Bericht des Bundesrates über die Akkreditierung von Privatschulen in der Schweiz

**in Beantwortung der Motion 04.3552 eingereicht von Oskar
Freysinger (7.10.2004)**

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	3
2	Ausgangslage und Problemstellung	4
2.1	Auftrag	4
2.2	Tradition der Schweizer Privatschulen	4
2.3	Stellung der Privatschulen im schweizerischen Bildungssystem.....	5
2.4	Grenzüberschreitende Bildungsdienstleistungen	5
3	Problemstellung	6
3.1	Akzeptanz der Diplome im Ausland.....	6
3.2	Problemfälle.....	6
3.3	Immigrationsprobleme	7
3.4	Politische Vorstösse	8
4	Rechtslage	8
5	Würdigung	10
6	Massnahmen	12
6.1	Schaffung einer schweizerischen Plattform zum Erfahrungsaustausch zwischen kantonalen Bildungs-, Volkswirtschafts-, Justiz- und Polizeidirektionen, Handelsregister-, Migrations- und Strafverfolgungsbehörden.....	12
6.2	Unterstützung von Branchenlösungen: Privatschulregister der Wirtschaft und weitere Massnahmen	13
6.3	Information und Dokumentation der Schweizer Vertretungen im Ausland und der Migrationsbehörden	13
7	Schlussfolgerungen	14
8	Literatur	15
9	Abkürzungsverzeichnis	16

1 Zusammenfassung

Mit der Motion 04.3552 Akkreditierung von Privatschulen, eingereicht von NR Oskar Freysinger am 7. Oktober 2004, ist der Bundesrat beauftragt worden, "zum Schutz der privaten Anbieter von Ausbildungen, namentlich im Hotelmanagement, Voraussetzungen für eine praktikable Regelung zur Akkreditierung ihrer Ausbildungsangebote durch ein staatliches Organ zu schaffen oder eine entsprechende Vorlage auszuarbeiten". Der Bundesrat hat seinerzeit mit Hinweis auf die bereits vorhandenen Möglichkeiten zur Anerkennung und Akkreditierung von Privatschulen Annahme der Motion beantragt.

Der Bericht kommt zum Schluss, dass

- das nationale Bildungssystem genügend und differenzierte Möglichkeiten der staatlichen Anerkennung oder Akkreditierung zur Verfügung hält, d.h. dass Privatschulen eine staatliche Anerkennung oder Akkreditierung innerhalb unseres Bildungssystems auf verschiedenen Stufen erlangen können, sofern sie die jeweiligen Voraussetzungen erfüllen;*
- die Kantone ihren Handlungsspielraum betreffend Aufsicht und Genehmigung von Privatschulen koordiniert ausnutzen sollten, bevor der Bund gesetzgeberisch aktiv wird,*
- das von der Wirtschaft und den Branchenverbänden initiierte Privatschulregister einen geeigneten Weg darstellt, welcher eine Lösung auf verschiedene Herausforderungen der Privatschulen bietet.*

Zum Schutz der privaten Anbieter von Ausbildungen und zum Schutz ausländischer Studierender werden ergänzende Massnahmen vorgeschlagen, und zwar

- die Schaffung einer Plattform zur Information und zum Erfahrungsaustausch in Fragen der meist kantonalen Verfahren, die mit Privatschulen zu tun haben (Aufsicht über Schulqualität, polizeirechtliche Verfahren betreffend Privatschulen als Unternehmen),*
- die Nutzung des Privatschulregisters als Referenzverzeichnis von Schulen, welche sich in Sachen Qualität und Geschäftsführung gewissen Mindeststandards verpflichten,*
- die verbesserte Information an die schweizerischen Vertretungen im Ausland über Ausbildungsmöglichkeiten in der Schweiz.*

Diese Massnahmen zielen darauf ab, das Image der Schweiz im Ausland zu erhalten und zu stärken, den wirtschaftlich wichtigen Bereich der Privatschulen zu stärken und den schweizerischen Vertretungen im Ausland eine adäquate Beratung von Personen zu ermöglichen, welche in der Schweiz ein Studium aufnehmen möchten, insbesondere auch ein Studium an einer Privatschule.

2 Ausgangslage und Problemstellung

2.1 Auftrag

Die Motion verlangt die Schaffung von Möglichkeiten zur Akkreditierung und / oder staatlichen Anerkennung von privaten Ausbildungsanbietern, besonders der Hotelmanagementschulen, damit diese auf internationaler Ebene konkurrenzfähig bleiben.

In seiner Antwort auf die Motion hat der Bundesrat die Bedeutung der Privatschulen anerkannt und auf die verschiedenen Möglichkeiten der Anerkennung und Akkreditierung innerhalb unseres Bildungssystems hingewiesen. Auch hat er in Aussicht gestellt, dass weitere Möglichkeiten der Akkreditierung durch das OAQ bzw. die SUK zu prüfen seien.

Die in der Motion aufgeworfene Thematik betrifft primär die *Hotelfachschulen*; verschiedene Fragestellungen sind aber für den *ganzen Sektor der Privatschulen* von Interesse und Bedeutung; nicht zuletzt weil sich auch bei einigen weiteren Schulen in den letzten Jahren Vorfälle ereignet haben, namentlich bei Sprach- und Managementschulen. Im vorliegenden Bericht werden ausserdem weitere Themen aufgegriffen, die in Zusammenhang stehen mit der Konkurrenzfähigkeit der Privatschulen mit internationaler Ausrichtung und die teilweise auch Gegenstand anderer parlamentarischer Vorstösse bildeten.

