Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
2P.74/2004 /zga

Urteil vom 1. April 2005
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Wurzburger, Müller, Ersatzrichter Brunner,
Gerichtsschreiber Fux.

Parteien
Schweizerischer Berufsverband der SozialpädagogInnen (SBVS),
Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwältin Olga Gamma Ammann,

gegen

Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK).

Gegenstand
Art. 8, 9 BV (Titelumwandlung; Gesuch um Reglementsänderung),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Beschluss
der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren vom 11. Februar 2004.

Sachverhalt:
A.
Die Anerkennung kantonaler Ausbildungsabschlüsse in der Schweiz wird durch die Interkantonale Vereinbarung vom 18. Februar 1993 geregelt (AS 1997 2399; vormals SR 413.21 [vgl. zum Verzicht auf die Veröffentlichung des interkantonalen Rechts in den amtlichen Sammlungen des Bundes: AS 2005 1241]). Dem von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren beschlossenen Konkordat sind inzwischen alle Kantone beigetreten. Die Vereinbarung gilt für alle Ausbildungen und Berufe, deren Regelung in die Zuständigkeit der Kantone fällt, insbesondere für die Abschlüsse der Ausbildungen zu Berufen des Sozialbereichs (Art. 1, Art. 2 Abs. 1 und Abs. 2 lit. e). Anerkennungsbehörde ist die Erziehungsdirektorenkonferenz (Art. 4), die das Konkordat zu vollziehen hat (Art. 5) und zu diesem Zweck Anerkennungsreglemente erlässt (Art. 6).

Gestützt auf diese Bestimmungen erliess die Erziehungsdirektorenkonferenz das Reglement vom 10. Juni 1999 über die Anerkennung kantonaler Fachhochschuldiplome (im Folgenden: Anerkennungsreglement; in Kraft getreten am 1. August 1999) sowie das "Profil des Fachhochschulbereichs Soziale Arbeit (FH-SA)" vom 4./5. November 1999. Das Anerkennungsreglement enthält folgende Schlussbestimmung:
"Art. 13 Übergangsbestimmungen
1 Personen, die ein von der EDK anerkanntes Diplom einer höheren Fachschule, die Fachhochschule geworden ist, vor In-Kraft-Treten dieses Reglements oder vor der Erteilung der Anerkennung der Fachhochschuldiplome im betreffenden Kanton erlangt haben, können unter folgenden Voraussetzungen die Erteilung des entsprechenden Fachhochschultitels beantragen:
a. Anerkennung der ersten Fachhochschuldiplome durch die EDK und
b. (Nachweis Berufspraxis oder Nachdiplomkurs).
2 (Begründete Ausnahmefälle).
3 (Zuständigkeit)."
B.

Mehrere Berufsverbände, darunter der Schweizerische Berufsverband der SozialpädagogInnen (SBVS), gelangten mit Eingabe vom 28. November 2003 an den Vorstand der Erziehungsdirektorenkonferenz. Sie beantragten eine Anpassung von Art. 13 Übergangsbestimmungen des Anerkennungsreglements in dem Sinn, dass die Umwandlung eines Titels einer Höheren Fachschule in einen Fachhochschultitel - analog der Praxis des Bundes in den Bereichen Technik, Wirtschaft und Gestaltung - an den Abschluss selbst und nicht an die Aufwertung der Schule (Entwicklung von einer Höheren Fachschule zu einer Fachhochschule) zu knüpfen sei.

Die Erziehungsdirektorenkonferenz wies das Gesuch mit Beschluss vom 11. Februar 2004 ab. Zur Begründung wird ausgeführt, es treffe zwar zu, dass das einschlägige Bundesrecht die Titelumwandlung an den erworbenen Abschluss anknüpfe und nicht, wie das Konkordatsrecht, von der Entwicklung der betreffenden Höheren Fachschule zur Fachhochschule abhängig mache. Die Plenarversammlung der Erziehungsdirektorenkonferenz habe jedoch im Rahmen ihres Zuständigkeitsbereichs bewusst eine von der Bundesregelung differenzierte Vorgehensweise für die Titelumwandlung beschlossen. Die Regelung in Art. 13 des Anerkennungsreglements, wonach als Grundvoraussetzung für eine Titelumwandlung ein anerkanntes Diplom einer Höheren Fachschule vorliegen müsse, die Fachhochschule geworden sei, sei sinnvoll, in sich logisch und gerechtfertigt. Unlogisch wäre es demgegenüber, im Rahmen einer Titelumwandlung einen "FH-Titel" zu erlangen, obwohl die Ausbildungsinstitution als "Höhere Fachschule" bestehen bleibe; zudem würde dies zu einer Rechtsungleichheit gegenüber den bestehenden Fachhochschulen und deren Absolventen führen.

