



Abteilung II
B-388/2022

Urteil vom 17. August 2023

Besetzung

Richter Francesco Brentani (Vorsitz),
Richter Jean-Luc Baechler, Richter Pascal Richard,
Gerichtsschreiber Benjamin Märkli.

Parteien

A. _____,
Beschwerdeführerin,

gegen

Schweizerischer Akkreditierungsrat,
vertreten durch Rechtsanwalt Maurice M. Ruckstuhl,
Liblin & Ruckstuhl / Avocats - Rechtsanwälte,
Vorinstanz.

Gegenstand

Zulassung zur institutionellen Akkreditierung;
Verfügung vom 24. September 2021.

Sachverhalt:**A.**

Die A. _____ (im Folgenden: Beschwerdeführerin) mit Sitz in [...] ist eine private Anbieterin von Studiengängen für [...].

B.

B.a Am 25. März 2020 stellte die Beschwerdeführerin beim Schweizerischen Akkreditierungsrat (nachfolgend: Vorinstanz) ein von der Formularvorlage abweichendes Gesuch um institutionelle Akkreditierung als Universität. Am 26. November 2020 stellte die Beschwerdeführerin ein – diesmal der Formularvorlage entsprechendes – neues Gesuch um institutionelle Akkreditierung als Universität.

B.b In der Folge beauftragte die Vorinstanz am 27. April 2021 die Schweizerische Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung (im Folgenden: AAQ) mit der Prüfung der Eintretensvoraussetzungen für die institutionelle Akkreditierung.

B.c Die AAQ empfahl der Vorinstanz mit Bericht zum Eintreten vom 20. August 2021 nicht auf den Antrag der Beschwerdeführerin einzutreten. Sie begründet dies damit, dass infolge widersprüchlicher Hinweise in den Unterlagen die Zuordnung zu einem Hochschultyp (Kriterium b) nicht möglich sei und die Unterlagen nicht geeignet seien, die Regelung der Zulassung zur ersten Studienstufe zu belegen (Kriterium c). Weiter liessen die Unterlagen weder verlässliche Schlussfolgerungen zur Infrastruktur noch solche zum Personal (Kriterium f) und über die Ressourcen zu (Kriterium h).

B.d Mit Entscheid vom 24. September 2021 liess die Vorinstanz die Beschwerdeführerin nicht zum Verfahren der institutionellen Akkreditierung zu, da die Unterlagen der Beschwerdeführerin nicht geeignet seien, die Erfüllung der genannten vier Kriterien b, c, f und h glaubhaft zu machen. Zur Begründung stützte sie sich vollumfänglich auf den Bericht zum Eintreten vom 20. August 2021.

B.e Am 12. Januar 2022 stellte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin den Zulassungsentscheid vom 24. September 2021 sowie den Bericht zum Eintreten der AAQ vom 20. August 2021 zu.

C.

C.a Gegen diesen Entscheid erhob die Beschwerdeführerin mit Eingabe vom 24. Januar 2022 (Posteingang am 31. Januar 2022; vorab per Fax am 26. Januar 2022) Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und stellte mit Verweis auf die Corona-Pandemie eine zeitnahe Beschwerdebegründung in Aussicht.

C.b Mit Eingabe vom 11. Februar 2022 ([...]) reichte die Beschwerdeführerin die Beschwerdebegründung nach.

Die anwaltlich nicht vertretene Beschwerdeführerin beantragt sinngemäss die Aufhebung des angefochtenen Entscheids und die Zulassung zum Verfahren der institutionellen Akkreditierung. Zusammengefasst bringt sie als Begründung vor, dass alle bei der Beschwerdeführerin tätigen Professoren über eine Promotion für die Lehre und die Habilitation für die Betreuung von Doktoranden verfügten, die Forschung nicht rein anwendungsorientiert sei und ohne Maturität oder "Aufnahmeprüfung" der Zugang zur ersten Studienstufe nicht möglich sei. Die Infrastruktur sei "adäquat und erfolgreich", ansonsten keine neuen Studierende das Studium bei der Beschwerdeführerin beginnen würden. Wenn eine Hochschule [...] kontinuierlich erfolgreich sei, müsse von der grundsätzlichen Tragfähigkeit ausgegangen werden. Zudem realisiere die Hochschule seit dem Jahr 2013 ununterbrochen Gewinn. Sie schlage die Beauftragung einer anderen Akkreditierungsagentur vor.

C.c Mit Vernehmlassung vom 27. Juni 2022 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde.

Sie bringt im Wesentlichen vor, dass die Beschwerdeführerin eine von der Schweiz anerkannte Akkreditierungsagentur zu wählen habe. Die Beschwerdeführerin habe darzulegen, ob sie als universitäre Hochschule oder Fachhochschule zu subsumieren sei. Die Beschwerdeführerin weise universitäre Charakteristika auf und biete den universitären Hochschulen vorbehaltenen Abschluss in [...] an. Jedoch betreibe die Beschwerdeführerin ausdrücklich praxisorientierte Forschung und Lehre, was auf eine Fachhochschule hinweise. Ebenfalls würden im eingereichten Zulassungsreglement unter den Eignungsvoraussetzungen sowohl die Maturität als auch die Fachmaturität zugelassen. Weiter ermöglichten die vorgelegten Unterlagen nur einen ungefähren Überblick über den Standort der sich in der Schweiz befindlichen Infrastruktur und des Personals, jedoch nicht

über deren konkrete Zusammensetzung und Organisation. Dass die Beschwerdeführerin weiter Bilanzen und geprüfte Jahresabschlüsse nur an die Steuerbehörden aushändige, stehe in einem direkten Widerspruch zum "Grundsatz der (finanziellen) Transparenz".

C.d Mit Replik vom 14. Oktober 2022 hält die Beschwerdeführerin sinngemäss an ihren Rechtsbegehren fest. Sie führt darin im Wesentlichen aus, dass sämtliche von der Vorinstanz anerkannten Akkreditierungsagenturen für eine "alternative Akkreditierung" ungeeignet seien. Für den Standort Schweiz sei die Schweizerische Akkreditierungsstelle (SAS) und für den Campus [...] (in Deutschland) die Deutsche Akkreditierungsstelle (DAkKS) zuständig. Die Beschwerdeführerin habe die AAQ nicht als Akkreditierungsagentur beauftragt, weil diese eine "Akkreditierung mit Besonderheiten" abgelehnt habe.

C.e Die Vorinstanz hält mit ihrer Duplik vom 6. Dezember 2022 an den Ausführungen in der Beschwerdeantwort fest. Im Wesentlichen macht sie geltend, die SAS sei nicht für die Akkreditierung von Hochschulen zuständig, welche sich im Rahmen des Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetzes als Fachhochschule oder Universität akkreditieren lassen wollen. Da die Beschwerdeführerin sich als "Universität" akkreditieren lassen möchte, führe "der Weg über die institutionelle Akkreditierung gemäss HFKG". Aufgrund der gesetzlichen Grundlagen sei in der Schweiz keine "alternative Akkreditierung" möglich. Die Beschwerdeführerin habe mit Gesuch vom 26. November 2020 ausdrücklich die AAQ als Akkreditierungsagentur ausgewählt.

C.f Auf diese und die weiteren Vorbringen der Parteien wird, soweit entscheidewesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen näher eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Im angefochtenen Entscheid beschliesst die Vorinstanz, die Beschwerdeführerin nicht zum Verfahren der institutionellen Akkreditierung zuzulassen. Dieser Entscheid ist eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Bst. c des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021). Das Bundesverwaltungsgericht ist somit für die Beurteilung der

vorliegenden Streitsache zuständig (Art. 31 und Art. 33 Bst. h des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]).

1.2 Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Änderung oder Aufhebung (Art. 48 Abs. 1 VwVG).

1.3 Da die Vorinstanz die angefochtene Verfügung vom 24. September 2021 erst mit einem Begleitschreiben vom 12. Januar 2022 der Beschwerdeführerin zugestellt hat, ist selbst die nachgereichte Beschwerdebegründung vom 11. Februar 2022 ([...]) noch exakt innert Beschwerdefrist erfolgt. Die Beschwerdefrist wurde somit eingehalten (Art. 50 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 3 und Art. 21 Abs. 1 VwVG). Die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 52 Abs. 1 VwVG). Der Kostenvorschuss wurde fristgerecht bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG) und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind erfüllt (Art. 44 ff. VwVG). Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2.

2.1 Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht können die Verletzung von Bundesrecht (einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens), die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts sowie die Unangemessenheit der angefochtenen Verfügung gerügt werden (Art. 49 VwVG).

2.2 Der Bund sorgt zusammen mit den Kantonen für die Koordination, die Qualität und die Wettbewerbsfähigkeit des gesamtschweizerischen Hochschulbereichs (Art. 63a Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]; Art. 1 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 30. September 2011 über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich [Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20]). Zu diesem Zweck schafft dieses Gesetz die Grundlagen für die Qualitätssicherung und die Akkreditierung (Art. 1 Abs. 2 Bst. b HFKG). Für die Akkreditierung privater Universitäten, Fachhochschulen, pädagogischer Hochschulen und anderer privater Institutionen des Hochschulbereichs gelten die Bestimmungen des 5. Kapitels (Art. 27–35) und des 9. Kapitels (Art. 62–65) dieses Gesetzes (Art. 2 Abs. 4 Satz 1 HFKG). Der SAR 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 HKFG). Akkreditiert werden Hochschulen und andere Institutionen des Hochschulbereichs (institutionelle Akkreditierung) (Art. 28 Abs. 1 Bst. a HKFG). Die Voraussetzungen für die institutionelle Akkreditierung sind in Art. 30 Abs. 1 HKFG geregelt. Der Hochschulrat konkretisiert die Voraussetzungen in einer Verordnung (Art. 30 Abs. 2 Satz 1 HKFG). Die Verordnung des Hochschulrates über die Akkreditierung im Hochschulbereich vom 28. Mai 2015 (Akkreditierungsverordnung HKFG; SR 414.205.3) legt die Voraussetzungen für die Zulassung zum Akkreditierungsverfahren fest (Art. 1 Bst. a Akkreditierungsverordnung HKFG). Eine Hochschule oder eine andere Institution des Hochschulbereichs wird zur institutionellen Akkreditierung zugelassen, wenn sie mit geeigneten Dokumenten glaubhaft macht, dass sie die Voraussetzungen nach Artikel 4 Akkreditierungsverordnung HKFG erfüllt. Sind die Voraussetzungen erfüllt, so entscheidet der Akkreditierungsrat auf Eintreten und leitet die Unterlagen zur Prüfung an die Akkreditierungsagentur weiter. Sind sie nicht erfüllt, so trifft der Akkreditierungsrat einen Nichteintretensentscheid (Art. 10 Abs. 1 Akkreditierungsverordnung HKFG). Vorliegend ist der Entscheid der Vorinstanz betreffend die Nichtzulassung der Beschwerdeführerin zum Verfahren der institutionellen Akkreditierung angefochten.

3.