2.2 Tradition der Schweizer Privatschulen

Privatschulen sind in der Schweiz tief verwurzelt. Private Angebote gibt es in grösserer Zahl seit dem 18. Jahrhundert. Verschiedene Privatschulen weisen eine lange Tradition und ein entsprechendes Renommée aus, nicht nur auf nationaler, sondern insbesondere auch auf internationaler Ebene.

Der gute Ruf der Ausbildung in der Schweiz beruht auf verschiedenen Faktoren, z.B. der grossen pädagogischen Tradition, dem Standort in einem mehrsprachigen Land mit verschiedenen Kulturen, der sprichwörtlichen Qualität der schweizerischen Produkte, dem hohen Lebensstandard, der Offenheit sowie der politischen Stabilität unseres Landes. Private Bildungsangebote gibt es für alle Stufen unseres Bildungssystems, von der Vorschule bis zum Hochschulbereich. Verschiedene Angebote sind jedoch auch auf Qualifikationen anderer Länder ausgerichtet und lassen sich nicht ohne weiteres in unsere Bildungssystematik einordnen. Vielfältig ist auch die Art der Trägerschaft dieser privaten Bildungsinstitutionen: neben kommerziellen Anbietern finden sich auch gemeinnützige Stiftungen und kirchliche bzw. religiös orientierte Institutionen.

5.2% aller Schülerinnen, Schülern und Studierenden besuchen eine nicht subventionierte Privatschule in der Schweiz¹. Dies entspricht rund 77'000 Schülerinnen und Schüler, Lehrlinge oder Studierende, die aus der Schweiz und aus über hundert verschiedenen Staaten kommen. Verlässliche Statistiken über ausländische Studierende an Privatschulen in der Schweiz fehlen, ihre Zahl wird auf rund 25'000 geschätzt, was einem Anteil von rund 1,7% entsprechen dürfte. Damit stellen Privatschulen auch ein beträchtliches Wirtschaftspotential mit hoher Wertschöpfung dar. Den Privatschulen verdankt unser Land verschiedene positive Effekte, namentlich auch für das Image der Schweiz im Ausland.

¹ BFS, Statistik der Schüler und Studierenden, Tabelle 15.2.1.1.1.

2.3 Stellung der Privatschulen im schweizerischen Bildungssystem

Die Studienangebote der Privatschulen orientieren sich oft am angelsächsischen System und sind deshalb in unserer nationalen Bildungssystematik kaum adäquat einzustufen. Aufgrund der Zulassungsbedingungen, des praxisorientierten Curriculums und dem weitgehenden Fehlen von Forschung sind diese Ausbildungsangebote in der Schweiz nicht der Hochschulstufe, sondern vielmehr der höheren Berufsbildung zuzuordnen, und dies obwohl vergleichbare Studienprogramme in angelsächsischen Ländern dem Hochschulbereich angehören.

Eine wichtige Aufgabe erfüllt das auf die Lissabonner Konvention zur grenzüberschreitenden Anerkennung von Bildungsabschlüssen aufgebaute Netzwerk der nationalen Informationsstellen für akademische Anerkennungsfragen (ENIC). Bisherige Gesuche einzelner Privatschulen um Aufnahme in dieses Verzeichnis sind gescheitert, weil diese Schulen nicht über einen gesamtschweizerisch anerkannten Hochschulstatus verfügen².

2.4 Grenzüberschreitende Bildungsdienstleistungen

Seit einigen Jahren lässt sich eine zunehmende Globalisierung der Bildungsmärkte beobachten, die letztlich auch zu einer Verschärfung des Wettbewerbs um Studierende führt. Auf internationaler Ebene wird diese Entwicklung insbesondere im Rahmen der Verhandlungen um das Freihandelsabkommen GATS (General Agreement for Trade in Services, Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen) unter dem Stichwort Bildungsdienstleistungen diskutiert. In diesem Zusammenhang wächst die Bedeutung staatlicher Anerkennungs- und/oder Akkreditierungsvorschriften als „Qualitätsgarantie“ für grenzüberschreitende Ausbildungsangebote, auch unter dem Gesichtspunkt des Konsumentenschutzes. UNESCO und OECD haben Ende 2005 gemeinsam Richtlinien für die Qualitätssicherung im grenzüberschreitenden Höheren Bildungswesen erarbeitet.

Massgeblichen Einfluss auf die Anforderungen an Qualitätssicherung und Akkreditierung übt ferner der *Bologna-Prozess* zur Schaffung eines vereinheitlichten europäischen Hochschulraumes aus. Im Rahmen des Bologna-Prozesses wurden 2005 einheitliche Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsstandards für den Hochschulbereich verabschiedet.

Im *Kopenhagen-Prozess* geht es um den Vergleich der Abschlüsse über einen europäischen Referenzrahmen, der auch informell erworbene Kompetenzen umfasst, nicht aber die Vereinheitlichung der Berufsbildungssysteme. Ein standardisiertes Portfolio dokumentiert den beruflichen Werdegang und die Mobilität. Die Qualitätsentwicklung und –sicherung ist ebenfalls ein zentrales Element.