C.

Der Schweizerische Berufsverband der SozialpädagogInnen (SBVS) hat am 17. März 2004 staatsrechtliche Beschwerde erhoben. Er beantragt, der Entscheid der Erziehungsdirektorenkonferenz vom 11. Februar 2004 sei aufzuheben und die Sache sei zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung von Art. 8 BV (Rechtsgleichheit) und Art. 9 BV (Willkür).

Die Erziehungsdirektorenkonferenz schliesst in ihrer Vernehmlassung vom 4. Mai 2004 auf Abweisung der Beschwerde.

D.

Mit Präsidialverfügung vom 7. Februar 2005 erhielten die Parteien Gelegenheit, sich zu einem Amtsbericht ("Kurzbericht") vom 29. November 2004 zu äussern, den das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie BBT im Auftrag des Instruktionsrichters der II. öffentlichrechtlichen Abteilung erstattet hatte. In ihren Stellungnahmen (vom 18. Februar bzw. 4. März 2005) halten beide Parteien an ihren Anträgen fest.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

Das Bundesgericht prüft von Amtes wegen und mit freier Kognition, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang auf eine Beschwerde einzutreten ist (BGE 130 II 509 E. 8.1 S. 510; 129 I 185 E. 1 S. 188, je mit Hinweisen).

1.1 Der angefochtene Entscheid stützt sich auf Konkordatsrecht, nämlich auf die Interkantonale Vereinbarung vom 18. Februar 1993 über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen sowie auf das Reglement vom 10. Juni 1999 über die Anerkennung kantonaler Fachhochschuldiplome. Die Erziehungsdirektorenkonferenz hat als zuständige Anerkennungsbehörde letztinstanzlich entschieden. Sowohl die Reglemente als auch die Entscheide der Anerkennungsbehörde können von den betroffenen Privaten mit staatsrechtlicher Beschwerde gemäss Art. 84 Abs. 1 lit. a und b OG angefochten werden (so auch Art. 10 Abs. 1 des Konkordats). Insofern ist die vorliegende Beschwerde grundsätzlich zulässig.

1.2 Die staatsrechtliche Beschwerde ist binnen 30 Tagen, von der nach dem kantonalen Recht massgebenden Eröffnung oder Mitteilung des Erlasses oder der Verfügung an gerechnet, einzureichen (Art. 89 Abs. 1 OG). Die vorliegende staatsrechtliche Beschwerde richtet sich nicht gegen eine individuell-konkrete Entscheidung über die Umwandlung des Diploms eines bestimmten Gesuchstellers in einen Fachhochschultitel, was eine vorfrageweise Überprüfung der Verfassungsmässigkeit der einschlägigen Reglementsbestimmung erlauben würde, sondern gegen die Weigerung des zuständigen Rechtssetzungsorgans, eine beanstandete Reglementsbestimmung zu ändern. Die Frist zur direkten Anfechtung des betreffenden Erlasses (Reglement vom 10. Juni 1999) ist längst abgelaufen. Ob die explizite Ablehnung einer Rechtsänderung eine neue Anfechtungsfrist auslöst, ist zumindest zweifelhaft. Es liegt, nachdem das zuständige Rechtssetzungsorgan über die streitige Frage eine

