

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 12. Dezember 2012

1325. Hochschulkonkordat und Zusammenarbeitsvereinbarung (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 2. Juli 2012 eröffnete die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf der Interkantonalen Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat) und zur Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (Zusammenarbeitsvereinbarung).

Art. 63a der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) sieht auf schweizerischer Ebene eine neue Ordnung im Hochschulbereich vor:

«Bund und Kantone sorgen gemeinsam für die Koordination und für die Gewährleistung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen.»

Die Umsetzung dieser Bestimmung erfordert drei Erlasse als Grundlage für das Zustandekommen der gemeinsamen Organe von Bund und Kantonen.

Die Bundesversammlung hat am 30. September 2011 das Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) verabschiedet. Das HFKG regelt die Zuständigkeiten der gemeinsamen Organe, legt die Grundsätze für deren Organisation sowie das Verfahren der Koordination fest. Art. 6 HFKG sieht eine Interkantonale Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat) und eine Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen vor. Diese bilden die Grundlage für die Schaffung der gemeinsamen Organe.

Die Schweizerische Hochschulkonferenz ist neu das oberste hochschulpolitische Organ der Schweiz und tagt in zwei Versammlungsformen, d. h. als Plenarversammlung und als Hochschulrat. Die Plenarversammlung fällt Entscheide wie die Festlegung der finanziellen Rahmenbedingungen für gesamtschweizerische hochschulpolitische Koordination oder die Festlegung der Referenzkosten und der Beitragskategorien. Die übrigen Entscheide im Rahmen des Gesetzes (Art. 12 Abs. 3 HFKG) und der Zusammenarbeitsvereinbarung sind vom Hochschulrat zu beschliessen.

Die Plenarversammlung setzt sich aus einem Mitglied des Bundesrates und je einem Mitglied der Regierungen der Kantone zusammen (Art. 11 HFKG). Der Hochschulrat besteht aus einem Mitglied des Bundesrates und 14 Mitgliedern der Regierungen der Vereinbarungskantone (Art. 12 HFKG).

Das HFKG kann frühestens 2014 in Kraft treten, weil dessen Umsetzung das Zustandekommen des Hochschulkonkordates und der Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen Bund und Kantonen voraussetzen.

Erreichen Bund und Kantone auf dem Weg der Koordination die gemeinsamen Ziele nicht, so erlässt der Bund Vorschriften über die Studienstufen, über die Weiterbildung und über die Anerkennung von Institutionen und Abschlüssen. Zudem kann er die Unterstützung der Hochschulen an einheitliche Finanzierungsgrundsätze binden und von der Aufgabenteilung zwischen den Hochschulen in besonders kostenintensiven Bereichen abhängig machen (Art. 63a Abs. 5 BV).

Auf Antrag der Bildungsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (Zustellung auch per E-Mail an: salzmann@edk.ch):

Mit Schreiben vom 2. Juli 2012 haben Sie uns den Entwurf für eine Interkantonale Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat) und für eine Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (Zusammenarbeitsvereinbarung) zugestellt. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

1. Allgemeine Bemerkungen

Mit dem HFKG werden die Universitäten, Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen neu gemeinsam in einem Erlass geregelt. Das Gesetz bildet eine wichtige Voraussetzung für die Sicherung und Weiterentwicklung der Qualität der schweizerischen Hochschulen.

Ein Nachteil dieses Gesetzes ist allerdings, dass es komplizierte Organisationsstrukturen festlegt. Unbefriedigend ist auch, dass die Schaffung eines Kunsthochschultypus im HFKG keine Aufnahme fand. Es ist deshalb anzustreben, dass im Vollzug des HFKG dieses Bedürfnis so weit als möglich berücksichtigt wird, insbesondere weil die Kunsthochschulen im Ausland in der Regel nicht als Fachhochschule oder Universität konzipiert sind. Insbesondere im Akkreditierungsrat müssen die Kunsthochschulen als besondere Institutionen angemessen vertreten sein.

Zudem ist fragwürdig, dass die Pädagogischen Hochschulen neben der institutionellen Akkreditierung weiterhin die Akkreditierung der Abschlüsse durch die EDK erlangen müssen, damit diese gesamtschweizerisch anerkannt werden. Daran ändert auch nichts, dass die Programmakkreditierung gemäss Art. 28 Abs. 3 HFKG freiwillig ist. Eine doppelte Akkreditierung durch zwei verschiedene Organe ist abzulehnen.