² In die ENIC-Liste werden Universitäten und Universitätsinstitutionen gemäss Universitätsgesetz, die beiden ETHs, Fachhochschulen gemäss Bundesgesetz über die Fachhochschulen, EDK-anerkannte Pädagogische Hochschulen und von der Schweizerischen Universitätskonferenz SUK akkreditierte Institutionen bzw. Studiengänge aufgenommen.

3 Problemstellung

3.1 Akzeptanz der Diplome im Ausland

In einer wachsenden Zahl von Ländern geben sich Behörden und Arbeitgeber nicht mehr mit dem bislang zugkräftigen Label „Swiss Diploma“ zufrieden, sondern verlangen einen staatlich anerkannten Abschluss auf Hochschulstufe (häufig ein Bachelor-Diplom von mindestens dreijähriger Ausbildungsdauer).

So hat kürzlich Norwegen formell die bisherige generelle Anerkennung der Hotelfachschulen in der Schweiz aufgehoben, soweit es sich dabei nicht um anerkannte Institutionen des Hochschulbereichs handelt. Dieser Entscheid hat vordergründig Auswirkungen auf die Vergabe von Studiendarlehen an angehende Studierende (welche neu nur noch an Studierende an anerkannten Hochschulen mit Bachelor- oder Masterprogrammen vergeben werden sollen), bleibt aber vermutlich auch nicht ohne Konsequenzen für die arbeitsmarktbezogene Anerkennung von Diplomen einer Schweizer Hotelfachschule, selbst wenn diese in der Schweiz als höhere Fachschule staatlich anerkannt ist.

Aufgrund verschiedener Vorfälle (vgl. Kapitel 3.2) empfiehlt die chinesische Regierung angehenden Studierenden den Besuch von staatlich anerkannten privaten Schweizer Schulen, rät jedoch von nicht anerkannten Schulen ausdrücklich ab.

Eine Umfrage bei den Schweizer Vertretungen im Ausland hat gezeigt, dass das *Image der Schweiz* und der Ruf unserer Privatschulen in den meisten Ländern nach wie vor ausgezeichnet sind, es gibt aber Hinweise auf einen Imageverlust und auf wachsende Konkurrenz durch im Ursprungsland staatlich anerkannte Hochschulen.

3.2 Problemfälle

In den letzten Jahren sind Vorfälle von einzelnen Privatschulen, besonders Hotelfachschulen, bekannt geworden, welche ihre Studierenden vorwiegend im Ausland (v.a. in Asien) rekrutieren. Solche Vorfälle, welche in der Presse oftmals als „Skandale“ dargestellt worden sind, gehen vereinzelt bereits auf die frühen 1990er Jahre zurück. Etwa seit dem Jahr 2000 begannen sie sich jedoch zu häufen.

Bekannt wurden solche Fälle entweder durch Beschwerden von Studierenden, welche an unsere Vertretungen im Ausland oder auch an verschiedene Behörden der Kantone oder des Bundes gerichtet worden sind, und welche teilweise auch den Weg in die Schweizer Presse oder die Presse des jeweiligen Heimatlandes gefunden haben, ferner durch Anfragen und Unterstützungsgesuche ausländischer Botschaften sowie schliesslich auch durch formelle Beschwerden von Regierungsvertretern aus Rekrutierungsländern (z.B. aus China).

Die Folgen und Auswirkungen solcher Vorfälle schlagen sich in Rückgängen bei den Studierendenzahlen und wachsenden Rekrutierungsproblemen in einzelnen Ländern nieder. So besteht ein Risiko, dass aufgrund einzelner Vorfälle das Image der Schweiz als Land mit einer hohen Qualität und langen Tradition im Bildungsbereich Schaden nimmt.

Aufgrund der *Umfrage bei den Schweizer Vertretungen im Ausland* lässt sich feststellen, dass schweizerische Privatschulen in über 40 Ländern den Bildungsmarkt bearbeiten bzw. Studierende rekrutieren. In zwölf Ländern sind der schweizerischen Vertretung negative Vorfälle bekannt, und in 15 Ländern wird auf Probleme mit der Anerkennung der schweizerischen Abschlüsse im entsprechenden Land

hingewiesen. Bisher hat es nur in China gezielte Informationskampagnen über betrügerische Schweizer Privatschulen gegeben.

Quantitative Angaben zu solchen Vorfällen sind mit grossen Vorbehalten zu versehen, da diese Aktivitäten in den zur Verfügung stehenden Quellen oftmals nur mangelhaft belegt sind. In den wenigsten Fällen kann ein gerichtlich festgestellter Straftatbestand nachgewiesen werden. Die Analyse von Akten verschiedener Organisationen³ ergibt für den Zeitraum der letzten 10 Jahre bisher 108 Fälle, in welche mindestens 32 Schulen verwickelt waren. Diese Vorfälle verteilen sich auf insgesamt 13 Kantone (vgl. Tabelle 1). Es ist davon auszugehen, dass eine gewisse Dunkelziffer von weiteren Fällen besteht.

Tabelle 1: Dokumentierte Problemfälle von Privatschulen

Jahr	96	97	98	99	2000	01	02	03	04	05	06	Total
Anzahl dok. Vorfälle	3	-	1	-	4	9	6	18	12	27	28	108
Anzahl einbezogene Schulen	3		1		1	2	1	8	6	4	6	32
Betroffene Kantone (Anz. Institutionen)	VD (5), LU (6), GE (3), BE (2), NE (2), VS (2), ZH (2), AG (1), BS (1), SZ (1), NW (1), TG (1), UR (1),											

Stand: 10.10.2006

Neben Hinweisen auf qualitative Probleme (25 Fälle) und vermutetem betrügerischem Geschäftsgebaren (15 Fälle) werden den betreffenden Schulen insbesondere unlautere Werbung (30 Fälle) und die Verweigerung der Rückerstattung voreinbezahlter Studiengebühren bei unverschuldetem Fernbleiben vom Studium (7 Fälle) vorgeworfen⁴.

Nur in elf Fällen sind rechtliche Sanktionen bekannt (Schliessungsverfügungen, Konkurse), in allen übrigen Fällen handelt es sich um Vorwürfe, die in den Medien teilweise breit dargestellt wurden, rechtlich aber nicht weiter verfolgt wurden oder sich als nicht begründet erwiesen.

3.3 Immigrationsprobleme

Die in der Motion aufgeworfene Problematik von Qualität und Geschäftsgebaren von Privatschulen wird durch Probleme in Zusammenhang mit Immigrationsfragen ergänzt. Für die Einwanderungsbehörden und die schweizerischen Vertretungen im Ausland besteht offenbar die Schwierigkeit, dass sie über keine zuverlässigen Informationen über Qualität und Vertrauenswürdigkeit der Privatschulen verfügen,

³ EDA, EVD, BBT, Unterlagen der ASEH, der CRUS, Presseartikel, Zuschriften von Studierenden sowie diverse Auskünfte von Insidern.

⁴ Bemängelt werden namentlich unzumutbare Unterkünfte, mangelhafter Unterricht, schlechte Betreuung der Studierenden, Ausnützung der Studierenden im Praktikum als billige Arbeitskräfte, Irreführung bezüglich der Situation der (Nicht)Anerkennung der Schuldiplome, Einforderung zusätzlicher hoher Gebühren, Geldstrafen bei disziplinarischen Vergehen, Androhung der Ausweisung von Studierenden, die sich beklagen, Verwicklung in Fälle von Immigrationsmissbrauch durch Studierende usw. Trotz Strafanzeigen und einzelnen Schliessungsverfügungen von Kantonen gegen Schulen (4 Fälle) sowie Konkursen von Schulen (7 Fälle) in den letzten Jahren werden von einzelnen Schulleitern neue Schulen lanciert – teilweise in einem anderen Kanton.

die sie für die Beurteilung von Gesuchen um Einwanderung zu Ausbildungszwecken nötig hätten.

Nachdem mehrere Dutzend Studierende aus China kurz nach ihrer Einreise in die Schweiz untergetaucht sind und den schweizerischen Einwanderungsbehörden Hinweise vorliegen, dass Gesuche um Einreise zu Ausbildungsaufenthalten vielmehr der illegalen Einreise dienen, wird seit Ende 2005 das Bundesamt für Migration bei chinesischen Studierenden zuständig für die Zustimmung zur Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen. Dieses zentrale Zustimmungsverfahren findet derzeit für Studierende aus insgesamt 14 Staaten Anwendung. Dies hat offenbar bei verschiedenen Privatschulen ebenfalls zu Einbussen an ausländischen Studierenden geführt und bedroht angeblich die Existenz gewisser Privatschulen.

3.4 Politische Vorstösse

Die Häufung solcher Vorfälle in den letzten Jahren hat zu einigen politischen Reaktionen und Vorstössen geführt. Dies vor allem aus wachsender Besorgnis um das Ansehen der Branche wie auch um den Ruf der Schweiz als international attraktiver Bildungsplatz. Auch auf kantonaler Ebene sind in den letzten 2-3 Jahren Vorstösse in Sachen Privatschulen zu verzeichnen gewesen. Dazu kommt eine Reihe von Anfragen von kantonalen Behörden, Verbänden und Interessenvertretern, namentlich Vertretern der Privatschulen, bei verschiedenen Bundesstellen.

Die Diskussionen mit den betroffenen Verbänden und Interessengruppierungen haben gezeigt, dass sich die Anerkennungs- und Akkreditierungsbedürfnisse der Privatschulen je nach Schultypus unterscheiden:

- den Privatschulen allgemein ist vor allem an einer Bescheinigung der vertrauenswürdigen Geschäftsführung gelegen,
- die Hotelfachschulen und die übrigen international tätigen postsekundären Privatschulen streben jedoch in erster Linie eine „staatliche Anerkennung“ an, weil die Akzeptanz ihrer Ausbildungsgänge und Diplome in verschiedenen Ländern, besonders in asiatischen Ländern, wegen der fehlenden staatlichen Anerkennung unter Druck geraten ist.

4 Rechtslage

Die Frage der Zulässigkeit der Errichtung von Privatschulen richtet sich nach kantonalem Recht. Die Kantone können die Errichtung oder Eröffnung einer Privatschule einer Bewilligungs- oder Meldepflicht unterstellen.

Einige wenige Kantone stellen alle Schulen unter staatliche Aufsicht, andere beschränken die Kontrolle und Aufsicht privater Ausbildungsstätten auf Angebote, die die obligatorische Schule betreffen, während weiterführende Ausbildungsangebote nur beschränkt oder gar nicht geregelt oder beaufsichtigt werden. Die kantonalen Hochschulgesetze nehmen auf private Aktivitäten in der Regel keinen Bezug. Sie regeln einzig die Führung einer Hochschule (Universität, Fachhochschule oder Pädagogische Hochschule) oder die Beteiligung an einer interkantonalen Trägerschaft.

Private Anbieter haben die Möglichkeit, Bildungsgänge auf der Stufe höhere Fachschule eidgenössisch anerkennen zu lassen⁵ oder beim Bundesrat eine Genehmigung als Fachhochschule⁶ zu beantragen und als Fachhochschule Bachelor- und Masterstudiengänge anzubieten. Gleichermassen steht es dem Kanton frei, Gymnasien, höhere Fachschulen und Hochschulen staatlich zu anerkennen. So führt zum Beispiel der Kanton Wallis, gestützt auf das Gesetz über Bildung und Forschung von universitären Hochschulen und Forschungsinstituten aus dem Jahr 2001⁷ ein Verzeichnis anerkannter Hochschulinstitutionen, worin vier Privatschulen (drei davon im Hotelmanagement) aufgelistet sind, oder der Urner Erziehungsrat kann private universitäre Hochschulen und deren Studiengänge anerkennen, sofern sie die in der entsprechenden Verordnung⁸ festgelegten Bedingungen erfüllen.

Art. 14 Abs. 3 FHSG schreibt fest, dass die Fachhochschule, eine öffentlich-rechtliche oder eine Fachhochschule mit privatrechtlicher Trägerschaft, mit der Genehmigung durch den Bundesrat das Recht erwirbt, sich als Fachhochschule zu bezeichnen. Ansonsten erhält das Bundesrecht keine besonderen Bestimmungen zum Schutz der Begriffe Universität, Hochschule und höhere Fachschule.

Es ergeben sich aber Einschränkungen für die Verwendung dieser Ausdrücke aus dem Firmenrecht, dem Handelsregisterrecht und dem Recht über den unlauteren Wettbewerb. Demzufolge muss eine Firmenbezeichnung der Wahrheit entsprechen, sie darf keine Täuschung oder Verwechslung verursachen und sie darf keinem öffentlichen Interesse zuwider laufen.

Gemäss schweizerischem Recht sind die Merkmale einer Universität u.a. die Autonomie bzw. Rechtspersönlichkeit, die Aktivitäten in Lehre und Forschung, die aka-demische Freiheit sowie das Recht zur Titelvergabe auf Stufe Universität oder Fakultät⁹. Die Ergebnisse der Umfrage des OAQ zeigen, dass die Verbindung von Lehre und Forschung als Merkmal einer Universität von einer grossen Mehrheit als unabdingbar betrachtet wird. Ferner zeigt die Studie, dass ebenfalls eine Mehrheit die Auffassung vertritt, dass für private und staatliche universitäre Hochschulen die gleichen Akkreditierungskriterien gelten sollen. Gegenwärtig wird eine Anpassung der Akkreditierungsrichtlinien der Schweizerischen Universitätskonferenz (SUK) geprüft, welche neu die Akkreditierung von sog. „undergraduate colleges“ ermöglichen soll. Das Ergebnis lässt sich jedoch noch nicht absehen, hingegen ist klar, dass hier eine Möglichkeit für universitäre Institutionen zur Diskussion steht.

⁵ Verordnung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements über Mindestvorschriften für die Anerkennung von Bildungsgängen und Nachdiplomstudien der höheren Fachschulen vom 11. März 2005 (SR 412.101.61)

⁶ Bundesgesetz über die Fachhochschulen vom 6. Oktober 1995, FHSG, (SR 414.71).

⁷ Walliser Gesetzessammlung 420.1.

⁸ Verordnung vom 18. Juni 2003 über die Anerkennung privater universitärer Hochschulen (Urner Rechtsbuch 10.2935)

⁹ OAQ, Universität - Profil und Positionierung. Eine Umfrage des OAQ im höheren Bildungsbereich, 2005.

5 Würdigung

Das nationale Bildungssystem hält genügend und differenzierte Möglichkeiten der staatlichen Anerkennung oder Akkreditierung zur Verfügung, d.h. Privatschulen können eine staatliche Anerkennung oder Akkreditierung innerhalb unseres Bildungssystems auf verschiedenen Stufen erlangen, sofern sie die jeweiligen Voraussetzungen erfüllen.

Die bewährten *Qualifikationen der höheren Berufsbildung* erreichen im Ausland (noch) nicht die nötige Akzeptanz. Ausbildungen an ausländischen Hochschulen weisen oft Ähnlichkeiten mit den schweizerischen höheren Fachschulen auf, welche bei uns gut positioniert sind und einem Bedürfnis von Wirtschaft und Gesellschaft entsprechen. Es sind alle Möglichkeiten auszuschöpfen, unser Qualifikationssystem mit den Vorzügen der höheren Berufsbildung und den mit der Qualifikation verbundenen Kompetenzen im Ausland bekannter zu machen. Ein möglicher Weg führt über den *Nationalen Qualifikationsrahmen*, der seine Entsprechung im *Europäischen Qualifikationsrahmen*¹⁰ findet.

Privatschulen, welche ihren Studierenden am Schluss ihrer Ausbildung Hochschultitel abgeben wollen, müssen prüfen, wie weit sie die Voraussetzungen für eine staatliche Anerkennung auf Hochschulstufe erfüllen wollen oder können, und ob sie Studienprogramme anbieten wollen, die zu einer Qualifikation führen, welche im schweizerischen Bildungssystem verankert ist und entsprechend staatlich anerkannt werden könnte. Wollen Privatschulen Ausbildungsgänge anbieten, welche sich nach ausländischen Studienstrukturen ausrichten, steht ihnen zudem bereits heute die Möglichkeit einer *Akkreditierung im Ausland* offen.

Privatschulen unterstehen als Ausbildungsstätten und Unternehmen sowohl in schul- wie in polizeirechtlicher Hinsicht kantonaler Aufsicht. In einigen Kantonen bestehen vielversprechende und erfolgreiche Ansätze zur Aufsicht über die Privatschulen gemäss Bildungsgesetzgebung. In der Abstimmung der Zulassung, Überprüfung und Aufsicht von privaten Bildungsanbietern mit den Handelsregister- und teilweise auch den Migrations- und Strafverfolgungsbehörden besteht Koordinationspotential. In einer ersten Phase soll deshalb durch gegenseitigen Erfahrungsaustausch eine Angleichung der Handhabung der rechtlichen Instrumente eingeleitet werden, soweit dies im Rahmen der kantonalen Rechtsordnungen möglich ist. Eine Sensibilisierung der Mitarbeitenden in den Handelsregisterämter und Migrationsbehörden für die Anliegen der Geschäftsführung und Qualität von privaten Bildungsanbietern namentlich in Zusammenhang mit Fragen des Wahrheitsgebotes und der Überprüfung der Institutionen auf Täuschung könnte hilfreich sein. Soweit strafrechtlich relevante Tatbestände vorliegen, sind die kantonalen Strafverfolgungsbehörden mit einzubeziehen und für die Thematik zu sensibilisieren.

Bei der *Frage nach der Vertrauenswürdigkeit* der Privatschulen ist primär eine ethische, welche sich nicht mit weitergehenden gesetzlichen Massnahmen beantworten lässt. In einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung mit all ihren Vorzügen und grosser Verantwortung für die Unternehmenden besteht die Gefahr von Missbrauch. Vorfälle ungebührlichen Geschäftsgebarens einzelner Schulen lassen sich also nicht generell verhindern. Es kann jedoch nicht das Ziel unserer Wirtschaftspolitik sein, die Wirtschaftsfreiheit wegen einer beschränkten Zahl von

¹⁰ vgl. <http://www.bbt.admin.ch/themen/internationales/00115/index.html?lang=de>; zum Europäischen Qualifikationsrahmen http://www.bologna-bergen2005.no/EN/BASIC/050520_Framework_qualifications.pdf

Vorfällen (vgl. Kapitel 3.2) einzuschränken, um die Anbieter von Bildungsdienstleistungen vor unseriöser Konkurrenz zu schützen.

Die Initiative "Privatschulregister Schweiz", die am 28. August 2006 den Medien vorgestellt wurde, wird im Sinne einer Branchenlösung sehr begrüsst. Die Stiftung „Privatschulregister Schweiz“ verlangt für die Aufnahme einer Privatschule den Nachweis einer Reihe von Bedingungen, die eine organisatorisch seriöse und eine qualitativ hinreichende Schulführung garantieren¹¹. Damit verpflichten sich die eingetragenen Privatschulen zur Einhaltung von Mindeststandards. Die Eintragungsvoraussetzungen unterliegen alle vier Jahre einer Überprüfung. Allerdings muss dieses Register über eine genügende Unabhängigkeit verfügen, um glaubwürdig zu sein. Es gilt zu klären, wie Bund und/oder Kantone von der im Stiftungsreglement vorgesehenen Möglichkeit der Einsitznahme in den Stiftungsrat Gebrauch machen können und sollen¹². Ferner gilt es zu beobachten, wie weit dieses Register im Ausland die notwendige Anerkennung und Glaubwürdigkeit findet. Mit diesem Register wird ein Instrument geschaffen, welches im Sinne der OECD / UNESCO-Richtlinien der verbesserten Transparenz und Information über grenzüberschreitende Bildungsdienstleistungen entspricht.

Denkbar und wünschbar wären zusätzliche Massnahmen der Branche wie der Aufbau einer Ombudsstelle und einer Stelle für Beratung und Unterstützung in Rechtsverfahren sowie die Schaffung eines Fonds für Härtefälle.

Offensichtlich besteht seitens der Schweizer Vertretungen im Ausland sowie der Migrationsbehörden ein Bedürfnis nach mehr und besserer Information über die Qualität und Seriosität der Privatschulen. Ein Inventar von vertrauenswürdigen Privatschulen und Institutionen mit Angabe der stufengerechten Positionierung der Ausbildungsangebote und der vorhandenen substantiellen Anerkennungen und/oder Akkreditierungen dürfte den Schweizerischen Vertretungen im Ausland und den Migrationsbehörden eine objektive Beratung ausländischer Studierender ermöglichen und sie gleichzeitig auch in der Beurteilung von Gesuchen um Einreise zu Ausbildungszwecken unterstützen. Ähnliche Informationsbedürfnisse könnten mit einem solchen Instrument auch bei den schweizerischen Einwanderungsbehörden (Bund und Kantone) abgedeckt werden.

¹¹ vgl. Ziffer 2 Reglement über den Eintrag in das Privatschulregister Schweiz vom 28.8.06

¹² Selbstverständlich sind dabei die Grundsätze der corporate governance, wie sie im Bericht des Bundesrates vom 13. September 2006 zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben sinngemäss anzuwenden.

6 Massnahmen

Aufgrund dieser Analyse ergeben sich drei Massnahmen mit verschiedenen Stossrichtungen, die jedoch gleichzeitig umgesetzt werden sollen: Information über die kantonalen Verfahren und ihre Koordination, Stärkung des Konsumentenschutzes durch eine Branchenlösung sowie Information und Dokumentation der Schweizer Vertretungen im Ausland.

Die im folgenden vorgestellten Massnahmen zielen darauf ab,

- das Image der Schweiz im Ausland zu erhalten und zu stärken,
- den wirtschaftlich wichtigen Bereich der Privatschulen zu stärken und
- den schweizerischen Vertretungen im Ausland eine adäquate Beratung von Personen zu ermöglichen, welche in der Schweiz ein Studium aufnehmen möchten, insbesondere auch ein Studium an einer Privatschule.

Diese Massnahmen folgen dem Grundsatz der einfachen Handhabung und der raschen Umsetzbarkeit unter Wahrung unseres bewährten Qualifikationssystems und der Wirtschaftsfreiheit. Deshalb stellt das von Wirtschaftskreisen und der Privatschulbranche erarbeitete Privatschulregister ein wichtiges Element der Selbstregulierung dar, das in Einklang steht mit einer freiheitlichen Wirtschaftspolitik.

6.1 Schaffung einer schweizerischen Plattform zum Erfahrungsaustausch zwischen kantonalen Bildungs-, Volkswirtschafts-, Justiz- und Polizeidirektionen, Handelsregister-, Migrations- und Strafverfolgungsbehörden

Ziele:

- Kantonale Bildungsdirektionen, Volkswirtschaftsdirektionen, Handelsregister- und Migrationsbehörden verfolgen eine gemeinsame Strategie zur Stärkung von vertrauenswürdigen Bildungsangeboten und tauschen Erfahrungen in Zusammenhang mit negativen Vorfällen aus.
- Die Aufsicht über die Privatschulen wird im Rahmen der kantonalen Rechtsordnungen verstärkt.
- Die Mitarbeitenden der Handelsregister- und Migrationsbehörden sind für die Fragen der Qualitätssicherung bei Privatschulen sensibilisiert und verfügen mit dem Privatschulregister über ein adäquates Instrument für Beurteilung von Gesuchen zum Eintrag ins Handelsregister bzw. von Gesuchen um eine Aufenthaltsbewilligung zu Studienzwecken.

Massnahmen:

Massnahme	Beurteilung der Machbarkeit
1. EVD, EDK und VDK schaffen eine gemeinsame Informations- und Erfahrungsplattform.	<i>rasch umsetzbar, effizienter Weg</i>
2. Die Kantone werden vom Bund (BBT) eingeladen, ein Projekt zur Harmonisierung und	<i>aus Bundessicht wünschbar, setzt jedoch den Willen der einzelnen Kantone voraus und dürfte viel Zeit in Anspruch</i>

Anpassungen der kantonalen Bildungsrechtsgrundlagen in die Wege zu leiten.	<i>nehmen.</i>
--	----------------

6.2 Unterstützung von Branchenlösungen: Privatschulregister der Wirtschaft und weitere Massnahmen

Ziele:

- Schutz der (ausländischen) Studierenden durch gesicherte Informationen über die Privatschulen
- Das Privatschulregister ist als wirkungsvolles Instrument zur Gewährleistung von seriösen und qualitativ überprüften Privatschulen im Ausland anerkannt und geschätzt.

Massnahme:

Massnahme	<i>Beurteilung der Machbarkeit</i>
3. Privatschulregister als Inventar von Institutionen, die sich betreffend Qualität und Geschäftsführung auf Mindeststandards verpflichten.	<i>bereits realisiert durch die Wirtschaft in Zusammenarbeit mit den Branchenverbänden</i>
4. Anregung von weiteren Instrumenten zum Schutz der Studierenden durch die Branche (Ombudsstelle, Stelle für Rechtsberatung und -unterstützung sowie Fonds für Härtefälle)	<i>rasch umsetzbar, effizienter Weg, setzt aber Willen der Branche voraus</i>

6.3 Information und Dokumentation der Schweizer Vertretungen im Ausland und der Migrationsbehörden

Ziel:

- Die Mitarbeitenden in den Vertretungen können interessierte Personen noch kompetenter beraten und verfügen über ein adäquates Instrument für Beurteilung von Visumgesuchen.

Massnahmen:

Massnahme	<i>Beurteilung der Machbarkeit</i>
5. Schulung der Sachbearbeitenden in den Schweizer Vertretungen im Ausland und in den Migrationsbehörden	<i>rasch umsetzbar, effizienter Weg</i>
6. Erarbeitung eines umfassenden Merkblattes über das schweizerische Bildungssystem	<i>rasch umsetzbar, effizienter Weg</i>

einschliesslich Verzeichnis der privaten Anbieter mit Angabe der Form der staatlichen Anerkennung bzw. Akkreditierung.	
7. Systematische Berücksichtigung der registrierten und/oder anerkannten / akkreditierten privaten Ausbildungsstätten der Schweiz (Privatschulregister) durch alle daran interessierte schweizerischen Behörden (insbesondere für die Migrationsbehörden) bei der Erteilung von Visa.	<i>rasch umsetzbar, effizienter Weg</i>