Regelung erlassen hat, auch nicht der Sonderfall der Untätigkeit des Gesetzgebers vor, wogegen eine staatsrechtliche Beschwerde ausnahmsweise zulässig sein könnte (Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. Aufl., Bern 1994, S. 149; BGE 130 I 174 E. 2.2 S. 177 ff., mit
Hinweisen). Ob die vorliegende Beschwerde bei diesen Gegebenheiten überhaupt zulässig ist, kann jedoch mit Blick auf den Verfahrensausgang offen gelassen werden.
1.3 Zur staatsrechtlichen Beschwerde gegen einen Erlass ist legitimiert, wer durch die angefochtene Bestimmung unmittelbar oder virtuell (d.h. mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit früher oder später einmal) in seiner rechtlich geschützten Stellung betroffen ist (vgl. Art. 88 OG; BGE 124 I 11 E. 1b, mit Hinweis). In diesem Rahmen kann ein als juristische Person konstituierter Verband die Interessen einer Mehrheit oder einer Grosszahl seiner Mitglieder vertreten, soweit deren Wahrung zu seinen statutarischen Aufgaben gehört und die einzelnen Mitglieder ihrerseits beschwerdebefugt wären (vgl. BGE 125 I 71 E. 1b/aa S. 75, mit Hinweisen). Der beschwerdeführende Verein, der gemäss Statuten als Berufsverband die Interessen seiner Mitglieder vertritt (vgl. Vereinsstatuten, Art. 3), erfüllt diese Legitimationsvoraussetzungen.
1.4 Die staatsrechtliche Beschwerde ist von hier nicht zutreffenden Ausnahmen abgesehen rein kassatorischer Natur (BGE 129 I 173 E. 1.5 S. 176 mit Hinweisen). Soweit der Beschwerdeführer mehr beantragt als die Aufhebung des kantonalen Entscheids, ist darauf nicht einzutreten.
2.
2.1 Der Beschwerdeführer rügt, der angefochtene Entscheid verstosse gegen das Gleichheitsgebot von Art. 8 BV, weil die Absolventen von Höheren Fachschulen gemäss Konkordatsrecht gegenüber den Absolventen von Höheren Fachschulen gemäss Bundesrecht ohne sachlichen Grund ungleich behandelt würden: Gemäss Bundesrecht (Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über die Fachhochschulen [Fachhochschulgesetz, FHSG; SR 414.71]; Verordnung vom 11. September 1996 über Aufbau und Führung von Fachhochschulen [Fachhochschulverordnung, FHSV; SR 414.711]; Verordnung vom 4. Juli 2000 über den nachträglichen Erwerb des Fachhochschultitels [SR 414.711.5]) und gemäss Praxis des zuständigen Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie BBT erfolge die Titelumwandlung in den Bereichen Industrie, Gewerbe, Dienstleistungen sowie Land- und Forstwirtschaft gestützt auf den Ausbildungslehrgang, den erworbenen Abschluss bzw. den Titel des Absolventen. Demgegenüber knüpfe das Konkordatsrecht und die dafür zuständige Erziehungsdirektorenkonferenz in den Bereichen Soziales, Kunst, Musik, Theater, angewandte Linguistik und angewandte Psychologie nicht an den derart erworbenen Titel, sondern an das Kriterium, ob die vom Absolventen besuchte Höhere Fachschule sich zu einer
Fachhochschule weiterentwickelt habe.
2.2 Die Rüge ist unbegründet. Wie die Erziehungsdirektion zutreffend ausführt, ist das angefochtene Reglement vom 10. Juni 1999 als Konkordatsrecht im kantonalen Kompetenzbereich erlassen worden (vgl. Art. 47 und 48 BV). Die Rechtsgleichheit bezieht sich nur auf den Zuständigkeitsbereich ein und derselben Behörde oder Gebietskörperschaft (BGE 125 I 173 E. 6d S. 179, mit Hinweis). Aus der föderalistischen Staatsstruktur der Schweiz ergibt sich, dass die Kantone - oder, wie hier, Bund und Kantone - in ihren Zuständigkeitsbereichen auch unterschiedliche Regelungen treffen können. Soweit daher das Konkordatsrecht und das Bundesrecht bei der Titelumwandlung unterschiedliche Regelungen vorsehen, ist Art. 8 BV nicht verletzt. Dass die angefochtene Regelung gegen den Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts verstosse (Art. 49 Abs. 1 BV) oder überhaupt nicht in den Kompetenzbereich der Kantone falle, wird in der Beschwerde nicht gerügt.
3.
3.1 Der Beschwerdeführer macht weiter geltend, die in Art. 13 des Anerkennungsreglements getroffene Lösung, wonach im Rahmen des Übergangsrechts der Anspruch auf Titelumwandlung nur solchen Absolventen zustehe, deren bisherige Höhere Fachschule zu einer Fachhochschule geworden sei, führe im Gegensatz zum erwähnten Bundesrecht zu einer rechtsungleichen und willkürlichen Behandlung der bisherigen Absolventen von Höheren Fachschulen. Die Aufwertung einer Höheren Fachschule zu einer Fachhochschule sei als rein bildungspolitischer Entscheid als Kriterium für das Übergangsrecht untauglich und willkürlich.