Gemäss Art. 40 Abs. 1 HFKG bestimmt der Hochschulrat auf Antrag der Rektorenkonferenz die besonders kostenintensiven Bereiche und beschliesst die Aufgabenteilung in diesem Bereich. Im HFKG werden die besonders kostenintensiven Bereiche nicht benannt. Im Bericht der Kommission für Bildung und Wissenschaft des Nationalrates zum Bildungsrahmenartikel in der Verfassung wurden als Beispiele namentlich die Medizin und die Spitzenforschung genannt. Zu diesen Bereichen gehört auch die hochspezialisierte Medizin, die Gegenstand der Interkantonalen Vereinbarung zur Konzentration und Koordination der Spitzenmedizin vom 14. März 2008 (IVHSM) ist. Hochspezialisierte Medizin setzt in der Dienstleistung in der Regel auch entsprechende Forschungsaktivitäten voraus. Beide Bereiche stehen in einem engen Abhängigkeitsverhältnis. Es ist deshalb zu klären, wie das Verhältnis zwischen den besonders kostenintensiven Bereichen gemäss HFKG und dem Regelungsgegenstand der IVHSM ausgestaltet werden soll.

Gemäss Art. 11 Abs. 1 Bst. B HFKG setzt sich die Plenarversammlung des Hochschulrates aus «je einem Mitglied der Regierungen aller Kantone» zusammen, während das Hochschulkonkordat in Art. 6 Abs. 2 die Mitgliedschaft auf die Vereinbarungskantone beschränkt. Bei sinn-gemässer Auslegung der Gesetzesbestimmung kann nur der Schluss gezogen werden, dass sich «alle Kantone» nur auf «alle Vereinbarungskantone» bezieht. Andernfalls hätten die Kantone die Auswahl, entweder mit allen Rechten und Pflichten dem Konkordat beizutreten und an der Kooperation mitzuwirken, oder nicht beizutreten und einfach das Recht zu haben, an den Beschlüssen der Hochschulkonferenz mitzuwirken. Ein solches Gesetzesverständnis ergäbe keinen Sinn und entspräche auch nicht dem Willen des Gesetzgebers.

2. Zu den einzelnen Bestimmungen des Hochschulkonkordats

Art. 6 Abs. 3:

Die vorgesehene Zusammensetzung des Hochschulrates überzeugt nicht. Zwar wird den zehn für die Bildung zuständigen Regierungsrätinnen und Regierungsräten der Universitätskantone, die dem Interkantonalen Konkordat über universitäre Koordination vom 9. Dezember 1999 beigetreten sind, zu Recht Einsitz im Hochschulrat zugestanden.

Es ist jedoch nicht angezeigt, die vier den Kantonen verbleibenden Sitze durch die vier Regionalkonferenzen der EDK bestimmen zu lassen. Einerseits kommt den Regionalkonferenzen im Hochschulbereich keine politische Bedeutung zu. Andererseits gewährleistet die Plenarversammlung den Einbezug der Kantone ohne Hochschulen oder solchen mit geringen Studierendenzahlen (Art. 6 Abs. 2). Die vier verbleibenden Sitze sind deshalb nach den leistungsbezogenen Kriterien zu vergeben, die Art. 7 für die Gewichtung der Stimmen im Hochschulrat festlegt. Wir schlagen deshalb folgende neue Formulierung von Art. 6 Abs. 3 vor:

³Einsitz im Hochschulrat haben:

- a. die zehn Erziehungsdirektorinnen oder Erziehungsdirektoren der Universitätskantone, welche dem Interkantonalen Konkordat über universitäre Koordination vom 9. Dezember 1999 beigetreten sind,
- b. die Erziehungsdirektorinnen oder Erziehungsdirektoren vier anderer Kantone, welche die höchste Anzahl immatrikulierter Studierender aufweisen, die auf dem Gebiet des Kantons an den kantonalen Hochschulen und an interkantonalen Hochschulen oder an Teilschulen studieren. Die Zuteilung der vier Sitze ist im Anhang dargestellt.

Art. 7:

Die Formulierung «... zur Zahl der Studierenden der interkantonalen Hochschulen, die an den Teilschulen auf dem Gebiet dieses Kantons studieren.» ist zu wenig bestimmt, weil sie Interkantonale Hochschulen mit Teilschulen gleichsetzt. So ist z. B. die Hochschule für Heilpädagogik eine Interkantonale Hochschule und nicht Teilschule einer anderen Fachhochschule. Wir schlagen deshalb folgende neue Formulierung von Art. 7 vor:

Für die Gewichtung der Stimmen bei Beschlüssen des Hochschulrats gemäss Art. 17 HFKG erhält jede kantonale Vertretung im Hochschulrat eine Anzahl Punkte proportional zur Anzahl immatrikulierter Studierender, die auf dem Gebiet des Kantons an den kantonalen Hochschulen und an interkantonalen Hochschulen oder an Teilschulen studieren. Die Mitglieder des Hochschulrats erhalten mindestens einen Punkt. Die Zuteilung der Punkte ist im Anhang dargestellt.

Art. 11:

Es ist sinnvoll, die interkantonalen Hochschulbeiträge auf der Grundlage der Interkantonalen Universitätsvereinbarung und der Interkantonalen Fachhochschulvereinbarung in geeigneter Weise weiterzuführen. Die Abgeltung der den Universitätskantonen anfallenden hohen Kosten im universitären Bereich ist im Rahmen der Hochschulkonferenz zu überprüfen.

Art. 13:

Die Konferenz der Vereinbarungskantone (Art. 9f.) ist zwar zuständig für den Vollzug der Vereinbarung, jedoch nicht für die Zusammenarbeit mit dem Bund bei der Geschäftsführung der Hochschulkonferenz. Die Aufgaben der Konferenz der Vereinbarungskantone sind abschliessend in Art. 4 Abs. 2 und in Art. 10 beschrieben. Die im Kommentar auf S. 17 erwähnte «kontinuierliche Zusammenarbeit auf der Ebene Geschäftsführung» wird nicht über das Generalsekretariat der EDK, sondern über die Geschäftsführung der Hochschulkonferenz wahrgenommen (vgl. die Ausführungen zu Art. 3 der Zusammenarbeitsvereinbarung). Dementsprechend ist in Art. 13 auf die Art. 4 und 10 zu verweisen, welche die Aufgaben der Konferenz der Vereinbarungskantone umschreiben. In Abs. 1 ist insbesondere das Ende des zweiten Satzes («sowie die übrigen hochschulpolitischen Geschäfte der EDK und arbeitet mit dem zuständigen Bundesamt zusammen») zu streichen. Wir schlagen folgende neue Formulierung von Art. 13. Abs. 1 vor:

¹ Die Geschäftsführung im Vollzug dieser Vereinbarung obliegt dem Generalsekretariat der EDK. Unter Einbezug der zuständigen Amtschefinnen und Amtschefs der Kantone besorgt es die Arbeiten der Konferenz der Vereinbarungskantone nach Art. 4 und Art. 10.

Art. 17

Angesichts der grossen Bedeutung des Hochschulkonkordates ist für eine Inkraftsetzung eine klare Mehrheit der Kantone erforderlich. Es ist zudem politisch undenkbar und nicht sinnvoll, dass die vom HFKG vorgegebenen Ziele gegen den Willen eines Universitätskantons erreicht werden. Es braucht deshalb die Zustimmung aller Universitätskantone. Wir schlagen folgende neue Formulierung von Art. 17 Abs. 1 vor:

¹ Der Vorstand der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren setzt die Vereinbarung in Kraft, wenn ihr mindestens 18 Kantone beigetreten sind, darunter alle Konkordatskantone des Interkantonalen Konkordats über universitäre Koordination vom 9. Dezember 1999. Die Inkraftsetzung erfolgt jedoch frühestens zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des HFKG.

3. Zu den einzelnen Bestimmungen der Zusammenarbeitsvereinbarung

Art. 3

Die Bestimmung umschreibt die Zusammenarbeit in der Geschäftsführung zu wenig bestimmt. Insbesondere ist das Mitwirkungsrecht der für das Hochschulwesen zuständigen Amtschefinnen und Amtschefs zu berücksichtigen. Wir schlagen folgende neue Formulierung von Art. 3 vor:

²Für die Führung der Geschäfte der Schweizerischen Hochschulkonferenz setzt das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung das Büro der Schweizerischen Hochschulkonferenz als Einheit der dezentralen Bundesverwaltung ein.

³Die Geschäftsführerin oder der Geschäftsführer des Büros wird auf Antrag des Hochschulrats durch das Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung angestellt.

⁴Die zuständigen Amtschefinnen oder Amtschefs der im Hochschulrat vertretenen Kantone wirken bei der Vorbereitung der Geschäfte mit.

Art. 5

Um die Ausgewogenheit unter den Hochschultypen zu gewährleisten, ist Abs. 1 wie folgt zu ergänzen: «Sie berücksichtigt dabei die Interessen aller Hochschultypen.»

Es ist nicht angezeigt, in Bezug auf das Anhörungsrecht der gesamtschweizerischen Organisationen der Hochschulangehörigen eine Kategorie besonders hervorzuheben. Der Passus in Abs. 4 «insbesondere die Studierenden» ist deshalb zu streichen.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates und die Bildungsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi