

**Expertenbericht über die Möglichkeiten
der Beschränkung
der Zulassung von Studierenden
mit ausländischen Vorbildungsausweisen
an universitäre Hochschulen in der Schweiz**

im Auftrag der CRUS erstellt

von einer Expertengruppe unter der Leitung

von Prof. Dr. iur. Paul Richli, Rektor der Universität Luzern

Redaktion: Prof. Dr. Paul Richli, Rektor Universität Luzern

16. Dezember 2010

avec un résumé en français

Zusammenfassung

Mit Beschluss vom 5. September 2010 hat die CRUS eine Expertengruppe eingesetzt und ihr den Auftrag erteilt, in übersichtlicher und für hochschulpolitische Diskussionen geeigneter Form darzustellen, welche Konsequenzen sich aus der Lissabonner Konvention, allenfalls anderen europäischen Abkommen, sowie den bilateralen Staatsverträgen (mit Deutschland, Österreich und Italien) bzw. dem neuen Accord mit den französischen Hochschulen in Kombination mit der Bologna-Deklaration und den Richtlinien der SUK für die Zulassung zu den schweizerischen Masterstudiengängen zwingend ergeben. Dahinter steht die Frage, ob unter den aktuellen staatsvertraglichen Voraussetzungen eine quantitative Einschränkung der Zulassungspraxis möglich wäre oder ob die Verträge angepasst werden müssten. Wichtig ist, dass die Handlungsfähigkeit der Universitäten erhalten bleibt.

Die Expertengruppe besteht aus Prof. Dr. iur. Paul Richli (Universität Luzern, Vorsitz), Prof. Dr. iur. Bernhard Ehrenzeller (Universität St. Gallen), Prof. Dr. Hans Rudolf Heinimann (Prorektor Lehre ETHZ) sowie Carine Rüssmann, lic. en droit (Responsable du Service des Immatriculations et Inscriptions de l'Université de Lausanne, seit 2001 Präsidentin der CRUS-Kommission für Zulassung und Äquivalenzen KZA). Beteiligt ist weiter lic. phil. Christine Gehrig (Leiterin ENIC und Lissabon-Mandat im Generalsekretariat CRUS, Geschäftsführerin der KZA).

Die Abklärungen der Expertengruppe ergeben, dass heute trotz des Bestehens zahlreicher internationaler Abkommen über die Zulassung von Studierenden aus dem Ausland bzw. Studierenden mit ausländischen Vorbildungsausweisen an universitäre Hochschulen in der Schweiz die Lissabonner Konvention im Vordergrund steht. Diese suspendiert die früheren multilateralen Abkommen über die Mobilität zwischen ihren Vertragsparteien. Das gilt besonders für das Verhältnis zu den Nachbarstaaten. Zwischen der Schweiz und den Nachbarstaaten bestehen aber auch bilaterale Abkommen, welche heute noch von Bedeutung sind.

Die Analyse der einschlägigen Abkommen ergibt, dass der Zugang von Studierenden aus dem Ausland bzw. Studierenden mit ausländischen Vorbildungsausweisen an die universitären Hochschulen der Schweiz beschränkt werden kann, soweit sich solche Beschränkungen aus Kapazitätsgründen als notwendig erweisen. Die internationalen Abkommen, denen die Schweiz beigetreten ist, stehen solchen Regelungen nicht entgegen. Die Einführung von Quoten für Studierende aus Partnerstaaten ist vorbehalten. Die landesrechtlichen Anforderungen an die gesetzliche Grundlage und die Gleichbehandlung greifen in diesen Fällen nicht im selben Mass, wie das im Fall von Beschränkungen des Zugangs von Studierenden aus dem Inland der Fall wäre. Es lässt sich die Auffassung vertreten, dass eine Zugangsbeschränkung für ausländische Studierende mit ausländischen Reifezeugnissen und Studienabschlüssen keine ausdrückliche formell-gesetzliche Grundlage braucht, sondern dass eine Verankerung auf Verordnungsebene genügt, weil die Schweiz angesichts des Finanzierungssystems der universitären Hochschulen nicht verpflichtet ist, solche Studierende aufzunehmen. Das Finanzierungssystem ist auch ein sachlicher Grund für die Abweichung vom Gleichbehandlungsgebot. Die kantonalen Universitäten sowie die ETHZ und die EPFL sind aus keinem Rechtstitel verpflichtet, ausländische Studierende mit ausländischen Reifezeugnissen und Studienabschlüssen zu Studiengebühren auszubilden, die weit unter den tatsächlichen Kosten liegen.

Von Beschränkungen des Zugangs auszunehmen sind grundsätzlich ausländische Studierende mit ausländischen Reifezeugnissen und Studienabschlüssen, die bereits an einer universitären Hochschule der Schweiz zugelassen sind und die dort bereits studieren. Diesen Studierenden gegenüber wäre die Anwendung einer Beschränkungsregelung nicht fair. Es müsste mindestens eine angemessene Übergangsfrist eingeräumt werden, damit sich solche Studierende neu orientieren könnten.

Wer für die einzelne Universität bzw. für die ETHZ und die EPFL zur Einführung von Zugangsbeschränkungen für ausländische Studierende mit ausländischen Reifezeugnissen und Studienabschlüssen zuständig ist, ergibt sich nicht aus den internationalen Abkommen, sondern aus den Rechtsgrundlagen der einzelnen universitären Hochschule.

Die landesrechtliche Umsetzung von Zulassungsbeschränkungen für ausländische Studierende mit ausländischen Reifezeugnissen und Studienabschlüssen bedarf einer Anpassung von Art. 3 Abs. 3 der Bologna-Richtlinien der SUK. Weiter ist dafür eine vorgängige oder nachträgliche Ergänzung der kantonalen Universitätsgesetze sowie des ETH-Gesetzes mindestens empfehlenswert.

Die Bestimmungen können etwa wie folgt formuliert werden:

Bologna-Richtlinie

Art. 3 Abs. 6

Die Universitäten können die Zulassung auch von ausländischen Studierenden mit einem äquivalenten ausländischen Bachelorabschluss zum Masterstudium beschränken und eine Quote einführen, soweit dies aus Kapazitätsgründen für einzelne oder für die Gesamtheit der angebotenen Studienrichtungen erforderlich ist. Die Quote muss mindestens xx % der inländischen Studierenden betragen. Die Auswahl der Studierenden im Rahmen der Quote ist anhand der Qualifikationen für das Masterstudium wie namentlich von Mindestnoten zu treffen.

Kantonale Universitätsgesetze und ETH-Gesetz:

Die Zahl der ausländischen Studierenden mit äquivalenten ausländischen Reifezeugnissen oder Studienabschlüssen kann aus Kapazitätsgründen beschränkt werden. Der Bundesrat (im Bund) bzw. der Regierungsrat (im Kanton) (Alternative: Universitätsrat bzw. ETH-Rat) setzt den Anteil im Verhältnis zur Zahl der inländischen Studierenden fest. Die Selektion erfolgt nach Qualifikationsmerkmalen wie namentlich nach Mindestnoten.

Résumé

Par décision du 5 septembre 2010, la CRUS a mandaté un groupe d'experts pour présenter, en termes explicites et propres à alimenter le débat au niveau de la politique des hautes écoles, les conséquences qu'implique, pour l'admission dans les filières d'études de master helvétiques, l'application, jointe à celle de la Déclaration de Bologne et des Directives de la CUS, de la Convention de Lisbonne, et le cas échéant d'autres accords européens comme les accords bilatéraux (avec l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie) ou du nouvel accord passé avec les hautes écoles françaises. Derrière ce mandat se cache la question de savoir si les conditions issues des accords internationaux en vigueur permettraient de fixer une limite quantitative à l'admission aux études de master dans notre pays ou s'il faudrait procéder pour cela à une adaptation des accords en question. Il importe en tout état de cause de préserver la capacité d'agir des universités.

Le groupe d'experts mis en place était composé des professeurs Paul Richli (Université de Lucerne; président), Bernhard Ehrenzeller (Université de St-Gall), Hans Rudolf Heinimann (prorecteur pour l'enseignement à l'EPFZ) et de Madame Carine Rüssmann, licenciée en droit (responsable du Service des Immatriculations et Inscriptions de l'Université de Lausanne, présidente de la Commission d'Admission et d'Equivalences [CAE] de la CRUS depuis 2001). Madame Christine Gehrig, licenciée ès lettres (responsable de Swiss ENIC et du mandat Lisbonne au Secrétariat général de la CRUS, en charge de la gestion de la CAE) a également participé aux travaux du groupe d'experts.

Il résulte de ces travaux qu'en dépit de l'existence de nombreux accords internationaux sur l'admission dans les hautes écoles universitaires suisses d'étudiants étrangers ou d'étudiants porteurs d'un diplôme étranger, le devant de la scène est toujours occupé par la Convention de Lisbonne. En effet, celle-ci suspend les accords multilatéraux antérieurs portant sur la mobilité entre les parties contractantes. C'est notamment le cas pour les rapports de la Suisse avec ses Etats voisins. Il n'en demeure pas moins qu'il existe également des accords bilatéraux entre la Suisse et ses voisins et que ces accords continuent de jouer un rôle important.