Die Erziehungsdirektorenkonferenz wendet dagegen ein, im Zuständigkeitsbereich des Bundes seien alle Höheren Fachschulen, die bisher dreijährige Ausbildungen angeboten hätten, in Fachhochschulen umgewandelt worden. Deshalb könnten auch die im Bundesrecht geregelten Titelumwandlungen nur von solchen Absolventen von Höheren Fachschulen in Anspruch genommen werden, deren damalige Ausbildungsinstitution (Höhere Fachschule) im heutigen Zeitpunkt eine Fachhochschule sei. Im Gegensatz dazu gebe es im kantonalen Zu-

ständigkeitsbereich nach wie vor Höhere Fachschulen, die den Schritt zur Fachhochschule nicht getan hätten; die Ausbildung in Sozialpädagogik werde nach wie vor auf Stufe Höhere Fachschule wie auch auf Stufe Fachhochschule angeboten. Es wäre absurd, wenn Personen den Fachhochschultitel einer Ausbildungsinstitution tragen dürften, die gar keine Fachhochschule sei; zugleich wäre dies eine Rechtsungleichheit gegenüber den "regulären" Absolventen von Fachhochschulen.
3.2 Ein Erlass verstösst gegen das Willkürverbot (Art. 9 BV), wenn er sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen lässt oder sinn- und zwecklos ist. Er verletzt das Gebot der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV), wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen. Die Rechtsgleichheit ist insbesondere verletzt, wenn Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird (BGE 127 I 185 E. 5 S. 192). Allerdings kann eine Regelung, die Gleiches ungleich oder Ungleiches gleich behandelt, dann zulässig sein, wenn die Gleich- oder Ungleichbehandlung notwendig ist, um das Ziel der Regelung zu erreichen, und die Bedeutung des Ziels die Gleich- oder Ungleichbehandlung rechtfertigt. Diesfalls muss abgewogen werden zwischen dem Interesse an der Erreichung des Regelungsziels und dem Interesse an der Gleich- bzw. Ungleichbehandlung (vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Zürich/ Basel/Genf 2002, S. 105, Rz. 495, unter Hinweis auf BGE 116 la 321 ff.).
3.3 Die übergangsrechtliche Frage, unter welchen Voraussetzungen Diplome einer Höheren Fachschule in Fachhochschultitel umgewandelt werden sollen, ist notwendigerweise zugleich eine Frage der rechtsgleichen Behandlung. Um formelle Rechtsgleichheit herzustellen, müsste die Umwandlung so erfolgen, dass alle Diplome entweder neu beurteilt oder aber bedingungslos umgewandelt würden. Zwischen diesen denkbaren Extremen muss das zuständige "Rechtssetzungsorgan" eine sachgerechte und soweit möglich rechtsgleiche Lösung treffen. An der Qualität eines Diploms ändert der Umstand allein, dass die betreffende Höhere Fachschule in der Folge zur Fachhochschule geworden ist, grundsätzlich nichts. Deshalb wäre es nicht sachgerecht, für eine Umwandlung einzig auf dieses Kriterium abzustellen. Anderseits kann die Entwicklung einer Schule zu einer höheren Ausbildungsinstitution - neben weiteren Voraussetzungen - durchaus ein relevantes Element für den Umwandlungsentscheid sein. Die umstrittene konkordatsrechtliche Übergangsregelung gemäss Art. 13 des Anerkennungsreglements trägt diesem Grundgedanken Rechnung: Sie macht die Umwandlung nicht ausschliesslich davon abhängig, dass die betreffende Höhere Fachschule zur Fachhochschule aufgewertet wurde,
sondern knüpft sie noch an zusätzliche Voraussetzungen, die hinsichtlich Diplom und Ausbildungslehrgang erfüllt sein müssen. Insgesamt kann die Regelung nicht als willkürlich bezeichnet werden; sie beruht vielmehr auf sachlichen Unterscheidungen, die zudem mit der Zielsetzung des Gesetzgebers übereinstimmen.
3.3.1 Sinn und Zweck des Fachhochschulgesetzes ist die Einrichtung von Fachhochschulen im Bereich der Bundeszuständigkeit (Art. 1 Abs. 1 FHSG). Der Bund strebt gemeinsam mit den Kantonen die gesamtschweizerische und regionale Aufgabenteilung und Zusammenarbeit im gesamten Hochschulbereich an und berücksichtigt dabei die internationale Zusammenarbeit (Art. 1 Abs. 2 FHSG). Kernpunkt der Fachhochschulen bilden - neben dem Unterricht (Art. 4 ff. FHSG) - die Forschung und Entwicklung (Art. 9 FHSG), was durch erhöhte Anforderungen an die Lehrkräfte unterstrichen wird (vgl. Art. 12 FHSG). Zu den Aufgaben der Fachhochschule gehört es dementsprechend, anwendungsorientierte Forschungs- und Entwicklungsarbeiten durchzuführen und Dienstleistungen für Dritte zu erbringen (Art. 3 Abs. 3 FHSG).

Die Kantone haben im Konkordatsbereich eine analoge Regelung geschaffen. Im erwähnten "Profil des Fachhochschulbereichs Soziale Arbeit" (vom 4./5. November 1999; nachfolgend: Profil 1999) werden die gleichen Regelungsziele genannt. Zum "Leistungsauftrag" gehören nach Ziff. 2 Profil 1999 folgende Aufgaben:
- Diplomausbildung: FH-SA bereiten durch praxisorientierte Diplomstudien auf berufliche Tätigkeiten im Sozialbereich vor, welche die Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse und Methoden erfordern.
- Weiterbildung: FH-SA bieten Nachdiplomstudien sowie Nachdiplom- und andere Weiterbildungskurse an.
- Anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung, Wissenstransfer und Dienstleistungen für Dritte.
Die Ausbildung und die übrigen Tätigkeiten eines FH-SA erfolgen auf einem hohen wissenschaftlichen Niveau. (...)"
Analog zur Bundesregelung verlangt Ziff. 4.6 Profil 1999 für die Lehrkräfte in der Regel einen Hochschulabschluss. Ziff. 6 Profil 1999 setzt sodann voraus, dass an einer "Fachhochschule Soziale Arbeit" ein Forschungskonzept vorliege, insbesondere im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit anderen "Fachhochschulen

Soziale Arbeit" und Universitäten. Schliesslich erbringen "Fachhochschulen Soziale Arbeit" nach Ziff. 7 Profil 1999 Dienstleistungen (wie Supervision, Gutachten, Bedarfsanalysen, Begleitung von Projekten, Weiterbildung), pflegen nach Ziff. 8 Profil 1999 eine institutionalisierte Zusammenarbeit und unterliegen nach Ziff. 9 einem Qualitätsmanagement.
Ein wesentlicher Unterschied zwischen Fachhochschule und Höherer Fachschule besteht somit darin, dass (nur) in den Fachhochschulen Forschung auf Hochschulstufe betrieben wird und Dienstleistungen für die Allgemeinheit erbracht werden, nicht dagegen in Höheren Fachschulen; diese widmen sich hauptsächlich der Ausbildung der Absolventen.
3.3.2 Der Beschwerdeführer übersieht bei seiner Argumentation diese entscheidenden Unterschiede. Insbesondere kann im Hinblick auf die Zielsetzung des Gesetzgebers (vorliegend im Konkordatsbereich) nicht nur der Gesichtspunkt der Titel-Inhaber berücksichtigt werden. Sinn und Zweck aller Anforderungen für die Berufszulassung und die Erteilung von Titeln und Diplomen sind die Qualitätssicherung und der Publikumsschutz. So ist es nach Art. 3 lit. c UWG (Bundesgesetz vom 19. Dezember 1986 gegen den unlauteren Wettbewerb; SR 241) unlauter und unzulässig, unzutreffende Titel oder Berufsbezeichnungen zu verwenden, die geeignet sind, den Anschein besonderer Auszeichnungen oder Fähigkeiten zu erwecken. In diesem Sinn wäre es für das Publikum geradezu irreführend, wenn ein Fachhochschultitel ausgestellt würde, dem keine Lehr- und Forschungsinstitution entspricht, die auch wirklich Fachhochschule ist und die vorstehend genannten umfassenden Leistungen erbringt. Das Vertrauen der Allgemeinheit in die Wahrheit und Klarheit von öffentlichen Angaben zu Titeln und Diplomen ist vorliegend höher zu werten als das Einzelinteresse der vorübergehend Betroffenen. Um das langfristige legislatorische Ziel der Errichtung und Etablierung von
Fachhochschulen für bestimmte Berufe zu erreichen, ist es zulässig, eine Übergangsregelung vorzusehen, welche eine ungleiche Behandlung bisheriger Absolventen einer Höheren Fachschule, die nicht Fachhochschule geworden ist, mit sich bringt, da diese Ungleichbehandlung mit der Bedeutung des Regelungsziels und mit dem Schutz vor Irreführung gerechtfertigt werden kann. Der angefochtene Entscheid bzw. die angefochtene Übergangsbestimmung von Art. 13 des Anerkennungsreglements verletzt weder das Rechtsgleichheitsgebot noch das Willkürverbot.
4.
Die staatsrechtliche Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist deshalb abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

Bei diesem Verfahrensausgang sind die bundesgerichtlichen Kosten dem unterliegenden Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 153 und 153a OG). Es ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 159 Abs. 2 OG analog).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 2'000.– wird dem Beschwerdeführer auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 1. April 2005
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: