

Sehr geehrte Damen und Herren
I.S.F.O.A.

Rechtsgutachten (Parere pro veritate) zur

Anerkennung privater ausländischer akademischer Abschlüsse in Italien, Hochschulautonomie und substantielle Praxis zur Überwindung formaler Hindernisse unter besonderer Berücksichtigung der Werterklärung (Dichiarazione di valore), der CIMEA-Bescheinigung und des Diploma Supplements

1. Die Grundlage der Hochschulautonomie und die Überwindung des ministeriellen Monopols
Der Rechtsrahmen bezüglich der Anerkennung ausländischer Studienabschlüsse in Italien hat mit dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 11. Juli 2002, Nr. 148, zur Ratifizierung der Lissabon-Konvention eine radikale Transformation erfahren. Dieser gesetzgeberische Eingriff hat dem Ministerium das Monopol für Gleichwertigkeitsentscheidungen (Equipollenze) endgültig entzogen und die exklusive Zuständigkeit den einzelnen Universitäten übertragen.

Gemäß Art. 2 der genannten Regelung üben die Universitäten eine autonome Befugnis zur inhaltlichen Bewertung (sog. academic recognition) aus, die auf den Zugang zu Studiengängen und den Erwerb italienischer Abschlüsse gerichtet ist.

Diese normative Architektur verleiht den Hochschulinstitutionen die ermessensabhängige Befugnis, die substantielle Konformität ausländischer Abschlüsse mit ihren eigenen Standards festzustellen, und befreit sie von den starren Formalismen ministerieller Listen.

Die Bewertung muss sich daher auf den tatsächlichen Vergleich der Lehrpläne, die Prüfung der Lernergebnisse (learning outcomes) und die im ECTS-System ausgedrückte Arbeitsbelastung konzentrieren.

2. Die schrittweise Überwindung dokumentarischer Anforderungen: Werterklärung (Dichiarazione di valore), vergleichende CIMEA-Bescheinigung und Diploma Supplement
Angesichts des durch das Gesetz 148/2002 vorgegebenen substantiellen Ansatzes stellt das Fehlen zusätzlicher Dokumentationsunterlagen zumindest in der Praxis kein unüberwindbares

Hindernis mehr für die Immatrikulation oder Anerkennung des ISFOA-Abschlusses oder ähnlicher Abschlüsse dar.

Die Rechtsprechung und die Verwaltungspraxis haben die vermeintliche Verpflichtung solcher Zertifizierungen zunehmend abgebaut:

Werteerklärung / Dichiarazione di valore (DV): Die Bestimmungen des Königlichen Dekrets Nr. 1269 von 1938 gelten durch das Gesetz 148/2002 für akademische Zwecke als stillschweigend aufgehoben. Der Staatsrat (Consiglio di Stato, Urteil Nr. 4613/2007) hat unzweideutig entschieden, dass das Fehlen der DV die Universität nicht daran hindert, autonome Bewertungen vorzunehmen, und hat dieses Dokument zu einer "bloßen Praxis" deklariert, der keine entscheidende oder diskriminierende Rolle zugeschrieben werden kann.

CIMEA-Bescheinigung: Das Zentrum für Informationen über akademische Mobilität und Gleichwertigkeit (CIMEA) stellt "Vergleichbarkeitsbescheinigungen" aus, die einen ausschließlich beratenden und informativen Charakter haben und rechtlich völlig ungeeignet sind, die Entscheidungsautonomie der öffentlichen Verwaltungen und Hochschulen zu binden.

Diploma Supplement: Obwohl die Richtlinie 2005/36/EG vorsieht, dass dieses Dokument die DV für im europäischen Hochschulraum und in der Schweiz erworbene Abschlüsse ersetzt, entbindet sein eventuelles Fehlen die Universität nicht von ihrer Pflicht und Befugnis, eine substantielle Prüfung des Curriculum Studiorum des Kandidaten durchzuführen.

3. Nichtaufnahme in die Liste von swissuniversities und Rechtmäßigkeit privater Bildung

Einer der zentralen Knotenpunkte für von privaten Schweizer Institutionen (wie der ISFOA) ausgestellte Abschlüsse liegt in deren Abwesenheit in den offiziellen Listen der Schweizer Behörden (swissuniversities).

Zunächst ist zu klären, dass:

das offizielle Entscheidungsorgan der Schweizer Akkreditierungsrat (SAR) ist;

die Stelle, die die Überprüfungen und Qualitätsbewertungsverfahren materiell durchführt, die Schweizerische Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung (AAQ) ist;

swissuniversities sich darauf beschränkt, rein informativ das Verzeichnis der nach Bundesgesetz bereits akkreditierten Schweizer Hochschulen zu veröffentlichen.

Es ist auch darauf hinzuweisen, dass die Kosten für das Akkreditierungsverfahren erheblich sind (in der Größenordnung von über 50.000 CHF) und diese Akkreditierung in der Regel alle 5–7 Jahre erneuert werden muss. Dies stellt offensichtlich eine Eintrittsbarriere für kleinere Bildungseinrichtungen dar.

Die Abwesenheit in den Listen von swissuniversities ist im Übrigen völlig vereinbar mit der geltenden Gesetzgebung: Die Schweizer Verfassungsordnung, die auf der Wissenschaftsfreiheit (Art. 20 BV) und der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) basiert, garantiert die freie Ausübung privater akademischer Aktivitäten, ohne sie einer vorherigen staatlichen Genehmigung zu unterwerfen.

Die institutionelle Akkreditierung (gemäß Art. 28 und 29 des Bundesgesetzes HFKG) ist ein strikt freiwilliges Institut, das für das rechtliche Bestehen und die Rechtmäßigkeit der Hochschule nicht bindend ist, wie durch die Erklärung der CRUS vom 4. März 2010 bestätigt wurde. Wie bereits in der vorherigen Stellungnahme bezüglich einer anderen privaten Universität (Unipsa, genehmigt mit Beschluss Nr. 704/06 des Kantons Tessin gemäß Art. 14 LUSI) angemerkt, stellte das Bundesorgan offiziell fest, dass eine private Hochschule, die gemäß Art. 27 BV tätig ist, "Teil des Schweizer Bildungsraums ist" und zur Vergabe von Titeln berechtigt ist.

Viele italienische Universitäten wenden unter Nutzung ihrer Autonomie und in Übernahme der Grundsätze des Europarechts eine empirische und substantielle Prüfung an, die von der Aufnahme in solche geschlossenen Listen absieht.

Die europäische Rechtsprechung (Urteil Kraus des EuGH) sowie die interne Verwaltungsrechtsprechung (TAR Lazio Nr. 22359/2025) verbieten automatische und apriorische Ablehnungen, die ausschließlich auf dem Fehlen einer institutionellen Akkreditierung oder der Nichtaufnahme in formelle Listen beruhen.

Die Universitätsverwaltung ist kurz gesagt verpflichtet, den Abschluss unter Anwendung des Kriteriums des "wesentlichen Unterschieds" (Art. VI.1 Lissabon-Konvention) zu bewerten, und überdies liegt die Begründungspflicht für eine Nicht-Anerkennung bei der Verwaltung selbst.

4. Das chronologische Paradoxon: Die Lissabon-Konvention und die spätere Verschärfung des HFKG

Die starre Anwendung der aktuellen Schweizer Listen zum Zwecke der internationalen Anerkennung offenbart eine schwerwiegende rechtliche und historische Aporie.

Es ist nämlich festzustellen, dass die Schweizerische Eidgenossenschaft die Lissabon-Konvention am 1. Februar 1999 ratifiziert hat.

Zum Zeitpunkt des Abschlusses und der Ratifizierung des Vertrags war die Schweizer Rechtsordnung durch eine vollständige Freiheit bei der Verwendung akademischer Bezeichnungen gekennzeichnet: Die Verwendung von Begriffen wie "Universität" oder "Hochschulinstitut" war historisch und verfassungsrechtlich völlig frei.

Der Schweizer Staat ist somit dem Anerkennungssystem von Lissabon beigetreten und hat ein Bildungssystem eingebracht, in dem private Einrichtungen ohne jegliche namenkundliche oder akkreditierungsbezogene Bindung operierten und akademische Grade verliehen.

Die Schweizer Regelungsverschärfung erfolgte erst sechzehn Jahre später mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) am 1. Januar 2015. Ausschließlich Art. 29 dieser nachträglichen internen Gesetzgebung behielt die Nutzung geschützter Bezeichnungen akkreditierten Einrichtungen vor.

Diese Asymmetrie steht im deutlichen Widerspruch zur ursprünglichen Ratio der Konvention: Eine im Jahr 2015 eingeführte formale und nominalistische Einschränkung (die "Verschärfung" der Bezeichnungen) rückwirkend zu nutzen, um den Anwendungsbereich eines 1999 ratifizierten internationalen Vertrags zu definieren, als das Schweizer Hochschulsystem friedlich die freie und gleichberechtigte private Initiative umfasste, stellt eine hermeneutische Verzerrung dar.

Dieses normativ-paradoxe Ergebnis opfert die substantielle Transparenz auf dem Altar des späteren bürokratischen Formalismus und rechtfertigt zusätzlich die Praxis italienischer Universitäten, Einschränkungen durch den Verweis auf swissuniversities-Listen unangewendet zu lassen, um private Schweizer Abschlüsse nach ihrem realen und konkreten Ausbildungswert zu beurteilen.

5. Die Qualifizierung des Titels und die Überwindung der 12 ECTS-Grenze (Gesetz 240/2010)

Die einschneidendste Wirkung dieses substantiellen Ansatzes zeigt sich in den konkreten Verfahren zur Studienverkürzung und Zulassung.

Die italienische Rechtsordnung (gemäß Art. 14 des Gesetzes 240/2010) legt eine unüberschreitbare Grenze von 12 ECTS-Punkten (CFU) für die Anerkennung beruflicher Fähigkeiten oder Kenntnisse fest, die in nicht-akademischen Ausbildungsaktivitäten erworben wurden.

Sollte ein privater ausländischer Abschluss als bloße "nicht-formale private Ausbildung" degradiert werden, würde der Student das Zurücksetzen seiner Studienlaufbahn erleiden und könnte maximal das Äquivalent von zwei Prüfungen anrechnen lassen.

Wenn jedoch die Didaktikkommission der italienischen Universität ihre Autonomie gemäß Gesetz 148/2002 voll ausschöpft, kann sie die rechtliche Qualifikation des Sachverhalts radikal ändern. Nach Überprüfung der Tatsächlichkeit des Studiengangs (durch Analyse des ECTS-Transcripts, des Studienplans, der learning outcomes und sogar durch Ansetzung einer Überprüfungsprüfung oder eines Aufnahmegesprächs) kann die Kommission das Dokument nämlich nicht als "außeruniversitäre Erfahrung" (was die Grenze von 12 ECTS implizieren würde), sondern in jeder Hinsicht als "ausländischen akademischen Abschluss" qualifizieren.

Diese abweichende Qualifizierung führt den erworbenen Abschluss und den dazugehörigen Studiengang zurück in den Bereich der vollständigen akademischen Anerkennung.

Dies ermöglicht es den italienischen Universitätssekretariaten materiell und bekanntermaßen:

dem Antrag auf direkte Gleichwertigkeit des Titels (beispielsweise für einen Bachelor-Abschluss) stattzugeben und lediglich das Nachholen begrenzter "Ausbildungsschulden" (Kompensationsmaßnahmen, die sich in der Praxis oft auf die Integration weniger Prüfungen beschränken) vorzuschreiben;

den Studenten im Besitz des ausländischen Bachelor-Abschlusses direkt zu einem Master-Studiengang (oder einem universitären Master) zuzulassen, da die gesetzliche Zugangsvoraussetzung gemäß D.M. 270/2004 als erfüllt angesehen wird.

Der substantielle Ansatz, geleitet sowohl von der didaktischen Autonomie als auch von der Notwendigkeit, Niederlagen in der Verwaltungsgerichtsbarkeit wegen mangelnder substantieller Begründung (rectius: Ermessensfehlgebrauch) zu vermeiden, ermöglicht es somit, den tatsächlichen Wert der Schweizer Ausbildung anzuerkennen.

Auf diese Weise wird der Zugang zu höheren Ebenen der italienischen akademischen Bildung in voller Übereinstimmung mit der fördernden Logik der Lissabon-Konvention gewährleistet und die durch spätere und restriktivere Schweizer Reformen entstandenen Verzerrungen umgangen.