

Kantonsratsbeschlussüber die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat)

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 11. März 2014

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Ausgangslage	4
1.1 Umsetzung des Verfassungsauftrags	4
1.2 Die schweizerische Hochschullandschaft heute	6
1.2.1 Universitäre Hochschulen	6
1.2.2 Fachhochschulen	7
1.2.3 Pädagogische Hochschulen	7
2 Hochschulkoordination	8
2.1 Ziele des HFKG	8
2.2 Grundsätze des HFKG	9
2.3 Zukünftige Strukturen im Hochschulbereich	9
3 Hochschulkonkordat	10
3.1 Zusammensetzung des Hochschulrates	10
3.2 Kompetenzen der Plenarversammlung	11
3.3 Kompetenzen des Hochschulrates	11
3.4 Gewichtung der Stimmen für Beschlüsse im Hochschulrat	12
3.5 Titelschutz	12
3.6 Inkrafttreten	13
3.7 Zusammenarbeitsvereinbarung	13
4 Finanzielle Auswirkungen eines Beitritts	14
4.1 Finanzierung der gemeinsamen Organe	14
4.2 Fortführung der interkantonalen Finanzierungsvereinbarungen	14
5 Rechtliches	14
5.1 Zuständigkeiten	14
5.2 Referendum	15
6 Fazit	15

7	Antrag	16
----------	---------------	-----------

Beilagen

1. Interkantonale Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat) vom 20. Juni 2013	17
2. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen der Interkantonalen Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat) vom 20. Juni 2013	27
3. Regierungsbeschluss über den Beitritt des Kantons St.Gallen zur Interkantonalen Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat)	39

Entwurf

[Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat)]	40
---	----

Zusammenfassung

Im schweizerischen Hochschulbereich existiert gegenwärtig keine gesamtheitliche Steuerung. Dies bedeutet, dass je nach Hochschultypus (universitäre Hochschulen, Fachhochschulen und Pädagogische Hochschulen) das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen und damit auch die Rollen dieser Akteure unterschiedlich ausfallen. Die hochschulpolitische Koordination und Qualitätssicherung erfolgen wiederum in nach Hochschultypus getrennten und damit parallelen Gremien.

Den Ausgangspunkt für die vorliegende Botschaft bildete die am 20. Mai 2006 von Volk und Ständen mit grossem Mehr angenommene neue Bildungsverfassung.

Danach tragen Bund und Kantone gemeinsam die Verantwortung für den Hochschulbereich. Konkret bedeutet dies, dass Bund und Kantone neu eine gesamtheitliche und gemeinsame hochschulpolitische Koordination für alle Hochschultypen und eine Vereinfachung der Koordinationsgremien vorsehen. Damit wird erstmals der schweizerische Hochschulbereich in seiner Gesamtheit als Verbundaufgabe von Bund und Kantonen konstituiert.

Für die gesetzgeberische Umsetzung des Verfassungsauftrags müssen auf Seiten des Bundes das bisherige Fachhochschulgesetz und das Universitätsförderungsgesetz durch das Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz; abgekürzt HFKG) ersetzt werden.

Auf Seiten der Kantone bedarf es einer Vereinbarung, mit der die Kantone gemeinsam mit dem Bund die Koordination des Hochschulbereichs übernehmen können. Die Interkantonale Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat) stellt dieses kantonsseitige rechtliche Gegenstück zum bundesseitigen HFKG dar. Mit der vorliegenden Botschaft wird der Beitritt zum Hochschulkonkordat dem Kantonsrat zur Genehmigung unterbreitet.

Auch unter dem Hochschulkonkordat bleibt die Autonomie der Träger der Hochschulen gewährleistet, das heisst der Bund und die Kantone führen und finanzieren ihre Hochschulen weiterhin in eigener Verantwortung. In finanzieller Hinsicht entstehen für den Kanton St.Gallen mit dem Beitritt zum Hochschulkonkordat keine Mehrkosten. Darüber hinaus bietet die Fortführung der bisherigen interkantonalen Finanzierungsvereinbarungen (IUV und FHV) Gewähr dafür, dass mit dem Beitritt des Kantons St.Gallen zum Hochschulkonkordat im interkantonalen Lastenausgleich im Hochschulbereich keine zusätzlichen Kosten, aber auch keine Ertragsausfälle verbunden sind.

Die Regierung befürwortet die vorgesehenen hochschulpolitischen Neuregelungen des schweizerischen Hochschulbereichs ausdrücklich. Der Kanton St.Gallen erhält dadurch einen doppelten Mitwirkungs- und Gestaltungseinfluss in der Schweizerischen Hochschulkonferenz – einerseits als Universitätskanton mit festem Einsitz im Hochschulrat und andererseits als Mitglied in der Plenarversammlung. Bei einem Nichtbeitritt würde der Kanton St.Gallen nicht nur seinen eigenen Einfluss stark schwächen, sondern auch denjenigen der gesamten Hochschulregion Ostschweiz. In der Gesamtbetrachtung überwiegen klar die Vorteile eines Beitritts zum Hochschulkonkordat.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des Kantonsratsbeschlusses über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat).

1 Ausgangslage

Das Hochschulkonkordat und das Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz; Referendumsvorlage: BBl 2011, 7455; abgekürzt HFKG) sind vor dem Hintergrund einer weltweiten Intensivierung sowohl von regionalen als auch nationalen und internationalen Bildungs- und Forschungsaktivitäten und einem daraus resultierenden verstärkten globalen Wettbewerb zwischen den Hochschulinstitutionen zu sehen.

In diesem Kontext hat sich der schweizerische Hochschulbereich in den vergangenen drei Jahrzehnten stark gewandelt. Insbesondere mit den Fachhochschulen ist ein neuer Hochschultypus hinzugekommen und damit ein stärker diversifiziertes Bildungs-, Forschungs- und Dienstleistungsangebot entstanden. Diese Entwicklung hat dem Hochschulbereich zweifelsfrei zu einer grösseren Dynamik und Innovationskraft verholfen. Betrachtet man jedoch die strukturelle Seite der schweizerischen Hochschullandschaft, so dominieren auf der Ebene der Hochschulkoordination weiterhin die traditionell nach Hochschultypen getrennten Organe und Verfahren. Im Kapitel 1 werden einleitend die Ursprünge des HFKG und Hochschulkonkordats sowie die gegenwärtige Hochschullandschaft beschrieben.

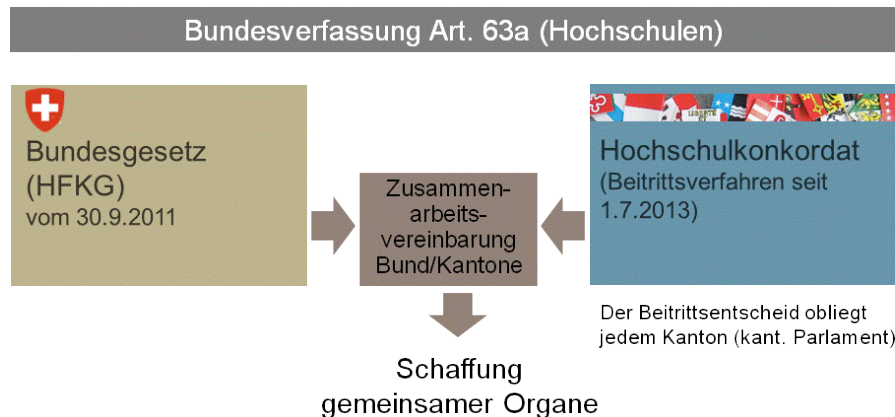
1.1 Umsetzung des Verfassungsauftrags

Am 21. Mai 2006 haben Volk und Stände mit grossem Mehr die neue Bildungsverfassung angenommen. Auf der Grundlage des neuen Art. 63a der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) tragen der Bund und die Kantone die Verantwortung für den Hochschulbereich gemeinsam. Sie sorgen gemeinsam für die Koordination und Gewährleistung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen. Dabei nehmen sie einerseits Rücksicht auf die Autonomie der Hochschulen und ihren unterschiedlichen Trägerschaften und achten andererseits auf die Gleichbehandlung von Institutionen mit gleichen Aufgaben.

Zur Erfüllung dieser Aufgaben schliessen Bund und Kantone Verträge ab und können bestimmte Koordinationsaufgaben im Hochschulbereich (Entscheide betreffend Studienstufen und deren Übergänge, Anerkennung von Institutionen und Abschlüssen, Finanzierung, Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen, Weiterbildung) an gemeinsame Organe delegieren.

Die Umsetzung dieser Verfassungsbestimmung macht auf Seiten des Bundes ein Bundesgesetz, namentlich das Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz; abgekürzt HFKG), notwendig, das die Grundsätze der Hochschulkoordination definiert. Auf der Seite der Kantone bedarf sie eines entsprechenden Hochschulkonkordats zwischen den Kantonen. Als verbindendes Element muss schliesslich eine Vereinbarung zur Zusammenarbeit zwischen dem Bund und denjenigen Kantonen geschlossen werden, die dem Hochschulkonkordat beigetreten sind. Diese drei Elemente bilden die Grundlage für das Zustandekommen der gemeinsamen Organe von Bund und Kantonen, insbesondere die Schweizerische Hochschulkonferenz.

Abbildung 1: Rechtliche Grundlagen Zusammenarbeit Bund – Kantone im Hochschulbereich



Quelle: EDK.

Das in Abbildung 1 dargestellte rechtliche Konstrukt zur Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen stellt kein Novum dar. Es ist ein Abbild der heute bestehenden rechtlichen Struktur in der universitätspolitischen Zusammenarbeit zwischen Universitätskantonen und Bund. So wurde auf Bundesseite das Bundesgesetz über die Förderung der Universitäten und über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich vom 8. Oktober 1999 (Universitätsförderungsgesetz) [SR 414.20; abgekürzt UFG] erlassen, das am 1. April 2000 in Kraft trat. Auf Kantonsebene wurde das Interkantonale Konkordat über die universitäre Koordination (sGS 217.91; abgekürzt Universitätskonkordat) geschaffen, dem der Kanton St.Gallen mit Beschluss des Grossen Rates vom 27. September 2000 (sGS 217.9) beigetreten ist. Das Universitätskonkordat hat auf Kantonsebene die gesetzliche Grundlage geschaffen, um im Rahmen einer Zusammenarbeitsvereinbarung ein gemeinsames universitätspolitisches Organ, die Schweizerische Universitätskonferenz (abgekürzt SUK) zu gründen. Diese Form der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im universitären Hochschulbereich hat sich auch angesichts der Grössenunterschiede bei den Universitäten sowie der sprachregionalen und kantonalen Verschiedenheiten sehr gut bewährt. Das Universitätskonkordat hat zwischen den Parteien für einen Ausgleich der Interessen gesorgt und kann konkrete Erfolge vorweisen wie zum Beispiel die Verständigung über einheitliche Bologna-Richtlinien zur schweizerweiten Koordination und Steuerung des Bologna-Prozesses bei den universitären Hochschulen.

Die eidgenössischen Räte haben das HFKG nach intensiver Diskussion und nach einem Differenzbereinungsverfahren am 30. September 2011 erlassen. Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) hat daraufhin ein Konkordat entworfen und am 21. Juni 2012 die Vernehmlassung zum Entwurf der Interkantonalen Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat) eröffnet. Gleichzeitig unterbreitet sie auch den Entwurf der Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (Zusammenarbeitsvereinbarung; abgekürzt ZSAV).

Die Regierung des Kantons St.Gallen hat sich im Rahmen der Vernehmlassung zum Hochschulkonkordat in ihrer Stellungnahme vom 20. Dezember 2012 grundsätzlich positiv zur Stossrichtung und Ausgestaltung dieser Vereinbarung geäußert. In Bezug auf die Gewichtung der Stimmen im Hochschulrat beantragte sie die Berücksichtigung der Anzahl Studierenden, für welche die Kantone im Rahmen des interkantonalen Lastenausgleichs im Hochschulbereich Beiträge leisten. Ausserdem beantragte die Regierung, das Quorum für das Inkrafttreten des Hochschulkonkordats zu erhöhen. Konkret sollten danach nicht nur sieben, sondern alle zehn Universitätskantone dem Konkordat beitreten. Sie argumentierte, dass es angesichts der Bedeutung der Universitätskantone innerhalb der schweizerischen Hochschullandschaft sowohl politisch als auch inhaltlich nicht sinnvoll sei, die Vereinbarung gegen den Willen eines Universitätskantons in Kraft zu setzen.

Die EDK hat anlässlich ihrer Plenarversammlung am 20. Juni 2013 das Hochschulkonkordat einstimmig (bei einer Enthaltung) verabschiedet und damit die kantonalen Beitrittsverfahren eröffnet. Die im Rahmen des Bereinigungsverfahrens ausgearbeiteten Kompromisse berücksichtigten die Anträge des Kantons St.Gallen immerhin teilweise. So wurde die ursprüngliche Methode zur Ermittlung der Stimmengewichtung im Hochschulrat beibehalten. In Bezug auf das Quorum für die Inkraftsetzung müssen neu wenigstens acht statt sieben Universitätskantone der Vereinbarung beitreten.

1.2 Die schweizerische Hochschullandschaft heute

Um die Stossrichtung und Veränderungen nachvollziehen zu können, welche das HFKG und Hochschulkonkordat verfolgen, werden nachstehend die heutigen Strukturen und rechtlichen Grundlagen der schweizerischen Hochschullandschaft erläutert.

Der Hochschulbereich in der Schweiz umfasst zum einen die Eidgenössischen Technischen Hochschulen des Bundes (ETH) und die kantonalen universitären Hochschulen (UH), welche beide zum Typus der universitären Hochschulen zählen. Als jüngster Hochschultypus haben sich zum anderen die Fachhochschulen (FH) in der Hochschullandschaft etabliert, zu denen auch die Pädagogischen Hochschulen (PH) gezählt werden. In den nachstehenden Kapiteln wird kurz auf die einzelnen Hochschultypen eingegangen.

1.2.1 Universitäre Hochschulen

Zu den UH werden gegenwärtig zehn kantonale Universitäten (Universität Zürich, Universität Bern, Universität Lausanne, Universität Genf, Universität Basel, Universität Freiburg, Universität St.Gallen, Universität Luzern, Universität Neuenburg, Universität Tessin) und beide Eidgenössischen Technischen Hochschulen Zürich und Lausanne (ETH) gezählt. Die Hauptaufgaben der universitären Hochschulen sind die Hochschullehre, die Forschung und das Erbringen von Dienstleistungen. Während jede einzelne universitäre Hochschule über weitgehende akademische, finanzielle und organisatorische Autonomie verfügt, sorgen auf nationaler Ebene die Schweizerische Universitätskonferenz (SUK) und die Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten (CRUS) für die Koordination.

Bis zu Beginn der 1990er-Jahre waren die universitären Hochschulen der einzige Hochschultypus in der Schweiz. Wichtige rechtliche Grundlage im Bereich der UH ist das Universitätsförderungsgesetz (UFG). Innerhalb des UFG bildet die SUK das gemeinsame Organ des Bundes und der Kantone, das die gemeinsame Politik auf nationaler Ebene für den Bereich der universitären Hochschulen definiert und umsetzt. Zudem überwacht die SUK das Organ für Akkreditierung und Qualitätssicherung der Schweizerischen Hochschulen (OAQ). Den Grossteil der Kosten für die universitären Hochschulen tragen die Standortkantone der Universitäten als Träger, welche hierfür wiederum über eigene kantonale Hochschulträgersetze verfügen. Die Zuständigkeit für die ETH und deren Finanzierung liegen beim Bund, operativ beim Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI). Die rechtliche Grundlage hierfür bildet das Bundesgesetz über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH-Gesetz) vom 4. Oktober 1991 [SR 414.110]. Den interkantonalen Lastenausgleich zwischen den Kantonen im Bereich der UH regelt die Interkantonale Universitätsvereinbarung (sGS 217.81; abgekürzt IUV). Danach leisten die entsendenden Kantone Beiträge für Studierende aus ihrem Gebiet an die jeweiligen Universitäten bzw. deren Trägerkantone. Schliesslich beteiligt sich der Bund an den Kosten der Universitäten mittels Förderbeiträgen auf der Basis des UFG.

1.2.2 Fachhochschulen

Mit dem Aufbau der Fachhochschulen Mitte der 1990er-Jahre kam ein neuer Hochschultypus hinzu. Die FH teilen sich schweizweit in sieben vom Bund anerkannte öffentlich-rechtliche Fachhochschulen auf (Haute Ecole Spécialisée de Suisse occidentale HES-SO, Zürcher Fachhochschule ZFH, Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW, Berner Fachhochschule BFH, Fachhochschule Zentralschweiz FHZ, Fachhochschule Ostschweiz FHO, Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana SUPSI). Daneben anerkennt der Bund unter bestimmten Voraussetzungen private Fachhochschulen, wie beispielsweise die Kalaidos Fachhochschule Schweiz.

Für die Koordination auf nationaler Ebene sorgen der Schweizerische Fachhochschulrat der EDK (FHR EDK), die Rektorenkonferenz der Fachhochschulen der Schweiz (KFH) und die Eidgenössische Fachhochschulkommission (EFHK). Zentrale rechtliche Grundlage im Bereich der FH ist das Bundesgesetz über die Fachhochschulen vom 6. Oktober 1995 (Fachhochschulgesetz) [SR 414.71; abgekürzt FHSG]. Die Akkreditierung der FH und ihrer Studiengänge erfolgt gestützt auf das FHSG durch den Bund und wird durch das SBFI vorbereitet.

Inhaltlich unterscheiden sich die Fachhochschulen von den universitären Hochschulen in der Lehre durch stärker praxisorientierte und berufsfeldbezogene Fachbereichsausbildungen, die vom Bund geregelt werden. In der Forschung konzentrieren sich die Fachhochschulen mehrheitlich in enger Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern aus der regionalen Wirtschaft auf die praxisnahe anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung sowie den Wissenstransfer. Im Gegensatz dazu sind Universitäten in erster Linie in der Grundlagenforschung tätig.

Die Finanzierung der Kosten der FH erfolgt analog zu den UH grösstenteils über die jeweiligen Trägerkantone, die hierfür wiederum über eigene kantonale Hochschulträgersetze oder interkantonale Trägerevereinbarungen verfügen. Im Gegensatz zu den UH ist jedoch der steuernde Einfluss des Bundes in diesem Hochschultypus hoch, denn gemäss FHSG genehmigt der Bund die Errichtung und die Führung von Fachhochschulen sowie deren Studiengänge und bezahlt Abgeltungsbeiträge. Der interkantonale Lastenausgleich für ausserkantonale Studierende an FH erfolgt ähnlich wie bei der IUV über die Interkantonale Fachhochschulvereinbarung ab 2005 (sGS 234.031, abgekürzt FHV), wonach die Wohnsitzkantone für ihre Studierenden an ausserkantonalen Fachhochschulen Beiträge auf der Basis der FHV entrichten.

1.2.3 Pädagogische Hochschulen

Seit Beginn der 1990er-Jahre haben die Kantone im Rahmen der EDK eine koordinierte Reform der Lehrerinnen- und Lehrerbildung für die Vorschul-, Primar- und Sekundarstufe I sowie auf der Stufe der Maturitätsschulen eingeleitet. In der Folge wurde die Ausbildung zur Lehrperson auf die Hochschulstufe verlagert. Damit einher ging die Schaffung von *Pädagogischen Hochschulen*, welche vom Typus ebenfalls zu den Fachhochschulen gezählt werden. Die Koordination in der Lehrerinnen- und Lehrerbildung erfolgt in erster Linie über die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) und das EDK-Diplomanerkennungsrecht. Für die fachliche Koordination unter den PH ist die Schweizerische Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen (COHEP) im Auftrag der EDK zuständig. Die Finanzierung der PH erfolgt ebenfalls grösstenteils über die Standortkantone, die hierfür über kantonale Trägersetze oder interkantonale Trägerevereinbarungen verfügen. Im Gegensatz zu den FH und den UH leistet der Bund keine Beiträge an die PH. Analog zu den FH bezahlen die Wohnsitzkantone der ausserkantonalen Studierenden Beiträge auf der Basis der FHV.

Die Tabelle 1 gibt einen zusammenfassenden Überblick über die Strukturen in der schweizerischen Hochschullandschaft wieder.

Tabelle 1: Gegenwärtige Struktur des Hochschulsystems in der Schweiz

Hochschultypen	UH / ETH	FH	PH
Träger	Kantone / Bund	Kantone	Kantone
Trägersetze	kantonale Hochschulgesetze, ETH-Gesetz	kantonale Hochschulgesetze oder interkantonale Trägervereinbarungen	kantonale Hochschulgesetze oder interkantonale Trägervereinbarungen
Bundesseitige Finanzierungsgesetze bzw. Anerkennungsnachweise	Universitätsförderungsgesetz; Mitfinanzierung des Bundes	Fachhochschulgesetz; Mitfinanzierung des Bundes	EDK-Diplomanerkennungsrecht; keine Mitfinanzierung des Bundes
Hauptfinanzierer	Trägerkanton / Bund	Trägerkanton(e)	Trägerkanton(e)
Rechtliche Basis für interkantonalen Lastenausgleich	IUV	FHV	FHV
Koordinationsorgane	SUK, CRUS, OAQ	FHR, KFH, EFHK	EDK, COHEP
Bundesstelle	SBFI	SBFI	-

Quelle: BLD-AHS.

2 Hochschulkoordination

Die Zusammenfassung in Tabelle 1 zeigt, dass sich die gegenwärtige Organstruktur der schweizerischen Hochschullandschaft sehr heterogen präsentiert. Dies kommt zum Ausdruck in den bundesseitig unterschiedlichen Finanzierungsgrundlagen, den verschiedenen Trägerschaften oder in den parallelen Koordinationsorganen für die universitären Hochschulen (UH), die Fachhochschulen (FH) und Pädagogischen Hochschulen (PH). Das HFKG setzt hier an und zielt auf eine Vereinfachung und Vereinheitlichung des schweizerischen Hochschulsystems. In den nachfolgenden Abschnitten werden die Ziele und Grundsätze des HFKG und die damit verbundenen strukturellen Anpassungen näher beschrieben.

2.1 Ziele des HFKG

Bei dem in Art. 3 HFKG definierten Zielkatalog handelt es sich um diejenigen Ziele, die Bund und Kantone als wichtigste Ziele für den Hochschulraum Schweiz definieren und im Rahmen ihrer Zusammenarbeit gemeinsam verfolgen. Am Grad der Verwirklichung dieser hochschulpolitischen Ziele soll künftig das Gelingen des Hochschulraums Schweiz gemessen werden.

Mit dem HFKG sind die folgenden Ziele verbunden:

- Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für eine Lehre und Forschung von hoher Qualität;
- Schaffung eines Hochschulraums mit gleichwertigen, aber andersartigen Hochschultypen;
- Förderung der Profilbildung der Hochschulen und des Wettbewerbs, insbesondere im Forschungsbereich;
- Gestaltung einer kohärenten schweizerischen Hochschulpolitik in Abstimmung mit der Forschungs- und Innovationsförderungs politik des Bundes;
- Durchlässigkeit und Mobilität zwischen den Hochschulen;
- Vereinheitlichung der Studienstrukturen, der Studienstufen und ihrer Übergänge sowie gegenseitige Anerkennung der Abschlüsse;
- Finanzierung der Hochschulen nach einheitlichen und leistungsorientierten Grundsätzen;
- gesamtschweizerische hochschulpolitische Koordination und Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen;
- Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen bei Dienstleistungen und Angeboten im Weiterbildungsbereich von Institutionen des Hochschulbereichs gegenüber Anbietern der höheren Berufsbildung.

2.2 Grundsätze des HFKG

Das HFKG ist ein Koordinations- und Förderungsgesetz. Es betrifft die Ebene der gesamtschweizerischen Koordination und nicht konkrete Fragen der Ausgestaltung der Ausbildungen oder der Angebote an den Hochschulen. Hochschulen und Trägerkantone bleiben weiterhin autonom. Das HFKG ist also weder ein Hochschulrahmengesetz des Bundes noch ein schweizerisches Hochschulgesetz. Das HFKG regelt die Ziele und die Grundsätze von Organisation und Verfahren der gemeinsam wahrgenommenen Koordination. Die Kantone haben sich in der seinerzeitigen Vernehmlassung mit der Stossrichtung des Gesetzes grundsätzlich einverstanden erklärt.

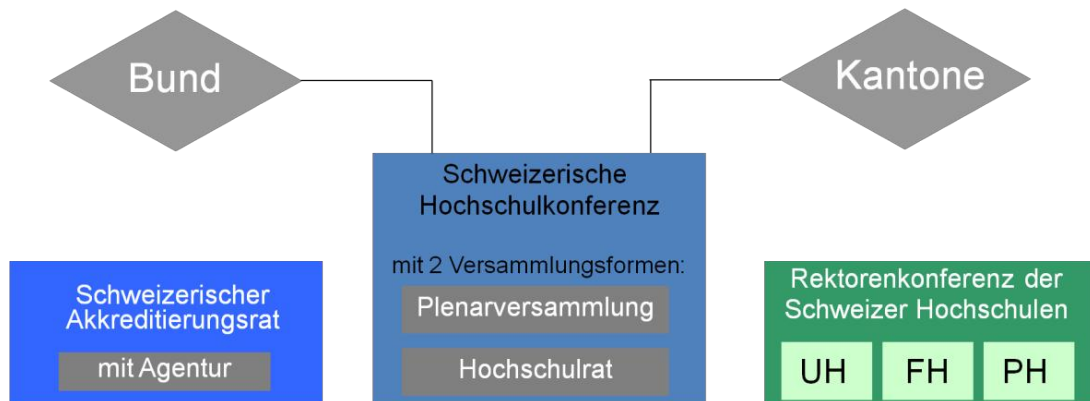
Die wichtigsten Prinzipien des HFKG sind:

- *Gesamtheitlicher Hochschulbereich*: Für universitäre Hochschulen, Fachhochschulen und Pädagogische Hochschulen gelten erstmals gemeinsame Kriterien, wobei die Eigenständigkeit der Hochschultypen gewährleistet bleibt. Die Fachhochschulen und die Pädagogischen Hochschulen sind stärker berufs- und anwendungsorientiert, die Universitäten stärker wissenschaftsorientiert.
- *Vereinfachungen*: Die heutigen Bundesgesetze für die Universitäten und die Fachhochschulen (UFG und FHSG) werden durch *ein* Bundesgesetz abgelöst. Auch die Organstruktur wird wesentlich vereinfacht. Künftig soll es nur noch *eine* Hochschulkonferenz, *einen* Akkreditierungsrat und *eine* Rektorenkonferenz geben.
- *Einbezug aller Kantone*: Alle Kantone sind heute Träger von Hochschulen oder an Trägerschaften von Hochschulen beteiligt und leisten Beiträge über die interkantonalen Finanzierungsvereinbarungen IUV und FHV. Die Bundesverfassung sieht denn auch vor, dass alle Kantone an der Hochschulkoordination beteiligt werden. Die neue Schweizerische Hochschulkonferenz tagt in zwei Versammlungsformen. Als Plenarversammlung (unter Einbezug sämtlicher Kantone) und als Hochschulrat (in dem die wesentlichen Hochschulträgerkantone vertreten sind) gewährleistet sie eine angemessene Gewichtung der Trägerkantone.
- *Transparenz bei der Hochschulfinanzierung*: Das HFKG schafft die Grundlage für eine erhöhte Transparenz bei der Hochschulfinanzierung. Als Basis hierfür soll ein Referenzkostenmodell dienen, an welchem sich die Beiträge des Bundes an alle Hochschulen orientieren sollen.
- *Verlässlichkeit des Bundes bei den Grundbeiträgen*: Die Beitragssätze des Bundes an die Hochschulen sind im Gesetz fest vorgeschrieben. Sie betragen 30 Prozent bei den Fachhochschulen und 20 Prozent bei den kantonalen Universitäten. Die Finanzierung der Pädagogischen Hochschulen obliegt weiterhin allein den Kantonen.
- *Träger bleiben autonom*: Die Trägerkantone und Hochschulen behalten ihre Autonomie. Eine Ausnahme bilden die «besonders kostenintensiven Bereiche», wie beispielsweise die Medizin oder die Spitzenforschung in den Naturwissenschaften. Hier kann die Schweizerische Hochschulkonferenz Vorgaben machen.

2.3 Zukünftige Strukturen im Hochschulbereich

Wie bereits erwähnt, löst das HFKG die bisherigen Erlasse des Bundes zur Koordination und Förderung, konkret das Universitätsförderungsgesetz und das Fachhochschulgesetz, ab. Somit regelt bundesseitig neu eine einzige Gesetzesgrundlage die Koordination und Akkreditierung aller öffentlich-rechtlichen Hochschulen in der Schweiz. Zudem erfährt auch die Organstruktur mit dem künftigen HFKG und dem Hochschulkonkordat eine wesentliche Vereinfachung (siehe Abbildung 2): Künftig gibt es nur noch eine Hochschulkonferenz, einen Akkreditierungsrat und eine Rektorenkonferenz. Insgesamt erfährt die Organstruktur im Hochschulbereich eine wesentliche Vereinfachung.

Abbildung 2: Künftige Organstruktur im Hochschulbereich



Quelle: EDK/BLD-AHS.