Die Beschwerdeführerin beantragt infolge von "Besonderheiten" (primär aufgrund des Fernunterrichts) eine von den soeben erwähnten rechtlichen Grundlagen abweichende "alternative Akkreditierung". Weiter sei die AAQ nicht als Akkreditierungsagentur geeignet, weil sie eine "alternative Akkreditierung" abgelehnt habe. Zudem seien die Voraussetzungen für die Zulassung zur institutionellen Akkreditierung erfüllt. Im Folgenden wird in einem ersten Schritt geprüft, ob vorliegend eine andere Akkreditierungsagentur als die AAQ für die Durchführung des Akkreditierungsverfahrens zuständig ist (E 3.3 ff.) sowie ob eine beantragte "alternativen Akkreditierung" im Sinne der beschwerdeführerischen Vorbringen zulässig ist (E. 3.6). In einem zweiten Schritt ist zu prüfen, ob die umstrittenen Voraussetzungen für die Zulassung zur institutionellen Akkreditierung erfüllt sind (nachfolgend E. 4).

3.1 Die Beschwerdeführerin beantragt sowohl vor der Vorinstanz wie auch vor dem Bundesverwaltungsgericht eine "alternative institutionelle Akkreditierung". Die Vorinstanz habe ohne Rückfrage an die Beschwerdeführerin

die AAQ zur Erstellung des Berichts zum Eintreten beauftragt. Die Vorinstanz und die "nicht unabhängige" AAQ seien für die "Erstellung einer passenden internationalen Akkreditierung mit Besonderheiten" nicht geeignet, weil diese nur Akkreditierungen für öffentlich betriebene schweizerische kantonale Hochschulen gemäss HFKG durchführen könne. Deshalb sei die von der DAkkS akkreditierte "Deutsche Zertifizierung in Bildung und Wirtschaft GmbH" als Akkreditierungsagentur "zu bestätigen". Da keine nationale Akkreditierung für die Beschwerdeführerin "kompatibel" sei, sei die Beschwerdeführerin mit einer alternativen Akkreditierung auszustatten. Weil die AAQ die Akkreditierung mit Besonderheiten abgelehnt habe, sei sie nicht von der Beschwerdeführerin als Akkreditierungsagentur beauftragt worden. Infolgedessen sei eine Akkreditierung durch die SAS die Lösung. Die Verordnung EG Nr. 765/2008 vom 9. Juli 2008 des europäischen Parlaments und des Rats der europäischen Union sei für die Vorinstanz "bindend". Die Schweiz verstosse gegen die genannte Verordnung, da sie neben der SAS auch die Vorinstanz für den Entscheid über Akkreditierungen nach dem HFKG zulasse, obwohl nur eine einzelne nationale Akkreditierungsstelle einzusetzen sei. Zudem sei die geforderte Unabhängigkeit durch die Zusammenarbeit der Vorinstanz und der AAQ nicht gewährleistet. Die Vorinstanz sei laut "EG-Gesetzen" – welchen die Schweiz zugestimmt habe – verpflichtet, Akkreditierungen von "EG-Partnern" anzuerkennen.

3.2 Die Vorinstanz macht geltend, dass die Beschwerdeführerin den nach schweizerischem Bundesrecht und damit den nach dem HFKG vorgeschriebenen Weg für die institutionelle Akkreditierung zu beschreiten habe. Dies betreffe auch die Auswahl einer in der Schweiz anerkannten Akkreditierungsagentur. Die Beschwerdeführerin habe demnach eine in der Schweiz anerkannte Akkreditierungsagentur zu wählen. Die Vorinstanz sei zwar befugt, weitere in- oder ausländische Akkreditierungsagenturen anzuerkennen, jedoch sei sie nicht verpflichtet, einer solchen Forderung Folge zu leisten. Des Weiteren sei nicht ersichtlich, aus welcher Bestimmung die Beschwerdeführerin den angeblichen Anspruch herleite, dass der Deutsche Akkreditierungsrat (DAR) in der Schweiz als anerkannt zu gelten habe. Die Beschwerdeführerin habe im Gesuch vom 25. März und 26. November 2020 selbst die AAQ als Akkreditierungsagentur gewählt. Die Beschwerdeführerin verkenne, dass die AAQ nur organisatorisch dem Schweizerischen Akkreditierungsrat unterstellt sei, jedoch fachlich unabhängig sei. Die Vorinstanz führe in der Schweiz als einziges Organ in der Hochschullandschaft sämtliche Akkreditierungsverfahren für Hochschulen und andere Institutionen des Hochschulbereichs. Dass das

Akkreditierungsverfahren nach HFKG nicht den internationalen Standards entspreche, werde vollumfänglich bestritten. Es stehe fest, dass die Vorinstanz sämtliche Besonderheiten – insbesondere den Fernunterricht – gehörig berücksichtigt habe.

3.3 Das HFKG gilt für die Hochschulen und die anderen Institutionen des Hochschulbereichs von Bund und Kantonen (Art. 2 Abs. 1 HFKG). Für die Akkreditierung privater Universitäten, Fachhochschulen, pädagogischer Hochschulen und anderer privater Institutionen des Hochschulbereichs gelten gemäss Art. 2 Abs. 4 Satz 1 HFKG die Bestimmungen des fünften (Art. 27–35 HFKG) und des neunten Kapitels (Art. 62–65 HFKG) dieses Gesetzes. Die Schweizerische Akkreditierungsagentur und die anderen vom Akkreditierungsrat anerkannten Akkreditierungsagenturen führen gestützt auf die Zusammenarbeitsvereinbarung das Akkreditierungsverfahren nach diesem Gesetz durch (Art. 32 Satz 1 HFKG und Art. 3 Abs. 2 Akkreditierungsverordnung HFKG). Der SAR 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). Als Akkreditierungsagentur im Sinne dieser Verordnung gelten die Schweizerische Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung sowie weitere vom Schweizerischen Akkreditierungsrat anerkannte in- oder ausländische Agenturen (Art. 3 Abs. 1 Akkreditierungsverordnung HFKG).

3.4 Entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführerin begutachtet und akkreditiert die SAS Konformitätsbewertungsstellen (vgl. Art. 5 Abs. 2 i.V.m. Art. 4 Abs. 1 der Verordnung vom 17. Juni 1996 über das schweizerische Akkreditierungssystem und die Bezeichnung von Prüf-, Konformitätsbewertungs-, Anmelde- und Zulassungsstellen [AkkBV; SR 946.512]). Sie akkreditiert mit anderen Worten Stellen im Sinne von Art. 8 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1995 über die technischen Handelshemmnisse (THG, SR 946.51), welche Produkte prüfen oder deren Konformität bewerten oder gleichartige Tätigkeiten hinsichtlich Personen, Dienstleistungen oder Verfahren ausüben, nicht aber Hochschulen (vgl. Art. 1 Abs. 1 Bst. a AkkBV). Die SAS ist demnach nicht für die Akkreditierung von Hochschulen zuständig. Ebenfalls ist die Verordnung EG Nr. 765/2008 vom 9. Juli 2008 des europäischen Parlaments und des Rats der europäischen Union entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin mangels Ratifizierung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) in der Schweiz nicht anwendbar (vgl. die Schlussbestimmung der Verordnung EG Nr. 765/2008). Im Übrigen hat auch diese Verordnung

Konformitätsbewertungen von *Produkten* im Rahmen des Warenverkehrs im Blick und äussert sich mit keinem Wort zu Ausbildungsstätten. Die Rügen der Beschwerdeführerin, dass die SAS anstelle der Vorinstanz für das Verfahren auf Zulassung zum Verfahren auf institutionelle Akkreditierung von Hochschulen zuständig wäre und die Schweiz gegen die Verordnung EG Nr. 765/2008 vom 9. Juli 2008 des europäischen Parlaments und des Rats der europäischen Union verstossen würde, erweisen sich demnach als unbegründet. Die Zuständigkeit der Vorinstanz für das Verfahren auf Zulassung der Beschwerdeführerin zur Akkreditierung als Hochschule findet mit Art. 2 Abs. 4 in Verbindung mit Art. 32 f. HFKG eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage. Die Beschwerdeführerin bestreitet nicht, dass das Akkreditierungsverfahren unter Einhaltung der Bestimmungen des HFKG durchgeführt worden ist.

3.5 Im Zusammenhang mit der Tätigkeit der Akkreditierungsagentur gibt freilich die Zuständigkeitsordnung zu einer Bemerkung Anlass, auch wenn dies von der Beschwerdeführerin nicht beanstandet wird. Nach Art. 10 Abs. 1 Akkreditierungsverordnung HFKG prüft zunächst der Akkreditierungsrat die Voraussetzungen nach Art. 4 der gleichen Verordnung und fällt gestützt darauf einen Eintretens- oder Nichteintretensentscheid. Erst anschliessend werden (im ersten Fall) die Unterlagen an die Akkreditierungsagentur zur Prüfung weitergeleitet. Vorliegend wurde von diesem Verfahren insofern abgewichen, als die Vorinstanz (der Akkreditierungsrat) die Unterlagen direkt an die AAQ (die Akkreditierungsagentur) weitergeleitet hat, welche die Empfehlung abgab, das Gesuch der Beschwerdeführerin nicht zuzulassen. Diese Abweichung ist allerdings unschädlich, denn die Vorinstanz delegierte die Entscheidkompetenz nicht an die AAQ, sondern entschied gestützt auf deren Empfehlung selbst, wie in der Verordnung vorgesehen. Ob und wie sich dieser Umstand im nachfolgenden Anerkennungsverfahren auswirken würde, ist – wie den nachfolgenden Erwägungen entnommen werden kann – in casu nicht zu beurteilen.

3.6 Die Beschwerdeführerin beantragte mit Gesuch vom 26. November 2020 (in den Akten) die institutionelle Akkreditierung der "A._____" als Universität und wählte ausdrücklich die AAQ als Akkreditierungsagentur. So ist dem genannten Gesuch der handschriftliche Zusatz "Prüfung und Testierung [...] nach den Vorgaben des HFKG Artikel 20 durch AAQ CH" zu entnehmen. Weil die Beschwerdeführerin damit die AAQ als Akkreditierungsagentur gewählt hat und die AAQ nach dem Wortlaut von Art. 22 Abs. 1 HFKG ausdrücklich als Akkreditierungsagentur zugelassen ist, ist nicht zu beanstanden, dass die AAQ den Bericht zum Eintreten vom 20. August

2021 erstellt hat. Zudem handelt es sich bei der AAQ entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin um die fachlich unabhängige – in Art. 3 Abs. 1 Akkreditierungsverordnung HFKG ausdrücklich vorgesehene – Akkreditierungsagentur, deren Wahl durch die Beschwerdeführerin vorliegend den gesetzlichen Bestimmungen entspricht. Weil die Hochschule gemäss Art. 9 Abs. 6 Akkreditierungsverordnung HFKG zur Durchführung der institutionellen Akkreditierung die Akkreditierungsagentur aus den vom Akkreditierungsrat anerkannten Akkreditierungsagenturen auszuwählen hat, ist weiter nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz die von der Beschwerdeführerin mit Gesuch vom 26. November 2020 selbst gewählte AAQ als Akkreditierungsagentur berücksichtigte.

Da weiter Art. 32 Satz 1 HFGK die Durchführung des Akkreditierungsverfahrens ausschliesslich auf das Akkreditierungsverfahren nach diesem Gesetz beschränkt, besteht keine gesetzliche Grundlage für die beantragte "alternative Akkreditierung". Indem die Vorinstanz weder durch Gesetz noch andere Rechtsbestimmungen zur Bewilligung des Wechsels einer bereits beauftragten Akkreditierungsagentur verpflichtet ist, erweisen sich die Rügen der Beschwerdeführerin bezüglich einer "alternativen Akkreditierung" sowie des beantragten Wechsels der Akkreditierungsagentur im laufenden Verfahren als unbegründet.

4.

Zu prüfen ist, ob die Vorinstanz zu Recht die Zulassung der Beschwerdeführerin zum Verfahren für die institutionelle Akkreditierung verweigert hat.

4.1 Eine Hochschule oder eine andere Institution des Hochschulbereichs wird zur institutionellen Akkreditierung zugelassen, wenn sie mit geeigneten Dokumenten glaubhaft macht, dass sie die in Art. 4 Abs. 1 Akkreditierungsverordnung HFKG aufgeführten Voraussetzungen erfüllt. Da der Akkreditierungsrat gestützt auf Art. 10 Abs. 1 Akkreditierungsverordnung HFKG einen Nichteintretensentscheid fällt, wenn nicht sämtliche Voraussetzungen nach Artikel 4 Akkreditierungsverordnung HFKG erfüllt sind, sind die Voraussetzungen im genannten Artikel 4 Akkreditierungsverordnung HFKG eigentliche Ausschlusskriterien und sind kumulativ zu erfüllen. Dies bedeutet, dass bereits das Fehlen einer Voraussetzung die Zulassung zur institutionellen Akkreditierung verhindert (vgl. Art. 4 Abs. 1 und Art. 10 Abs. 1 Akkreditierungsverordnung HFKG).

Die Vorinstanz sah die vier folgenden Kriterien im Fall der Beschwerdeführerin als nicht erfüllt an:

- Sie entspricht einem der folgenden Hochschultypen: (1.) universitäre Hochschule; (2.) Fachhochschule oder pädagogische Hochschule (Art. 4 Abs. 1 Bst. b Akkreditierungsverordnung HFKG);
- Sie hält soweit anwendbar die Voraussetzungen für die Zulassung zur ersten Studienstufe gemäss den Artikeln 23–25 sowie 73 HFKG ein; handelt es sich um eine Fachhochschule, so hält sie zusätzlich die Regelung über die Studiengestaltung gemäss Artikel 26 HFKG ein (Art. 4 Abs. 1 Bst. c Akkreditierungsverordnung HFKG);
- Sie verfügt in der Schweiz abgestimmt auf ihren Typ und auf ihr Profil über Infrastruktur und Personal für Lehre, Forschung und Dienstleistung (Art. 4 Abs. 1 Bst. f Akkreditierungsverordnung HFKG);
- Sie verfügt über die Ressourcen, ihre Tätigkeit langfristig aufrechtzuerhalten (Art. 30 Abs. 1 Bst. c HFKG), und hat Vorkehrungen getroffen, damit die Studierenden ein einmal aufgenommenes Studienprogramm bis zu Ende absolvieren können (Art. 4 Abs. 1 Bst. h Akkreditierungsverordnung HFKG).

Soweit entscheiderelevant, werden die vier Kriterien im Folgenden einzeln geprüft.

4.2 Dem angefochtenen Entscheid ist bezüglich der Zulassung zur ersten Studienstufe (Art. 4 Abs. 1 Bst. c Akkreditierungsverordnung HFKG) ausschliesslich zu entnehmen, dass die Beschwerdeführerin keine Dokumente vorlege, welche die Regelung der Zulassung zur ersten Studienstufe belegen würde.

4.2.1 Die Beschwerdeführerin macht betreffend die Zulassung zur ersten Studienstufe (Art. 4 Abs. 1 Bst. c Akkreditierungsverordnung HFKG) geltend, dass der mögliche Zugang nach dezidierte Prüfung der wissenschaftlichen Eignung (Einstufungsfeststellungsverfahren der Beschwerdeführerin) und unter Auflagen, von Studierenden mit Fachabitur oder Fachmaturität explizit geregelt sei und sich am europäischen Standard orientiere, der von vielen anderen Universitäten ebenfalls angewendet werde. Ohne Maturität und ohne "Assessment APL-LPQ-L3" oder Aufnahmeprüfung sei der Zugang zur ersten Studienstufe nicht möglich. In ihrer Beschwerdebeilage (nicht nummerierte Eingabe "Kriterium C" vom 4. August

2021; in den Akten) führt die Beschwerdeführerin unter den "Eingangsvoraussetzungen für die erste Studienstufe (Bachelor)" die "Gymnasiale Matura oder Abitur", "höherwertige Hochschulzeugnisse", "Fachmatura / Fachabitur" und "Ausländische Vorbildungsausweise" auf. Die Eingangsvoraussetzung "Fachmatura / Fachabitur", konkretisiert sie wie folgt: "Eidgenössisches Berufs-/ gesamtschweizerisch anerkanntes Fachmaturitätszeugnis inkl. Ausweis über (sofern erforderliche) bestandene Ergänzungsprüfung sowie entsprechende Hochschulzugangsberechtigende Abschlüsse aus Österreich und Deutschland, die durch fachqualifikative Abschlüsse zur Aufnahme des spezifischen Studiums berechtigen."

4.2.2 Die Vorinstanz führt in ihrer Stellungnahme aus, dass die von der Beschwerdeführerin bei der Gesuchstellung eingereichten Dokumente, keinen Rückschluss auf eine Regelung betreffend die Zulassung zur ersten Studienstufe zulassen würden. Das mit der Stellungnahme eingereichte Zulassungsreglement vom 30. Oktober 2019 vermöge ebenfalls nicht dem Kriterium c gerecht zu werden, zumal dieses unter den Einigungsvoraussetzungen sowohl die Maturität oder das Abitur als auch eine Fachmaturität oder ein Fachabitur zulasse. Beabsichtige die Beschwerdeführerin eine Akkreditierung als "universitäre Hochschule", habe sie glaubhaft zu machen, dass die Zulassung zur ersten Studienstufe ausschliesslich mit gymnasialer Maturität möglich sei. Indem die Beschwerdeführerin in ihrem Studienzulassungsreglement auch den Zugang mit Fachmaturität erlaube, sei das vorgelegte Dokument nicht dazu geeignet, die Erfüllung des Kriteriums zu belegen.

4.2.3 Die universitären Hochschulen verlangen für die Zulassung zur ersten Studienstufe eine gymnasiale Maturität (Art. 23 Abs. 1 HFKG). Sie können die Zulassung zur ersten Studienstufe aufgrund einer gleichwertigen Vorbildung vorsehen. Zur Qualitätssicherung erlässt der Hochschulrat gestützt auf die Zusammenarbeitsvereinbarung Richtlinien über die Gleichwertigkeit (Art. 23 Abs. 2 HFKG).

4.2.4 Gemäss dem Dokument "Studienzulassung" der Beschwerdeführerin vom 30. Oktober 2019 (in den Akten) umfassen die Eingangsvoraussetzungen für die erste Studienstufe (Bachelor) folgende Zugangsoptionen: Gymnasiale Matur oder Abitur, höherwertige Hochschulzeugnisse, "Fachmatura/Fachabitur" und ausländische Vorbildungsausweise. Weil die Beschwerdeführerin neben der Maturität unter anderem die Fachmaturität als "Zugangsoption" für ihre Studiengänge vorsieht, vermag die Beschwerdeführerin die Zulassungsvoraussetzungen zur ersten Studienstufe

universitärer Hochschulen nicht glaubhaftzumachen (vgl. Art. 23 Abs. 1 HFKG). Soweit die Beschwerdeführerin um Zulassung zur institutionellen Akkreditierung als Universität ersucht, erweist sich der angefochtene Entscheid demnach im Ergebnis als sachgerecht und ist nicht zu beanstanden.

4.2.5 Bei diesem Ergebnis ist zu prüfen, ob die von der Beschwerdeführerin konkretisierten Ausführungen in der genannten Eingabe "Kriterium C" vom 4. August 2021 den Voraussetzungen für die Zulassung zur ersten Studienstufe von Fachhochschulen gemäss Art. 25 Abs. 1 HFKG entsprechen. Die Fachhochschulen verlangen für die Zulassung zur ersten Studienstufe gemäss Art. 25 Abs. 1 HFKG eine Berufsmaturität in Verbindung mit einer beruflichen Grundbildung in einem dem Fachbereich verwandten Beruf (Bst. a), eine gymnasiale Maturität und eine mindestens einjährige Arbeitswelterfahrung, die berufspraktische und berufstheoretische Kenntnisse in einem dem Fachbereich verwandten Beruf vermittelt hat (Bst. b) oder eine Fachmaturität in einer dem Fachbereich verwandten Studienrichtung (Bst. c).

4.2.6 Die Beschwerdeführerin lässt im Widerspruch zu Art. 25 Abs. 1 Bst. a HFKG die Berufsmaturität für das Studium nur unter der Bedingung zu, dass der oder die Studierende einen "Ausweis über (sofern erforderliche) bestandene Ergänzungsprüfung" verfügt. Diese Eingrenzung ist in Art. 25 Abs. 1 Bst. a HFKG nicht vorgesehen. Andererseits ermöglicht bei der Beschwerdeführerin bereits die gymnasiale Maturität die Zulassung zur ersten Studienstufe, während Art. 25 Abs. 1 Bst. b HFKG eine gymnasiale Maturität und zusätzlich eine mindestens einjährige Arbeitswelterfahrung voraussetzt. Weiter setzt Art. 25 Abs. 1 Bst. c HFKG eine Fachmaturität in einer dem Fachbereich verwandten Studienrichtung voraus, während die Beschwerdeführerin unabhängig vom gewählten Fachbereich die Fachmaturität zur ersten Studienstufe zulässt. Daraus wird erkenntlich, dass die Beschwerdeführerin offensichtlich keine der drei Zulassungsvoraussetzungen zur ersten Studienstufe von Fachhochschulen einhält (Art. 25 Abs. 1 HFKG).

4.2.7 Der angefochtene Entscheid, welcher das Kriterium der Zulassungsvoraussetzungen zur ersten Studienstufe mangels hinreichender Dokumente über die Regelung der Zulassung zur ersten Studienstufe als nicht erfüllt betrachtet (Art. 4 Abs. 1 Bst. c Akkreditierungsverordnung HFKG), ist demnach nicht zu beanstanden und die diesbezügliche Rüge der Beschwerdeführerin erweist sich als unbegründet. Da die Voraussetzungen zur Zulassung für die institutionelle Akkreditierung kumulativ glaubhaft zu

machen sind (vgl. Erwägung 4 vorstehend), erfüllt die Beschwerdeführerin die in Art. 4 Akkreditierungsverordnung HFKG aufgeführten Voraussetzungen nicht und die Vorinstanz hat zu Recht gestützt auf Art. 10 Abs. 1 Satz 2 Akkreditierungsverordnung HFKG einen Nichteintretensentscheid gefällt. Der vorinstanzliche Entscheid ist demnach nicht zu beanstanden. Die Beschwerde erweist sich demnach als unbegründet und ist abzuweisen.

4.3 Selbst wenn die Beschwerdeführerin das Kriterium der Zulassungsvoraussetzungen zur ersten Studienstufe nach Art. 4 Abs. 1 Bst. c erfüllt hätte, wäre das Kriterium der Zuordnung zu einem Hochschultyp zur ersten Studienstufe (Art. 4 Abs. 1 Bst. b Akkreditierungsverordnung HFKG) – wie nachfolgend begründet wird – nicht erfüllt.

4.3.1 Die Beschwerdeführerin macht betreffend die Zuordnung zu einem Hochschultyp (Art. 4 Abs. 1 Bst. b Akkreditierungsverordnung HFKG) geltend, dass die internen Unterlagen dies klar und deutlich regeln würden. Die verschiedenen Prozesse wie unter anderen die Immatrikulation und die Promotion würden in Checklisten und Ordnungen ergänzt. Alle Professoren benötigten Promotion für die Lehre und Habilitation für die Betreuung von Doktoranden. Es finde eine wissenschaftliche Ausbildung statt. In der Lehre würden grundsätzliche Problemstellungen zum Erwerb einer allgemeinen Berufsausbildung vermittelt. Festgehalten werde an einer vermeintlich unsauberen Abgrenzung des Begriffs "praxisnahe Forschung". Die Forschung enthalte die wissenschaftliche Aufstellung, Nachprüfung und Diskussion der Prinzipien der entsprechenden Wissenschaft und sei somit nicht rein anwendungsorientiert, sondern universitär. Die Beschwerdeführerin sei durch den Eintrag im Handelsregister "staatlich zugelassen" und anerkannt.

4.3.2 Die Vorinstanz führte im angefochtenen Entscheid aus, dass das Lehrangebot der Beschwerdeführerin mit Bachelor, Master, Doktorat und Habilitation sowie das Lehrangebot in der [...] die Zuordnung zum Hochschultyp "universitäre Hochschule" nahelege. Andererseits betone die Beschwerdeführerin die Praxisorientierung ihrer Lehre und Forschung, was wiederum auf eine Fachhochschule im Sinne des HFKG hinweise. Die vorliegenden Dokumente seien deshalb nicht geeignet, glaubhaft zu machen, dass die Beschwerdeführerin dem Hochschultyp "universitäre Hochschule" entspreche. Die Anerkennung und Zulassung einer Hochschule erfolge, entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin, eben gerade nicht durch die alleinige Eintragung in das Handelsregister. Das Handelsregister bezwecke die informationelle Erleichterung des Geschäftsverkehrs in der

Schweiz. Die alleinige Eintragung habe folglich nicht die Akkreditierung einer Hochschule nach den Bestimmungen des HFKG zur Folge.

4.3.3 Hochschulen im Sinne des HFKG sind (a.) die universitären Hochschulen: die kantonalen Universitäten und die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH); (b.) die Fachhochschulen und die pädagogischen Hochschulen (Art. 2 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 Fachhochschulen bereiten durch praxisorientierte Studien und durch anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung auf berufliche Tätigkeiten vor, welche die Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse und Methoden sowie, je nach Fachbereich, gestalterische und künstlerische Fähigkeiten erfordern (Art. 26 Abs. 1 HFKG).

4.3.4 Entgegen der Rüge der Beschwerdeführerin, stellt der Handelsregistereintrag ein reines Publizitätsmittel dar (vgl. SCHERRER URS, in: Kren Kostkiewicz/Wolf/Amstutz/Fankhauser [Hrsg.], ZGB Kommentar, 4. Aufl., Zürich 2021, Art. 61 N. 1). Dieser ist demnach vorliegend höchstens als Indiz für die Beurteilung der Zuordnung zu einem Hochschultyp zu berücksichtigen. Gemäss Handelsregisterauszug vom 15. Februar 2017 (in den Akten) handelt es sich bei der Beschwerdeführerin um eine "[...]". Diese sinngemässe Bezeichnung als Universität stimmt mit dem Gesuch der Beschwerdeführerin überein, kreuzte sie doch im Gesuch vom 28. Mai 2015 um institutionelle Akkreditierung in der vorgegebenen Auswahl das Feld "Universität" an. Ebenfalls entspricht dies sowohl den von der Beschwerdeführerin angebotenen Studienstufen als auch den angebotenen Studiengängen. So können gemäss Art. 11 Abs. 1 Bst. c der Verordnung des Hochschulrates über die Koordination der Lehre an den Schweizer Hochschulen vom 29. November 2019 (Hochschulratsverordnung; SR 414.205.1) nur universitären Hochschulen und die anderen universitären Institutionen des Hochschulbereichs Titel für die dritte Studienstufe (Doktorat) verleihen. Ebenfalls können nur die universitären Hochschulen und die anderen universitären Institutionen des Hochschulbereichs die Titel [...] verleihen (Art. 11 Abs. 1 Bst. a Ziff. 4 und Art. 11 Abs. 1 Bst. b Ziff. 4 Hochschulratsverordnung). Demgegenüber hebt die Beschwerdeführerin hervor, dass ihre Studiengänge einen besonders engen Bezug zur Praxis garantiere (vgl. Management-Handbuch, Kapitel 9 [in den Akten]) und hält in der genannten

Eingabe "Kriterium C" vom 4. August 2021 ausdrücklich fest "Der Fokus der Forschung liegt auf der Praxisrelevanz, was den A._____ Anspruch des integralen Ansatzes unterstreicht, der auf Nachhaltigkeit und zugleich auf Relevanz ausgelegt ist." Dies entspricht weiter den von der Beschwerdeführerin eingereichten Belegen zur Praxisrelevanz ihrer Forschung, wonach sie in den Jahren 2018, 2019, 2020 und 2021 mit [...] ausgezeichnet wurde. Diese Auszeichnungen belegen – in Übereinstimmung mit ihren eigenen Ausführungen – dass die Beschwerdeführerin die Studierenden durch praxisorientierte Studien und durch anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung auf berufliche Tätigkeiten vorbereitet. Diese Vorbereitung durch praxisorientierte Studien und durch anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung auf berufliche Tätigkeiten weist darauf hin, dass die Beschwerdeführerin hinsichtlich ihrer Studiengestaltung eher als Fachhochschule im Sinne von Art. 26 Abs. 1 HFKG zu qualifizieren wäre, weil sie durch praxisorientierte Studien und durch anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung auf berufliche Tätigkeiten vorbereitet. Da überdies die bereits getroffenen Ausführungen (vorstehend E. 4.1) zu den Voraussetzungen für die Zulassung zur ersten Studienstufe, infolge der Möglichkeit mit einer Fachmaturität zum Studium bei der Beschwerdeführerin zugelassen zu werden, auf eine Fachhochschule hinweisen, wird erkenntlich, dass sich die Beschwerdeführerin weder dem Hochschultyp der universitären Hochschule nach Art. 4 Abs. 1 Bst. b Ziff. 1 Akkreditierungsverordnung HFKG noch einer Fachhochschule im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Bst. b Ziff. 2 Akkreditierungsverordnung HFKG zuordnen lässt. Demnach erfüllt die Beschwerdeführerin das Kriterium der Zuordnung zu einem Hochschultyp nicht.

4.4 Da die in Art. 4 Akkreditierungsverordnung HFKG aufgeführten Voraussetzungen für die die Zulassung zur institutionellen Akkreditierung – wie vorstehend (E. 4.1) erwähnt – kumulativ glaubhaft zu machen sind, und die Beschwerdeführerin bereits die Kriterien "Zuordnung zu einem Hochschultyp" (Art. 4 Abs. 1 Bst. b HFKG) und "Zulassung zur ersten Studienstufe" (Art. 4 Abs. 1 Bst. c HFKG) nicht glaubhaft dargelegt hat, kann die Prüfung der umstrittenen Kriterien "Nachweis über Personal und Infrastruktur" (Art. 4 Abs. 1 Bst. f HFKG) und "Nachweis über Ressourcen" (Art. 4 Abs. 1 Bst. h HFKG) offenbleiben. Die Beschwerdeführerin erfüllt demnach die in Art. 4 Akkreditierungsverordnung HFKG aufgeführten Voraussetzungen nicht und die Vorinstanz hat zu Recht gestützt auf Art. 10 Abs. 1 Satz 2 Akkreditierungsverordnung HFKG einen Nichteintretensentscheid gefällt.

5.

5.1 Entsprechend dem Verfahrensausgang hat die Beschwerdeführerin die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG sowie Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Spruchgebühr richtet sich unter anderem nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien (Art. 63 Abs. 4^{bis} VwVG und Art. 2 Abs. 1 VGKE). Die Verfahrenskosten werden auf CHF 5'000.– festgesetzt und dem einbezahlten Kostenvorschuss in der Höhe von CHF 6'000.– entnommen. Der Restbetrag von CHF 1'000.– wird nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

5.2 Der unterliegenden Beschwerdeführerin ist bei diesem Ausgang des Verfahrens keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 VGKE). Die obsiegende, anwaltlich vertretene Vorinstanz hat eine Kostennote eingereicht. Sie ist ein gemeinsames Organ von Bund und Kantonen (Art. 7 Bst. c HFKG); als Organisation ausserhalb der Bundesverwaltung (vorstehend E. 1.1; vgl. auch den Abschreibungsentscheid des BVGer B-3611/2019 vom 28. April 2021 E. 3.3) ist ihre Einordnung in die Behördenstruktur unklar (vgl. GIOVANNI BIAGGINI, in: Ehrenzeller et al. [Hrsg], St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, 4. Aufl. 2023, Art. 178 N. 9). Es ist deshalb nicht ohne weiteres klar, ob die Vorinstanz als Bundesbehörde oder andere Behörde im Sinne von Art. 7 Abs. 3 VGKE qualifiziert. Dies kann vorliegend jedoch offenbleiben, da sie jedenfalls mit öffentlichen Aufgaben betraut ist und ihr deshalb – spiegelbildlich dazu, dass sie als Vorinstanz im Unterliegensfall auch keine Kosten zu tragen hätte (Art. 63 Abs. 2 VwVG) – kein Anspruch auf Parteientschädigung zusteht (vgl. BGE 137 II 58 E. 14.2.2 betreffend die Flughafen Zürich AG; zur Parallelität von Kostenpflicht und Parteientschädigung MICHAEL BEUSCH, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar VwVG, 2. Aufl. 2019, Art. 64 N 10). Daher ist auch der Vorinstanz keine Parteientschädigung zuzusprechen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von CHF 5'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Dieser Betrag wird dem von ihr bezahlten Kostenvorschuss entnommen und der Restbetrag von CHF 1'000.- wird nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin, die Vorinstanz und das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Francesco Brentani

Benjamin Märkli

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 5. September 2023

Zustellung erfolgt an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde;
Beilage: Rückerstattungsformular)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. R_22_4_4; Gerichtsurkunde)
- das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und
Forschung WBF (Gerichtsurkunde)