L'analyse des accords concernés montre que l'accès des étudiants étrangers ou porteurs d'un diplôme étranger aux hautes écoles universitaires suisses peut être limité dans la mesure où une telle limitation s'avère nécessaire pour des raisons de capacité d'accueil. Les accords internationaux auxquels la Suisse est partie ne s'opposent pas à ce genre de réglementations. L'introduction de quotas pour les étudiants d'Etats partenaires demeure réservée. Pour de telles limitations, les exigences du droit interne en matière de base légale et d'égalité de traitement n'ont pas le même poids que celui qu'elles auraient s'il s'agissait de limiter l'accès des étudiants suisses à nos hautes écoles. Pour limiter l'accès des étudiants étrangers porteurs d'un certificat de maturité ou d'un diplôme d'études étrangers, une base légale formelle expresse n'est pas nécessaire. Il suffit de prévoir cette limitation au niveau d'une ordonnance, car eu égard à son système de financement des hautes écoles universitaires, la Suisse n'est pas tenue d'accepter ces étudiants. Le système de financement est également un motif objectif de dérogation au principe de l'égalité de traitement. En effet, aucune disposition juridique n'oblige les universités cantonales, l'EPFZ ou l'EPFL à former les étudiants étrangers porteurs d'un certificat de maturité ou d'un diplôme d'études étrangers en les faisant bénéficier de taxes d'études nettement inférieures aux coûts effectifs.

Les étudiants étrangers porteurs d'un certificat de maturité ou d'un diplôme d'études étrangers qui sont déjà admis dans une haute école universitaire suisse et qui y poursuivent déjà leurs études doivent en principe être exclus des limitations d'accès. Il ne serait pas équitable d'appliquer une réglementation restrictive à de tels étudiants. Il faudrait en tout cas leur accorder un délai de transition raisonnable, afin qu'ils puissent se réorienter.

Ce sont les bases légales des différentes hautes écoles universitaires, et non les accords internationaux, qui fixent qui est compétent pour introduire des limitations d'accès des étudiants étrangers porteurs d'un certificat de maturité ou d'un diplôme d'études étrangers à l'université, à l'EPFZ ou à l'EPFL.

La mise en oeuvre de ces limitations d'accès dans le droit interne requiert une adaptation de l'art. 3, al. 3, des Directives de Bologne édictées par la CUS. Par ailleurs, il est pour le moins recommandé de compléter, au préalable ou après coup, les lois cantonales sur l'université ainsi que la loi sur les EPF.

Ces dispositions pourraient être formulées comme suit:

Directives de Bologne

Art. 3, al. 6

Les universités peuvent également limiter l'accès aux études de master des étudiants étrangers porteurs d'un diplôme de bachelor étranger équivalent et introduire un quota, pour autant que des raisons de capacité d'accueil le requièrent pour une partie ou pour l'ensemble des filières d'études qu'elles proposent. Le quota doit s'élever à xx% au moins des étudiants suisses. La sélection des étudiants dans le cadre de ce quota doit être effectuée sur la base des qualifications nécessaires pour les études de master, notamment sur celle de notes minimales qualifiées.

Lois cantonales sur l'université et loi sur les EPF

Le nombre d'étudiants étrangers porteurs d'un certificat de maturité ou d'un diplôme étrangers équivalents peut être limité pour des raisons de capacité d'accueil. Le Conseil fédéral (pour la Confédération) ou le Conseil d'Etat (pour le canton) (autre solution: le Conseil de l'université ou le Conseil des EPF) fixe ce nombre au prorata de celui des étudiants suisses. La sélection est effectuée sur la base des qualifications nécessaires, notamment sur celle de notes minimales qualifiées.

Inhaltsübersicht

1.	<i>Auftrag der CRUS</i>	7
2.	<i>Vorbemerkung zu den massgebenden Rechtsgrundlagen</i>	7
3.	<i>Rechtsnatur und Bindungswirkung der massgebenden internationalen Übereinkommen</i>	8
4.	<i>Europäische Konvention über die Gleichwertigkeit der Reifezeugnisse (1953) und Zusatzprotokoll dazu (1964)</i>	9
5.	<i>Europäisches Abkommen über die Gleichwertigkeit der akademischen Grade und Hochschulzeugnisse (1959)</i>	10
6.	<i>Übereinkommen über die Anerkennung von Hochschulstudien, Universitätsdiplomen und akademischen Graden in den Staaten der Region Europa (1979)</i>	10
7.	<i>Übereinkommen über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region (Lissabonner Konvention, 1997)</i>	11
8.	<i>Abkommen zwischen der Regierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland über die gegenseitige Anerkennung von Gleichwertigkeiten im Hochschulbereich</i>	12
9.	<i>Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Italienischen Republik über die gegenseitige Anerkennung von Gleichwertigkeiten im Hochschulbereich</i>	12
10.	<i>Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Österreich über die gegenseitige Anerkennung von Gleichwertigkeiten im Hochschulbereich</i>	13
11.	<i>Rahmenabkommen zwischen den Rektorenkonferenzen der Schweiz und Frankreichs über die Anerkennung von Diplomen</i>	13
12.	<i>Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten anderseits über die Freizügigkeit</i>	13
13.	<i>Richtlinien für die koordinierte Erneuerung der Lehre an den universitären Hochschulen der Schweiz im Rahmen des Bologna-Prozesses (Bologna-Richtlinien)</i>	14
14.	<i>Rechtliche Würdigung</i>	15
	14.1. <i>Vorbemerkung</i>	15
	14.2. <i>Staatsvertragliche Aspekte</i>	15
	14.3. <i>Landesrechtliche Aspekte</i>	18
15.	<i>Ergebnis</i>	20

1. Auftrag der CRUS

Mit Beschluss vom 5. September 2010 hat die CRUS eine Expertengruppe eingesetzt und ihr den Auftrag erteilt, in übersichtlicher und für hochschulpolitische Diskussionen geeigneter Form darzustellen, welche Konsequenzen sich aus der Lissabonner Konvention, allenfalls anderen europäischen Abkommen, sowie den bilateralen Staatsverträgen (mit Deutschland, Österreich und Italien) bzw. dem neuen Accord mit den französischen Hochschulen in Kombination mit der Bologna-Deklaration und den Richtlinien der SUK für die Zulassung zu den schweizerischen Masterstudiengängen zwingend ergeben. Dahinter steht die Frage, ob unter den aktuellen staatsvertraglichen Voraussetzungen eine quantitative Einschränkung der Zulassungspraxis möglich wäre oder ob die Verträge angepasst werden müssten. Wichtig ist, dass die Handlungsfähigkeit der Universitäten erhalten bleibt.

Die Expertengruppe besteht aus Prof. Dr. iur. Paul Richli (Universität Luzern, Vorsitz), Prof. Dr. iur. Bernhard Ehrenzeller (Universität St. Gallen), Prof. Dr. Hans Rudolf Heinimann (Prorektor Lehre ETHZ) sowie Carine Rüssmann, lic. en droit (Responsable du Service des Immatriculations et Inscriptions de l'Université de Lausanne, seit 2001 Präsidentin der CRUS-Kommission für Zulassung und Äquivalenzen KZA). Beteiligt ist weiter lic. phil. Christine Gehrig (Leiterin ENIC und Lissabon-Mandat im Generalsekretariat CRUS, Geschäftsführerin der KZA).

2. Vorbemerkung zu den massgebenden Rechtsgrundlagen

Angesichts der Fragestellung könnte man sich für die rechtliche Beurteilung darauf beschränken, jene Rechtsgrundlagen ins Blickfeld zu rücken, welche sich auf die Anrechnung von Studienzeiten und Abschlüssen beziehen. Von Interesse ist, welche Studierenden mit ausländischen Studienabschlüssen in Masterstudiengänge an schweizerischen universitären Hochschulen eintreten können. Die Durchsicht der Konventionen, denen der Bund beigetreten ist, zeigt indessen, dass es angezeigt ist, auch jene Konventionen bzw. Konventionsbestimmungen in die Betrachtung mit einzuschliessen, welche sich auf die Reifezeugnisse beziehen. Denn es scheint nicht ausgeschlossen, dass im Falle der Beschränkung der Zulassung zum Masterstudium der (Um-)Weg über den Einstieg in das Bachelorstudium an einer schweizerischen universitären Hochschule gesucht wird.

Unter diesen Umständen sind die folgenden Konventionen von Interesse:

- Europäische Konvention vom 11. Dezember 1953 über die Gleichwertigkeit der Reifezeugnisse (mit Erklärungen) (SR 0.414.1); Zusatzprotokoll vom 3. Juni 1964 zur Europäischen Konvention vom 11. Dezember 1953 über die Gleichwertigkeit der Reifezeugnisse (SR 0.414.11)
- Europäisches Abkommen vom 14. Dezember 1959 über die Gleichwertigkeit der akademischen Grade und Hochschulzeugnisse (SR 0.414.5)
- Übereinkommen vom 21.12.1979 über die Anerkennung von Hochschulstudien, Universitätsdiplomen und akademischen Graden in den Staaten der Region Europa (SR 0.414.6)
- Übereinkommen vom 11. April 1997 über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region (SR 0.414.8)
- Abkommen vom 20. Juni 1994 zwischen der Regierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland über die gegenseitige Anerkennung von Gleichwertigkeiten im Hochschulbereich (SR 0.414.991.361)
- Abkommen vom 10.11.1993 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Österreich über die gegenseitige Anerkennung von Gleichwertigkeiten im Hochschulbereich (SR 0.414.991.631)

- Abkommen vom 07.12.2000 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Italienischen Republik über die gegenseitige Anerkennung von Gleichwertigkeiten im Hochschulbereich (SR 0.414.994.541)
- Accord-cadre franco-suisse vom 10. September 2008 zwischen den Präsidenten- und Rektorenkonferenzen der französischen und schweizerischen Hochschulen

Von *zentraler Bedeutung* ist heute das Übereinkommen vom 11. April 1997 über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region, wegen des Abschlussortes *Lissabonner Konvention* genannt. Dieses Übereinkommen bestimmt nämlich, dass seine *Vertragsparteien*, die gleichzeitig Vertragsparteien der obgenannten Übereinkünfte sind, in ihren *gegenseitigen Beziehungen nur die Lissabonner Konvention anwenden* (Artikel XI.4 Abs. 1). Die *suspendierten Übereinkommen bleiben dennoch bedeutungsvoll* im Hinblick auf die Interpretation der Lissabonner Konvention, wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen werden.

3. Rechtsnatur und Bindungswirkung der massgebenden internationalen Übereinkommen

Für die Beurteilung der Rechtsnatur und der Bindungswirkung der massgebenden internationalen Übereinkommen ist neben dem Normtext vor allem auf die Botschaft des Bundesrates vom 17. September 1990 über Massnahmen für die internationale Zusammenarbeit im Bereich der höheren Bildung und für die Mobilitätsförderung (Bundesblatt {nachfolgend BBl} 1990 1059 ff.) zurückzugreifen.

Konsultiert man die Lissabonner Konvention, die heute vorweg massgebend ist, so fällt der Blick mit Bezug auf die hier relevante Frage auf Art. III.1. Dieser bestimmt Folgendes:

(1) Soweit zentralstaatliche Behörden dafür zuständig sind, Entscheidungen in Anerkennungsfällen zu treffen, sind die Vertragsparteien durch dieses Übereinkommen unmittelbar gebunden und ergreifen die notwendigen Massnahmen, um die Durchführung des Übereinkommens in ihrem Hoheitsgebiet zu gewährleisten. Soweit die Zuständigkeit für Entscheidungen in Anerkennungsangelegenheiten den Gliedstaaten einer Vertragspartei obliegt, stellt die Vertragspartei einem der Verwahrer bei der Unterzeichnung oder bei der Hinterlegung seiner Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunde oder jederzeit danach eine kurze Darstellung seiner verfassungsrechtlichen Lage oder Gliederung zur Verfügung. In solchen Fällen treffen die zuständigen Behörden der Gliedstaaten derartiger Vertragsparteien die notwendigen Massnahmen, um die Durchführung dieses Übereinkommens in ihrem Hoheitsgebiet zu gewährleisten.

(2) Soweit die Zuständigkeit für Entscheidungen in Anerkennungsangelegenheiten einzelnen Hochschuleinrichtungen oder anderen Stellen obliegt, übermittelt jede Vertragspartei entsprechend ihrer verfassungsrechtlichen Lage oder Gliederung diesen Einrichtungen oder Stellen den Wortlaut dieses Übereinkommens und unternimmt alle möglichen Schritte, um zu erreichen, dass seine Bestimmungen wohlwollend geprüft und zur Anwendung gebracht werden.

(3) Die Absätze 1 und 2 gelten sinngemäss für die Verpflichtungen der Vertragsparteien aus den nachstehenden Artikeln dieses Übereinkommens.

In der Botschaft vom 17. Dezember 1990 über den Beitritt zu internationalen Mobilitäts-Übereinkommen führte der Bundesrat aus, es handle sich bei den fraglichen Hochschulkonventionen um nicht unmittelbar anwendbare Verträge, sogenannte Non-self-executing-Verträge. Diese erzeugten keine direkt einklagbaren Rechtsansprüche von Einzelpersonen. Vielmehr enthielten sie lediglich Absichtserklärungen und Richtlinien für die zuständigen staatlichen Behörden. Soweit die Zulassung zu den Universitäten nicht der Kontrolle des Staates unterstellt sei, verpflichteten die Konventionen die Vertragsparteien lediglich dazu, den Konventionstext den Universitäten zu übermitteln sowie sich mit Nachdruck um deren Zustimmung zu den Grundsätzen der Konventionen zu bemühen. Eine direkte Verpflichtung

für den Signatarstaat enthielten die Konventionen nur, soweit die Zulassung zur Hochschule in die Kompetenz des Staates falle. Trotz ihres materiellen Richtlinien-Charakters und der Rücksichtnahme auf die Autonomie der Hochschulen enthielten die in Frage stehenden Konventionen eine grundsätzliche Verpflichtung. Soweit die Bestimmungen über das geltende schweizerische Recht hinausgingen, müssten die zuständigen Bundesbehörden danach trachten, die Lücken in der nationalen Gesetzgebung möglichst rasch zu schliessen (BBl 1990 1072). Angemerkt sei, dass es für den Beitritt der Schweiz zur Lissabonner Konvention keine Botschaft des Bundesrates und keine publizierten sonstigen Texte gibt, weil der Bundesrat den Beitritt gestützt auf eine entsprechende Gesetzesdelegation in eigener Kompetenz beschloss. Eine Botschaft an die eidgenössischen Räte war daher nicht nötig.

Dem Non-self-executing-Charakter der besonders wichtigen Lissabonner Konvention entspricht der Durchführungsmechanismus. Das Übereinkommen sieht für seine Überwachung die folgenden zwei Gremien vor: den Ausschuss für das Übereinkommen sowie das europäische Netzwerk nationaler Informationszentren über akademische Anerkennung und Mobilität (Art. X.1). Der Ausschuss hat keine Entscheidungskompetenz, sondern fördert lediglich (aber immerhin) die Anwendung des Übereinkommens und überwacht dessen Durchführung. Zu diesem Zweck kann er mit der Mehrheit der Vertragsparteien Empfehlungen, Erklärungen, Protokolle und Muster für ein einwandfreies Verfahren beschliessen, um die zuständigen Behörden der Vertragsparteien hinsichtlich der Durchführung des Übereinkommens und der Prüfung von Anträgen auf Anerkennung von Hochschulqualifikationen anzuleiten. Die Vertragsparteien sind durch diese Anleitungen zwar nicht gebunden, bemühen sich jedoch nach Kräften, sie anzuwenden, die zuständigen Behörden auf sie hinzuweisen und ihre Anwendung anzuregen (Art. X.2 Abs. 5). Im Interesse der Nachvollziehbarkeit der rechtlichen Beurteilung werden die einzelnen Übereinkommen in der Folge skizziert, soweit es um Bestimmungen geht, welche für die hier relevante Fragestellung von Bedeutung sind.

4. Europäische Konvention über die Gleichwertigkeit der Reifezeugnisse (1953) und Zusatzprotokoll dazu (1964)

Nach dieser Konvention anerkennt jeder vertragsschliessende Staat für die Zulassung zu den in seinem Gebiet gelegenen Universitäten, falls diese Zulassung der staatlichen Kontrolle unterliegt, die *Gleichwertigkeit der im Gebiet jedes andern Vertragsstaates erteilten Zeugnisse*, deren Besitz für ihre Inhaber die Voraussetzung für die Zulassung zu den entsprechenden Anstalten des Landes, in dem diese Zeugnisse erteilt wurden, bildet (Art. I, Abs. 1). Die Zulassung zu den einzelnen Universitäten erfolgt *im Rahmen der verfügbaren Plätze* (Art. I, Abs. 2). Jeder Vertragsstaat behält sich vor, die Bestimmungen von Abs. 1 auf seine eigenen Staatsangehörigen nicht anzuwenden (Abs. 3).

Zu dieser Konvention besteht eine *Erklärung über die Anwendung*. Daraus sind hier die folgenden Festlegungen von besonderer Bedeutung:

Die *Erklärung gilt nicht als offizielle Auslegung* der Konvention. Die darin enthaltenen Grundsätze sollen als *Richtlinie für alle staatlichen Behörden und Universitäten* dienen. Der Inhaber eines Reifezeugnisses ist *keinesfalls* berechtigt, einen *Anspruch auf Zulassung zur Universität* zu erheben. Das Reifezeugnis berechtigt zur Bewerbung um die Zulassung (Ziff. I.3). Nicht im Einklang mit der Konvention stünde es, die Gleichwertigkeit von einer Überprüfung des materiellen Inhalts des ausländischen Reifezeugnisses im Vergleich zu einem im Inland erworbenen Reifezeugnis abhängig zu machen (Ziff. I.4).

Im Falle von *kapazitätsbedingten Beschränkungen* sollen *ausländische Studierende nicht völlig ausgeschlossen werden, sondern soll für diese ein gewisser Prozentsatz an verfügbaren Plätzen (Kontingent) frei gehalten werden* (Ziff. I.6). *Im Falle der Kontingentierung stünde die Auswahl ausländischer Bewerber nach Kriterien, die sich von den für die Auswahl inländischer Studierender massgebenden unterscheidet, nicht unbedingt im Widerspruch zur Konvention* (Ziff. I.8). Ausserdem liegt es nicht in der Absicht der Konvention, den Inhabern

eines im Gebiet eines andern Vertragsstaates erteilten Reifezeugnisses mehr Rechte zu gewähren, als jene, die sie in dem Land genossen hätten, in dem das Reifezeugnis erteilt wurde (Ziff. I.9). Die Konvention nimmt dem Gastland nicht das Recht, den Bewerberinnen und Bewerbern, die keine ausreichenden *Kenntnisse in der Sprache* besitzen, in der die gewählte Studienrichtung unterrichtet wird, die Zulassung zu verweigern (Ziff. I.10).

Zu diesen allgemeinen Grundsätzen für die Auslegung kommen in einem *Anhang weitere Ausführungen zur Anwendung der Konvention* in konkreten Fällen hinzu. Danach *kann ein Numerus clausus auf unterschiedlichen Gründen beruhen*. Es kann darum gehen, das *wissenschaftliche Niveau und wirksame Lehre und Forschung* zu gewährleisten oder darum, im Rahmen der gegebenen *Kapazitäten zu bleiben* und schliesslich darum, die Überfüllung bestimmter Berufszweige und die *Entstehung eines akademischen Proletariats zu vermeiden* (Ziff. I.a).

Unterliegt die Zulassung zu den im Hoheitsgebiet einer Vertragspartei gelegenen Universitäten *der staatlichen Überwachung*, so anerkennt diese Vertragspartei gemäss dem Zusatzprotokoll zur Konvention über die Gleichwertigkeit der Reifezeugnisse hinsichtlich einer derartigen Zulassung die Zeugnisse derjenigen Anstalten als *gleichwertig* an, die eine Vertragspartei ausserhalb ihres Hoheitsgebiets amtlich fördert und deren Zeugnisse sie den in ihrem eigenen Hoheitsgebiet erteilten gleichstellt (Art. I, Abs. 1). *Die Zulassung zu den einzelnen Universitäten erfolgt im Rahmen der verfügbaren Plätze* (Art. I, Abs. 2). Jede Vertragspartei behält sich das Recht vor, Absatz 1 auf ihre eigenen Staatsangehörigen nicht anzuwenden (Art. I, Abs. 3).

5. Europäisches Abkommen über die Gleichwertigkeit der akademischen Grade und Hochschulzeugnisse (1959)

In diesem Abkommen *anerkennen die Vertragsparteien* die von einer im Hoheitsgebiet einer anderen Vertragspartei befindlichen Universität *verliehenen akademischen Grade und Hochschulzeugnisse* (Art. III, Abs. 1). Eine derartige Anerkennung eines ausländischen akademischen Grades bzw. Hochschulzeugnisses berechtigt dessen Trägerin oder Träger bzw. Inhaberin oder Inhaber, weitere Universitätsstudien zu betreiben und sich nach Abschluss derartiger Studien einer akademischen Prüfung zu unterziehen zwecks Erwerbung eines weiteren akademischen Grades, einschliesslich des Doktorgrades, und zwar *unter denselben Bedingungen, wie sie für Staatsbürger der Vertragspartei zur Anwendung kommen* (Art. III, Abs. 2.a). Dabei kann jede Vertragspartei in Fällen, in denen für den gleichwertigen nationalen Grad bzw. das gleichwertige nationale Hochschulzeugnis vorgeschriebene *Fächer fehlen, die Anerkennung bis zur Ablegung einer Zusatzprüfung aus den betreffenden Fächern versagen* (Art. IV A).

6. Übereinkommen über die Anerkennung von Hochschulstudien, Universitätsdiplomen und akademischen Graden in den Staaten der Region Europa (1979)

Nach diesem, im Rahmen der UNESCO abgeschlossenen Übereinkommen, erklären die Vertragsstaaten feierlich ihre feste Entschlossenheit, im Rahmen ihrer Rechts- und Verfassungsordnung sowie der bestehenden zwischenstaatlichen Abkommen eng zusammenzuarbeiten, um ihre *Hochschuleinrichtungen soweit gehend wie möglich Studierenden und Forschenden aus allen Vertragsstaaten zugänglich zu machen* (Art. II, Abs. 2).

Zusätzlich zu etwaigen Verpflichtungen der Regierungen kommen die Vertragsstaaten überein, alle nur möglichen Schritte mit dem Ziel zu unternehmen, die betreffenden zuständigen Behörden zu veranlassen, Abschlusszeugnisse höherer Schulen und sonstige in den anderen Vertragsstaaten ausgestellte Abschlüsse, die Zugang zum Hochschulbereich gewähren, *anzuerkennen, um ihren Inhabern und Inhaberrinnen die Möglichkeit zu geben, an Hoch-*

schuleinrichtungen in den jeweiligen Hoheitsgebieten der Vertragsstaaten zu studieren (Art. III, Abs. 1).

7. Übereinkommen über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region (Lissabonner Konvention, 1997)

Inhabern und Inhaberinnen von Qualifikationen, die in einer der Vertragsparteien ausgestellt wurden, ist auf ein an die geeignete Stelle gerichtetes *Ersuchen ein angemessener Zugang zu einer Bewertung dieser Qualifikationen zu ermöglichen* (Art. III.1, Abs. 1). In dieser Hinsicht *darf es keine Diskriminierungen unter anderem aus Gründen der nationalen Herkunft geben* (Art. III.1, Abs. 2). Die *Beweislast*, dass ein Antrag nicht die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt, *liegt bei der die Bewertung durchführenden Stelle* (Art. III.3, Abs. 5).

Jede Vertragspartei anerkennt für den Zweck des Zugangs zu den zu ihrem Hochschulsystem gehörenden Programmen die von den anderen Vertragsparteien ausgestellten Qualifikationen, welche die allgemeinen Voraussetzungen für den Zugang zur Hochschulbildung in diesen Staaten erfüllen, *sofern nicht ein wesentlicher Unterschied zwischen den allgemeinen Zugangsvoraussetzungen* im Vertragsstaat, in dem die Qualifikation erworben wurde, und denjenigen im Vertragsstaat, in dem die Qualifikation angestrebt wird, *nachgewiesen werden kann* (Art. IV.1).

Soweit eine *Qualifikation nur den Zugang zu spezifischen Arten von Hochschuleinrichtungen oder Hochschulprogrammen in der Vertragspartei ermöglicht*, in der die Qualifikation erworben wurde, gewährt jede andere Vertragspartei dem Inhaber oder der Inhaberin dieser Qualifikation den *Zugang* zu ähnlichen spezifischen Hochschulprogrammen in ihren Universitäten, *sofern nicht ein wesentlicher Unterschied zwischen den Zugangsvoraussetzungen* in der Vertragspartei, in der die Qualifikation erworben wurde, und denjenigen in der Vertragspartei, in der die Anerkennung der Qualifikation angestrebt wird, *nachgewiesen werden kann* (Art. IV.3). *Soweit die Zulassung* zu bestimmten Hochschulprogrammen nicht nur von der Erfüllung allgemeiner Zugangsvoraussetzungen, sondern zusätzlich von der Erfüllung spezifischer Voraussetzungen abhängt, können die zuständigen Behörden der betreffenden Vertragspartei *auch von den Inhabern und Inhaberinnen der in anderen Vertragsparteien erworbenen Qualifikationen die Erfüllung der zusätzlichen Voraussetzungen verlangen* oder eine Bewertung vornehmen, ob die Bewerber oder Bewerberinnen mit in anderen Vertragsparteien erworbenen Qualifikationen gleichwertige Voraussetzungen erfüllen (Art. IV.4).

Die *Zulassung* zu einer bestimmten Universität oder einem bestimmten Programm innerhalb einer Universität *kann eingeschränkt oder selektiv erfolgen*. In diesen Fällen sollen die Zulassungsverfahren dergestalt sein, dass die Bewertung ausländischer Qualifikationen nach den *Grundsätzen der Gerechtigkeit und der Nichtdiskriminierung* erfolgt (Art. IV.6). In jedem Fall kann die Zulassung zu einer Universität vom Nachweis abhängig gemacht werden, dass der Bewerber oder die Bewerberin die *Unterrichtssprache oder die Unterrichtssprachen ausreichend beherrscht* (Art. IV.7).

Soweit eine *Anerkennungsentscheidung* auf den mit der Hochschulqualifikation nachgewiesenen Kenntnissen und Fähigkeiten beruht, erkennt jede Vertragspartei die in einer anderen Vertragspartei verliehenen Hochschulqualifikationen an, *sofern nicht ein wesentlicher Unterschied* zwischen der Qualifikation, deren Anerkennung angestrebt wird, und der entsprechenden Qualifikation in der Vertragspartei, in der die Anerkennung angestrebt wird, *nachgewiesen werden kann* (Art. VI.1).

Die in einer Vertragspartei erfolgte Anerkennung einer in einer anderen Vertragspartei ausgestellten Hochschulqualifikation hat den Zugang zu weiteren Hochschulstudien, einschliesslich der dazugehörigen Prüfungen und/oder zur Vorbereitung auf die Promotion zu denselben Bedingungen zur Folge, die für Inhaber und Inhaberinnen von Qualifikationen der Vertragspartei gelten, in der die Anerkennung angestrebt wird (Art. VI.3a).

Die Vertragsparteien sind durch *Empfehlungen, Erklärungen, Protokolle und Muster* für ein einwandfreies Verfahren zwar *nicht gebunden, bemühen sich jedoch nach Kräften, sie anzuwenden, die zuständigen Behörden auf sie hinzuweisen und ihre Anwendung anzuregen* (Art. X.2 Abs. 5).

8. Abkommen zwischen der Regierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland über die gegenseitige Anerkennung von Gleichwertigkeiten im Hochschulbereich

Nach diesem Abkommen werden auf Antrag einschlägige *Studienzeiten und Studienleistungen und Prüfungen gegenseitig angerechnet oder anerkannt* (Art. 3 Abs. 1). Studienzeiten, Studienleistungen und Prüfungen, die in Studiengängen an Hochschulen mit Promotionsrecht absolviert oder erbracht worden sind, werden für ein einschlägiges Studium an Hochschulen des jeweiligen anderen Landes, dessen Abschluss unmittelbar die Zulassung zum Promotionsverfahren ermöglicht, auf Antrag angerechnet oder anerkannt (Art. 3 Abs. 2). Eine Erklärung der Ständigen Expertenkommission lautet dahin, in Ergänzung zu Art. 3, der für herkömmliche Studiengänge weiter gelte, würden Studienzeiten, Studienleistungen und Teilprüfungen, die in Bachelor- oder Master-Hochschulstudiengängen absolviert oder erbracht worden seien, für ein einschlägiges Studium an einer Hochschule des jeweils anderen Staates auf Antrag anerkannt oder angerechnet.

Akademische Grade und Zeugnisse über Staatsprüfungen werden auf Antrag des Inhabers oder der Inhaberin im Hinblick auf ein weiter führendes Studium oder ein weiteres Studium sowie im Hinblick auf die Zulassung zum Promotionsverfahren an den Hochschulen des jeweils anderen Vertragspartners für dessen Studiengang ohne Zusatz- oder Ergänzungsprüfungen anerkannt, wenn und soweit der Inhaber dieser akademischen Grade bzw. des Zeugnisses über die Staatsprüfung im Staat der Verleihung zum weiterführenden Studium oder zum weiteren Studium oder zur Promotion ohne Zusatz- oder Ergänzungsprüfungen berechtigt ist (Art. 4). Hierzu liegt eine Erklärung der Ständigen Expertenkommission vor, wonach davon auszugehen ist, dass Art. 4 Satz 1 uneingeschränkt auch auf die gestuften Studiengänge im Rahmen des Bologna-Prozesses anwendbar sei. Das schliesse nicht aus, dass beim Übergang von einer Stufe/Ebene in die nächste Zugangsvoraussetzungen im anderen Staat vorgesehen seien, soweit sie ausschliesslich fachlicher Art seien und für jegliche Bewerberinnen und Bewerber in gleicher Weise gälten. Dies gelte auch bei der Eröffnung der Möglichkeit der Promotion durch den Studienabschluss. Die Zugangsvoraussetzungen seien inhaltlich zu umschreiben sowie in ECTS-Credits zu quantifizieren und gälten für alle Anwendungsfälle.

Regelungen über Zulassungsbeschränkungen aus Kapazitätsgründen, die für Studierende oder Absolventen der anderen Vertragspartei gelten, bleiben von diesem Abkommen unberührt (Art. 6 Abs. 2).

Für die *Beratung aller Fragen*, die sich aus diesem Abkommen ergeben, wird eine ständige *Expertenkommission* gebildet, die aus je bis zu sechs von den beiden Vertragsparteien zu nominierenden Mitgliedern besteht (Art. 7 Abs. 1). Die Ständige Expertenkommission wird auf Wunsch einer der beiden Vertragsparteien zusammentreten (Art. 7 Abs. 2).

9. Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Italienischen Republik über die gegenseitige Anerkennung von Gleichwertigkeiten im Hochschulbereich

Die Anerkennungsbestimmungen in diesem Abkommen *entsprechen im Wesentlichen denjenigen im Abkommen mit der Bundesrepublik Deutschland*. Regelungen über Zulassungsbeschränkungen im Gastland sind auch hier vorbehalten. Weiter besteht die Möglichkeit, die

Zulassung vom Nachweis der Beherrschung der an der Hochschule des Gastlandes gebräuchlichen Unterrichtssprache abhängig zu machen, sowie weitere allfällige Bedingungen oder besondere Anforderungen zu formulieren (Art. 6).

Die *richtige Auslegung und Umsetzung* dieses Abkommens wird durch *Sachverständige* sichergestellt, die von den Vertragsparteien ernannt werden; diese Sachverständigen haben Einsitz in den bestehenden bilateralen Konsultativorganen (Art. 9).

10. Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Österreich über die gegenseitige Anerkennung von Gleichwertigkeiten im Hochschulbereich

In materieller Hinsicht *entspricht dieses Abkommen denjenigen mit der Bundesrepublik Deutschland und Italien*. Auch hier sind Regelungen über die Zulassungsbeschränkungen aus Kapazitätsgründen vorbehalten, ebenso spezielle Bedingungen oder Anforderungen, die für Studierende oder Absolventinnen und Absolventen im andern Vertragsstaat gelten (Art. 5).

Für die *Beratung aller Fragen*, die sich aus diesem Abkommen ergeben, wird eine ständige *Expertenkommission* eingesetzt, die aus je bis zu sechs von den beiden Staaten zu nominierenden Mitgliedern besteht (Art. 6 Abs. 1). Die Ständige Expertenkommission tritt auf Wunsch eines der beiden Staaten zusammen (Art. 6 Abs. 2).

11. Rahmenabkommen zwischen den Rektorenkonferenzen der Schweiz und Frankreichs über die Anerkennung von Diplomen

Der Accord-cadre franco-suisse vom 10. September 2008 enthält im Wesentlichen vergleichbare Bestimmungen wie die drei bereits erwähnten bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Schweiz zwischen drei Nachbarstaaten.

Der Accord-cadre hat aber eine *andere Rechtsnatur*. Es handelt sich nicht um einen Staatsvertrag zwischen der Schweiz und Frankreich, sondern um ein Verwaltungsabkommen zwischen den Rektorenkonferenzen. Die rechtliche Verbindlichkeit ist insofern höher. Die Bestimmungen sind *rechtsverbindlich*.

12. Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit

Das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (*Freizügigkeitsabkommen*; nachfolgend FZA; SR 0.142.112.681) vom 21. Juni 1999 *ist für die hier zu prüfende Frage nicht von Bedeutung*.

Das FZA erfasst die Bestimmungen für die Hochschulzulassung nicht explizit (Art. 24, Anhang I). Diese Rechtsauffassung wird in einem Rechtsgutachten von Prof. Dr. Bernhard Ehrenzeller (in Zusammenarbeit mit lic. rer. publ. Annegret Reisner) zu Fragen der Verfassungsmässigkeit der vorgesehenen Massnahmen im Rahmen der Internationalisierungsstrategie der Universität St. Gallen, das im Auftrag des Rektorats der Universität St. Gallen erstellt worden ist und vom 5. September 2006 datiert, sowie in einer Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz vom 31. Juli 2006 an die Universität St. Gallen bestätigt. Das Bundesamt für Justiz weist jedoch darauf hin, für die Zukunft könne nicht ausgeschlossen werden, dass die Frage des Zugangs ausländischer Studierender im Rahmen neuer sektoraler Vertragsverhandlungen neu besprochen und unter Umständen unter den Anwendungsbereich des Freizügigkeitsabkommens subsummiert werde. Hierfür müsste aber der Wortlaut

des Abkommens geändert werden. Ob es dazu kommen werde und in der Folge Beschränkungen der Anzahl ausländischer Studierender mit Wohnsitz im Ausland gegen das Diskriminierungsverbot von Art. 2 des Freizügigkeitsabkommens verstossen würden, könne heute nicht vorausgesehen werden.

Der implizite Ausschluss der Studierenden aus dem Geltungsbereich des Freizügigkeitsabkommens ergibt sich aus Art. 24 Abs. 4 FZA. Danach wird eine Aufenthaltserlaubnis, deren Gültigkeit auf die Dauer der Ausbildung oder, wenn die Dauer der Ausbildung ein Jahr übersteigt, auf ein Jahr beschränkt ist, dem Studierenden erteilt, der nicht aufgrund einer anderen Bestimmung dieses Abkommens über ein Aufenthaltsrecht im Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei verfügt.

Falls Zulassungsbeschränkungen eingeführt werden, sind *Studierende aus dem EU-Raum unter sich aber jedenfalls gleich zu behandeln, unabhängig davon, aus welchem Mitgliedstaat sie stammen* (vgl. Gutachten Ehrenzeller mit Hinweisen).

13. Richtlinien für die koordinierte Erneuerung der Lehre an den universitären Hochschulen der Schweiz im Rahmen des Bologna-Prozesses (Bologna-Richtlinien)

Die *Richtlinien* für die koordinierte Erneuerung der Lehre an den universitären Hochschulen der Schweiz im Rahmen des Bologna-Prozesses (Bologna-Richtlinien) vom 4.12.2003 der Schweizerischen Universitätskonferenz *enthalten keine besonderen Regelungen für Studierende aus dem Ausland*. Was die *Zulassung zu den Master-Studiengängen* betrifft, ist für Studierende aus dem Inland und aus dem Ausland *Art. 3 massgebend*. Danach setzt die Zulassung zum Master-Studium grundsätzlich das Bachelor-Diplom einer Hochschule oder einen gleichwertigen Hochschulabschluss voraus (Abs. 1). *Inhaberinnen und Inhaber eines Bachelor-Diploms einer schweizerischen Universität werden zu den universitären Master-Studiengängen in der entsprechenden Fachrichtung ohne zusätzliche Anforderungen zugelassen* (Abs. 2). *Für die Überprüfung der Äquivalenz von Bachelor-Diplomen, die an anderen Hochschulen erworben worden sind, gilt der Grundsatz der Gleichbehandlung* (Abs. 4). *Die Universitäten können den Abschluss eines Master-Studiums vom Nachweis zusätzlicher Kenntnisse und Fähigkeiten abhängig machen, die im absolvierten Bachelor-Studium nicht erworben worden sind* (Abs. 5).

Dem *Kommentar zu Art. 3* ist zu entnehmen, dass es sich dabei um eine Mindestregelung handelt. *Die Universitätskantone bzw. die Universitäten können etwa für Inhaberinnen und Inhaber eines Bachelor-Diploms einer Fachhochschule, einer pädagogischen Hochschule oder einer ausländischen Universität ebenfalls die Zulassung zum Masterstudium ohne weitere Vorbedingungen vorsehen* (Kommentar Ziff. 1.2). Sodann wird ausgeführt, dass die *Zulassung von Inhaberinnen und Inhabern eines Bachelor-Diploms eines Vertragsstaates der Lissaboner Konvention nach dieser Konvention zu beurteilen sei*. Danach *bestehe Raum für die Überprüfung der Gleichwertigkeit der ausländischen Hochschulabschlüsse*. *Inhaberinnen und Inhaber des Bachelor-Diploms einer ausländischen Universität könnten die Freizügigkeitsregelung von Art. 3, Abs. 2 der Bologna-Richtlinien nicht ohne Weiteres beanspruchen* (Kommentar Ziff. 2.2). Weiter wird festgehalten, dass Bachelor-Diplome, die an schweizerischen oder ausländischen Universitäten erworben worden sind *bei der Überprüfung ihrer Gleichwertigkeit gleich behandelt werden* (Kommentar Ziff. 4).

14. Rechtliche Würdigung

14.1. Vorbemerkung

Zunächst soll erörtert werden, ob und wie weit die Staatsverträge zwischen der Schweiz und Partnerstaaten Beschränkungen der Zulassung von Studierenden aus dem Ausland bzw. von Studierenden mit ausländischen Reifezeugnissen und Studienabschlüssen ermöglichen (Ziff. 14.2.). Anschliessend sind die landesrechtlichen Anforderungen an Zulassungsbeschränkungen für solche Studierenden ins Licht zu rücken (Ziff. 14.3.). Vorausgeschickt sei, dass die Ausführungen sowohl für die Beschränkung der Zulassung zur universitären Hochschule insgesamt oder zu einzelnen Studienrichtungen gelten.

14.2. Staatsvertragliche Aspekte

Wie bereits in den Ausführungen zur Rechtsnatur und zum Verpflichtungsgehalt der internationalen Abkommen (Staatsverträge) erwähnt (vorn Ziff. 3), *enthalten die vorstehend skizzierten Übereinkommen keine für die Universitätskantone und die Universitäten unmittelbar verpflichtenden Bestimmungen. Angesprochen ist vor allem die Schweizerische Eidgenossenschaft.* Diese ist verpflichtet, den Bestimmungen der Abkommen bestmögliche Anwendung und Durchsetzung zu verschaffen. Da die Regelungskompetenz für die Universitäten aber primär bei den Kantonen liegt, kann ihnen der Bund nur sehr begrenzt Vorschriften machen. Anders ist die Rechtslage mit Bezug auf die ETHZ und die EPFL.

Die Abkommen enthalten sodann *keine verbindlichen Rechtsschutz-Mechanismen.* Es gibt lediglich Organe, die sich mit Auslegungsdifferenzen beschäftigen müssen, wenn ein Vertragsstaat dies beantragt. Deren Interpretation ist für die Vertragsstaaten aber nicht rechtsverbindlich. Diese Rechtslage hat der Bundesrat in seiner Botschaft über Massnahmen für die internationale Zusammenarbeit im Bereich der höheren Bildung und für die Mobilitätsförderung mit aller Deutlichkeit festgehalten (BBI 1990 1072 f.).

Als allgemeine Grundsätze, denen nachgelebt werden sollte, ergeben sich aus den internationalen Abkommen aber jedenfalls die Grundsätze der Gleichwertigkeit und die Gleichbehandlung der Abschlüsse bzw. der inländischen und ausländischen Studierenden. Davon abzuweichen ist rechtlich problematisch.

Im Rahmen der Beurteilung der Gleichwertigkeit eröffnen sich indessen erhebliche Spielräume. Mangelnde Gleichwertigkeit kann vor allem als Ausgangspunkt für zusätzliche Anforderungen im Sinne von zusätzlichen Nachweisen oder Prüfungen ausgenützt werden (zur Illustration vgl. Urteil des Tribunal administratif vom 28. Juni 2007 des Kantons Waadt, Erw. 2 b.bb.)

Eine Möglichkeit, aus den Geboten der Gleichbehandlung und der Gleichwertigkeit auszuweichen, eröffnet die in mehreren Abkommen (vgl. vorstehend Ziff. 4 ff.) vorbehaltene Möglichkeit, für den Zugang von ausländischen Studierenden Quoten einzuführen. Dabei ist die Rede von Quoten, die derzeit an den meisten Universitäten bereits überschritten sind (siehe Botschaft, BBI 1999 107 1f.). Anders als der bundesrätlichen Botschaft ist den parlamentarischen Beratungen dieser Botschaft keine Aussage zur Frage der Zulassung ausländischer Studierender zu schweizerischen Universitäten zu entnehmen (siehe Amtliches Bulletin des Ständerates 1990 926 ff.; Amtliches Bulletin des Nationalrates 1991 325 ff.). Das bedeutet gleichzeitig, dass die Eidgenössischen Räte Quoten nicht abgelehnt haben.

Im Abkommen mit der Bundesrepublik Deutschland ist eine weitere Einschränkungsmöglichkeit enthalten. Soweit an deutschen Universitäten Zusatz- oder Ergänzungsprüfungen für die Zulassung zum Studium bestehen, kann eine schweizerische Universität gleiche Prüfungen

verlangen. Dies gilt auch für die Zulassung zu Masterprogrammen, die zum Zeitpunkt des Abkommens noch nicht existierten.

Der Befund, dass Ausländerquoten möglich sind, wird übrigens durch einen Blick ins Ausland bestätigt. So wird jedenfalls auch für Deutschland noch in neueren Publikationen ohne Weiteres angenommen, dass für ausländische Studienbewerberinnen und Studienbewerber eine Quote festgelegt werden kann (siehe besonders WOLFGANG ZIMMERLING/ROBERT BREHM, Hochschulkapazitätsrecht, Köln/Berlin/Bonn/München 2003, S. 150 ff.). Von besonderem Interesse ist, dass Österreich die Studienplätze für Inhaberinnen und Inhaber von Reifezeugnissen aus anderen EU-Mitgliedstaaten auf 20 Prozent beschränkt hat (siehe CHRISTIAN RUHS, Zulässige Beschränkungen der Freizügigkeit der Studenten, in: Jürgen Buisch/Hedwig Unger (Hrsg.), Rechtsfragen des Europäischen Hochschulraumes, Wien 2009, S. 119 ff., bes. S. 126), was insbesondere mit Argumenten des finanziellen Gleichgewichts begründet wird. Angemerkt sei, dass sogar in den USA zwischen den Bundesstaaten Quoten und deutlich höhere Studiengebühren für Studierende von auswärts gehandhabt werden (siehe RUHS, S. 138 f.).

Man könnte versucht sein geltend zu machen, die *Lissabonner Konvention*, welche die früheren einschlägigen Abkommen suspendiert (Art. XI.4 Abs. 1a) enthalte keinen Hinweis mehr auf die Möglichkeit von Quoten. Es sei daher anspruchsvoller als die früheren Konventionen. Indessen figuriert in der Lissabonner Konvention doch eine Bestimmung, die im Lichte der früheren Abkommen als Quotenvorbehalt interpretiert werden kann, nämlich Art. IV.6. Danach kann die Zulassung zu einer bestimmten Hochschuleinrichtung oder einem bestimmten Programm innerhalb einer solchen Einrichtung eingeschränkt sein oder selektiv erfolgen. In Fällen, in denen die Zulassung zu einer Hochschuleinrichtung und/oder einem Programm selektiv erfolgt, sollen die *Zulassungsverfahren dergestalt sein, dass die Bewertung ausländischer Qualifikationen nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit und Nicht-Diskriminierung gewährleistet ist*. Diese Bestimmung steht zwar im Abschnitt IV über die Anerkennung von Qualifikationen, die den Zugang zur Hochschulbildung ermöglichen, und nicht auch im Abschnitt VI über die Anerkennung von Hochschulqualifikationen wie Bachelorabschlüsse. Vor dem Hintergrund der suspendierten Konventionen kann diese Bestimmung aber nicht bedeuten, dass Studierende aus dem Ausland bzw. Studierende mit ausländischen Reifezeugnissen und Studienabschlüssen in jedem Fall gleich behandelt werden müssten wie inländische Studierende. Gefordert kann einzig sein, *dass solche Studierende innerhalb der gesetzten Quote unter sich nach Nationalität nicht diskriminiert werden dürfen*.

Im Übrigen haben Mitgliedstaaten der Lissabonner Konvention wie die Schweiz die Möglichkeit, von den Bewerberinnen und Bewerbern *ausreichende Kenntnisse der Unterrichtssprache oder der Unterrichtssprachen* zu verlangen (Art. IV.7).

Aus den vorstehenden Ausführungen folgt, dass die universitären Hochschulen in der Schweiz Studierende aus dem Ausland bzw. Studierende mit ausländischen Reifezeugnissen und Studienabschlüssen mit Bezug auf die Zulassung zu Masterstudien aufgrund der für die Schweiz massgebenden internationalen Abkommen grundsätzlich gleich wie inländische Studierende behandeln müssen. Es gilt darüber hinaus und vor allem der Grundsatz der Gleichwertigkeit von universitären Abschlüssen und damit auch von Bachelorabschlüssen. Im Rahmen der Beurteilung der Gleichwertigkeit gibt es einen erheblichen Spielraum. Insbesondere kann mit Auflagen verlangt werden, dass fehlende Kenntnisse und Kompetenzen noch vor dem Abschluss des Masterstudiums erworben werden.

Können unter Ausnützung des Spielraums im Rahmen der Beurteilung der Gleichwertigkeit keine oder keine so weitgehenden Auflagen gemacht werden, dass die Nachfrage nach Studienplätzen im angestrebten Ausmass sinkt, so können die Universitätskantone für ihre Universitäten und der Bund für seine Technischen Hochschulen nötigenfalls eine Quote für die Zulassung von Studierenden aus den Vertragsstaaten einführen, sofern Kapazitätsargumente gegen die freie Zulassung sprechen.

Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass der Erläuternde Bericht zur Lissabonner Konvention Quoten aufgrund der Nationalität nicht in den Vordergrund rückt. Er lautet für Art. IV.6 wie folgt:

„This article acknowledges the fact that selective admission increasingly seems to be the norm in a large number of countries in the European Region. Admission to a higher education institution, or to certain programmes at a higher education institution, may be limited because of financial considerations, for reasons of capacity, to limit the number of practitioners of certain professions or for other reasons without infringing on an individual's right to recognition of his or her qualifications giving access to higher education in general or to a specific higher education programme. The system set up to administer selective admission may vary from one country to another. Admission systems may operate at national, sub-national, institutional and/or other levels. Various kinds of selective admission systems, such as *numerus clausus*, are frequently used.

The implementation of a selective admission system should, however, be non-discriminatory. Specifically, holders of qualifications issued in another Party should not be excluded only because of the origin of their qualifications. The evaluation of qualifications issued in another Party should be carried out according to the principles of fairness and non-discrimination described in Section III.

It is nonetheless noted that in certain limited cases, citizenship or residency may be a decisive criterion for admission to certain types of higher education, such as to military academies or to higher education the exclusive purpose of which is to prepare the students for certain other functions limited to citizens of the country concerned. In some countries, this could be the case for courses of study preparing for careers in the civil service, or in certain branches of the civil service, if citizenship is a precondition for obtaining a post in the civil service, or in the branch(es) of the civil service for which the courses of study prepare. In some countries, access to certain very costly study programmes, such as medicine, may also be subject to citizenship and/or residency requirements.“

Dieser Bericht ist indessen nicht rechtsverbindlich. Und die Schweiz kann ihn im Licht der früheren Abkommen, die durch das Lissabonner Abkommen suspendiert sind, interpretieren. Danach sind Ausländerquoten zulässig. Als relevantes Kriterium für die Einführung einer Ausländerquote kann insbesondere das Finanzierungssystem thematisiert werden (dazu hinten Ziff. 14.3). Die freie gegenseitige Zulassung beruht nicht zuletzt auf der Annahme, dass sich die Mobilität der Studierenden zwischen den Vertragsstaaten in einem gewissen Gleichgewicht hält, so dass sich auch die finanziellen Belastungen nicht fundamental verschieben. Wie bereits erwähnt, führen auch in Österreich solche Überlegungen zur Festlegung einer EU-Ausländerquote von 20 Prozent.

Der Präzisierung bedarf die Verwendung des Begriffspaares „Studierende aus dem Ausland bzw. Studierende mit ausländischen Reifezeugnissen und Studienabschlüssen“: Die einschlägigen Konventionen sind in der Begriffsverwendung nicht einheitlich. Auszugehen ist aber davon, dass die Anerkennung der Gleichwertigkeit der ausländischen Reifezeugnisse und Studienabschlüsse das Regelungsziel ist. Hingegen kommt es nicht auf die abkommensrechtlich nicht auf die Nationalität der Inhaberin oder des Inhabers eines solchen Ausweises an. Im vorliegenden Zusammenhang steht indessen nicht die Frage nach der Gleichwertigkeit im Vordergrund, sondern die Frage nach der Möglichkeit der Einführung von quantitativen Zulassungsbeschränkungen. Dazu sind den Abkommen keine ausdrücklichen Kriterien zu entnehmen. Man wird aber davon auszugehen haben, dass die Gleichbehandlung der Studierenden aus dem Ausland bzw. mit ausländischen Reifezeugnissen und Studienabschlüssen unter sich Ziel der Abkommen ist. Es sollen aufgrund des Lissabonner Abkommens z.B. Studierende aus Deutschland bzw. mit deutschen Ausweisen nicht anders behandelt werden als Studierende aus anderen Abkommensstaaten. Das Fehlen von weitergehenden Kriterien für die quantitative Beschränkung der Zulassung von Studierenden aus dem Ausland bzw. mit ausländischen Ausweisen bedeutet, dass für die Festlegung der Krite-

rien das Landesrecht entscheidend ist. Diesem sind die nachfolgenden Ausführungen gewidmet.

14.3. Landesrechtliche Aspekte

Die *landesrechtliche Umsetzung* der vorstehend ermittelten staatsvertraglichen Möglichkeiten setzt – mindestens auf den ersten Blick – eine *ausdrückliche und hinreichend bestimmte Grundlage in den kantonalen Universitätsgesetzen bzw. im ETH-Gesetz* voraus (siehe dazu etwa die Urteile des Bundesgerichtes in BGE 103 Ia 380, 121 I 22, 125 I 175). Indessen ist zu bedenken, dass das *Legalitätsprinzip für den Numerus clausus bisher stets für inländische Studierende im Streit lag*. Das Bundesgericht hatte sich noch nie mit einer Beschwerde von Studierenden aus dem Ausland zu befassen. Diesbezüglich lässt sich wie folgt argumentieren:

Das Bundesgericht hat das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage für einen Numerus clausus an Universitäten im Zusammenhang mit der Ausdehnung des Legalitätsprinzips auf die so genannte Leistungsverwaltung formuliert. *Re vera* geht es beim Numerus clausus aber nicht um eine Leistung, sondern um die Verweigerung einer Leistung. Diesbezüglich lässt sich die These vertreten, dass Studierende aus dem Ausland bzw. Studierende mit ausländischen Reifezeugnissen und Studienabschlüssen, die sonst keinen Bezug zur Schweiz haben, keinen Anspruch auf Leistungen schweizerischer Universitäten haben. Dies folgt daraus, dass weder der Bund für die ETHZ und die EPFL noch die Kantone für ihre Universitäten aus den hier fraglichen internationalen Abkommen oder aus einem anderen Rechtstitel verpflichtet sind, Studierenden aus dem Ausland Studienplätze – weit unter den dafür entstehenden Kosten – anzubieten. Die Beschränkung des Zugangs für solche Studierende wird durch keinen Rechtstitel gehemmt, der die Anwendung des Legalitätsprinzips erfordern würde.

Weiter verschafft im vorliegenden Zusammenhang auch das *Gleichbehandlungsgebot* nach Art. 8 Abs. 1 BV keinen Schutz. Personen aus dem Ausland, die keinen Bezug zur Schweiz aufweisen, können sich nicht auf die Gleichbehandlung berufen, um in der Schweiz unter Berufung auf das Gleichbehandlungsgebot Leistungen zu beanspruchen. Dies folgt daraus, dass die Schweiz ein Finanzierungssystem kennt, das die Kosten der universitären Hochschulen entweder primär dem Bund (ETHZ und EPFL) oder den Kantonen (kantonale Universitäten) überantwortet. Die Kantone haben eine Vereinbarung abgeschlossen, wonach die Herkunftskantone für ihre Angehörigen Finanzierungsbeiträge entrichten. Es handelt sich um die Interkantonale Universitätsvereinbarung vom 20. Februar 1997 (IUV). Deren Art. 3 bestimmt, dass die zahlungspflichtigen Kantone den Universitätskantonen einen jährlichen Beitrag an die Ausbildungskosten ihrer Kantonsangehörigen entrichten (Abs. 1). Die Universitätskantone gewähren den Studierenden, Studienanwärterinnen und Studienanwärtern aus allen Vereinbarungskantonen die gleiche Rechtsstellung wie denjenigen des eigenen Kantons (Abs. 2).

Für die Rechtsauffassung, wonach sich Personen aus dem Ausland ohne Anknüpfung an die Schweiz nicht auf das Gleichbehandlungsgebot berufen können, lassen sich auch Anhaltspunkte in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung finden:

Das Bundesgericht hat Ungleichbehandlungen unter Hinweis auf die unterschiedliche Verankerung von Personen aus dem In- und Ausland zugelassen, so namentlich mit Bezug auf die Höhe von Jagdgebühren. Diesbezüglich argumentierte das Bundesgericht, wer in der Schweiz wohne und unter anderem als Steuerzahler die Lasten des Bundesstaates mitzutragen helfe, stehe in einem anderen Verhältnis zum Kanton als derjenige, der seinen Wohnsitz in einem ausländischen Staat habe; es sei daher vertretbar, diese letztere Gruppe gegenüber Bewerbern mit Wohnsitz in einem andern Kanton noch stärker zu belasten (BGE 119 Ia 128). Gegenüber Studierenden aus dem Ausland bzw. Studierenden mit ausländischen Reifezeug-

nissen und Studienabschlüssen lässt sich ähnlich argumentieren. Angemerkt sei an dieser Stelle, dass von solchen Studierenden mit dieser Begründung ohne Weiteres auch höhere Studiengebühren als von inländischen Studierenden verlangt werden könnten.

Eine mittelbare Bestätigung der Rechtsauffassung, wonach sich Studierende aus dem Ausland bzw. Studierende mit ausländischen Reifezeugnissen und Studienabschlüssen nicht auf das Gleichbehandlungsgebot berufen können, liefert die Rechtsprechung zum Opferhilfegesetz (OHG, SR 312.5). Diesbezüglich hat das Bundesgericht entschieden, dass Personen aus dem Ausland gestützt auf das OHG keine Ansprüche geltend machen können. Der Anspruch gemäss Art. 3 Abs. 4 Satz 2 OHG sei dem blossen Gesetzeswortlaut nach weder von Wohnsitz oder Nationalität des Opfers noch vom Begehungs- und Erfolgsort der Straftat abhängig. Für die Anspruchsberechtigung sei vom Sinn und Zweck der Hilfe nach Art. 3 OHG auszugehen und darauf abzustellen, ob diese in der Schweiz benötigt werde (BGE 122 II 315 E. 2.a S. 318). In einem anderen Entscheid führt das Bundesgericht aus, das Opfer einer im Ausland erlittenen Straftat habe keinen Anspruch auf Übernahme von Kosten gemäss Art. 3 Abs. 4 OHG, wenn es im Tatzeitpunkt keine Beziehung zur Schweiz hatte (BGE 126 II 228 E. 2 und 3 S. 230 ff.).

Demnach lässt sich argumentieren, dass Studierende aus dem Ausland bzw. Studierende mit ausländischen Reifezeugnissen oder Studienabschlüssen vor der Zulassung zum Studium keinen Bezug zur Schweiz haben, der ihnen denselben Rechtsschutz durch das Legalitätsprinzip und das Gleichbehandlungsgebot vermittelt, wie er Personen im Inland zusteht. Daher kann die Zulassung zur Universität verweigert werden, ohne dass diese Verweigerung einer gesetzlichen Grundlage bedürfte und ohne dass sie das Gleichbehandlungsgebot verletzen würde. Daran ändern die hier fraglichen internationalen Vereinbarungen nichts, weil diese vorsehen, dass aus Kapazitätsgründen Beschränkungen eingeführt werden können. Auf welcher Regelungsstufe solche Beschränkungen einzuführen seien, legen diese Abkommen (richtigerweise) nicht fest. Die Antwort ist ausschliesslich aufgrund des Landesrechts zu geben.

Die vorstehenden Überlegungen gelten nicht für Personen mit ausländischen Reifezeugnissen und Studienabschlüssen, für welche ein Kanton Beiträge nach der IUV leisten muss bzw. im Fall von Studierenden an der ETHZ oder der EPFL beim Wechsel an eine kantonale Universität leisten müsste. Diese Studierenden können Gleichbehandlung mit den schweizerischen Studierenden beanspruchen.

Die vorstehenden Überlegungen gelten weiter nicht im selben Mass für *Studierende aus dem Ausland bzw. Studierende mit ausländischen Reifezeugnissen oder Studienabschlüssen, die bereits zum Studium zugelassen sind* und in der Schweiz weilen. Ihnen gegenüber wäre es nicht fair, nachträglich Zugangsbeschränkungen zu handhaben. Auch wenn damit keine unzulässige echte Rückwirkung verbunden wäre, sondern lediglich (aber immerhin) eine prinzipiell zulässige unechte Rückwirkung (siehe dazu etwa ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich 2010, Rz. 329 ff.), so wäre es doch stossend, wenn Studierende aus dem Ausland, die bereits in die Schweiz umgezogen sind und an einer universitären Hochschule der Schweiz zugelassen sind und studieren, nachträglich Beschränkungen unterstellt würden. Es müsste mindestens eine angemessene Übergangsfrist eingeräumt werden, damit sich solche Studierende neu orientieren könnten. Es wäre unter diesen Umständen auch fragwürdig, solche Studierende mit einem Bachelorabschluss einer schweizerischen universitären Hochschule nicht zum Masterstudium zuzulassen.

Unter diesen Umständen lässt sich per Saldo die Auffassung vertreten, dass die Einführung einer Quote für Studierende aus dem Ausland bzw. für Studierende mit ausländischen Reifezeugnissen und Studienabschlüssen auf der Stufe einer Verordnung eingeführt werden kann, soweit Kapazitätsüberlegungen eine solche Beschränkung nötig machen.

Was die Bologna-Richtlinien der SUK betrifft, müsste Art. 3 ergänzt werden, damit Bund und Kantone für ihre universitären Hochschulen bzw. für einzelne ihrer Studienrichtungen eine Ausländerquote einführen könnten. Dieser Anpassungsbedarf mag überraschen, wenn man bedenkt, dass die Universität St. Gallen aufgrund ihres Hochschulgesetzes seit Langem eine Ausländerquote von 25 % handhabt. Es scheint, dass dieser Umstand beim Erlass der Bologna-Richtlinien nicht veranschlagt worden ist. Jedenfalls hat bisher niemand die Zulässigkeit der St. Galler Regelung unter Hinweis auf Art. 3 der Bologna-Richtlinien der SUK in Frage gestellt. Die Ergänzung der Bologna-Richtlinien könnte als Art. 6 Abs. 5 eingefügt werden und etwa wie folgt lauten:

Art. 3 Abs. 6

Die Universitäten können die Zulassung auch von ausländischen Studierenden mit einem äquivalenten ausländischen Bachelorabschluss zum Masterstudium beschränken und eine Quote einführen, soweit dies aus Kapazitätsgründen für einzelne oder für die Gesamtheit der angebotenen Studienrichtungen erforderlich ist. Die Quote muss mindestens xx % der inländischen Studierenden betragen. Die Auswahl der Studierenden im Rahmen der Quote ist anhand der Qualifikationen für das Masterstudium wie namentlich von Mindestnoten zu treffen.

Diese Formulierung würde es den dem Bund und den Kantonen ermöglichen, in ihren Regelungen Studierende mit Schweizer Bürgerrecht und ausländische Studierende mit Wohnsitz in der Schweiz von einer quantitativen Zulassungsbeschränkung auszunehmen. Diese Differenzierungsmöglichkeit ist im „Können“ angelegt. Es ist kein „Müssen“.

Da bis heute kein Streitfall der hier erörterten Art zu entscheiden war und auch die Rechtsliteratur dazu keine vertiefte Analyse enthält, besteht ein gewisses Risiko, dass die vorstehend entwickelte Rechtsauffassung von den zuständigen Gerichten nicht übernommen würde. Es ist daher empfehlenswert, dass diejenigen Träger von universitären Hochschulen, welche angesichts von Kapazitätsproblemen die Möglichkeit der Beschränkung der Zulassung im vorstehenden Sinn einführen möchten, eine gesetzliche Grundlage schaffen. Eine solche Bestimmung könnte in teilweiser Anlehnung an die Regelung des Gesetzes über die Universität St. Gallen (Art. 30^{bis} Abs. 3; sGS 217.11) etwa wie folgt lauten:

Die Zahl der ausländischen Studierenden mit äquivalenten ausländischen Reifezeugnissen oder Studienabschlüssen kann aus Kapazitätsgründen beschränkt werden. Der Bundesrat (im Bund) bzw. der Regierungsrat (im Kanton) (Alternative: Universitätsrat bzw. ETH-Rat) setzt den Anteil im Verhältnis zur Zahl der inländischen Studierenden fest. Die Selektion erfolgt nach Qualifikationsmerkmalen wie namentlich nach Mindestnoten.

Diese Formulierung würde es dem Bund und den Kantonen wiederum ermöglichen, in ihren Regelungen Studierende mit Schweizer Bürgerrecht und ausländische Studierende mit Wohnsitz in der Schweiz von einer quantitativen Zulassungsbeschränkung auszunehmen. Diese Differenzierungsmöglichkeit ist im „Können“ angelegt. Es ist kein „Müssen“.

15. Ergebnis

Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich, dass der Zugang von Studierenden aus dem Ausland bzw. Studierenden mit ausländischen Vorbildungsausweisen an die universitären Hochschulen der Schweiz beschränkt werden kann, soweit sich solche Beschränkungen aus Kapazitätsgründen als notwendig erweisen. Die internationalen Abkommen, denen die Schweiz beigetreten ist, stehen solchen Regelungen nicht entgegen. Die Einführung von Quoten für Studierende aus Partnerstaaten ist möglich. Die landesrechtlichen Anforderungen an die gesetzliche Grundlage und die Gleichbehandlung greifen in diesen Fällen nicht im selben Mass, wie das für Beschränkungen des Zugangs von Studierenden aus dem Inland der Fall wäre. Es lässt sich die Auffassung vertreten, dass eine Zugangsbeschränkung für ausländische Studierende mit ausländischen Reifezeugnissen und Studienabschlüssen keine ausdrückliche formell-gesetzliche Grundlage braucht, sondern dass eine Verankerung auf

Verordnungsebene genügt, weil die Schweiz angesichts des Finanzierungssystems der universitären Hochschulen nicht verpflichtet ist, solche Studierende aufzunehmen. Das Finanzierungssystem ist auch ein sachlicher Grund für die Abweichung vom Gleichbehandlungsgebot. Die kantonalen Universitäten sowie die ETHZ und die EPFL sind aus keinem Rechtstitel verpflichtet, ausländische Studierende mit ausländischen Reifezeugnissen und Studienabschlüssen zu Studiengebühren auszubilden, die weit unter den tatsächlichen Kosten liegen.

Von Beschränkungen des Zugangs auszunehmen sind grundsätzlich ausländische Studierende mit ausländischen Reifezeugnissen und Studienabschlüssen, die bereits an einer universitären Hochschule der Schweiz zugelassen sind und die dort bereits studieren. Diesen Studierenden gegenüber wäre die Anwendung einer Beschränkungsregelung nicht fair. Es müsste mindestens eine angemessene Übergangsfrist eingeräumt werden, damit sich solche Studierende neu orientieren könnten.

Wer für die einzelne Universität bzw. für die ETHZ und die EPFL zur Einführung von Zugangsbeschränkungen für ausländische Studierende mit ausländischen Reifezeugnissen und Studienabschlüssen zuständig ist, ergibt sich nicht aus den internationalen Abkommen, sondern aus den Rechtsgrundlagen der einzelnen universitären Hochschule.

Die landesrechtliche Umsetzung von Zulassungsbeschränkungen für ausländische Studierende mit ausländischen Reifezeugnissen und Studienabschlüssen bedarf einer Anpassung von Art. 3 Abs. 3 der Bologna-Richtlinien der SUK. Weiter ist dafür eine vorgängige oder nachträgliche Ergänzung der kantonalen Universitätsgesetze sowie des ETH-Gesetzes mindestens empfehlenswert.

Im Namen der Expertengruppe



Prof. Dr. iur. Paul Richli