Die «Schweizerische Hochschulkonferenz» ist das koordinierende Organ von Bund und Kantonen. Es bezieht die Kantone differenziert nach ihrem Gewicht im Hochschulsystem ein und tagt in den Versammlungsformen «Plenarversammlung» und «Hochschulrat».

In der Plenarversammlung sind der Bund und alle (dem Hochschulkonkordat beigetretenen) Kantone vertreten. Im Hochschulrat sind der Bund und 14 Hochschul-Trägerkantone vertreten. Das Präsidium der Schweizerischen Hochschulkonferenz obliegt dem zuständigen Bundesrat. Die zwei vorgesehenen Vize-Präsidentinnen bzw. Vize-Präsidenten werden aus den Vertretern der Hochschul-Trägerkantone gewählt. Es ist darauf hinzuweisen, dass weder die Plenarversammlung noch der Hochschulrat eigenständige Organe sind, vielmehr sind sie «Versammlungsformen» der einen Schweizerischen Hochschulkonferenz.

3 Hochschulkonkordat

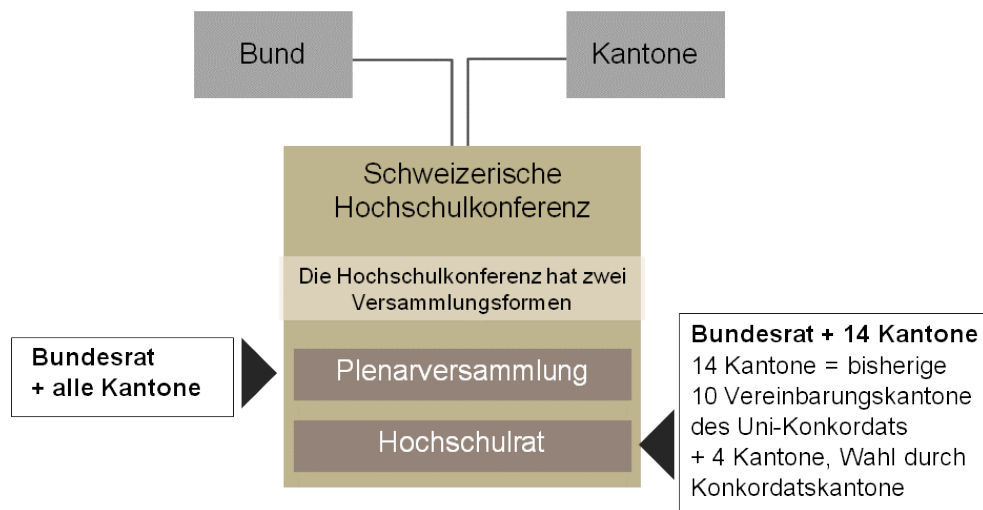
Konkordate sind interkantonales Recht und haben für die beitretenden Kantone verbindlichen, gesetzgebenden Charakter. Nach st.gallischem Verfassungsrecht sind Konkordate zwischenstaatliche Vereinbarungen mit Gesetzesrang (vgl. Art. 49 Abs. 1 Bst. b der Kantonsverfassung; sGS 111.1; abgekürzt KV). Die Genehmigung des Beitrittsentscheids obliegt unter Vorbehalt des fakultativen Referendums dem Kantonsrat.

Das Hochschulkonkordat lehnt sich inhaltlich in hohem Mass an das HFKG an und verweist deshalb an verschiedenen Stellen auf das Bundesgesetz. Mit einem Beitritt zum Konkordat stimmen die Kantone somit vielen Inhalten des HFKG explizit zu. Es gibt aber auch spezifische Inhalte, die nicht vom HFKG vorbestimmt sind und nur im Hochschulkonkordat geregelt sind. Die nachfolgenden Kapitel gehen auf diese Sachverhalte ein.

3.1 Zusammensetzung des Hochschulrates

Die Anzahl von 14 Kantonsvertretungen (Erziehungsdirektorinnen- und direktoren) im Hochschulrat bestimmt das HFKG. Welche Kantone im Hochschulrat vertreten sind, ist hingegen im Hochschulkonkordat geregelt. Art. 6 Abs. 3 des Hochschulkonkordats legt fest, dass im Hochschulrat die zehn Kantone vertreten sind, die dem bestehenden Universitätskonkordat beigetreten sind. Das sind folgende Kantone: Zürich, Bern, Waadt, Genf, Basel-Stadt, Freiburg, St.Gallen, Luzern, Neuenburg und Tessin. Die Konferenz der Vereinbarungskantone wird weitere vier Vertretungen der Trägerkantone – jeweils auf vier Jahre gewählt – bestimmen.

Abbildung 3: Zusammensetzung Hochschulrat



Quelle: EDK.

3.2 Kompetenzen der Plenarversammlung

Die Plenarversammlung behandelt Geschäfte, welche die Rechte und Pflichten des Bundes und aller Kantone betreffen. Sie fällt somit Grundsatzentscheidungen, die für alle Beteiligten im Hochschulbereich direkt verbindliches Recht schaffen und/oder für alle direkt oder mittelbar finanzrelevant sind. Alle anderen Entscheide liegen in der Kompetenz der Träger und sind von diesen im Hochschulrat zu beschliessen.

Auf der Basis des Art. 11 HFKG werden der Plenarversammlung folgende Kompetenzen übertragen:

- Festlegung von finanziellen Rahmenbedingungen für die gesamtschweizerische hochschulpolitische Koordination von Bund und Kantonen unter Vorbehalt von deren Finanzkompetenzen;
- Festlegung der Referenzkosten und Beitragskategorien;
- Formulierung von Empfehlungen für die Gewährung von Stipendien und Darlehen durch die Kantone;
- weitere Zuständigkeiten, die sich aus diesem Gesetz ergeben.

3.3 Kompetenzen des Hochschulrates

Der Hochschulrat behandelt in erster Linie Geschäfte, welche die Aufgaben der Hochschulträger betreffen. Nachdem das HFKG dem Hochschulrat die nachstehend aufgeführten Zuständigkeiten überträgt, erklären sich die Kantone im Hochschulkonkordat damit einverstanden, dass diese Zuständigkeiten dem Hochschulrat delegiert werden.

Der Hochschulrat hat nach Art. 12 HFKG folgende Kompetenzen:

a) Erlass von Vorschriften über:

- Studienstufen und deren Übergänge, die einheitliche Benennung der Titel sowie die Durchlässigkeit und Mobilität zwischen den und innerhalb der UH, der FH und der PH,
- die Gewährleistung der Qualitätssicherung und die Akkreditierung auf Antrag des Schweizerischen Akkreditierungsrates,
- die Anerkennung von Abschlüssen sowie Verfahren zur Anerkennung von Bildungsleistungen,
- die Weiterbildung in Form von einheitlichen Rahmenvorschriften;

- b) Festlegung der Merkmale der Hochschultypen;
- c) Formulierung von Empfehlungen für die Mitwirkungsrechte der Hochschulangehörigen, insbesondere der Studentinnen und Studenten sowie für die Erhebung von Studiengebühren;
- d) Formulierung von Empfehlungen für die Führung der Bezeichnungen nach Art. 29 HFKG¹;
- e) Beschluss der gesamtschweizerischen hochschulpolitischen Koordination für den Hochschulbereich und der Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen;
- f) Entscheid über die Gewährung der projektgebundenen Bundesbeiträge;
- g) Koordination der allenfalls erforderlichen Beschränkung des Zugangs zu einzelnen Studiengängen;
- h) Oberaufsicht über die von ihm gewählten Organe;
- i) weitere Zuständigkeiten, die sich aus diesem Gesetz ergeben.

3.4 Gewichtung der Stimmen für Beschlüsse im Hochschulrat

Nach Art. 17 HFKG braucht es für die wesentlichen Entscheide des Hochschulrates zwei Drittel der Stimmen der Kantonsvertreter, die Stimme des Bundes und ein einfaches Mehr an Punkten, die das Hochschulkonkordat auf die Vertreter der Kantone gemäss ihren Studierendenzahlen verteilt (siehe Beilage 1 Hochschulkonkordat; Anhang).

Der Kanton St.Gallen vertritt im Hochschulrat die Universität St.Gallen, die Pädagogische Hochschule St.Gallen (PHSG), die FHS St.Gallen, Hochschule für Angewandte Wissenschaften (FHS), die Hochschule für Technik Rapperswil (HSR), die Hochschule für Technik Buchs (NTB) und die private Schweizerische Hochschule für Logopädie Rorschach (SHLR). Aufgrund der Basis der in diesen Hochschulen immatrikulierten Studierenden erhält der Kanton St.Gallen aktuell 11 von insgesamt 170 Punkten und ist zusammen mit dem Kanton Freiburg die sechstgrösste Trägerschaft im Hochschulrat. Zum Vergleich verfügt beispielsweise der Kanton Zürich über ein Stimmengewicht von 42 Punkten und der Kanton Luzern von 9 Punkten.

Somit berücksichtigt das Entscheidverfahren im Hochschulrat einerseits die gleich gewichtete Mitwirkung der im Hochschulrat vertretenen Kantone, andererseits das unterschiedliche Engagement der Kantone für das Hochschulsystem, das über die Zahl der Studierenden gemessen wird.

3.5 Titelschutz

Art. 12 des Hochschulkonkordats regelt auf interkantonaler Ebene den Schutz der Bezeichnungen von Hochschulinstitutionen: Hochschulinstitutionen, die gemäss HFKG nicht institutionell akkreditiert sind, dürfen die Bezeichnungen «Universität», «Fachhochschule» oder «Pädagogische Hochschule» bzw. Ableitungen davon sowie die englischen Bezeichnungen «University», «University of Applied Sciences» und «University of Teacher Education» nicht führen.

Art. 12 Abs. 2 des Hochschulkonkordats bezieht sich auf den Titelschutz der Hochschulabsolvierenden. Im Gegensatz zur Formulierung in Art. 62 Abs. 2 HFKG – dieser sieht vor, dass der Titelschutz der Hochschulabsolvierenden sich nach den jeweiligen Rechtsgrundlagen der Institution richtet – wird die Regelung im Hochschulkonkordat präzisiert. Danach wird der Titelschutz der Hochschulabsolvierenden auf interkantonaler Ebene geregelt, um unterschiedliche Regelungen in den kantonalen Trägererlassen zu vermeiden. Somit wird jemand, der unrechtmässig einen

¹

Art. 29 HFKG:

¹ 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».

² Das Bezeichnungsrecht gilt auch für die Entsprechungen in anderen Sprachen als den Landessprachen.

Titel führt, welcher aufgrund kantonalen oder interkantonalen Rechts geschützt ist, oder den Eindruck erweckt, er habe einen solch anerkannten Hochschulabschluss erworben, mit Haft oder Busse bestraft. Die Zuständigkeit für die Strafverfolgung liegt bei den Kantonen.

3.6 Inkrafttreten

Der Vorstand der EDK entscheidet über das Inkrafttreten des Hochschulkonkordats, sobald ihm 14 Kantone beigetreten sind. Unter diesen 14 Kantonen müssen wenigstens acht Kantone sein, die dem Universitätskonkordat beigetreten sind. Das sind die Kantone Zürich, Bern, Waadt, Genf, Basel-Stadt, Freiburg, St.Gallen, Luzern, Neuenburg und Tessin. Sobald das Hochschulkonkordat und das HFKG in Kraft getreten sind, kann die Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen Bund und Kantonen unterzeichnet werden.

3.7 Zusammenarbeitsvereinbarung

Die Zusammenarbeitsvereinbarung bildet wie in Abbildung 1 dargestellt neben dem HFKG und dem Hochschulkonkordat die dritte rechtliche Grundlage zur Umsetzung des Verfassungsauftrags. Sie übernimmt und verankert die im HFKG vorgesehenen Ziele des Bundes für die gemeinsame Koordination verbindlich als gemeinsame Ziele von Bund und Kantonen (Art. 1 der Zusammenarbeitsvereinbarung; abgekürzt ZSAV).

Erst das Ineinandergreifen dieser drei rechtlichen Elemente schafft die im HFKG und im Hochschulkonkordat vorgesehenen gemeinsamen Organe, das heisst die Schweizerische Hochschulkonferenz in der Form der Plenarversammlung und des Hochschulrates, die Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen sowie den Schweizerischen Akkreditierungsrat. Des Weiteren überträgt die ZSAV diesen Organen die Kompetenzen, welche im HFKG oder den damit in Verbindung stehenden Bundesgesetzen (vgl. Art. 2 ZSAV) vorgesehen sind.

Für den Abschluss der ZSAV mit dem Bund ist die in Art. 9 des Hochschulkonkordats vorgesehene Konferenz der Vereinbarungskantone zuständig. Das bedeutet, dass die Kantone mit ihrem Beitritt zum Hochschulkonkordat der Konferenz der Vereinbarungskantone die Kompetenz delegieren, weitere allenfalls notwendige Vollzugs-Vereinbarungen mit dem Bund abzuschliessen. Diese Kompetenzdelegation hat den Vorteil, dass solche Vollzugs-Vereinbarungen nicht eigens den aufwändigen und langwierigen Ratifizierungsverfahren in den Kantonen unterzogen werden müssen.

In der ZSAV werden gestützt auf das HFKG weitere organisatorische Kompetenzen und Aufgaben der gemeinsamen Organe konkretisiert: So etwa die Kompetenzen der Hochschulkonferenz in den Bereichen Budget und Jahresrechnung der Organe oder in den Wahlen des Vizepräsidiums. Auch wird in der ZSAV die im HFKG vorgesehene Möglichkeit vereinfachter Entscheidungsverfahren in der Hochschulkonferenz festgelegt. Schliesslich enthält das ZSAV ergänzende Organisationsbestimmungen für die Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen und die Schweizerische Akkreditierungsagentur.

4 Finanzielle Auswirkungen eines Beitritts

4.1 Finanzierung der gemeinsamen Organe

Die Kosten der neuen Hochschulkoordination entfallen zu höchstens 50 Prozent auf die Kantone. Die andere Hälfte übernimmt der Bund. Die Vereinbarungskantone tragen eine Hälfte der kantonalen Kosten der Schweizerischen Hochschulkonferenz entsprechend ihrer Einwohnerzahl. Die andere Hälfte wird von den Hochschulträgern entsprechend der Zahl der von ihnen vertretenen Studierenden getragen. Die übrigen Kosten der Hochschulkoordination ergeben sich aus der Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen – soweit sich diese aus der Erfüllung ihrer Aufgaben gemäss HFKG ergeben – und des Akkreditierungsrates sowie seiner Agentur, soweit diese nicht über Gebühren gedeckt werden können. An diesen Kosten beteiligen sich die Hochschulträger entsprechend der Zahl der von ihnen vertretenen Studierenden zu höchstens 50 Prozent. Die Kostenverteilung unter den Vereinbarungskantonen berücksichtigt somit einerseits den unterschiedlichen Nutzen der Hochschulförderung- und Koordination für die einzelnen Kantone und andererseits das ungleiche Mitbestimmungsrecht (Einsitz in die Plenarversammlung und den Hochschulrat).

Die Gesamtkosten für die gemeinsamen Organe werden von der EDK auf insgesamt 5 bis 6 Mio. Franken jährlich geschätzt. Davon übernehmen die Kantone als Hochschulträger eine Höchstbeteiligung von 50 Prozent. Somit sind voraussichtlich Kosten von jährlich 2.5 bis 3 Mio. Franken auf die Kantone zu verteilen. Ausgehend von Gesamtkosten von 3 Mio. Franken und unter Annahme, dass alle Kantone dem Hochschulkonkordat beitreten, schätzt die EDK den Anteil des Kantons St.Gallen für die Hochschulkoordination auf jährlich rund 190'000 Franken. Mit diesen Kosten sind sämtliche Koordinationskosten für alle Hochschultypen abgedeckt. Gegenwärtig betragen die budgetierten Kosten des Kantons St.Gallen im Jahr 2014 alleine für die universitäre Hochschulkoordination rund 215'000 Franken². Somit sinken für den Kanton St.Gallen voraussichtlich die Kosten für die Hochschulkoordination bei einem Beitritt zum Hochschulkonkordat. Dieser Effekt ist insbesondere mit der höheren Zahl von Kantonen zu erklären, die sich neu bei einem Beitritt zum Hochschulkonkordat auch an der Hochschulkoordination finanziell beteiligen.

4.2 Fortführung der interkantonalen Finanzierungsvereinbarungen

Die Beitragszahlungen eines Kantons für seine Studierenden, die ausserhalb des Wohnkantons studieren, werden weiterhin über die bestehenden Finanzierungs- und Freizügigkeitsvereinbarungen geregelt. Es sind dies die Interkantonale Universitätsvereinbarung (IUV) und die Interkantonale Fachhochschulvereinbarung (FHV). Art. 11 des Hochschulkonkordats regelt das Fortbestehen der bestehenden Finanzierungsvereinbarungen im Hochschulbereich.

Dies bedeutet, dass sich für den Kanton St.Gallen mit einem Beitritt zum Hochschulkonkordat im interkantonalen Lastenausgleich im Hochschulbereich keine Veränderungen ergeben.

5 Rechtliches

5.1 Zuständigkeiten

Nach Art. 74 Abs. 1 und 2 Bst. a KV ist die Regierung für den Abschluss von zwischenstaatlichen Vereinbarungen zuständig. Die Regierung hat den Regierungsbeschluss über den Beitritt des Kantons St.Gallen zur Interkantonalen Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat) am 11. März 2014 erlassen (siehe Beilage 3 zu dieser Botschaft).

² Quelle: Voranschlag 2014.

Nach Art. 65 Bst. c KV unterliegt der Abschluss von zwischenstaatlichen Vereinbarungen mit Verfassungs- und Gesetzesrang der Genehmigung des Kantonsrates. Ein Gesetz ist ein generell-abstrakter bzw. allgemein verbindlicher Erlass, welcher die Rechte und Pflichten der Bürgerinnen und Bürger, das Verfahren oder die Organisation der Behörden zum Gegenstand hat (vgl. Art. 67 KV). Das Hochschulkonkordat richtet sich an eine unbestimmte Anzahl von Personen und regelt einen allgemeinen Sachverhalt. Sie hat die Rechte und Pflichten der Bürgerinnen und Bürger bzw. das Verfahren zum Gegenstand, indem es die Steuerung und Koordination im schweizerischen Hochschulbereich regelt. Sie hat somit Gesetzesrang, d.h. der Regierungsbeschluss über den Beitritt zum Hochschulkonkordat bedarf der Genehmigung durch den Kantonsrat

5.2 Referendum

Nach Art. 49 Abs. 1 Bst. b KV sind zwischenstaatliche Vereinbarungen, denen nach Massgabe ihres Inhalts Gesetzesrang zukommt, dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Damit untersteht der nachstehende Genehmigungsbeschluss des Kantonsrates dem fakultativen Referendum.

6 Fazit

Die neue Hochschulkoordination schafft die Grundlagen für eine kohärente schweizerische Hochschulpolitik und stellt damit einen Schlüssel zur Aufrechterhaltung der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit unserer Hochschulen und letztlich auch der schweizerischen Volkswirtschaft dar.

Für den Bildungskanton St.Gallen sind eine verstärkte Koordination und eine national gut organisierte Hochschulpolitik von grossem Interesse. Das Hochschulkonkordat und das HFKG lösen die historisch gewachsenen und nach Hochschultypus unterschiedlichen parallelen Strukturen ab. Der dadurch entstehende einheitliche Hochschulraum in der Schweiz soll dazu beitragen, Ressourcen und Potenziale sowohl auf Bundes- als auch Kantonsseite besser zu bündeln und auszuschoöpfen. Darüber hinaus wird im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen ein politischer Rahmen geschaffen, der einerseits die Mitwirkung der Beteiligten garantiert, andererseits aber auch klare Regelungen vorsieht. So zum Beispiel im Nebeneinander von Bund und Kantonen in der Trägerschaft von Hochschulen, in der Doppelfunktion des Bundes als Träger und Subventionsgeber oder in der Zuständigkeit des Bundes für Forschungsförderung. Aus dem HFKG und dem Hochschulkonkordat kann kein Eingriff in die Autonomie der Hochschulträger erfolgen. Somit führen und finanzieren der Bund und die Kantone ihre Hochschulen weiterhin in eigener Verantwortung. Damit bleibt sowohl die Autonomie der Träger der Hochschulen als auch der Hochschulen selbst unter dem Hochschulkonkordat gewährleistet.

In finanzieller Hinsicht entstehen für den Kanton St.Gallen mit dem Beitritt zum Hochschulkonkordat keine Mehrkosten. Tendenziell kann der Kanton bezogen auf alle Hochschultypen mit eher leicht sinkenden Kosten für die Hochschulkoordination rechnen. Auch schafft die Fortführung der Finanzierungsvereinbarungen IUV und FHV finanzielle Planungssicherheit. Sie bietet Gewähr dafür, dass mit dem Beitritt zum Hochschulkonkordat keine zusätzlichen Kosten, aber auch keine Ertragsausfälle aus dem interkantonalen Lastenausgleich im Hochschulbereich verbunden sind.

Für den Kanton St.Gallen bringt der Beitritt zum Hochschulkonkordat eine Bündelung seiner Kräfte im Hochschulbereich, das sich in seinem Stimmengewicht im Hochschulrat spiegelt. Zudem ist er als einer von zehn bisherigen Universitätskantonen mit einem festen Sitz im Hochschulrat vertreten. Bei einem Nichtbeitritt würde der Kanton St.Gallen auf seinen doppelten Mitwirkungs- und Gestaltungseinfluss im schweizerischen Hochschulbereich – einerseits als festes Mitglied im Hochschulrat und andererseits als Mitglied in der Plenarversammlung – verzichten. Er würde damit nicht nur seinen eigenen Einfluss stark schwächen, sondern auch denjenigen der gesamten Hochschulregion Ostschweiz. In der Gesamtbetrachtung überwiegen für den Kanton St.Gallen klar die Vorteile eines Beitritts zum Hochschulkonkordat.

7 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat) einzutreten.

Im Namen der Regierung

Stefan Kölliker
Präsident

Canisius Braun
Staatssekretär

Interkantonale Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat)

6.0

Interkantonale Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat)

vom 20. Juni 2013

Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), gestützt auf Artikel 63a Absätze 3 und 4 der Schweizerischen Bundesverfassung (BV), beschliesst:

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Die Vereinbarung regelt die Zusammenarbeit der Vereinbarungskantone untereinander und mit dem Bund bei der Koordination im schweizerischen Hochschulbereich. Insbesondere schafft sie die Grundlage, um im Rahmen des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG)³ gemeinsam mit dem Bund

- a. für die Koordination, die Qualität und die Wettbewerbsfähigkeit des gesamtschweizerischen Hochschulbereichs zu sorgen, namentlich durch die Einrichtung gemeinsamer Organe;
- b. die Qualitätssicherung und die Akkreditierung zu regeln;
- c. die Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen zu gewährleisten;
- d. die in Artikel 3 HFKG definierten Ziele umzusetzen.

³ Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich vom 30. September 2011

Art. 2 Vereinbarungskantone

¹Die Vereinbarungskantone sind Mitglieder der Schweizerischen Hochschulkonferenz und auf diese Weise gemeinsam mit dem Bund an der Koordination im Hochschulbereich beteiligt.

²Sie sind Hochschulkantone, sofern sie Träger einer anerkannten Hochschule oder einer Institution gemäss Artikel 3 Buchstabe d sind.

Art. 3 Geltungsbereich

Die Vereinbarung ist anwendbar auf

- a. kantonale und interkantonale Universitäten,
- b. kantonale und interkantonale Fachhochschulen und
- c. kantonale und interkantonale Pädagogische Hochschulen sowie
- d. von den Kantonen geführte Institutionen der Hochschullehre im Bereich der Grundausbildung, die vom Bund als beitragsberechtigt anerkannt sind.

Art. 4 Zusammenarbeit mit dem Bund

¹Die Vereinbarungskantone schliessen mit dem Bund zur Erfüllung der gemeinsamen Aufgaben eine Zusammenarbeitsvereinbarung gemäss Artikel 6 HFKG ab.

²Die Konferenz der Vereinbarungskantone kann zur Erreichung des in Artikel 1 umschriebenen Zwecks mit dem Bund weitere Vollzugsvereinbarungen abschliessen.

³Wird die Zusammenarbeitsvereinbarung nicht abgeschlossen oder aufgehoben, ergreifen die Vereinbarungskantone die nötigen Massnahmen, um die Koordination ihrer Hochschulpolitik zu gewährleisten.

II. Gemeinsame Organe

Art. 5 Grundsatz

¹Die Vereinbarungskantone und der Bund schaffen mit der Zusammenarbeitsvereinbarung die im HFKG definierten Organe zur gemeinsamen Koordination im schweizerischen Hochschulbereich.

²Die Schweizerische Hochschulkonferenz ist das gemeinsame Organ von Bund und Kantonen.

³Im Weiteren bestehen folgende gemeinsame Organe:

- a. die Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen;
- b. der Schweizerische Akkreditierungsrat mit der Schweizerischen Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung (Schweizerische Akkreditierungsagentur).

⁴Zuständigkeiten, Organisation und Beschlussverfahren der gemeinsamen Organe regeln das HFKG und die Zusammenarbeitsvereinbarung.

Art. 6 Schweizerische Hochschulkonferenz

¹Die Schweizerische Hochschulkonferenz ist das oberste hochschulpolitische Organ der Schweiz. Sie sorgt als Plenarversammlung oder als Hochschulrat im Rahmen der im HFKG definierten Zuständigkeiten und Verfahren für die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich durch Bund und Kantone.

²Die Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren der Vereinbarungskantone sind Mitglieder der Plenarversammlung der Schweizerischen Hochschulkonferenz.

³Die zehn Erziehungsdirektorinnen oder Erziehungsdirektoren der Universitätskantone, welche dem Interkantonalen Konkordat über universitäre Koordination vom 9. Dezember 1999 beigetreten sind, haben Einsitz im Hochschulrat. Die Konferenz der Vereinbarungskantone wählt jeweils auf vier Jahre jene vier weiteren Trägerkantone, die im Hochschulrat ebenfalls Einsitz nehmen. Welche Hochschulen die Mitglieder des Hochschul-

rats vertreten und wie viele Punkte ihnen zugeteilt werden, ist im Anhang aufgeführt.

⁴Die Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren üben ihr Amt persönlich aus. Im Verhinderungsfall können sie in begründeten Fällen eine Vertretung bestimmen, die das Stimmrecht wahrnimmt.

Art. 7 Gewichtung der Stimmen bei Beschlüssen des Hochschulrats

Für die Gewichtung der Stimmen bei Beschlüssen des Hochschulrats gemäss Artikel 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 deren Teilschulen studieren. Die Mitglieder des Hochschulrats erhalten im Minimum einen Punkt. Die Zuteilung der Punkte ist im Anhang dargestellt.

Art. 8 Finanzierung der gemeinsamen Organe

¹Die Vereinbarungskantone beteiligen sich zu höchstens 50 Prozent an den Kosten der Schweizerischen Hochschulkonferenz gemäss Artikel 9 Absatz 2 HFKG.

²Der Beitrag gemäss Absatz 1 wird von den Vereinbarungskantonen nach folgendem Verteilschlüssel getragen:

- a. eine Hälfte entsprechend ihrer Einwohnerzahl;
- b. eine Hälfte von den Hochschulträgern entsprechend der Zahl der von ihnen vertretenen Studierenden.

³Die Hochschulträger beteiligen sich entsprechend der Zahl der von ihnen vertretenen Studierenden zu höchstens 50 Prozent

- a. an den Kosten der Rektorenkonferenz, soweit sich diese aus der Erfüllung der Aufgaben gemäss HFKG ergeben,
- b. und an den Kosten des Schweizerischen Akkreditierungsrats und dessen Akkreditierungsagentur, soweit diese nicht durch Gebühren gemäss Artikel 35 Absatz 1 HFKG gedeckt sind.

⁴Trägerschaften mit mehreren Kantonen regeln selbstständig, wie diese Kosten unter den beteiligten Kantonen aufgeteilt werden.

⁵Die Zusammenarbeitsvereinbarung enthält die Grundsätze, nach denen die Schweizerische Hochschulkonferenz die Tragung der Kosten der Rektorenkonferenz regelt.

III. Konferenz der Vereinbarungskantone

Art. 9 Zusammensetzung und Organisation

¹Die Konferenz der Vereinbarungskantone setzt sich aus den Erziehungsdirektoren und Erziehungsdirektorinnen der Kantone zusammen, die der Vereinbarung beigetreten sind. Sie konstituiert sich selbst.

²Sie fasst ihre Beschlüsse mit der Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder.

Art. 10 Aufgaben und Kompetenzen

¹Die Konferenz der Vereinbarungskantone ist verantwortlich für den Vollzug der Vereinbarung. Insbesondere ist sie zuständig für den Abschluss von Vereinbarungen gemäss Artikel 4 Absatz 1 und 2, für den Entscheid über Massnahmen gemäss Artikel 4 Absatz 3 und alle zwei Jahre für die Festlegung der Punkte für die Stimmengewichtung im Hochschulrat gemäss Artikel 7.

²Sie schlägt der Plenarversammlung der Schweizerischen Hochschulkonferenz zwei Erziehungsdirektorinnen oder Erziehungsdirektoren zur Wahl als Vizepräsidentin oder als Vizepräsidenten vor.

IV. Interkantonale Finanzierung der Hochschulen

Art. 11 Interkantonale Hochschulbeiträge

Die interkantonalen Hochschulbeiträge werden auf der Grundlage der Interkantonalen Universitätsvereinbarung (IUV) vom 20. Februar 1997⁴ und der Interkantonalen Fachhochschulvereinbarung (FHV) vom 12. Juli 2003⁵ ausgerichtet.

V. Titelschutz

Art. 12 Bezeichnungs- und Titelschutz

¹Der Schutz der Hochschulbezeichnungen richtet sich nach Artikel 62 HFKG.

²Wer einen Titel führt, der auf Basis kantonalen oder interkantonalen Rechts geschützt ist, ohne dass er über den entsprechenden anerkannten Ausbildungsabschluss verfügt, oder wer einen entsprechenden Titel verwendet, der den Eindruck erweckt, er habe einen anerkannten Ausbildungsabschluss erworben, wird mit Busse bestraft. Fahrlässigkeit ist strafbar. Die Strafverfolgung obliegt den Kantonen.

VI. Schlussbestimmungen

Art. 13 Vollzug

¹Die Geschäftsführung im Vollzug dieser Vereinbarung obliegt dem Generalsekretariat der EDK. Unter Einbezug der zuständigen Amtschefinnen und Amtschefs der Kantone besorgt es die laufenden Arbeiten der Konferenz der Vereinbarungskantone sowie die übrigen hochschulpolitischen Geschäfte der

⁴ Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK, Ziffer 3.1

⁵ Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK, Ziffer 3.3

EDK, soweit nicht andere Zuständigkeiten bestehen, und arbeitet mit dem zuständigen Bundesamt zusammen.

²Die Zusammenarbeit mit dem zuständigen Bundesamt bei der Geschäftsführung für den Hochschulrat der Schweizerischen Hochschulkonferenz erfolgt über die zuständigen Amtschefinnen und Amtschefs der im Hochschulrat vertretenen Kantone und eine Vertretung des Generalsekretariats der EDK.

³Die Kosten der Vereinbarungstätigkeit werden unter Vorbehalt von Artikel 8 nach Massgabe der Einwohnerzahl unter den Vereinbarungskantonen verteilt.

Art. 14 Streitbeilegung

¹Auf Streitigkeiten, die sich aus dem vorliegenden Hochschulkonkordat ergeben, wird das Streitbeilegungsverfahren gemäss der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) vom 24. Juni 2005 angewendet.

²Kann die Streitigkeit nicht beigelegt werden, entscheidet auf Klage hin das Bundesgericht gemäss Artikel 120 Absatz 1 Buchstabe b des Bundesgerichtsgesetzes⁶.

Art. 15 Beitritt

Der Beitritt zu dieser Vereinbarung wird dem Vorstand der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren gegenüber erklärt.

Art. 16 Austritt

¹Der Austritt aus der Vereinbarung muss dem Vorstand der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren gegenüber erklärt werden. Er tritt auf Ende des dritten Kalenderjahres, das der Austrittserklärung folgt, in Kraft.

⁶ Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (Bundesgerichtsgesetz, BGG); SR 173.110

² Mit dem Austritt gelten alle Vereinbarungen gemäss Artikel 4 auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Austritts ebenfalls als gekündigt.

Art. 17 Inkrafttreten

¹ Der Vorstand der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren entscheidet über das Inkrafttreten der Vereinbarung, wenn ihr mindestens 14 Kantone beigetreten sind, davon mindestens acht der Konkordatskantone des Interkantonalen Konkordats über universitäre Koordination vom 9. Dezember 1999. Die Inkraftsetzung erfolgt jedoch frühestens zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des HFKG.

² Das Inkrafttreten ist dem Bund zur Kenntnis zu bringen.

Bern, 20. Juni 2013

Im Namen der Schweizerischen Konferenz
der kantonalen Erziehungsdirektoren

Die Präsidentin:
Isabelle Chassot

Der Generalsekretär:
Hans Ambühl

Anhang

Vertretung im Hochschulrat gemäss Artikel 6 und Zuordnung von Punkten bei der Gewichtung der Stimmen bei Beschlüssen des Hochschulrats gemäss Artikel 7

Die Berechnung der Punkte erfolgt alle zwei Jahre aufgrund der Durchschnittswerte der vorangehenden Jahre. Die Konferenz der Vereinbarungskantone veröffentlicht die jeweils aktuelle Zuteilung in diesem Anhang zur Vereinbarung. Die nachstehend aufgelisteten Punkte basieren auf dem Durchschnitt der Studierendenzahlen 2010/2011 und 2011/2012 (Quelle: Bundesamt für Statistik) sowie auf den Angaben der Kantone.

Vertretung im Hochschulrat und Punkteverteilung

1. Vertretung der Universitätskantone im Hochschulrat	Punkte
Zürich: Universität Zürich, Zürcher Fachhochschule, Pädagogische Hochschule Zürich, Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik	42
Bern: Universität Bern, Berner Fachhochschule, Pädagogische Hochschule Bern, Standorte der Haute école pédagogique BEJUNE im Kanton Bern	22
Waadt: Universität Lausanne, Haute école pédagogique du canton de Vaud, Standorte der Haute école spécialisée de Suisse occidentale im Kanton Waadt	19
Genf: Universität Genf, Standorte der Haute école spécialisée de Suisse occidentale im Kanton Genf	18
Basel-Stadt: Universität Basel, Standorte der Fachhochschule Nordwestschweiz im Kanton Basel-Stadt	15

Freiburg: Universität Freiburg, Pädagogische Hochschule Freiburg, Standorte der Haute école spécialisée de Suisse occidentale im Kanton Freiburg	11
St. Gallen: Universität St. Gallen, Pädagogische Hochschule des Kantons St. Gallen, Standorte der Fachhochschule Ostschweiz im Kanton St. Gallen	11
Luzern: Universität Luzern, Standorte der Fachhochschule Zentralschweiz (Hochschule Luzern) im Kanton Luzern, Pädagogische Hochschule Luzern (ab 2013)	9
Neuenburg: Universität Neuenburg, Standorte der Haute école spécialisée de Suisse occidentale im Kanton Neuenburg, Standorte der Haute école pédagogique BEJUNE im Kanton Neuenburg	6
Tessin: Universität Tessin, Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana	6

2. Weitere Vertretungen im Hochschulrat gemäss Artikel 6 Absatz 3

Gemäss Artikel 6 Absatz 3 wählt die Konferenz der Vereinbarungskantone jeweils auf vier Jahre jene vier weiteren Trämerkantone, die im Hochschulrat Einsitz nehmen. Basierend auf dieser Bestimmung können die Erziehungsdirektorinnen oder Erziehungsdirektoren der Träger folgender Hochschulen in den Hochschulrat gewählt werden:

- Pädagogische Hochschule Wallis
- Pädagogische Hochschule Graubünden
- Pädagogische Hochschule Thurgau
- Pädagogische Hochschule Schaffhausen
- Pädagogische Hochschule Schwyz (ab 2013)
- Pädagogische Hochschule Zug (ab 2013)
- Standorte der Haute école pédagogique BEJUNE im Kanton Jura
- Standorte der Fachhochschule Nordwestschweiz in den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Solothurn
- Standorte der Haute école spécialisée de Suisse occidentale in den Kantonen Wallis und Jura
- Standorte der Fachhochschule Ostschweiz im Kanton Graubünden

Die Zahl der Studierenden sämtlicher Hochschulen entspricht einem Total von 170 Punkten. Davon entfallen elf Punkte auf die unter Ziffer 2 des Anhangs aufgeführten Hochschulen.

KOMMENTAR

zu den einzelnen Bestimmungen der Interkantonalen Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat) vom 20. Juni 2013

Interkantonale Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat) vom 20. Juni 2013

Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), gestützt auf Artikel 63a Absätze 3 und 4 der Schweizerischen Bundesverfassung (BV), beschliesst:

Seitens der Kantone ist als Ermächtigungsgrundlage für den Abschluss der Zusammenarbeitsvereinbarung mit dem Bund ein neues Hochschulkonkordat erforderlich. Die Interkantonale Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat) ist ein rechtsetzender Vertrag zwischen Kantonen im Sinne von Artikel 48 der Bundesverfassung (BV). Sie hat denselben formalrechtlichen Rang wie das Konkordat über die Schulkoordination vom 29. Oktober 1970 (Schulkonkordat 1970), die Interkantonale Vereinbarung über die Diplomanerkennung (1993) oder die Vereinbarungen über die Hochschulfinanzierung (IUV 1997 bzw. FHV 2003).

Obwohl es sich beim Hochschulkonkordat nicht um einen interkantonalen Zusammenarbeitsvertrag mit Lastenausgleich handelt, wird im Hochschulkonkordat mit Bezug auf ein allfälliges Streitbeilegungsverfahren die direkte Anwendbarkeit der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) vom 24. Juni 2005 statuiert (Art. 48a Abs. 1 Bst. c BV in Verbindung mit dem Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vom 3. Oktober 2003, FiLaG). Der Einbezug der Parlamente der Vereinbarungskantone im Rahmen der kantonalen Entscheidungsprozesse richtet sich nach dem jeweiligen kantonalen Recht; angesichts der politischen Bedeutung der Tätigkeit der Schweizerischen Hochschulkonferenz sind die Vereinbarungskantone aber gehalten, die kantonalen Parlamente im Sinne der in der IRV verankerten Informationspflicht frühzeitig über wichtige Entwicklungen im Hochschulbereich zu informieren.

Sollten nicht alle Kantone dem Hochschulkonkordat beitreten, steht dem Bund die Möglichkeit offen, auf Antrag von mindestens 18 Kantonen das Verfahren für die Allgemeinverbindlichkeitserklärung des Hochschulkonkordats nach Artikel 14 FiLaG einzuleiten (Art. 48a BV, Art. 68 HFKG).

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Die Vereinbarung regelt die Zusammenarbeit der Vereinbarungskantone untereinander und mit dem Bund bei der Koordination im schweizerischen Hochschulbereich. Insbesondere schafft sie die Grundlage, um im Rahmen des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG)⁷ gemeinsam mit dem Bund

- a. für die Koordination, die Qualität und die Wettbewerbsfähigkeit des gesamtschweizerischen Hochschulbereichs zu sorgen, namentlich durch die Einrichtung gemeinsamer Organe;

⁷Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich vom 30. September 2011

- b. die Qualitätssicherung und die Akkreditierung zu regeln;
- c. die Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen zu gewährleisten;
- d. die in Artikel 3 HFKG definierten Ziele umzusetzen.

Die Interkantonale Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat) schafft auf Seiten der Kantone die rechtliche Grundlage, damit im Rahmen der Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen Bund und Kantonen bestimmte Aufgaben im Bereich der Koordination und der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulbereich an gemeinsame Organe, namentlich die Schweizerische Hochschulkonferenz, delegiert werden können. Gemäss Artikel 63a BV bestimmt das Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG), auf welche Weise die Koordination und die Qualitätssicherung erfolgen sollen. Deshalb stellt das HFKG nicht nur den Rahmen für die Erfüllung dieser Aufgabe, sondern auch den Rahmen der Regelungen im Hochschulkonkordat dar. Das im Hochschulkonkordat begründete Einverständnis der Kantone ist Voraussetzung für das Zustandekommen und Funktionieren der gemeinsamen Organe.

Der *Zweckartikel* ist das Spiegelbild des Zweckartikels von Artikel 1 HFKG. So nimmt Artikel 1 Hochschulkonkordat den Hauptzweck des HFKG auf, nämlich die Schaffung eines wettbewerbsfähigen und koordinierten Hochschulraums Schweiz von hoher Qualität. Damit wird – wie beim HFKG – auch im Hochschulkonkordat klar zum Ausdruck gebracht, dass es um den gesamtschweizerischen Hochschulbereich und nicht um die Regelung der einzelnen Hochschule geht; dies ist nach wie vor Sache der Trärgemeinwesen. Aus dieser Zwecksetzung, welche auf das gesamte Hochschulsystem bezogen ist, ergeben sich gleichzeitig auch die wichtigsten Ziele des gemeinsamen Handelns von Bund und Kantonen. So erklären sich die Kantone mit dem Zweckartikel bereit, zusammen mit dem Bund für die Koordination, die Qualität und die Wettbewerbsfähigkeit des schweizerischen Hochschulbereichs zu sorgen, die Qualität über die institutionelle Akkreditierung der Hochschulen zu sichern und die Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen zu gewährleisten.

Mit dem Verweis auf Artikel 3 HFKG wird für das Hochschulkonkordat der im HFKG definierte Zielkatalog übernommen:

- Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für eine Lehre und Forschung von hoher Qualität;
- Schaffung eines Hochschulraums mit gleichwertigen, aber andersartigen Hochschultypen;
- Förderung der Profilbildung der Hochschulen und des Wettbewerbs, insbesondere im Forschungsbereich;
- Gestaltung einer kohärenten schweizerischen Hochschulpolitik in Abstimmung mit der Forschungs- und Innovationsförderungs politik des Bundes;
- Durchlässigkeit und Mobilität zwischen den Hochschulen;
- Vereinheitlichung der Studienstrukturen, der Studienstufen und ihrer Übergänge sowie gegenseitige Anerkennung der Abschlüsse;
- Finanzierung der Hochschulen nach einheitlichen und leistungsorientierten Grundsätzen;
- gesamtschweizerische hochschulpolitische Koordination und Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen;
- Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen bei Dienstleistungen und Angeboten im Weiterbildungsbereich von Institutionen des Hochschulbereichs gegenüber Anbietern der höheren Berufsbildung.

Der im HFKG definierte Zielkatalog konkretisiert die generelle Zwecksetzung. Es handelt sich um diejenigen Ziele, die Bund und Kantone als wichtigste Ziele für den Hochschulraum Schweiz definieren und im Rahmen ihrer Zusammenarbeit gemeinsam verfolgen, indem sie ihre Koordinationskompetenzen in gemeinsamen Organen, insbesondere der Schweizerischen Hochschulkonferenz, wahrnehmen. Die Ziele stehen daher auch im Zusammenhang mit den Kompetenzen der gemeinsamen Organe. Am Grad der Verwirklichung dieser hochschulpolitischen Ziele soll das Gelingen des Hochschul-

raumes Schweiz gemessen werden. Für den Fall, dass die Ziele nicht erreicht werden, sieht die Bundesverfassung eine subsidiäre Bundeskompetenz vor. Gelingt die von der Verfassung angestrebte Koordination des Bildungs-raumes Schweiz nicht oder nicht in genügendem Ausmass, so werden dem Bund, als grundlegende Neuerung, nach Bildungsstufen differenzierte, sachlich beschränkte subsidiäre Bundeskompetenzen eingeräumt. So übernimmt Artikel 63a Absatz 5 BV das System mit beschränkten subsidiären Bundeskompetenzen von Artikel 62 Absatz 4 (Schulwesen) in den Hochschulbereich.

Die Auslegung und Konkretisierung der gemeinsamen Ziele liegt in der Kompetenz der gemeinsamen Organe, insbesondere der Schweizerischen Hochschulkonferenz. Aus den einzelnen Zielsetzungen lassen sich einerseits noch keine direkten Entscheidungskompetenzen der gemeinsamen Organe und andererseits auch keine Rechtsansprüche von Hochschulen ableiten. Es ergeben sich daraus aber wichtige Leitlinien für das gemeinsame Handeln, so mit der Beschränkung auf die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für eine Lehre und Forschung von hoher Qualität oder mit der Konzentration auf die Förderung der Profilbildung und der Wettbewerbsfähigkeit unter den Hochschulen, mit der Schwerpunktbildung und Konzentration von Angeboten wie mit der Forderung nach möglichst hoher Kohärenz in der Hochschul-, Forschungs- und Innovationspolitik. Diese Ziele wiederum haben einen direkten Bezug zur Ausrichtung der gesamtschweizerischen hochschulpolitischen Planung, die in Artikel 36 HFKG definiert ist. Die Hervorhebung der Durchlässigkeit und Mobilität innerhalb und zwischen den Hochschulen ist Ausdruck der verfassungsmässigen Verpflichtung zur Schaffung von Durchlässigkeit im gesamten Bildungsraum Schweiz (Art. 61a BV). Gleichzeitig ist es auch ein wichtiges Anliegen, dass Wettbewerbsverzerrungen zwischen dem Tertiär-A- und dem Tertiär-B-Bereich vermieden werden.

Art. 2 Vereinbarungskantone

¹Die Vereinbarungskantone sind Mitglieder der Schweizerischen Hochschulkonferenz und auf diese Weise gemeinsam mit dem Bund an der Koordination im Hochschulbereich beteiligt.

²Sie sind Hochschulkantone, sofern sie Träger einer anerkannten Hochschule oder einer Institution gemäss Artikel 3 Buchstabe d sind.

Das Hochschulkonkordat definiert die Vereinbarungskantone in ihrer unterschiedlichen Funktion:

- alle Kantone, die dem Hochschulkonkordat beigetreten sind, sind in ihrer Funktion als Vereinbarungskantone Mitglieder der Schweizerischen Hochschulkonferenz;
- diejenigen Kantone, die Träger bzw. Mitträger einer anerkannten Hochschule oder einer vom Bund als beitragsberechtigt anerkannten Institution der Hochschullehre im Bereich der Grundausbildung sind, fallen zusätzlich unter die Definition Hochschulkanton.

Artikel 2 Absatz 1 Hochschulkonkordat bezieht sich auf die Rolle, welche die Bundesverfassung und das HFKG den Kantonen auf gesamtschweizerischer Ebene zuweisen, nämlich die gemeinsame Koordination und Gewährleistung der Qualitätssicherung im Hochschulbereich. Dem vorliegenden Hochschulkonkordat können somit alle Kantone unabhängig von der Frage einer Hochschulträgerschaft beitreten. Dies im Gegensatz zum geltenden Interkantonalen Konkordat über universitäre Koordination vom 9. Dezember 1999, dem ausschliesslich Universitätskantone beitreten konnten.

Absatz 2 bezieht sich auf die zweite Funktion der Kantone: die Verantwortung für ihre Hochschulen als deren Träger. Heute sind alle Kantone in unterschiedlicher Weise an Trägerschaften von Hochschulen beteiligt, sei es im Rahmen eines Konkordats oder als selbstständige Träger. Als Vertreter der Hochschulträgerschaften nehmen 14 Kantone Einsitz im Hochschulrat (Artikel 12 HFKG). Nach welchen Kriterien die Vertretung der Kantone im Hochschulrat erfolgt, regelt das Hochschulkonkordat in Artikel 6 Absatz 3.

Information der kantonalen Parlamente: In Ergänzung zu den allgemeinen Informationsrechten der zuständigen Parlamentskommissionen von Nationalrat und Ständerat gegenüber dem Bundesrat statuiert Artikel 18 HFKG eine allgemeine Informationspflicht des Bundesrates bezüglich der «wichtigen

Entwicklungen in der schweizerischen Hochschulpolitik». Die Stellung der kantonalen Parlamente bei der interkantonalen Zusammenarbeit im Hochschulbereich richtet sich sinngemäss nach Artikel 4 der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) vom 24. Juni 2005. Angesichts der Tragweite der Geschäfte und Kompetenzen der Schweizerischen Hochschulkonferenz ist es von erheblicher politischer Bedeutung, dass die kantonalen Parlamente – ebenso wie die Bundesversammlung – frühzeitig über wichtige Entwicklungen im Hochschulbereich informiert werden und dazu eine Aussprache führen können. Dieser Einbezug der Parlamente ist auch Ausfluss der Forderung nach einer stärkeren demokratischen Legitimierung der schweizerischen Hochschulpolitik.

Art. 3 Geltungsbereich

Die Vereinbarung ist anwendbar auf

- a. kantonale und interkantonale Universitäten,
- b. kantonale und interkantonale Fachhochschulen und
- c. kantonale und interkantonale Pädagogische Hochschulen sowie
- d. von den Kantonen geführte Institutionen der Hochschullehre im Bereich der Grundausbildung, die vom Bund als beitragsberechtigt anerkannt sind.

Die Koordination und die Qualitätssicherung, welche die Kantone gemeinsam mit dem Bund in der Schweizerischen Hochschulkonferenz sicherzustellen haben, erstreckt sich auf die kantonalen und interkantonalen Universitäten, Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen sowie Institutionen der Hochschullehre im Bereich der Grundausbildung mit kantonomer oder interkantonomer Trägerschaft, die vom Bund als beitragsberechtigt anerkannt sind.

Art. 4 Zusammenarbeit mit dem Bund

¹Die Vereinbarungskantone schliessen mit dem Bund zur Erfüllung der gemeinsamen Aufgaben eine Zusammenarbeitsvereinbarung gemäss Artikel 6 HFKG ab.

²Die Konferenz der Vereinbarungskantone kann zur Erreichung des in Artikel 1 umschriebenen Zwecks mit dem Bund weitere Vollzugsvereinbarungen abschliessen.

³Wird die Zusammenarbeitsvereinbarung nicht abgeschlossen oder aufgehoben, ergreifen die Vereinbarungskantone die nötigen Massnahmen, um die Koordination ihrer Hochschulpolitik zu gewährleisten.

Der Bund wird gestützt auf das HFKG und die Kantone werden gestützt auf das Hochschulkonkordat eine Zusammenarbeitsvereinbarung abschliessen, um damit die gemeinsamen Organe zu schaffen.

Artikel 4 Absatz 1 Hochschulkonkordat verweist diesbezüglich auf Artikel 6 HFKG, welcher die Regelung zur Zusammenarbeitsvereinbarung (Funktion, Inhalt, Status, Abschlussberechtigung) enthält. Die Zusammenarbeitsvereinbarung wird seitens der Kantone von der Konferenz der Vereinbarungskantone abgeschlossen, wie es in Artikel 10 des vorliegenden Konkordats geregelt ist. Die Konferenz der Vereinbarungskantone genehmigt zudem Änderungen der Zusammenarbeitsvereinbarung. Da es denkbar ist, dass für einzelne Geschäfte auf der Ebene des Vollzugs weitere Vereinbarungen erforderlich sind, erhält die Konferenz der Vereinbarungskantone in *Artikel 4 Absatz 2 Hochschulkonkordat* die Kompetenz zum Abschluss weiterer Vollzugsvereinbarungen, sofern diese zur Erreichung der in Artikel 1 definierten Ziele notwendig sind.

Käme die Zusammenarbeitsvereinbarung überhaupt nicht zustande, sei es, dass sie nicht vom Bund und der Konferenz der Vereinbarungskantone unterzeichnet oder dass sie aufgehoben würde, so wäre der vorgegebene gemeinsame Koordinationsweg gescheitert. Damit läge grundsätzlich ein Anwendungsfall der subsidiären Bundeskompetenz gemäss Artikel 63a Absatz 5 BV vor. Für diesen Fall bietet *Artikel 4 Absatz 3 Hochschulkonkordat* den Vereinbarungskantonen eine genügende Rechtsgrundlage, um die notwendigen Massnahmen zur Koordination ihrer Hochschulpolitik ergreifen zu können. Zumindest bis zur Etablierung des massgebenden Bundesrechts ist damit die Koordination im Hochschulbereich, soweit sie in der Kompetenz der Kantone liegt, abgesichert.

II. Gemeinsame Organe

Art. 5 Grundsatz

¹Die Vereinbarungskantone und der Bund schaffen mit der Zusammenarbeitsvereinbarung die im HFKG definierten Organe zur gemeinsamen Koordination im schweizerischen Hochschulbereich.

²Die Schweizerische Hochschulkonferenz ist das gemeinsame Organ von Bund und Kantonen.

³Im Weiteren bestehen folgende gemeinsame Organe:

- a. die Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen;
- b. der Schweizerische Akkreditierungsrat mit der Schweizerischen Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung (Schweizerische Akkreditierungsagentur).

⁴Zuständigkeiten, Organisation und Beschlussverfahren der gemeinsamen Organe regeln das HFKG und die Zusammenarbeitsvereinbarung.

Artikel 5 Hochschulkonkordat bildet seitens der Kantone die rechtliche Grundlage zur Schaffung der im HFKG abschliessend benannten gemeinsamen Organe mit dem Bund. Im Hochschulkonkordat werden die gemeinsamen Organe definiert; für die Zuständigkeiten, die Organisation und die Beschlussverfahren wird aber auf das HFKG und die Zusammenarbeitsvereinbarung verwiesen. Gemäss Artikel 63a Absatz 4 BV regelt das HFKG die Zuständigkeiten, die den gemeinsamen Organen übertragen werden können, und legt die Grundsätze von Organisation und Verfahren der Koordination fest. In der Zusammenarbeitsvereinbarung können somit keine neuen Zuständigkeiten geschaffen und zudem nur untergeordnete Fragen der Organisation oder der Beschlussverfahren festgelegt werden.

Art. 6 Schweizerische Hochschulkonferenz

¹Die Schweizerische Hochschulkonferenz ist das oberste hochschulpolitische Organ der Schweiz. Sie sorgt als Plenarversammlung oder als Hochschulrat im Rahmen der im HFKG definierten Zuständigkeiten und Verfahren für die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich durch Bund und Kantone.

²Die Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren der Vereinbarungskantone sind Mitglieder der Plenarversammlung der Schweizerischen Hochschulkonferenz.

³Die zehn Erziehungsdirektorinnen oder Erziehungsdirektoren der Universitätskantone, welche dem Interkantonalen Konkordat über universitäre Koordination vom 9. Dezember 1999 beigetreten sind, haben Einsitz im Hochschulrat. Die Konferenz der Vereinbarungskantone wählt jeweils auf vier Jahre jene vier weiteren Trägerkantone, die im Hochschulrat ebenfalls Einsitz nehmen. Welche Hochschulen die Mitglieder des Hochschulrats vertreten und wie viele Punkte ihnen zugeteilt werden, ist im Anhang aufgeführt.

⁴Die Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren üben ihr Amt persönlich aus. Im Verhinderungsfall können sie in begründeten Fällen eine Vertretung bestimmen, die das Stimmrecht wahrnimmt.

Artikel 6 Hochschulkonkordat übernimmt die Definition der Schweizerischen Hochschulkonferenz gemäss Artikel 10ff. HFKG und verweist mit Bezug auf die Zuständigkeiten und Verfahren (Versammlungsformen, Zusammensetzung, Zuständigkeiten von Plenarversammlung und Hochschulrat und die jeweiligen Beschlussverfahren) direkt auf das HFKG.

Artikel 6 Absatz 2 Hochschulkonkordat regelt die Vertretung der Kantone in der Plenarversammlung analog Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe b HFKG, gemäss welchem es sich bei der konkreten Vertretung um ein Mitglied der jeweiligen Regierung handeln muss. Das Hochschulkonkordat präzisiert, dass die Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren der Vereinbarungskantone Mitglieder der Plenarversammlung der Schweizerischen Hochschulkonferenz sind.

Gemäss Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe b HFKG setzt sich die Plenarversammlung der Schweizerischen Hochschulkonferenz aus je einem Mitglied der Regierungen aller Kantone zusammen, während in Artikel 6 Absatz 2 des Hochschulkonkordats die Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren der Vereinbarungskantone Mitglieder der Plenarversammlung sind. Bei sinngemässer Auslegung der Gesetzesnorm inklusive der Materialien kann nur der Schluss gezogen werden, dass sich «alle Kantone» nur auf «alle Vereinbarungskantone» beziehen kann.

Gemäss Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe b HFKG vertreten 14 Mitglieder der Regierungen der Trägerkantone der kantonalen Universitäten, Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen die Kanto-

ne im Hochschulrat. *Artikel 6 Absatz 3 Hochschulkonkordat* konkretisiert die Vertretungen der Kantone im Hochschulrat:

Einsitz im Hochschulrat haben zunächst die zehn Erziehungsdirektorinnen oder Erziehungsdirektoren der Universitätskantone, welche dem Interkantonalen Konkordat über universitäre Koordination vom 9. Dezember 1999 beigetreten sind. Der Bezug auf das Universitätskonkordat erfolgt mit Rücksicht auf dessen Ablösung durch das neue Hochschulkonkordat. Entsprechend wird in der künftigen Struktur auf der Basis des Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetzes auch die heutige Vertretung in der Schweizerischen Universitätskonferenz abgebildet. Für die Fachhochschulen und die Pädagogischen Hochschulen bestehen heute keine vergleichbare Rechtsgrundlage und keine Organstruktur, die direkt abzulösen wäre. Damit sind die Kantone Zürich, Bern, Waadt, Genf, Freiburg, St. Gallen, Basel-Stadt, Luzern, Tessin und Neuchâtel aufgrund ihres Beitritts zum Universitätskonkordat im Hochschulrat vertreten. Diese Kantone vertreten als Trägerschaften je

- ihre Universität;
- ihre Fachhochschule, sofern sie eine solche führen;
- ihre Pädagogische Hochschule, sofern sie eine solche führen,
- und zusätzlich – falls sie an einer interkantonalen Hochschule beteiligt sind – deren Teilschulen auf ihrem Kantonsgebiet.

Die Aufteilung der interkantonalen Hochschulen auf mehrere Kantone ergibt sich aus dem Anspruch der Kantone, für die Ermittlung der Punkte für die Stimmengewichtung (siehe Artikel 7) die Studierenden auf ihrem Kantonsgebiet vertreten zu können.

Die Vertretung der Hochschule für Heilpädagogik (HfH) in Zürich, die auf einem Konkordat von 13 Kantonen beruht (AG, AI, AR, GL, GR, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, ZG, ZH und Fürstentum Liechtenstein) wird dementsprechend aufgrund des Standorts vom Kanton Zürich wahrgenommen.

Neben den zehn Sitzen für die Universitätskantone sind im Hochschulrat vier weitere Sitze zu besetzen. Für diese wählt die Konferenz der Vereinbarungskantone jeweils auf vier Jahre vier weitere Trägerkantone.

Im Anhang zur Vereinbarung ist aufgeführt, welche Hochschulen die Mitglieder des Hochschulrats vertreten.

Art. 7 Gewichtung der Stimmen bei Beschlüssen des Hochschulrats

Für die Gewichtung der Stimmen bei Beschlüssen des Hochschulrats gemäss Artikel 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 deren Teilschulen studieren. Die Mitglieder des Hochschulrats erhalten im Minimum einen Punkt. Die Zuteilung der Punkte ist im Anhang dargestellt.

Artikel 7 Hochschulkonkordat regelt die Gewichtung der Stimmen bei Beschlüssen des Hochschulrats.

Das Entscheidungsverfahren im Hochschulrat ist differenzierter als dasjenige in der Plenarversammlung. Gemäss Artikel 17 HFKG braucht es für die Mehrheit der Entscheide neben dem qualifizierten Mehr von zwei Dritteln der Stimmen der anwesenden Mitglieder und der Stimme des Bundes zusätzlich das einfache Mehr an Punkten, die das Hochschulkonkordat auf die Vertretungen der Kantone gemäss ihren Studierendenzahlen verteilt. Die Regelung trägt zum einen den Anforderungen an die Handlungsfähigkeit des Hochschulrats, zum andern dem Bedürfnis nach gesamthaft tragfähigen und breit abgestützten Entscheiden Rechnung. Massgebend für die Anzahl der zugeordneten Punkte ist die Zahl der Studierenden der vom jeweiligen Kanton vertretenen Hochschulen und von allfälligen Standorten interkantionaler Hochschulen auf dem Gebiet des Kantons.

Die Punktezahle wird alle zwei Jahre aufgrund der aktuellen Studierendenzahl ermittelt und auf jene Trägerkantone verteilt, die dem Hochschulkonkordat beigetreten sind (Kompetenz der Konferenz der Vereinbarungskantone, Artikel 10). Die Verteilung ist im Anhang zum Hochschulkonkordat aufgeführt. Der Ermittlung der Punktezahle wurden die Studierendenzahlen des Bundesamts für Statistik zugrunde gelegt, konkret jene von 2010/2011 und 2011/2012, und zwar ohne Weiterbildung und ohne Aufbau-/Vertiefungsstudium. Die Weiterbildung wurde deshalb ausgeklammert, weil sie nicht unter die öffentliche Finanzierung fällt, sondern kostendeckend angeboten werden sollte.

Die Punkte werden proportional zur Anzahl Studierender, die durch den jeweiligen Kanton repräsentiert wird, verteilt. Grundsätzlich erhalten die Trägerschaften pro 1000 Studierende einen Punkt, wobei die Studierendenzahlen auf 1000 ab- beziehungsweise aufgerundet werden (Werte ≤ 499 werden abgerundet, Werte ≥ 500 werden aufgerundet). Aufgrund dieser Zuordnungen werden dem Kanton mit der grössten Studierendenzahl 42 Punkte zugesprochen, jenem mit der geringsten Studierendenzahl mindestens ein Punkt (die Studierendenzahl der Pädagogischen Hochschulen Schwyz und Zug liegt zurzeit gesamthaft unter 500). Aktuell werden insgesamt 170 Punkte vergeben, wobei die Zahl der Punkte je nach Entwicklung der Studierendenzahl nach oben beziehungsweise unten korrigiert werden muss.

Die Berechnung der Punkte erfolgt alle zwei Jahre aufgrund der Durchschnittswerte der vorangehenden Jahre. Die Konferenz der Vereinbarungskantone veröffentlicht die jeweils aktuelle Zuteilung im Anhang zur Vereinbarung. Die obenstehend aufgelisteten Punkte basieren auf dem Durchschnitt der Studierendenzahlen 2010/2011 und 2011/2012 (Quelle: BFS) sowie auf den Angaben der Kantone (Studierende interkantonalen Fachhochschulen und Pädagogischer Hochschulen auf Kantonsgebiet).

Art. 8 Finanzierung der gemeinsamen Organe

¹Die Vereinbarungskantone beteiligen sich zu höchstens 50 Prozent an den Kosten der Schweizerischen Hochschulkonferenz gemäss Artikel 9 Absatz 2 HFKG.

²Der Beitrag gemäss Absatz 1 wird von den Vereinbarungskantonen nach folgendem Verteilschlüssel getragen:

- a. eine Hälfte entsprechend ihrer Einwohnerzahl;
- b. eine Hälfte von den Hochschulträgern entsprechend der Zahl der von ihnen vertretenen Studierenden.

³Die Hochschulträger beteiligen sich entsprechend der Zahl der von ihnen vertretenen Studierenden zu höchstens 50 Prozent

- a. an den Kosten der Rektorenkonferenz, soweit sich diese aus der Erfüllung der Aufgaben gemäss HFKG ergeben,
- b. und an den Kosten des Schweizerischen Akkreditierungsrats und dessen Akkreditierungsagentur, soweit diese nicht durch Gebühren gemäss Artikel 35 Absatz 1 HFKG gedeckt sind.

⁴Trägerschaften mit mehreren Kantonen regeln selbstständig, wie diese Kosten unter den beteiligten Kantonen aufgeteilt werden.

⁵Die Zusammenarbeitsvereinbarung enthält die Grundsätze, nach denen die Schweizerische Hochschulkonferenz die Tragung der Kosten der Rektorenkonferenz regelt.

Artikel 8 Absatz 1 Hochschulkonkordat regelt die Beteiligung der Vereinbarungskantone an den Kosten der Schweizerischen Hochschulkonferenz.

Gemäss Artikel 9 HFKG trägt der Bund die Kosten für die bei ihm liegende Geschäftsführung der Schweizerischen Hochschulkonferenz. Sie umfassen die Personal- und Betriebskosten für die Vor- und Nachbereitung der Beschlüsse der Schweizerischen Hochschulkonferenz, welche beim zuständigen Departement des Bundes anfallen. Darin enthalten sind beispielsweise die Ermittlung des Finanzbedarfs, die Vorbereitungen zur Festlegung der Referenzkosten, der Entwurf von Bestimmungen zu Studienstufen und Übertrittsregelungen oder die Vorbereitung von Entscheiden zu projektgebundenen Beiträgen. Die bundesseitige Kostentragung für diese Aufgabenbereiche ist sachlich einerseits durch die Leitungsrolle des Bundes in der Schweizerischen Hochschulkonferenz gerechtfertigt, andererseits dadurch, dass ein erheblicher Teil der wiederkehrenden administrativen Arbeiten zentrale Bundeskompetenzen (namentlich die Zuteilung der Grundbeiträge oder die Vorevaluation von projektge-

bundenen Beiträgen) betreffen. Beim Generalsekretariat EDK werden für die Zusammenarbeit mit dem Bund bei der Geschäftsführung der Schweizerischen Hochschulkonferenz die bestehenden Ressourcen des Koordinationsbereichs Hochschulen ausreichend sein.

Eine andere Kostentragung sieht das HFKG dagegen für Kosten der Schweizerischen Hochschulkonferenz vor, die nicht die Administration im engeren Sinne betreffen. Diese Kosten werden von Bund und Kantonen je zur Hälfte getragen. Dazu gehören z.B. Kosten für erteilte Aufträge (Gutachten, Berichte etc.), die anfallenden Kosten für ständige und nichtständige Ausschüsse der Schweizerischen Hochschulkonferenz sowie die Tagungskosten der Schweizerischen Hochschulkonferenz (Miete von Räumlichkeiten, Übernachtungskosten etc.). Artikel 8 Absatz 1 nimmt die Regelung von Artikel 9 Absatz 2 HFKG auf im Sinne einer Absicherung, dass die Kantone sich an den entsprechenden Kosten höchstens zu 50 Prozent beteiligen.

Artikel 8 Absatz 2 Hochschulkonkordat regelt einen Gegenstand, der nur die Kantone betrifft: Die Aufteilung jener Kosten unter den Kantonen, die gemeinsam mit dem Bund getragen werden. Die Bestimmung im Hochschulkonkordat sieht einen zweistufigen Schlüssel vor, dies unter Berücksichtigung der zwei Sitzungsformen der Schweizerischen Hochschulkonferenz (Plenarversammlung und Hochschulrat und deren Kompetenzen) einerseits und der Tatsache, dass Ausgangspunkt der Tätigkeit der gemeinsamen Organe die Förderung und Koordination der Hochschulen darstellt, andererseits.

Entsprechend dem Nutzen der Hochschulförderung und -koordination für alle Vereinbarungskantone und in Anbetracht des Mitbestimmungsrechts aller Vereinbarungskantone in der Plenarversammlung beziehungsweise der Mitverantwortung sämtlicher Vereinbarungskantone für den gesamten Hochschulbereich regelt Buchstabe a eine Verteilung von 50 Prozent der von den Kantonen gemeinsam getragenen Kosten auf alle Vereinbarungskantone entsprechend ihrer Einwohnerzahl.

Entsprechend dem Nutzen der Hochschulförderung und -koordination für die Hochschulen selber ist es gerechtfertigt, einen Teil der Kostenverteilung über die Grösse der Hochschulinstitutionen, gemessen an der Anzahl Studierender, zu definieren: Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Stimmengewichtungen im Hochschulrat definiert Buchstabe b eine Verteilung der restlichen 50 Prozent der von den Kantonen gemeinsam getragenen Kosten proportional zum Stimmengewicht (bzw. zur Studierendenzahl) der Trägerkantone. Trägerschaften mit mehreren Kantonen regeln für die jeweilige Hochschule unter sich, wie diese Kosten, die aufgrund der Vertretung im Hochschulrat zu tragen sind, unter den beteiligten Kantonen verteilt werden.

Artikel 8 Absatz 3 Hochschulkonkordat legt die maximale Beteiligung der Kantone (höchstens 50%) an der Tragung der Kosten der Rektorenkonferenz, des Schweizerischen Akkreditierungsrats und dessen Akkreditierungsagentur fest. Aufgrund ihrer Kompetenzen im Hochschulrat und ihres Stimmengewichts obliegt es den Trägern, diese Kosten zu tragen, und zwar im Verhältnis zur Zahl der von ihnen vertretenen Studierenden. Die Zusammenarbeitsvereinbarung legt in Artikel 7 Absatz 1 beziehungsweise Absatz 2 fest, dass sich Bund und Hochschulkonkordatskantone je hälftig an den definierten Kosten der Rektorenkonferenz und des Schweizerischen Akkreditierungsrats mit seiner Akkreditierungsagentur beteiligen. Artikel 7 Zusammenarbeitsvereinbarung präzisiert, dass bei der Rektorenkonferenz jene Kosten gemeinsam von Bund und Kantonen getragen werden, «soweit sich diese Kosten aus der Erfüllung der Aufgaben gemäss HFKG ergeben», und beim Schweizerischen Akkreditierungsrat und seiner Akkreditierungsagentur, «soweit diese Kosten sich aus der Erfüllung der Aufgaben gemäss HFKG ergeben und nicht durch Gebühren gemäss Artikel 35 Absatz 1 HFKG gedeckt sind».

Das HFKG sieht vor, dass die Personal- und Betriebskosten vom Schweizerischen Akkreditierungsrat und seiner Akkreditierungsagentur möglichst durch Gebühren für die Akkreditierungsverfahren gedeckt werden. Die Gebühren werden bei den Hochschulen für die Durchführung der beantragten Akkreditierungen beziehungsweise für die entsprechenden Verfügungen erhoben und werden insofern

über die Hochschulbudgets abgerechnet. Die Kostentragung von Bund und Kantonen betrifft im Bereich der Akkreditierung den Restbetrag, der nach Abzug der Gebühreneinnahmen für Overheadkosten für die Sicherstellung des Betriebs sowie für Aufwendungen in Zusammenhang mit ständigen Entwicklungsaufgaben notwendig sein dürfte.

Die Kostentragung der «anderen gemeinsamen Organe» regelt gemäss Artikel 9 Absatz 3 HFKG die Plenarversammlung auf Grundlage der Zusammenarbeitsvereinbarung. Artikel 8 Absatz 3 Hochschulkonkordat nimmt diese Bestimmung mit Bezug auf die Finanzierung der Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen und den Schweizerischen Akkreditierungsrat mit seiner Akkreditierungsagentur auf. Diese organisiert sich selbst und wird sich voraussichtlich auch künftig zu einem erheblichen Anteil durch Beiträge ihrer Mitglieder, also über die Hochschulbudgets, finanzieren. Für die ständigen Aufgaben, welche der Rektorenkonferenz mit der Zusammenarbeitsvereinbarung übertragen werden, sowie für Aufträge, die ihr die Schweizerische Hochschulkonferenz erteilt, wird die Rektorenkonferenz voraussichtlich mit einem Beitrag von Bund und Kantonen entschädigt. Insofern ist auch bei der Finanzierung der Rektorenkonferenz mit einem Anteil zu rechnen, der von den Kantonen getragen und nach Massgabe von Artikel 8 Absatz 2 Hochschulkonkordat unter den Kantonen aufgeteilt wird. Wie die Tragung der Kosten der Rektorenkonferenz konkret auszugestalten ist, wird wie erwähnt die Plenarversammlung der Schweizerischen Hochschulkonferenz auf Grundlage der Zusammenarbeitsvereinbarung entscheiden.

Gemäss den Vorarbeiten einer Arbeitsgruppe des Bundes und der Kantone (SBF, BBT, GS SUK, GS EDK) werden sich die durch das HFKG entstehenden, gemeinsam zu tragenden Kosten für die Schweizerische Hochschulkonferenz, die Rektorenkonferenz, den Schweizerischen Akkreditierungsrat und die Akkreditierungsagentur auf insgesamt 5 bis 6 Mio. Franken jährlich belaufen. Werden diese Kosten je hälftig durch Beiträge des Bundes und der Kantone gedeckt, sind jährlich 2.5 bis 3 Mio. Franken auf die Kantone zu verteilen. Ein direkter Vergleich zwischen den Kosten für die heutigen und jenen für die künftigen Organe ist aufgrund unterschiedlicher Rechtsgrundlagen, Aufgaben und Finanzierungsquellen nicht möglich, doch kann davon ausgegangen werden, dass die Kantone insgesamt weniger an die Hochschulkoordination beisteuern werden als bisher, allerdings wird die Verteilung auf die Kantone ändern.

III. Konferenz der Vereinbarungskantone

Art. 9 Zusammensetzung und Organisation

¹Die Konferenz der Vereinbarungskantone setzt sich aus den Erziehungsdirektoren und Erziehungsdirektorinnen der Kantone zusammen, die der Vereinbarung beigetreten sind. Sie konstituiert sich selbst.

²Sie fasst ihre Beschlüsse mit der Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder.

Die Konferenz der Vereinbarungskantone setzt sich aus den Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren derjenigen Kantone zusammen, die dem Hochschulkonkordat beigetreten sind. Obwohl Artikel 63a BV mit der vorgesehenen gemeinsamen Steuerung des schweizerischen Hochschulbereichs durch Bund und Kantone implizit davon ausgeht, dass alle Kantone an der Koordination und der Gewährleistung der Qualitätssicherung im Hochschulbereich teilhaben sollen, bleiben die einzelnen Kantone selbstverständlich frei, dem Hochschulkonkordat beizutreten.

Art. 10 Aufgaben und Kompetenzen

¹Die Konferenz der Vereinbarungskantone ist verantwortlich für den Vollzug der Vereinbarung. Insbesondere ist sie zuständig für den Abschluss von Vereinbarungen gemäss Artikel 4 Absatz 1 und 2, für den Entscheid über Massnahmen gemäss Artikel 4 Absatz 3 und alle zwei Jahre für die Festlegung der Punkte für die Stimmengewichtung im Hochschulrat gemäss Artikel 7.

²Sie schlägt der Plenarversammlung der Schweizerischen Hochschulkonferenz zwei Erziehungsdirektorinnen oder Erziehungsdirektoren zur Wahl als Vizepräsidentin oder als Vizepräsidenten vor.

Basierend auf *Artikel 10 Absatz 1 Hochschulkonkordat* ist die Konferenz der Vereinbarungskantone ganz generell zuständig für den Vollzug der Vereinbarung. Als solche ist sie zuständig für den Abschluss von Vereinbarungen gemäss Artikel 4 Hochschulkonkordat und somit auch für den Abschluss der Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen Bund und Kantonen. Zudem legt sie im Sinne einer Bestätigung der Berechnung alle zwei Jahre die Punkte für die Stimmengewichtung im Hochschulrat fest, die im Anhang zur Vereinbarung festgehalten wird.

Gemäss *Artikel 10 Absatz 2 Hochschulkonkordat* ist die Konferenz der Vereinbarungskantone auch zuständig, der Plenarversammlung der Schweizerischen Hochschulkonferenz aus ihrer Mitte zwei Erziehungsdirektorinnen oder Erziehungsdirektoren zur Wahl als Vizepräsidentin oder als Vizepräsidenten vorzuschlagen.

IV. Interkantonale Finanzierung der Hochschulen

Art. 11 Interkantonale Hochschulbeiträge

Die interkantonalen Hochschulbeiträge werden auf der Grundlage der Interkantonalen Universitätsvereinbarung (IUV) vom 20. Februar 1997⁸ und der Interkantonalen Fachhochschulvereinbarung (FHV) vom 12. Juli 2003⁹ ausgerichtet.

Artikel 11 Hochschulkonkordat hält explizit fest, dass die interkantonalen Hochschulbeiträge weiterhin auf der Grundlage der beiden bestehenden Finanzierungs- und Freizügigkeitsvereinbarungen, der Interkantonalen Universitätsvereinbarung (IUV) vom 20. Februar 1997 und der Interkantonalen Fachhochschulvereinbarung (FHV) vom 12. Juni 2003, ausgerichtet werden.

Die Finanzierung der Pädagogischen Hochschulen erfolgt in Anwendung der Fachhochschulvereinbarung.

V. Titelschutz

Art. 12 Bezeichnungs- und Titelschutz

¹Der Schutz der Hochschulbezeichnungen richtet sich nach Artikel 62 HFKG.

²Wer einen Titel führt, der auf Basis kantonalen oder interkantonalen Rechts geschützt ist, ohne dass er über den entsprechenden anerkannten Ausbildungsabschluss verfügt, oder wer einen entsprechenden Titel verwendet, der den Eindruck erweckt, er habe einen anerkannten Ausbildungsabschluss erworben, wird mit Busse bestraft. Fahrlässigkeit ist strafbar. Die Strafverfolgung obliegt den Kantonen.

Artikel 12 Hochschulkonkordat regelt auf interkantonomer Ebene den Schutz der Bezeichnungen von Hochschulinstitutionen: Hochschulinstitutionen, die nicht institutionell akkreditiert sind, dürfen die Bezeichnungen «Universität», «Fachhochschule» oder «Pädagogische Hochschule» beziehungsweise Ableitungen davon sowie die englischen Bezeichnungen «University», «University of Applied Sciences» und «University of Teacher Education» nicht führen. Die Formulierung des Bezeichnungsschutzes hält sich an die entsprechende Bestimmung des HFKG (Artikel 62).

Artikel 62 Absatz 2 HFKG sieht vor, dass der Titelschutz der Hochschulabsolvierenden sich nach den jeweiligen Rechtsgrundlagen der Institutionen richtet. Um unterschiedliche Regelungen in den kantonalen Trägererlassen zu vermeiden, wird in *Artikel 12 Absatz 2 Hochschulkonkordat* der Titelschutz auf interkantonomer Ebene geregelt. Die Strafverfolgung hingegen obliegt den Kantonen.

⁸Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK, Ziffer 3.1

⁹Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK, Ziffer 3.3

VI. Schlussbestimmungen

Art. 13 Vollzug

¹Die Geschäftsführung im Vollzug dieser Vereinbarung obliegt dem Generalsekretariat der EDK. Unter Einbezug der zuständigen Amtschefinnen und Amtschefs der Kantone besorgt es die laufenden Arbeiten der Konferenz der Vereinbarungskantone sowie die übrigen hochschulpolitischen Geschäfte der EDK, soweit nicht andere Zuständigkeiten bestehen, und arbeitet mit dem zuständigen Bundesamt zusammen.

²Die Zusammenarbeit mit dem zuständigen Bundesamt bei der Geschäftsführung für den Hochschulrat der Schweizerischen Hochschulkonferenz erfolgt über die zuständigen Amtschefinnen und Amtschefs der im Hochschulrat vertretenen Kantone und eine Vertretung des Generalsekretariats der EDK.

³Die Kosten der Vereinbarungstätigkeit werden unter Vorbehalt von Artikel 8 nach Massgabe der Einwohnerzahl unter den Vereinbarungskantonen verteilt.

Gemäss *Artikel 13 Absatz 1 Hochschulkonkordat* besorgt das Generalsekretariat der EDK im Rahmen des Vollzugs des Hochschulkonkordats unter Einbezug der zuständigen Amtschefinnen und Amtschefs der Kantone die laufenden Arbeiten der Konferenz der Vereinbarungskantone, insbesondere die vorbereitende Geschäftsführung der Konferenz der Vereinbarungskantone, sowie die übrigen hochschulpolitischen Geschäfte der EDK und es arbeitet mit dem Bundesamt zusammen, das für die Geschäftsführung zuständig ist (Artikel 14 HFKG). Eine kontinuierliche Zusammenarbeit auf der Ebene Geschäftsführung ist erforderlich, um die Sicht und die Instrumente der Kantone bereits im Zuge der Vorbereitung der Geschäfte und sodann bei deren Vollzug effizient einzubeziehen. Es geht dabei um Geschäftstätigkeiten, die vom Generalsekretariat der EDK bereits heute geleistet werden (nach geltendem Recht im Rahmen des Schweizerischen Fachhochschulrats, in der Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Universitätskonferenz, mit dem WBF).

Artikel 13 Absatz 2 Hochschulkonkordat regelt die Zusammenarbeit mit dem zuständigen Bundesamt bei der Geschäftsführung für den Hochschulrat der Schweizerischen Hochschulkonferenz. Seitens der Kantone sind daran beteiligt: die zuständigen Amtschefinnen und Amtschefs jener Kantone, die im Hochschulrat vertreten sind, und eine Vertretung des Generalsekretariats der EDK.

Artikel 13 Absatz 3 Hochschulkonkordat sieht vor, dass Kosten, die im Rahmen des Vollzugs der vorliegenden Vereinbarung entstehen und die nicht gestützt auf Artikel 8 des Hochschulkonkordats abgerechnet werden, nach Massgabe der Einwohnerzahl unter den Vereinbarungskantonen verteilt werden. Es handelt sich dabei um bereits heute bestehende und zulasten des Schulkonkordats 1970 abgerechnete Kosten für Tätigkeiten im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit im Hochschulbereich, soweit es sich nicht um Tätigkeiten handelt, die über die IUV und die FHV abgerechnet werden.

Art. 14 Streitbeilegung

¹Auf Streitigkeiten, die sich aus dem vorliegenden Hochschulkonkordat ergeben, wird das Streitbeilegungsverfahren gemäss der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) vom 24. Juni 2005 angewendet.

²Kann die Streitigkeit nicht beigelegt werden, entscheidet auf Klage hin das Bundesgericht gemäss Artikel 120 Absatz 1 Buchstabe b des Bundesgerichtsgesetzes¹⁰.

Im Hinblick auf die im Hochschulkonkordat enthaltenen Bestimmungen über die Zusammensetzung des Hochschulrates und die Stimmengewichtung ist es sinnvoll und gerechtfertigt, bei Streitigkeiten, die sich aus dem Hochschulkonkordat ergeben, das in der IRV geregelte Streitbeilegungsverfahren durchzuführen. Aus diesem Grund wird im Hochschulkonkordat auf das Streitbeilegungsverfahren der IRV verwiesen. Erst nach einem erfolglos durchgeführten Streitbeilegungsverfahren soll die Klage an das Bundesgericht gemäss Artikel 120 Absatz 1 Buchstabe b des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (BGG) vom 17. Juni 2005 möglich sein.

¹⁰Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (Bundesgerichtsgesetz, BGG); SR 173.110

Art. 15 Beitritt

Der Beitritt zu dieser Vereinbarung wird dem Vorstand der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren gegenüber erklärt.

Das Ratifikationsverfahren wird in jedem Kanton nach je kantonalem Recht durchgeführt. Die jeweilige Kantonsregierung erklärt dem Vorstand der EDK gegenüber den Beitritt.

Art. 16 Austritt

¹Der Austritt aus der Vereinbarung muss dem Vorstand der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren gegenüber erklärt werden. Er tritt auf Ende des dritten Kalenderjahres, das der Austrittserklärung folgt, in Kraft.

²Mit dem Austritt gelten alle Vereinbarungen gemäss Artikel 4 auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Austritts ebenfalls als gekündigt.

Ein Kanton, welcher der Vereinbarung beigetreten ist, hat gemäss *Artikel 16 Absatz 1 Hochschulkonkordat* auch das Recht, gegenüber dem Vorstand der EDK den Austritt aus der Vereinbarung zu erklären. Die Kündigungsfrist beträgt drei ganze Kalenderjahre. Für die verbleibenden Vereinbarungskantone bleibt die Vereinbarung vollumfänglich in Kraft.

Artikel 16 Absatz 2 Hochschulkonkordat sieht vor, dass mit dem Austritt eines Kantons aus der Vereinbarung implizit auch sämtliche anderen Vereinbarungen gemäss Artikel 4 als gekündigt gelten.

Art. 17 Inkrafttreten

¹Der Vorstand der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren entscheidet über das Inkrafttreten der Vereinbarung, wenn ihr mindestens 14 Kantone beigetreten sind, davon mindestens acht der Konkordatskantone des Interkantonalen Konkordats über universitäre Koordination vom 9. Dezember 1999. Die Inkraftsetzung erfolgt jedoch frühestens zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des HFKG.

²Das Inkrafttreten ist dem Bund zur Kenntnis zu bringen.

Artikel 17 Hochschulkonkordat betreffend das Inkrafttreten ist analog zu Artikel 12 des Interkantonalen Konkordats über universitäre Koordination vom 9. Dezember 1999 (Universitätskonkordat) formuliert: Für das Inkrafttreten des heute geltenden Universitätskonkordats war der Beitritt von «mehr als der Hälfte der Universitätskantone» (mindestens sechs Universitätskantone) notwendig. Dementsprechend setzt der Vorstand der EDK die Vereinbarung gemäss Artikel 17 Absatz 1 Hochschulkonkordat in Kraft, wenn ihr mindestens 14 Kantone (die Hälfte aller Kantone + 1) beigetreten sind und – als zusätzliche Bedingung – davon mindestens acht (das entspricht vier Fünfteln) Konkordatskantone des Interkantonalen Konkordats über universitäre Koordination. Der Bezug auf das Universitätskonkordat erfolgt mit Rücksicht auf dessen Ablösung durch das neue Hochschulkonkordat. Das gleichzeitige Erfordernis einer Mehrheit der Kantone und einer Vierfünftelmehrheit der Universitätskantone des bestehenden und abzulösenden Universitätskonkordats ermöglicht ein rasches Umsetzen des Verfassungsauftrages, der in Artikel 63a definiert ist und mit dem Erlass des HFKG konkretisiert wird.

Die formelle Inkraftsetzung der Vereinbarung bedarf eines Beschlusses des Vorstands der EDK. Gemäss Artikel 48 Absatz 3 BV ist das Inkrafttreten dem Bund zur Kenntnis zu bringen.

Bern, 20. Juni 2013

Im Namen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren

Die Präsidentin:
Isabelle Chassot

Der Generalsekretär:
Hans Ambühl

Beilage 3

Regierungsbeschluss über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat)

vom 11. März 2014

Die Regierung des Kantons St.Gallen

erlässt

gestützt auf Art. 74 Abs. 2 Bst. a der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001¹¹

als Beschluss:

1. Der Kanton St.Gallen tritt der Interkantonalen Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat) vom 20. Juni 2013 bei.
2. Dieser Erlass bedarf der Genehmigung des Kantonsrates¹².

Im Namen der Regierung,
Der Präsident:
Stefan Kölliker

Der Staatssekretär:
Canisius Braun

¹¹ sGS 111.1.

¹² Art. 65 Abs. 1 Bst. b KV, sGS 111.1.

Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat)

Entwurf der Regierung vom 11. März 2014

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 11. März 2014¹³ Kenntnis genommen und
erlässt

gestützt auf Art. 65 Bst. c der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001¹⁴

als Beschluss:

1. Der Regierungsbeschluss vom 11. März 2014 über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat) vom 20. Juni 2013 wird genehmigt.
2. Dieser Erlass untersteht dem fakultativen Referendum.¹⁵

¹³ ABl 2012, ...

¹⁴ Abgekürzt sGS 111.1.

¹⁵ Art. 49 Abs. 1 Bst. b KV, sGS 111.1.