7 Schlussfolgerungen

- 1 Das schweizerische Bildungssystem bietet bereits heute Möglichkeiten der Akkreditierung als Fachhochschule und der staatlichen Anerkennung als Höhere Fachschule. Weitere Massnahmen sind demzufolge nicht notwendig.
- 2 Die Einführung des Privatschulregisters wird als geeignete Massnahme der Wirtschaft und der Branche erachtet, welche in Einklang steht mit unserer Wirtschaftsfreiheit. Im Bericht werden zusätzliche Massnahmen genannt, welche die Wirtschaft und die Branche zur Stärkung des Images der schweizerischen Privatschulen und zum Schutze ihrer Studierenden ergreifen könnten.
- 3 Ebenfalls zur Stärkung der Branche und zum Schutz der Studierenden wird das EVD mit den betroffenen kantonalen Behörden und den Privatschulen eine Plattform einrichten (vgl. Kapitel 6.1), um den Erfahrungsaustausch und die Sensibilisierung auf die verschiedenen Fragenkomplexe in Zusammenhang mit Privatschulen zu fördern.
- 4 Im Hinblick auf eine Unterstützung der Migrationsbehörden und der Schweizer Vertretungen im Ausland erstellt das BBT in Zusammenarbeit mit dem SBF und der EDK ein Merkblatt über das schweizerische Bildungssystem samt Positionierung der Privatschulen (vgl. Kapitel 6.3)

8 Literatur

ASSOCIATION SUISSE DES ECOLES HÔTELIÈRES (ASEH), 2004 und 2005: Jahresberichte [siehe auch www.aseh.ch]

BERGAN, S., 2003: Recognition issues in the Bologna Process. Council of Europe Publishing. Strassburg.

BUNDESAMT FÜR STATISTIK, 2005: Schülerinnen, Schüler und Studierende 2004/05. Neuchâtel.

BUNDESAMT FÜR STATISTIK, 2006: Betriebs- und Unternehmensregister BUR [Auszüge aus diversen Datensätzen, unveröffentl.]

BUNDESAMT FÜR STATISTIK, 2006: Das Schweizer Hochschulsystem im internationalen Kontext. Ein Ländervergleich anhand statistischer Indikatoren. Neuchâtel.

EDK, 1990: Private Institutionen im Hochschulbereich. Dossier 14A, Bern. [Enthält eine sehr knappe Kurzfassung der wichtigsten Ergebnisse aus PLOTKE 1990]

OECD, 2004: Die tertiäre Bildung in der Schweiz. Examen nationaler Bildungspolitiken. (deutsche Fassung publ. durch das SBF, Bern).[siehe hierbei insbesondere die internationalen Entwicklungstrends im Tertiärsektor, S.124-191]

OECD/UNESCO, Recommendations concerning Guidelines for Quality Provision in Cross-Border Higher Education. Paris, 5. December 2005, C(2005)147.

[siehe auch http://www.oecd.org/document/11/0,2340,en_2649_201185_35793227_1_1_1_1,00.html]

ORGAN FÜR AKKRREDITIERUNG UND QUALITÄTSSICHERUNG (OAQ), 2006: Accréditation des écoles privées en Suisse. Mandat de OFFT. Bern.[Auftragsstudie in 4 Teilen, nur in franz. Sprache. (I) Methodologie und internationale Definitionen, (II) Anerkennungs- und Akkreditierungsverfahren für Privatschulen im Ausland, (III) Konzept zur (möglichen) Anerkennung von Privatschulen in der Schweiz, (IV) Konzept für ein Privatschulregister in der Schweiz]

PLOTKE, H., 1990: Rechtliche Massnahmen gegen unseriöse private Ausbildungsstätten auf Hochschulstufe und gegen wertlose und täuschende akademische Titel. Studien und Berichte Nr. 4., EDK, Bern.

PLOTKE, H., 2003: Schweizerisches Schulrecht, Bern [insbesondere Kapitel 20: Privatschulen]

RAUHVARGERS, A. and BERGAN, S. (eds.), 2006: Recognition in the Bologna Process: policy development and the road to good practice. Council of Europe Publishing. Strassburg.

SCHWARZ, St., WESTERHEIJDEN, D.F., REHBURG, M. (Hrsg.), 2005: Akkreditierung im Hochschulraum Europa. UVW Fachverlag, Bielefeld.

VERBAND SCHWEIZERISCHER PRIVATSCHULEN, 2004/05: Schweizerische Privatschulen [jährlich aktualisiertes Verzeichnis; siehe auch www.swiss-schools.ch]

9 Abkürzungsverzeichnis

ASEH	Association Suisse des Ecoles Hôtelières / Verein Schweizerischer Hotel- und Restaurantfachschulen
BBT	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie
BFM	Bundesamt für Migration
CRUS	Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten
ECA	European Consortium for Accreditation in Higher Education
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
ENQA	European Association for Quality Assurance in Higher Education
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
FH	Fachhochschule
HF	Höhere Fachschule
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OAQ	Organ für Akkreditierung und Qualitätssicherung
SBF	Staatssekretariat für Bildung und Forschung
SUK	Schweizerische Universitätskonferenz
SWISS ENIC	Schweizerische (nationale) Informationsstelle für akademische Anerkennungsfragen
VSP	Verband Schweizerischer Privatschulen
WBK	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur