

09.057

**Botschaft
zum Bundesgesetz über die Förderung
der Hochschulen und die Koordination
im schweizerischen Hochschulbereich
(HFKG)**

vom 29. Mai 2009

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Entwurf und Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) mit dem Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 2007 | P | 07.3478 | Akkreditierung und Qualitätssicherung schweizerischer Universitäten (N 5.10.07, Markwalder Bär) |
| 2006 | P | 06.3613 | Umwelt- und Nachhaltigkeitsmanagement an Universitäten, Fachhochschulen und Berufsschulen (N 20.12.06, Markwalder Bär) |
| 2006 | M | 06.3408 | Bildung und Forschung. Für eine echte Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen (N 5.10.06, Freisinnig-demokratische Fraktion; S 13.12.06) |
| 2006 | M | 05.3381 | Ein Departement für Bildung, Forschung und Innovation (N 14.3.06, Riklin; S 20.9.06) |
| 2006 | M | 05.3380 | Ein Departement für Bildung, Forschung und Innovation (N 14.3.06, Randegger; S 20.9.06) |
| 2006 | M | 05.3379 | Ein Departement für Bildung, Forschung und Innovation (N 14.3.06, Widmer; S 20.9.06) |
| 2006 | M | 05.3378 | Ein Departement für Bildung, Forschung und Innovation (N 14.3.06, Pfister Theophil; S 20.9.06) |
| 2006 | M | 05.3360 | Ein Departement für Bildung, Forschung und Innovation (S 21.9.05, Bürgi; N 14.3.06) |
| 2004 | P | 04.3601 | Hochschulfinanzierung (N 17.12.04, Riklin) |
| 2004 | M | 04.3506 | Hochschulfinanzierung. Portfoliobereinigung unter teuren Fächern (S 15.12.04, Bürgi; N 17.12.04) |

- 2004 M 04.3484 Hochschulfinanzierung. Portfoliobereinigung unter teuren Fächern (N 17.12.04, Randegger; S 15.12.04)
- 2005 M 04.3206 Finanzierung der ausländischen Studentinnen und Studenten an Hochschulen (N 16.6.05, Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur NR 03.437; S 6.12.05)
- 2003 P 03.3518 Hilfe für die Restrukturierung der Hochschulen (S 16.12.03, [Berger]-Leumann)
- 2003 P 03.3185 Bildungs-, Forschungs- und Technologiestandort. «Neues Denken» (N 6.5.03, Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur NR 02.089; S 19.6.03)
- 2003 P 03.3182 Einheitliche Umsetzung von Kooperationsprojekten (N 6.5.03; Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur NR 02.089)
- 2001 P 01.3568 Wissensgesellschaft Schweiz (S 29.11.01, Langenberger)
- 2001 P 01.3546 Wissensgesellschaft Schweiz (N 14.12.01, Freisinnig-demokratische Fraktion)
- 2001 P 01.3490 Autonome Hochschule Schweiz (N 14.12.01, Kofmel)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

29. Mai 2009

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Hans-Rudolf Merz

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Das neue Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz setzt den Gesetzgebungsauftrag des neuen Artikels 63a der Bundesverfassung um, wonach Bund und Kantone gemeinsam für einen wettbewerbsfähigen und koordinierten gesamtschweizerischen Hochschulbereich von hoher Qualität sorgen sollen. Das Gesetz legt dazu die notwendigen erweiterten Koordinations- und Förderungsgrundlagen fest und löst das Universitätsförderungsgesetz und das Fachhochschulgesetz ab.

Am 21. Mai 2006 wurde die neue Bildungsverfassung mit einem Ja-Anteil von 85,6 % durch das Volk und von allen Ständen angenommen. Sie überträgt Bund und Kantonen die gemeinsame Sorge «für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraums Schweiz» (Art. 61a Abs. 1 BV). Der Hochschulbereich ist mit Artikel 63a Gegenstand eines eigenen Verfassungsartikels geworden. Danach sorgen Bund und Kantone gemeinsam für die Koordination und für die Gewährleistung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen. Sie nehmen dabei Rücksicht auf die Autonomie der Hochschulen und ihre unterschiedlichen Trägerschaften und achten auf die Gleichbehandlung von Institutionen mit gleichen Aufgaben. Zur Erfüllung dieser Aufgaben schliessen Bund und Kantone eine Zusammenarbeitsvereinbarung ab und übertragen bestimmte Befugnisse an gemeinsame Organe. Das Gesetz regelt die Zuständigkeiten, die diesen übertragen werden können, und legt die Grundsätze von Organisationen und Verfahren der Koordination fest. Seitens der Kantone bedarf es zur Übertragung der Befugnisse auf die gemeinsamen Organe eines Hochschulkonkordats.

Der vorliegende Gesetzesentwurf setzt diesen Verfassungsauftrag im Hochschulbereich um. Er regelt einerseits die Rahmenbedingungen für die gemeinsame Koordination des gesamtschweizerischen Hochschulbereichs zwischen Bund und Kantonen. Andererseits legt er die Voraussetzungen für die Ausrichtung von Bundesbeiträgen an kantonale universitäre Hochschulen und Fachhochschulen fest. Mit diesem Gesetz und seinen neuen Koordinations- und Fördergrundlagen werden die bestehenden Erlasse des Bundes für die kantonalen Universitäten und Fachhochschulen abgelöst: Das sind zum einen das Universitätsförderungsgesetz vom 8. Oktober 1999 (UFG) und zum andern das Fachhochschulgesetz vom 6. Oktober 1995 (FHSG). Die einzelnen Trägergesetze der Kantone und des Bundes, somit auch das ETH-Gesetz vom 4. Oktober 1991, sind von der Vorlage nicht betroffen und bleiben weiterhin bestehen.

Die wichtigsten Neuerungen der Vorlage betreffen:

- die Einsetzung der für die Koordinationsarbeit notwendigen gemeinsamen hochschulpolitischen Organe,
- die Schaffung eines für alle Hochschulen einheitlichen Akkreditierungssystems,
- die Rahmenbedingungen für eine gesamtschweizerische hochschulpolitische Planung und eine Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen,
- die Festlegung gemeinsamer Grundsätze bei der Hochschulfinanzierung.

Hochschulpolitisch werden damit in wichtigen Bereichen für alle Hochschulen geltende einheitliche Rahmenbedingungen für einen wettbewerbsfähigen Schweizer Hochschulraum von hoher Qualität geschaffen.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-------------|
| Übersicht | 4563 |
| Abkürzungsverzeichnis | 4567 |
| 1 Hochschullandschaft Schweiz | 4571 |
| 1.1 Bestand | 4571 |
| 1.2 Überblick über die heutige Hochschullandschaft | 4572 |
| 1.2.1 Die Entstehung der kantonalen Universitäten, der ETH und der Fachhochschulen | 4572 |
| 1.2.2 Die bisherige Rolle des Bundes in der Hochschulpolitik | 4575 |
| 1.2.3 Die Koordinationsleistungen der Kantone | 4582 |
| 1.2.4 Die schweizerische Hochschulpolitik im internationalen Kontext | 4585 |
| 1.3 Die schweizerischen Hochschulen vor neuen Herausforderungen | 4588 |
| 1.3.1 Universitäten und Fachhochschulen: Unterschiedliche Missionen und Aufgaben | 4588 |
| 1.3.2 Stärken und Schwächen des schweizerischen Hochschulsystems | 4589 |
| 1.3.3 Notwendigkeit einer einheitlichen gesamtschweizerisch konzipierten Koordination durch Bund und Kantone | 4593 |
| 2 Grundzüge der Vorlage | 4595 |
| 2.1 Hochschulartikel 63a BV | 4595 |
| 2.2 Gemeinsame Projektgruppe Bund-Kantone | 4596 |
| 2.3 Ergebnis des Vorverfahrens | 4596 |
| 2.3.1 Vernehmlassungsverfahren | 4596 |
| 2.3.2 Überarbeitung des Vorentwurfs | 4599 |
| 2.4 Das Grundkonzept der Vorlage | 4600 |
| 2.5 Die beantragte Neuregelung im Einzelnen | 4600 |
| 2.5.1 Grundlagen für die gemeinsame Koordination von Bund und Kantonen | 4600 |
| 2.5.2 Gemeinsame Ziele als Leitlinien und Massstab der gemeinsamen Koordination | 4605 |
| 2.5.3 Sicherstellung des Fachhochschulprofils | 4606 |
| 2.5.4 Einrichtung neuer gemeinsamer Organe mit eigenen Zuständigkeiten | 4607 |
| 2.5.5 Qualitätssicherung und Akkreditierung | 4610 |
| 2.5.6 Gesamtschweizerische hochschulpolitische Planung und Aufgabenteilung | 4611 |
| 2.5.7 Finanzierung | 4618 |
| 2.5.8 Sicherstellung eines abgestimmten und geordneten Übergangs | 4622 |
| 2.6 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen | 4622 |
| 2.7 Regelung des Hochschulbereiches in andern europäischen Staaten: Übersicht über einige wichtige Tendenzen | 4623 |
| 2.8 Umsetzung | 4625 |
| 2.9 Würdigung der Gesamtvorlage | 4625 |
| 2.10 Erledigung parlamentarischer Vorstösse | 4627 |

| | |
|--|-----------------|
| 3 Erläuterungen der Gesetzesbestimmungen | 4630 |
| 4 Auswirkungen | 4671 |
| 4.1 Auswirkungen auf den Bund | 4671 |
| 4.1.1 Finanzielle Auswirkungen | 4671 |
| 4.1.2 Personelle Auswirkungen | 4671 |
| 4.1.3 Organisatorische Auswirkungen | 4671 |
| 4.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden | 4672 |
| 4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft | 4672 |
| 4.4 Auswirkungen auf künftige Generationen | 4673 |
| 5 Verhältnis zur Legislaturplanung | 4673 |
| 6 Rechtliche Aspekte | 4673 |
| 6.1 Verfassungsmässigkeit | 4673 |
| 6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz | 4674 |
| 6.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse | 4675 |
| 6.4 Vereinbarkeit mit dem Subventionsgesetz | 4675 |
| 6.5 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen | 4676 |
| 7 Literaturverzeichnis | 4677 |
| Anhänge: | |
| 1 Tabellen: Finanzierung, Betriebskosten und Studierendenentwicklung | 4678 |
| 2 Institutionelle Akkreditierung und Qualitätssicherung im Hochschulbereich – Eine Übersicht | 4684 |
| 3 Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich | 4687 |
| Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) (Entwurf) | 4697 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-------|---|
| AVE | Allgemeinverbindlicherklärung |
| BBG | Berufsbildungsgesetz |
| BBT | Bundesamt für Berufsbildung und Technologie |
| BFH | Berner Fachhochschule |
| BFI | Bildung, Forschung und Innovation |
| BFS | Bundesamt für Statistik |
| BFT | Bildung, Forschung und Technologie |
| BGG | Bundesgerichtsgesetz |
| BR | Bundesrat |
| BV | Bundesverfassung |
| CERI | Centre for Educational Research and Innovation |
| COHEP | Schweizerische Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen |
| CRUS | Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten |
| CVP | Christlichdemokratische Volkspartei |
| DL | Dienstleistung |
| EAWAG | Eidgenössische Anstalt für Wasserversorgung, Abwasserreinigung und Gewässerschutz |
| ECA | European Consortium of Accreditation in Higher Education |
| ECTS | European Credit Transfer System |
| EDC | Education Committee |
| EDI | Eidgenössisches Departement des Innern |
| EDK | Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren |
| EFHK | Eidgenössische Fachhochschulkommission |
| EHB | Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung |
| EHSM | Eidgenössische Hochschule für Sport Magglingen |
| EMPA | Eidgenössische Materialprüfungs- und Forschungsanstalt |
| ENQA | European Network for Quality Assurance |
| EPFL | Ecole polytechnique fédérale de Lausanne |
| EPUL | Ecole polytechnique de l'Université de Lausanne |
| ETH | Eidgenössische Technische Hochschulen |
| ETHZ | Eidgenössische Technische Hochschule Zürich |
| ETHL | Eidgenössische Technische Hochschule Lausanne |
| EU | Europäische Union |

| | |
|------------|--|
| EUA | European University Association |
| EVD | Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement |
| E-ZSAV | Entwurf Zusammenarbeitsvereinbarung |
| F+E | Forschung und Entwicklung |
| FDP | Freisinnig Demokratische Partei |
| FH | Fachhochschule |
| FHNW | Fachhochschule Nordwestschweiz |
| FHO | Fachhochschule Ostschweiz |
| FHR EDK | Fachhochschulrat der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren |
| FHSG | Fachhochschulgesetz |
| FHV | Interkantonale Fachhochschulvereinbarung |
| FHZ | Fachhochschule Zentralschweiz |
| FS-CH | Universitäre Fernstudien Schweiz |
| GATS | General Agreement on Trade in Services |
| GDK | Gesundheitsdirektorenkonferenz |
| GSK | Gesundheit, Soziales und Kunst |
| HES-SO | Haute école spécialisée de Suisse occidentale |
| HFG | Hochschulförderungsgesetz |
| HFKG | Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich |
| HSG | Universität St. Gallen |
| HTL | Höhere Technische Lehranstalten |
| HWV | Höhere Wirtschafts- und Verwaltungsschulen |
| IDHEAP | Institut de hautes études en administration publique |
| IHEID | Institut de hautes études internationales et du développement |
| IKV | Interkantonale Vereinbarung über Hochschulbeiträge |
| IT | Informationstechnologie |
| IUKB | Institut universitaire Kurt Bösch |
| IUV | Interkantonale Universitätsvereinbarung |
| KFH | Konferenz der Fachhochschulen der Schweiz |
| KHS | Konferenz der Hochschulsekretäre |
| KTI | Kommission für Technologie und Innovation |
| KV Schweiz | Kaufmännischer Verband Schweiz |
| Lehre GA | Lehre Grundausbildung |
| Lehre VA | Lehre Vertiefte Ausbildung |

| | |
|----------|--|
| LPS | Liberale Partei Schweiz |
| MBA | Master of Business Administration |
| NFA | Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung |
| NR | Nationalrat |
| OAQ | Organ für Akkreditierung und Qualitätssicherung |
| OECD | Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung |
| ParlG | Parlamentsgesetz |
| PH | Pädagogische Hochschule |
| PH-GR | Pädagogische Hochschule Graubünden |
| PH-SH | Pädagogische Hochschule Schaffhausen |
| PH-TG | Pädagogische Hochschule Thurgau |
| PH-VS | Pädagogische Hochschule Wallis |
| PPP | Public Private Partnership |
| PSI | Paul-Scherrer-Institut |
| RVOG | Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz |
| SBF | Staatssekretariat für Bildung und Forschung |
| SDSfG | Schweizerische Direktorenkonferenz der Schulen für Gestaltung |
| SGB | Schweizerischer Gewerkschaftsbund |
| SGV | Schweizerischer Gewerbeverband |
| SNF | Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung |
| SP | Sozialdemokratische Partei |
| SR | Systematische Rechtssammlung |
| SuG | Subventionsgesetz |
| SUK | Schweizerische Universitätskonferenz |
| SUPSI | Scuola Universitaria Professionale della Svizzera Italiana |
| SVP | Schweizerische Volkspartei |
| SWIR | Schweizerischen Wissenschafts- und Innovationsrat |
| Swissmem | Schweizer Maschinen-, Elektro- und Metall-Industrie |
| SWTR | Schweizerischer Wissenschafts- und Technologierat |
| TWD | Technik, Wirtschaft und Design |
| UFG | Universitätsförderungsgesetz |
| UFV | Verordnung zum Universitätsförderungsgesetz |
| UH | Universitäre Hochschule |
| UNESCO | United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization |
| USA | Vereinigte Staaten von Amerika |

| | |
|-------|--|
| USI | Università della Svizzera Italiana |
| VDK | Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz |
| vpod | Verband des Personals Öffentlicher Dienste |
| WBK | Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur |
| WBK-N | Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates |
| WBK-S | Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates |
| WBZ | Schweizerische Zentralstelle für die Weiterbildung der Mittelschullehrer |
| WSL | Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft |
| WTO | World Trade Organization |
| ZFH | Zürcher Fachhochschule |
| ZSAV | Zusammenarbeitsvereinbarung |

Botschaft

1 Hochschullandschaft Schweiz

1.1 Bestand

Die Schweiz verfügt heute über ein reich gegliedertes Hochschulsystem, das international beachtete Leistungen in Forschung und Lehre hervorbringt und das entscheidend zur wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Entwicklung unseres Landes beiträgt. Es umfasst heute die

- beiden Eidgenössischen Technischen Hochschulen, die ausschliesslich durch den Bund geregelt und finanziert sind¹;
- zehn kantonalen Universitäten, die vom Bund unterstützt werden²;
- neun Fachhochschulen, die vom Bund geregelt und unterstützt³ und von einem oder mehreren Kantonen (7) oder von einer privaten Trägerschaft (2) getragen werden;
- vierzehn Pädagogischen Hochschulen, die in der ausschliesslichen Regelungs- und Finanzierungskompetenz der Kantone liegen;
- weiteren ganz oder teilweise öffentlich finanzierten Institutionen, die von öffentlichen oder privaten Trägern geführt werden können; sie beschränken sich im Allgemeinen auf einzelne Bereiche; es handelt sich um:
 - die Eidgenössische Hochschule für Sport Magglingen (EHSM),
 - das Eidgenössische Hochschulinstitut für Berufsbildung (EHB),
 - das Institut de Hautes Études Internationales et du Développement (IHEID),
 - das Institut de Hautes Études en Administration Publique (IDHEAP),
 - das Institut Kurt Bösch (IUKB),
 - die Schweizerische Zentralstelle für die Weiterbildung der Mittelschullehrer (WBZ),
 - die Stiftung Universitäre Fernstudien Schweiz (FS-CH).

¹ Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH-Gesetz), SR 414.110. Der gesamte ETH-Bereich umfasst neben den beiden Hochschulen ETH Lausanne und ETH Zürich auch die vier Forschungsanstalten Paul Scherrer Institut (PSI), Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL), Eidgenössische Materialprüfungs- und Forschungsanstalt (Empa) und Eidgenössische Forschungsanstalt für Wasserversorgung, Abwasserreinigung und Gewässerschutz (Eawag).

² Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über die Förderung der Universitäten und über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (Universitätsförderungsgesetz, UFG), SR 414.20.

³ Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über die Fachhochschulen (Fachhochschulgesetz, FHSG), SR 414.71.

1.2 Überblick über die heutige Hochschullandschaft

1.2.1 Die Entstehung der kantonalen Universitäten, der ETH und der Fachhochschulen

Die Entstehung der kantonalen Universitäten⁴

Die Gliederung der heutigen Hochschullandschaft Schweiz ist das Ergebnis eines langen historischen Prozesses, der zu den unterschiedlichen Verantwortungen und Zuständigkeiten von Bund und Kantonen für die einzelnen Hochschulen geführt hat. Dieser Prozess soll im Folgenden kurz dargestellt werden, weil er wesentlich für das Verständnis der heutigen Situation ist.

Die zehn kantonalen Universitäten, nämlich die Universitäten Basel, Bern, Freiburg, Genf, Lausanne, Luzern, Neuenburg, St. Gallen, Zürich sowie der italienischen Schweiz verdanken ihre Entstehung unterschiedlichen Beweggründen.

Die älteste Universität der Schweiz ist die Universität Basel. Als späte Frucht des Basler Konzils wurde sie im Jahre 1460 auf Betreiben des Basler Rats gegründet und von Papst Pius II, der in jungen Jahren als Sekretär eines Kardinals am Konzil teilnahm, privilegiert. Im Laufe der Jahrhunderte gelang es der Universität Basel, zahlreiche grosse Gelehrte anzuziehen, sodass sie sich zu einer bedeutenden Humanistenuniversität entwickelte.

Die meisten Schweizer Universitäten entstanden erst im 19. und beginnenden 20. Jahrhundert und waren von Anfang an vom Humboldtschen Geist⁵ geprägt. Diese Gründungen bauten in der Regel auf bereits bestehenden Bildungsinstitutionen auf. Im Jahr 1833 gründete der Kanton Zürich seine eigene Universität. Dieser Schritt erfolgte im Rahmen einer Unterrichtsreform, welche die Zürcher Regierung nach Annahme der liberalen Verfassung von 1831 zum Zwecke einer «Verbesserung im Schulwesen» durchführte. Die neu gegründete Hochschule löste das in der Reformationszeit von Ulrich Zwingli errichtete «Carolinum» ab. 1834 folgte Bern dem Beispiel Zürichs und errichtete seine eigene, ebenfalls stark liberal geprägte Universität. Auch hier konnte man auf einer früheren Einrichtung aufbauen, nämlich auf der seit 1528 bestehenden Theologenschule. Die Universität Genf hat ihre Wurzeln in der 1559 von Jean Calvin gegründeten *Academia Genevensis*, welche mit der Ausbreitung des Calvinismus rasch zu einem geistigen Zentrum von weltweiter Ausstrahlung wurde. Das neue Gesetz von 1835 brachte die endgültige Unterstellung der Akademie unter die weltlichen Behörden. Der Entscheid, neben den vier bestehenden Fakultäten eine medizinische Fakultät zu gründen, führte schliesslich im Jahr 1873 dazu, dass die Akademie in eine Universität umgewandelt wurde. Im Jahr 1890 wandelte in ähnlicher Weise Lausanne seine Akademie anlässlich der Errichtung der medizinischen Fakultät in eine Universität um. Die Akademie ging ihrerseits auf eine im Jahr 1537 gegründete Theologenschule zurück, die der Pfarrerausbildung diente und sich in ihrer Anfangszeit als einzige protestantische Theologenschule im französischsprachigen Gebiet grosser Berühmtheit erfreute. Als Universität der katholischen Schweiz wurde dann im Jahr 1889 die zwei-

⁴ Vgl. dazu ausführlich die Botschaft vom 28. November 1967 über die Förderung der kantonalen Hochschulen durch den Bund (BB1 1967 II 1381).

⁵ Wilhelm von Humboldt erkannte die grosse Bedeutung der wissenschaftlichen Forschung für die Entwicklung der Universitäten. Aus diesem Grund postulierte er das Prinzip der Einheit von Lehre und Forschung. Um der Universität die für ihre Entfaltung nötige Unabhängigkeit vom Staat zu sichern, verlangte er die akademische Lehr- und Lernfreiheit.

sprachige Universität Freiburg gegründet. Die juristische Fakultät konnte auf einer in das 18. Jahrhundert zurückgehenden Rechtsschule aufbauen. Zu der 1889 neu gegründeten philosophischen Fakultät kamen 1890 die theologische Fakultät, die aus der entsprechenden Fakultät des 1580 gegründeten Kollegiums St. Michael hervorging, und 1896 die naturwissenschaftliche Fakultät dazu. Im Jahr 1898 erfolgte die Gründung der heutigen Universität St. Gallen (HSG) als «Handelsakademie». Die Ausbildung an der HSG zeichnete sich seit Anbeginn durch eine grosse Praxisnähe. Im Jahre 1909 wurde schliesslich die Universität Neuenburg ins Leben gerufen. Ihre Vorläuferin ist die 1838 vom damaligen Fürsten von Neuenburg, Friedrich Wilhelm IV von Preussen, gegründete Akademie.

Die beiden jüngsten Universitäten der Schweiz sind die *Università della Svizzera Italiana* (USI) und die Universität Luzern. Die Universität der italienischen Schweiz mit den beiden Standorten Lugano und Mendrisio wurde 1996 gegründet und im Jahre 2000, nachdem die ersten Diplome ausgestellt worden waren, vom Bundesrat als vollwertige Universität anerkannt. Nach einer längeren Anlaufzeit im 20. Jahrhundert – 1978 scheiterte ein auf fünf Fakultäten angelegtes Universitätsprojekt in einer Volksabstimmung – stimmte die Luzerner Bevölkerung im Jahr 2000 mit grosser Mehrheit der Gründung ihrer Universität zu. Im Jahr 2005 erfolgte dann die Anerkennung nach dem Universitätsförderungsgesetz (UFG) durch den Bundesrat. Die Universität Luzern spielt eine führende Rolle in der Hochschulbildung der Zentralschweiz. Ihre Wurzeln reichen bis ins 16. Jahrhundert zurück, als in Luzern eine theologische Schule gegründet wurde.

Die Entstehung der eidgenössischen technischen Hochschulen

Die Entwicklung der kantonalen Universitäten im 19. Jahrhundert ging einher mit der immer wiederkehrenden Idee der Gründung einer zentralen Bundeshochschule, die namentlich schon vom helvetischen Minister für Wissenschaften und Künste, Philipp Albert Stapfer, mit seiner Forderung nach einer Bundesuniversität verfolgt wurde. Zur Idee einer zentralen Universität gesellte sich jene einer Eidgenössischen Polytechnischen Hochschule. Dies war eine Folge der Entwicklung der technischen Wissenschaften und namentlich der im Ausland entstandenen polytechnischen Schulen. Obwohl in die Bundesverfassung von 1848 neben der polytechnischen Hochschule auch die eidgenössische Universität aufgenommen wurde, hielt der Gesetzgeber, nach dem Entstehen der Universitäten von Zürich und Bern, es für angezeigt, von der Verfassungskompetenz des Bundes nur hinsichtlich der technischen Hochschulausbildung Gebrauch zu machen. Im Jahr 1854 stimmten die eidgenössischen Räte dem Gesetz über die «eidgenössische polytechnische Schule in Verbindung mit einer Schule für das höhere Studium der exakten, politischen und humanistischen Wissenschaften» zu, womit die Eröffnung der Eidgenössischen Polytechnischen Hochschule Zürich im Jahr 1855 ermöglicht wurde. Die Gründung dieser technischen Hochschule war Ausdruck des kulturpolitischen Gestaltungswillens des jungen, innerlich noch ungefestigten Bundesstaates. Der Bund wollte aber vor allem auch auf das infolge der Industrialisierung der Wirtschaft rasch wachsende Bedürfnis nach technisch-naturwissenschaftlicher Ausbildung auf Hochschulstufe antworten. Sie sollte somit die Wissensgrundlagen für die weitere Industrialisierung der Schweiz liefern und die dazu erforderlichen Ingenieure ausbilden.

Die ETH Lausanne wurde im Gegensatz zu ihrer Zürcher Schwester erst relativ spät zu einer eidgenössischen Hochschule. Nach französischem Muster wurde 1853 die *Ecole Spéciale de Lausanne* als Privatschule gegründet. Im Jahr 1869 wurde sie

zunächst in die Akademie von Lausanne und nach deren Erweiterung zur Universität Lausanne im Jahre 1870 in diese unter dem Namen *Ecole polytechnique de l'Université de Lausanne (EPUL)* integriert. Die wachsende Zahl der Studierenden nach dem Zweiten Weltkrieg und die immer grösser werdende Bedeutung der technischen Wissenschaften für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes bewogen die Eidgenossenschaft 1969 dazu, die *Ecole polytechnique* zu übernehmen und zur zweiten eidgenössischen technischen Hochschule auszubauen (zur weiteren Entwicklung der beiden ETH siehe Ziff. 1.2.2).

Die Entstehung der Fachhochschulen

Mitte der 1990er-Jahre haben Bund und Kantone mit der Gründung der *Fachhochschulen* zu einem Aufschwung des berufsbezogenen Bildungswegs und des Hochschulbereichs beigetragen. Vor dem Hintergrund der Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Wirtschaftsstandort Schweiz sowie europäischer Entwicklungen im Hochschulbereich stellten Bund und Kantone einen Handlungsbedarf im Tertiärbereich fest. Mit der Einführung der Berufsmaturität (1994) und des neuen Hochschultypus Fachhochschulen (1995) wurde das Ziel verfolgt, die Berufsbildung aufzuwerten und als Alternative zum Ausbildungspfeiler gymnasiale Maturität und universitäre Hochschule zu positionieren. Entsprechend wird die Stellung der Fachhochschulen in Bezug auf die universitären Hochschulen mit dem Motto «gleichwertig, aber andersartig» umschrieben. Die Erweiterung des Hochschulangebotes in der Schweiz durch berufsorientierte Ausbildungsgänge auf Hochschulstufe sollte zum einen den Nachwuchs an praktisch und wissenschaftlich ausgebildeten Kaderleuten für die Wirtschaft sicherstellen. Die Einrichtung neuer Fachhochschulen orientierte sich dabei an den europäischen Entwicklungen im Hochschulbereich (besonders Deutschland, Grossbritannien, Niederlande und Österreich) und hatte auch zum Zweck, die Anerkennung der Abschlüsse auf internationaler Ebene zu stärken. Zum andern sollten die neuen Hochschulen über die angewandte Forschung und Entwicklung und die Erbringung von Dienstleistungen die Wissenschaftlichkeit und den Praxisbezug der Lehre, den Wissens- und Technologietransfer zur Wirtschaft sicherstellen und den Motor von Innovation an der Schnittstelle zwischen Praxis und Wissenschaft bilden⁶. Auf der Basis des Fachhochschulgesetzes vom 6. Oktober 1995 hat der Bundesrat unter Beizug der Eidgenössischen Fachhochschulkommission (EFHK) und in enger Abstimmung mit den Kantonen im Jahr 1998 für die Bereiche Technik, Wirtschaft und Design (TWD-Bereiche) sieben regionalen öffentlichrechtlichen Fachhochschulen eine befristete Genehmigung erteilt: der Haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO; Konkordat), der Berner Fachhochschule (BFH), der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW; Konkordat), der Zürcher Fachhochschule (ZFH), der Fachhochschule Zentralschweiz (FHZ; Konkordat), der Fachhochschule Ostschweiz (FHO; Konkordat) und der Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana (SUPSI). Die sieben Fachhochschulen entstanden aus der Konzentration, Umgestaltung und Aufwertung ehemaliger Ingenieurschulen resp. höherer technischer Lehranstalten (HTL), höherer Wirtschafts- und Verwaltungsschulen (HWV) und höherer Fachschulen für Gestaltung (HFG). Während der sechsjährigen Aufbauphase haben die Fachhochschulen eine Reihe von Qualitätsüberprüfungen erfolgreich durchlaufen. Ende 2003 erteilte

⁶ Vgl. dazu Botschaft vom 30. Mai 1994 zu einem Bundesgesetz über die Fachhochschulen, BBl 1994 III 793, Ziff. 2 sowie den Anhang zur Fachhochschulverordnung vom 11. September 1996 (SR 414.711).

der Bundesrat den sieben regionalen öffentlich-rechtlichen Fachhochschulen eine unbefristete Genehmigung. Mit der neuen Bundesverfassung (1999) wurde die Kompetenz des Bundes im Bereich der Berufsbildung auf alle Fachbereiche ausgeweitet. Die Revision des Fachhochschulgesetzes (2005)⁷ integrierte in der Folge auch die zuvor kantonal geregelten GSK-Bereiche in den Geltungsbereich des Fachhochschulgesetzes. Seit 2004 hat der Bundesrat auch zwei Fachhochschulen mit privater Trägerschaft genehmigt: die Fachhochschule Kalaidos (2004; Sitz in Zürich) und die Fachhochschule Les Roches-Gruyère (2008; Sitz in Bulle).

1.2.2 Die bisherige Rolle des Bundes in der Hochschulpolitik

Die Frage, welche Aufgabe dem Bund in der Hochschulpolitik zukommt, war seit der Gründung des Bundesstaates 1848 immer wieder Gegenstand zum Teil heftiger politischer Auseinandersetzungen. Die Verfassung von 1848 beschränkte die Befugnisse des Bundes auf die Schaffung einer polytechnischen Schule und einer Universität. Während der Gedanke einer Bundesuniversität – wie weiter oben dargestellt – sich nicht verwirklichen liess, konkretisierte sich die Idee der Gründung einer polytechnischen Schule, welche ihren Niederschlag im Bundesgesetz vom 7. Februar 1854 betreffend die Errichtung einer Eidgenössischen Polytechnischen Schule fand. Nur zögerlich wurden dem Bund im Bereich der universitären Hochschulen Unterstützungskompetenzen eingeräumt und später die Koordination zwischen Bund und Kantonen verstärkt. Der Ausbau der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen widerspiegelt sich insbesondere beim Aufbau der Fachhochschulen.

Der Bund als Träger des ETH-Bereichs

Das Eidgenössische Polytechnikum begann seine Tätigkeit im Jahr 1855 in Zürich mit den Disziplinen Architektur, Bauingenieurwesen, Maschineningenieurwesen, Chemie und Forstwirtschaft. Die Übernahme der EPFL im Jahre 1969 sowie die ebenfalls seit 1854 nach und nach entstandenen Forschungsanstalten sprengten den Rahmen des bis dahin geltenden Bundesgesetzes von 1854. Ein neuer Entwurf eines ETH-Gesetzes, welcher den Entwicklungen während der letzten 100 Jahre hätte Rechnung tragen sollen, wurde in der Referendumsabstimmung vom 1. Juni 1969 jedoch verworfen. So blieb das Gesetz von 1854 weiterhin in Kraft und wurde erst durch das ETH-Gesetz vom 4. Oktober 1991 (in Kraft getreten am 1. Februar 1993; SR 414.110) abgelöst.

Die Aufgaben der ETH haben sich in dieser über 150-jährigen Geschichte stark gewandelt. Während zur Gründungszeit die Berufsausbildung in den oben genannten technischen Wissenschaften im Zentrum stand, kam im 20. Jahrhundert die wissenschaftliche Forschung als wichtiger Bestandteil hinzu. Heute wird erwartet, dass sie Dienstleistungen für die Öffentlichkeit erbringen, ihre Forschungsergebnisse verwerten und in den gesellschaftlichen Diskussionen eine aktive Rolle übernehmen. Die um ein Vielfaches angewachsene Zahl der Hochschulangehörigen, die Vielfalt und Komplexität der wissenschaftlichen Einrichtungen, die entsprechend aufwendigen baulichen Infrastrukturen und der daraus folgende kräftig angestiegene Finanz-

⁷ Botschaft vom 5. Dezember 2003 zur Änderung des Fachhochschulgesetzes (BB1 2004 III 145), AS 2005 4635.

bedarf riefen nach neuen Formen der Organisation und der Führungsstruktur. Der Ruf nach einem hohen Mass an Autonomie der Leitungsorgane der Hochschulen und der Forschungsanstalten sowie der für die Lehre und Forschung verantwortlichen Professorinnen und Professoren wurde laut. Der Grundstein dafür wurde mit dem ETH-Gesetz von 1991 gelegt und danach stets weiterentwickelt.

Seit dem Jahr 2000 wird der ETH-Bereich vom Bundesrat mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführt. Der ETH-Rat ist das strategische Führungsorgan des ETH-Bereichs.

Die Betriebskosten der ETH beliefen sich im Jahr 2007 auf 1484 Millionen Franken (vgl. Anhang 1, Betriebskosten nach Fachbereich ETH). Der Bund deckte inklusive Forschungsbeiträge (SNF, KTI, Ressortforschung und EU-Rahmenprogramme) 92 % der Kosten. Der Rest stammt aus Drittmitteln (Privatwirtschaft, Schenkungen etc.) sowie weiteren Erträgen von Dritten.

Der Bund als Förderer der kantonalen Universitäten

Erst mit der Verfassungsrevision von 1874 wurde in Artikel 27 Absatz 1 – nicht ohne Widerstand – dem Bund die Kompetenz eingeräumt, «ausser der bestehenden polytechnischen Schule eine Universität und andere höhere Unterrichtsanstalten zu errichten oder *solche Anstalten zu unterstützen*».

In der Folge kam es zu verschiedenen Vorstössen für eine dauernde Unterstützung der kantonalen Hochschulen durch den Bund, teils von einzelnen Universitätskantonen (1888), teils von der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (1906), die aber vom Bundesrat, nicht zuletzt aus finanziellen Gründen abgelehnt wurden⁸. Das gleiche Schicksal erlitt 1946 ein parlamentarischer Vorstoss in dieser Sache, der, sowohl aus finanziellen wie aus kulturpolitischen Gründen, bei der grossen Mehrheit des Parlaments keine Unterstützung fand. Die Befürworter der Bundeshilfe wiesen darauf hin, dass die bessere finanzielle Ausstattung der ETH die Entwicklungsmöglichkeiten der kantonalen Einrichtungen immer mehr zu benachteiligen drohe. Der bundesrätliche Sprecher begründete die ablehnende Haltung des Bundesrates damit, dass mit der Gründung der ETH 1855 eine Art Grundsatzentscheid gefallen sei: dem Bund die technische Hochschule, den Kantonen die Universitäten. Diese Ordnung erscheine wie eine Art ungeschriebenes Verfassungsrecht.

Innerhalb von weniger als anderthalb Jahrzehnten sollte sich die Situation grundlegend ändern. 1960 wurde die Motion Weibel (Laufen, BE), die erneut die Unterstützung der kantonalen Hochschulen durch den Bund forderte, in Form eines Postulates ohne Gegenstimme überwiesen. Der eindruckliche Bericht (1964) der daraufhin vom Bundesrat eingesetzten «Eidgenössische(n) Expertenkommission für Fragen der Hochschulförderung» (Kommission Labhardt) belegte ausführlich die Notwendigkeit der Bundeshilfe angesichts des gewaltigen Aufschwungs von Wissenschaft und Technik seit dem Ende des Krieges. Die Anforderungen an die kantonalen Hochschulen waren stark angewachsen. Weitere von Bundesstellen in Auftrag gegebene Studien legten den drohenden Mangel an ausgebildeten Arbeitskräften im Bereich des wissenschaftlichen und technischen Nachwuchses (Bericht Hummler, 1959), auf dem Gebiete der Geisteswissenschaften und der medizinischen Berufe sowie des Lehrerberufes auf der Mittelschulstufe (Bericht Schultz, 1963) sowie die Notwen-

⁸ Botschaft vom 28. November 1967 über die Förderung der kantonalen Hochschulen durch den Bund (BBl 1967 II 1381 1392 f.).

digkeit des Ausbaus und der Koordinierung der medizinischen Ausbildung (Bericht Gsell, 1967) dar.

Angesichts der Dringlichkeit der Bundeshilfe für die kantonalen Hochschulen wurde im Rahmen einer Übergangsordnung den Kantonen eine Soforthilfe für die Jahre 1966–1968 zur Bewältigung der anstehenden Aufgaben gewährt.

Mit dem Bundesgesetz vom 28. Juni 1968 über die Hochschulförderung (HFG)⁹, das 1969 in Kraft trat, wurde nach mehr als einem 100-jährigen Ringen erstmals die Grundlage für eine dauernde Förderung der kantonalen Universitäten durch den Bund geschaffen. Es führte zwei Beitragsarten ein:

- die Grundbeiträge zur Unterstützung des Hochschulbetriebes
- die Beiträge an Sachinvestitionen zur Finanzierung von Bauten und apparativen Ausrüstungen.

Es sah mehrjährige Beitragsperioden vor, um eine längerfristige Finanzplanung sowohl für den Bund als auch für die Universitätskantone zu ermöglichen. Ein wichtiges Anliegen des Gesetzgebers war von Anfang an eine bessere Koordination der verschiedenen Hochschulen. Zu diesem Zweck wurde die Schweizerische Hochschulkonferenz als gemeinsames Organ aller Hochschulträger einschliesslich des Bundes geschaffen. Sie konnte aber, gestützt auf die Bundesverfassung, nur einen beratenden Charakter haben. Ihre politische Bedeutung war dennoch erheblich, weil damit auf gesamtschweizerischer Ebene erstmals eine Plattform für eine kontinuierliche Diskussion hochschulpolitischer Anliegen bestand.

Das neue Hochschulförderungsgesetz war eine bedeutende Leistung der schweizerischen Hochschulpolitik. In einer Zeit rasch wachsender Studierendenzahlen und neuer Anforderungen an die Hochschulen brachte es den kantonalen Universitäten eine dringend benötigte Unterstützung. Seiner Wirksamkeit waren aber durch die verfassungsrechtliche Lage Grenzen gesetzt. Eine Partialrevision im Jahre 1971 konnte den Spielraum des Gesetzes auf dem Gebiete der Koordination und Planung etwas ausweiten. Zahlreiche parlamentarische und ausserparlamentarische Vorstösse verlangten aber sehr rasch, die Konzeption der Förderung der kantonalen Hochschulen von Grund auf zu überprüfen. Nach mehrjähriger Vorbereitung unterbreitete der Bundesrat den eidgenössischen Räten am 4. Oktober 1976 einen Entwurf zu einem «Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Forschung»¹⁰, der am 7. Oktober 1977 die Zustimmung der eidgenössischen Räte fand. Wesentliches Anliegen des Gesetzes waren im Sinne der vielen Vorstösse eine wirksamere und verbindlichere Planung und Koordination unter Einschluss der eidgenössischen Hochschulen durch griffige Instrumente und damit eine möglichst ausgewogene Entwicklung im schweizerischen Hochschulwesen. Ferner war vorgesehen, die Unterstützung der kantonalen Hochschulen schrittweise zu erhöhen. Im gleichen Gesetz sollte auch die Koordination der Forschung geregelt werden in Ausführung von Artikel 27^{sexies} aBV. Zur Sicherung der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen auf dem Gebiet des Hochschulwesens und der Forschung war eine Regierungskonferenz unter dem Vorsitz des Vorstehers des Eidgenössischen Departements des Innern vorgesehen. Unter anderem wegen der beabsichtigten Erhöhung der Bundesbeiträge an die kantonalen Universitäten kam es zu einem Referendum, und das

⁹ BBl 1968 II 10 ff.

¹⁰ Botschaft vom 4. Oktober 1976 über die Förderung der Hochschulen und die Forschung (BBl 1976 III 885).

Gesetz fand in der Volksabstimmung vom 28. Mai 1978 keine Mehrheit. Damit kamen die Bemühungen für eine grundlegende Neuordnung der Hochschulförderung durch den Bund vorläufig zu einem Stillstand.

1992 brachte eine Partialrevision des HFG¹¹ einzelne Neuerungen, namentlich die Einführung gezielter Finanzhilfen von Vorhaben der Hochschulkantone, die einem dringlichen gesamtschweizerischen Interesse entsprechen, nachdem dieses Instrument erstmals 1986 mit einem direkt auf die Verfassung abgestützten Bundesbeschluss – soweit es die kantonalen Hochschulen betraf – erfolgreich erprobt worden war. Gegenstand dieser Bundesbeschlüsse waren Sondermassnahmen des Bundes zugunsten der Aus- und Weiterbildung sowie der Forschung in der Informatik und in den Ingenieurwissenschaften. Diese Massnahmen erlaubten, den damaligen Rückstand der Schweiz im wichtigen Bereich der Informatik in kurzer Zeit aufzuholen. Nutzniesser der Massnahmen waren im Übrigen auch die Eidgenössischen Technischen Hochschulen.

Ein neues Kapitel in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im Universitätsbereich erfolgte erst wieder mit dem Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über die Förderung der Universitäten und über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (Universitätsförderungsgesetz, UFG, SR 414.20¹²). Angesichts der zunehmenden Internationalisierung und Globalisierung von Bildung und Wissenschaft galt es, die Kräfte besser zu bündeln, den Wettbewerb zu stärken und der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen eine verbindlichere Form zu geben. Das UFG sah deshalb folgende Neuerungen vor:

Auf der Ebene der Organisation und der Strukturen:

- Schaffung eines gemeinsamen strategischen Organs Bund/Kantone in Form einer schweizerischen Universitätskonferenz mit sektorieller Kompetenz für rechtsverbindliche Entscheide im universitären Bereich;
- Einbezug der Universitätsleitungen und der Rektorenkonferenz in die Organstrukturen zur Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den Universitäten;

auf der Ebene der Finanzierungsinstrumente des Bundes:

- Wechsel von der aufwandorientierten zur stärker leistungsbezogenen Bemessung der Grundbeiträge;
- projektgebundene Beiträge zur Förderung von Innovation und Kooperation unter den Universitäten sowie als finanzielles Steuerungsinstrument der Universitätskonferenz;

auf der Ebene der rechtlichen Instrumente:

- doppelte Mandatierung der Universitätskonferenz durch das neue Universitätsförderungsgesetz sowie durch ein Konkordat zwischen den Universitätskantonen für die Delegation von Entscheidungsbefugnissen;

¹¹ Botschaft vom 25. Mai 1988 über ein zweites Paket von Massnahmen zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (BBl 1988 II 1333), AS 1992 20 1027.

¹² Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie in den Jahren 2000–2003 vom 25. November 1998 (BBl 1999 297).

- Einsetzung der Universitätskonferenz durch die Zusammenarbeitsvereinbarung von Bund und Kantonen, gestützt auf das UFG und das Konkordat der Kantone.

Diese Neuorganisation war Ausdruck des Willens von Bund und Kantonen, gewisse wichtige Aufgaben im Universitätsbereich gemeinsam wahrzunehmen. Mit der Übertragung der Kompetenz zum Erlass von Rahmenordnungen über die Universitätsausbildung, namentlich über die gegenseitige Anerkennung von Studienleistungen, an die Universitätskonferenz schuf die Schweiz rechtzeitig die Voraussetzung für eine koordinierte und erfolgreiche Umsetzung der Bologna-Deklaration, das wohl grösste Reformvorhaben in der Hochschulbildung in den letzten Jahrzehnten. Mit dem UFG wurde auch ein gemeinsames Organ für Akkreditierung und Qualitätssicherung (OAQ) geschaffen. Dieses gewährleistet insbesondere die Kohärenz der Selbstevaluationsmechanismen aller Universitäten. Das von der Schweiz dabei entwickelte Konzept findet zunehmend internationale Anerkennung und Nachahmung.

Die gesamten Betriebskosten der Universitäten (ohne Investitionskosten) beliefen sich im Jahr 2007 auf 3673 Millionen Franken (vgl. Anhang 1, Betriebskosten UH nach Fachbereich). Der Bund trägt heute rund 18 % der Betriebsausgaben der kantonalen Universitäten nach UFG; zusammen mit den Forschungsbeiträgen sind es rund 25 % der durchschnittlichen Betriebsausgaben (vgl. Anhang 1, Tabelle Finanzierung der kantonalen UH und FH nach Geldgeber). Von grosser Bedeutung für den Ausbau der kantonalen Hochschulen waren insbesondere auch die Investitionsbeiträge. Seit 1968 zahlte der Bund real insgesamt 4,2 Milliarden Franken als Beiträge, die im Einzelnen zwischen 30 und 60 % der jeweiligen Kosten ausmachten. Die Beiträge werden an Sachinvestitionen zur Finanzierung von Bauten, aber auch von apparativen Ausrüstungen geleistet. Diese gezielte Hilfe hat in hohem Masse dazu beigetragen, dass neben den ETH auch die kantonalen Hochschulen im internationalen Vergleich über eine ausgezeichnete Infrastruktur verfügen.

Die Bedeutung des Schweizerischen Nationalfonds (SNF) und der Kommission für Technologie und Innovation (KTI) für die Entwicklung des Hochschulwesens

Von grosser Bedeutung für die Entwicklung der Hochschulen unseres Landes nach dem Zweiten Weltkrieg war der Schweizerische Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (SNF), der am 1. August 1952 durch die wissenschaftlichen Akademien der Schweiz gegründet wurde. Von Anfang an wurde diese private Stiftung mit erheblichen Bundesmitteln unterstützt, die ihr erlaubten, eine breite Fördertätigkeit zugunsten der Hochschulen zu entwickeln. Kernaufgabe des Nationalfonds war und ist die finanzielle Unterstützung der Grundlagenforschung in allen wissenschaftlichen Disziplinen. Mit den nationalen Forschungsschwerpunkten (NFS) und den nationalen Forschungsprogrammen (NFP) unterstützt er auch die orientierte Forschung und leistet namentlich über die NFS einen in der Grundlagenforschung verankerten Beitrag zum Wissens- und Technologietransfer. Er hat zudem die wichtige Aufgabe, die Ausbildung des wissenschaftlichen Nachwuchses zu unterstützen, und beteiligt sich aktiv an der Ausgestaltung der internationalen Forschungszusammenarbeit der Schweiz.

Eine wichtige Rolle bei der Forschungsförderung hat auch die Kommission für Technologie und Innovation (KTI) inne. Seit ihrer Gründung im Jahre 1943 als Kommission zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (KWF)¹³ konzentriert sich die Innovationsförderung des Bundes auf den Brückenschlag zwischen Wirtschaft und Wissenschaft. Die Fördertätigkeit war zunächst ein Instrument zur Stützung der Konjunktur: Der Bundesrat wollte eine damals drohende Rezession u.a. durch die Förderung der anwendungsorientierten Forschung und Entwicklung bekämpfen. 1996 wurde die Bezeichnung KWF durch KTI ersetzt. Damit sollte die neue Rolle der Kommission – die Unterstützung des Innovationsprozesses der Wirtschaft – auch im Namen zum Ausdruck kommen. Die KTI spielte für die Ingenieurschulen/HTL und später beim Auf- und Ausbau der Fachhochschulen eine wichtige Rolle. Sie erhielt 1998 vom Parlament die finanziellen Mittel, deren Kompetenzaufbau in der anwendungsorientierten Forschung und Entwicklung gezielt zu fördern¹⁴. Neben der finanziellen Unterstützung stand auch der Aufbau von thematischen Schwerpunkten und Kompetenzzentren im Vordergrund. Die KTI spielt auch heute für die Stärkung der angewandten Forschung und Entwicklung der Fachhochschulen und die Innovationsförderung eine herausragende Rolle¹⁵.

Der Bund als Mitgestalter und Förderer der Fachhochschulen

Der Aufbau von Fachhochschulen in der Schweiz erfolgte *in enger Zusammenarbeit* zwischen Bund und Kantonen sowie vor dem Hintergrund der kantonalen bzw. interkantonalen Trägerschaften und der unterschiedlichen Kompetenzen: Die Regelungskompetenz des Bundes erstreckte sich anfangs nur auf den TWD-Bereich (Technik, Wirtschaft, Design). Der GSK-Bereich (Gesundheit, Soziales, Kunst) blieb bis zur Totalrevision der Bundesverfassung (1999) und der Integration ins Fachhochschulgesetz (2004) in der Kompetenz der Kantone. Der Schaffung des neuen Hochschultypus mit dem Fachhochschulgesetz (1995) ging die Einführung der Berufsmaturität (1994) voraus, einer Form von «Fachhochschulreife»: Das Ausbildungsziel für die künftigen Fachhochschulen setzte voraus, dass die Studierenden schon zu Beginn der Studienzeit über ein Allgemeinwissen verfügen, das weiter geht als das im obligatorischen Berufsschulunterricht während der Lehrzeit vermittelte Theoriewissen. Im Unterschied zum Bereich der universitären Hochschulen konnte der Bund im Fachhochschulbereich über den Berufsbildungsartikel (Art. 34^{ter} Abs. 1 Bst. g aBV) umfassendere Steuerungs- und Regelungskompetenzen beanspruchen. Der Bund regelte mit dem Erlass des Fachhochschulgesetzes die Aufgaben (Lehre, angewandte Forschung und Entwicklung, Dienstleistungen, Weiterbildung), die Studienzulassung (Berufsmaturität als Hauptzubringer), die eidgenössische Anerkennung der Diplome, die Genehmigungspflicht zur Errichtung und Führung einer Fachhochschule, die Bewilligungspflicht von neuen Studiengängen und Nachdiplomstudien und die Voraussetzungen zur finanziellen Unterstützung der kantonalen Fachhochschulen durch den Bund. Nach der Genehmigung der sieben öffentlichrechtlichen Fachhochschulen begleitete der Bund, unterstützt von der

¹³ Bundesratsbeschluss vom 29. Juli 1942 über die Regelung der Arbeitsbeschaffung in der Kriegskrisenzeit in: Eidgenössische Gesetzsammlung 58 (1942), S. 717.

¹⁴ BB vom 17. März 1998 über die Finanzierung von Massnahmen der KTI zum Aufbau der Kompetenz in anwendungsorientierter Forschung und Entwicklung an den Fachhochschulen in den Jahren 1998–1999 (BBl 1998 1479).

¹⁵ Im Jahre 2007 gingen rund 35 % der Projektbeiträge der KTI an Fachhochschulen, 40 % an die ETH und 17 % an die Universitäten (Botschaft vom 5. Dezember 2008 zur Änderung des Forschungsgesetzes, BBl 2008 469 474).

Eidgenössischen Fachhochschulkommission (EFHK), zusammen mit den Kantonen die wichtige Aufbauphase von 1998–2003. Dabei spielten die Zielvorgaben des Bundesrates eine wichtige Rolle, insbesondere die regionale und überregionale Zusammenfassung bestehender Ausbildungsangebote und Konzentration von Studiengängen, die Schaffung von Ausbildungs- und Forschungsschwerpunkten, der Ausbau der Aufgabenteilung und Zusammenarbeit auf nationaler und internationaler Ebene zwischen Fachhochschulen und universitären Hochschulen und die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter. Qualitätsüberprüfungen unter der Leitung der EFHK (sog. «Peer Reviews»), welche die Fachhochschulen erfolgreich durchliefen, bildeten 2003 die Grundlage für die Erteilung der unbefristeten Genehmigungen durch den Bundesrat.¹⁶

Die Teilrevision des Fachhochschulgesetzes (2004)¹⁷ bildete einen weiteren Meilenstein in der Entwicklung der Fachhochschulen: Zum einen wurde als Folge der mit der neuen Bundesverfassung (1999) erweiterten Regelungskompetenz des Bundes der Geltungsbereich des Gesetzes auch auf den GSK-Bereich ausgedehnt. Zum andern wurden wichtige Grundlagen aus der Erklärung von Bologna gesetzlich verankert (Bachelor/Master, ECTS, Qualitätssicherungs- und Akkreditierungssystem). Die Teilrevision führte im Ergebnis auch zu einer Stärkung der Trägerautonomie und -verantwortung sowie einer Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen. Die Rahmenbedingungen und die Zielvorgaben wurden angepasst, damit sich die kantonalen Fachhochschulen als konkurrenzfähige Ausbildungsstätten im nationalen und internationalen Hochschulraum behaupten und weiterentwickeln könnten: Im Vordergrund standen nun die Exzellenz in Lehre und Forschung, die Funktion der Fachhochschulen als Motor von Innovation in Gesellschaft und Wirtschaft und ihre Rolle an der Schnittstelle zwischen Praxis und Wissenschaft sowie die Bildung von Schwerpunkten an den Fachhochschulen. Bund und Kantone begleiteten nach der Teilrevision insbesondere die Umstellung auf die Bachelorstudiengänge und den Aufbau von Masterstudiengängen. Mit der Festlegung gemeinsamer Grundsätze zum Studienangebot für Masterstudiengänge im Rahmen der sog. Fachhochschulmastervereinbarung¹⁸ und einem abgestimmten Genehmigungsverfahren stellen Bund und Kantone insbesondere sicher, dass im Fachhochschulbereich der Bachelorabschluss der berufsqualifizierende Regelabschluss bleibt. Bis März 2008 hat das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) rund 80 Masterstudiengänge genehmigt. Die enge Zusammenarbeit von Bund und Kantonen im Fachhochschulbereich spiegelt sich auch in der Einführung des Masterplans, einer Art gesamtschweizerischer fachhochschulpolitischer Planung, wider: In enger Zusammenarbeit mit der Konferenz der Rektoren der Fachhochschulen (KFH) erarbeiteten die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) und das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) 2003 den ersten Masterplan, legten gemeinsame Ziele (Optimierung des Mitteleinsatzes, Entwicklung des Portfolios, Aufbau der Masterstufe, Ausbau der Forschung) und die dafür notwendigen Massnahmen für die Planungsperiode 2004–2007 fest, die die Ziele und den dafür erforderlichen Finanzmittelbedarf aufeinander abstimmen sollten. Das

¹⁶ Vgl. Bericht der EFHK über die Schaffung der Schweizer Fachhochschulen (Fachhochschulen 2002) vom 17. Juni 2002 (<http://www.bbt.admin.ch/themen/hochschulen/00176/00180/index.html?lang=de>).

¹⁷ Botschaft vom 5. Dezember 2003 zur Änderung des Fachhochschulgesetzes (BB1 2004 145), AS 2005 4635.

¹⁸ Fachhochschulmastervereinbarung zwischen Bund und Kantonen vom 24. August 2007 (SR 414.713.1).

Massnahmenpaket umfasste z.B. die Steuerung durch von Bund und Kantonen einvernehmlich festgelegte Finanzierungsgrundsätze, den Ausbau der anwendungsorientierten Forschung und Entwicklung, die Priorisierung der öffentlichen Finanzierung zugunsten von Ausbildung und Forschung, den Verzicht auf die öffentliche Finanzierung der Weiterbildung und Kriterien für neue Infrastrukturprojekte¹⁹. Die Massnahmen zeitigten die gewünschte Wirkung. So konnten die Durchschnittskosten pro Studentin oder Student gesenkt und mehr Mittel für Forschung und Entwicklung eingesetzt werden. EDK und BBT haben im Jahr 2005 auf der Grundlage der Finanzplanungen der Kantone und der Entwicklungs- und Finanzplanungen der Fachhochschulen einen zweiten Masterplan 2008–2011 erarbeitet, der die Massnahmen weiterführen und -entwickeln soll.

Die gesamten *tatsächlichen Betriebskosten* der kantonalen Fachhochschulen (inkl. GSK-Bereiche, Weiterbildung und Dienstleistungen ohne Investitionskosten) beliefen sich im Jahr 2007 auf 1447 Millionen Franken (vgl. Anhang 1, Betriebskosten nach Fachbereich FH). Der Bund trägt nach dem Fachhochschulgesetz *ein Drittel* der *anrechenbaren* Betriebs- und Investitionskosten. Diese subventionsrechtliche Vorgabe betrifft bis Ende 2007 ausschliesslich den TWD-Bereich²⁰. Der Bund unterstützte 2007 diesen Bereich mit Grundbeiträgen im Umfang von 237 Millionen Franken pro Jahr und trug damit rund 30 % der *anrechenbaren Betriebskosten* für Lehre und Forschung der Fachhochschulen²¹. Der totale Anteil des Bundes am gesamten Betriebsaufwand, d.h. inklusive seiner Beiträge an die Forschungsförderung und anderer Beiträge, betrug gemessen an den Betriebskosten für den TWD-Bereich damit rund 26 % und liegt anteilmässig nahe am entsprechenden Bundesanteil bei den Universitäten (vgl. Anhang 1, Finanzierung der kantonalen UH und FH nach Geldgeber). Seit 1999 zahlte der Bund an die kantonalen Fachhochschulen rund 73 Millionen Franken an Investitionsbeiträgen aus. Ab 2008 führt die subventionsrechtliche Gleichstellung des GSK-Bereichs nach Fachhochschulgesetz zu einem voraussichtlichen Mehrbedarf an Bundesmitteln in der Grössenordnung von jährlich 120 Millionen Franken bei den Grundbeiträgen und 11 Millionen Franken bei den Investitionsbeiträgen²².

1.2.3 Die Koordinationsleistungen der Kantone

Die Kantone entwickelten in den späten 1970er-Jahren und in den 1990er-Jahren im interkantonalen Rechtskreis eine Reihe von Instrumenten, die im Hochschulbereich eine bedeutende Wirkung entfalteten. Die verbindlichste Form der interkantonalen Koordinationsbemühungen sind die Konkordate, das heisst die interkantonalen Vereinbarungen. Die über die *Freizügigkeits- und Finanzierungskonkordate* ausgerichteten Beiträge stellen heute neben den Mitteln der Trägerkantone und den Bundesbeiträgen einen der drei Hauptpfeiler der Hochschulfinanzierung dar. Das *Diplomanerkennungskonkordat* unterstützte den Aufbau der zunächst kantonal gere-

¹⁹ Vgl. dazu Anhang 1 des Masterplans Fachhochschulen BBT/EDK 2008–2011. <http://www.bbt.admin.ch/themen/hochschulen/00213/00221/index.html?lang=de>.

²⁰ Die subventionsrechtliche Gleichstellung des GSK-Bereichs mit dem TWD-Bereich erfolgt erst ab 2008.

²¹ SBF/BBT-Finanzbericht vom 10. Juni 2008, S. 35 ff.

²² Anstieg von rund 1,1 Milliarden Franken (Bundesbeschluss vom 17.9.2003, BBl 2003 6887) auf 1,7 Milliarden Franken. (Bundesbeschluss vom 20.9.2007, BBl 2007 7473).

gelten Fachhochschulbereiche Gesundheit, Soziale Arbeit, Kunst und die Tertiariisierung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung.

Finanzierungs- und Freizügigkeitsvereinbarungen

Die interkantonalen Finanzierungs- und Freizügigkeitsvereinbarungen für die Universitäten (IUV)²³ einerseits und die Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen (FHV)²⁴ andererseits sollen den geeigneten jungen Leuten aus allen Kantonen einen möglichst offenen und gleichberechtigten Zugang zu den Hochschulen garantieren und andererseits den Standortkantonen bzw. den Finanzträgern der Hochschulen eine angemessene Abgeltung verschaffen. Mit dem Beitritt zu diesen Konkordaten verpflichteten sich die Standortkantone, die Studierenden der übrigen Vereinbarungskantone zu den gleichen Bedingungen aufzunehmen wie die eigenen Kantons-einwohnerinnen und -einwohner. Die Herkunftskantone verpflichteten sich, den Standortkantonen einen bestimmten Beitrag pro Studentin oder Student zu entrichten. Dabei handelt es sich um gebundene Ausgaben der Kantone. Die Konkordate sollten also den Bildungswilligen und dem Bildungsangebot allgemein dienen und den Interessenausgleich unter den Kantonen ermöglichen; damit verfolgten die Kantone mit den Vereinbarungen sowohl einen bildungspolitischen als auch einen staatspolitischen Zweck.

Die erste «Interkantonale Vereinbarung über Hochschulbeiträge» (IKV), Vorläuferin der heutigen IUV, wurde 1979 von der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren verabschiedet und trat 1981 in Kraft. Sie war ursprünglich – vor allem nach der Ablehnung des erwähnten Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Forschung in der Volksabstimmung vom 28. Mai 1978 (siehe Ziff. 1.2.2) – als vorübergehende Notlösung anstelle höherer Bundesbeiträge gedacht. Ausbildungsengpässe, drohender Numerus Clausus und die Furcht vor diskriminatorischen Massnahmen der Hochschulen gegen Studienanwärter aus anderen Kantonen hatten 1977 die Vorarbeiten ausgelöst. Es folgte eine zweite Vereinbarung, die von 1987–1992 gültig war. Die dritte Hochschulvereinbarung (1993–1998) begrenzte die Zahlungsdauer auf 16 Semester. Während die drei ersten Abkommen für alle Studierenden gleiche Beiträge vorsahen, nahm die vierte von 1999 eine Differenzierung nach unterschiedlich teuren Fachgruppen vor. Die jüngste Revision fand 2005 statt. Am 4. Juni 1998 schufen die Kantone für die Fachhochschulen die FHV für die Jahre 1999–2005, die deutlich mehr Beitragskategorien aufweist als die IUV und im Unterschied zu dieser dezentral vollzogen wird. Sie wurde 2003 revidiert. Über die IUV und die FHV werden heute gesamtschweizerisch jährlich Beiträge in der Höhe von rund 600 Millionen Franken ausgerichtet. Werden die Äquivalente für Studierende aus dem Trägerkanton an der je eigenen Hochschule mit berücksichtigt, beläuft sich das aus IUV und FHV garantierte Finanzierungsvolumen auf jährlich 1,4 Milliarden Franken.

Aufbau der Fachhochschulen: Die Rolle der Kantone

Im Frühjahr 1988 diskutierte die Schweizerische Erziehungsdirektorenkonferenz mit der Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz (VDK), die damals für die Berufsbildung zuständig war, über die Möglichkeit, Fachhochschulen zu schaffen. Die EDK rief

²³ Interkantonale Universitätsvereinbarung vom 20. Februar 1997 (SR-EDK 3.1).

²⁴ Interkantonale Fachhochschulvereinbarung ab 2005 vom 12. Juni 2003 (SR-EDK 3.3).

1991 die regierungsrätlich zusammengesetzte Arbeitsgruppe Fachhochschulen ins Leben und betraute sie mit der Aufgabe, ein Gesamtkonzept für die Fachhochschulentwicklung aus kantonaler Sicht zu erarbeiten. 1993 verabschiedete die EDK Thesen über die Fachhochschulen. Der Arbeitsgruppe Fachhochschulen kam in dieser Pionierphase bei der Koordination eine wichtige Funktion zu. Sie wurde durch den Schweizerischen Fachhochschulrat abgelöst, den die EDK am 2. März 1995 einsetzte und dem die behördlichen Vertreter der Trägerkantone angehören. Er ist das strategisch-politische Organ für die interkantonale Zusammenarbeit in allen Fachhochschulfragen. Der Fachhochschulrat koordiniert die Entwicklungsplanung auf gesamtschweizerischer Ebene, unter Berücksichtigung der Zielvorgaben des Bundes. Er arbeitet mit dem Bund zusammen und ist Partner der Schweizerischen Universitätskonferenz zur Abstimmung der Universitäts- und der Fachhochschulpolitik. In der Aufbauphase prüfte dieses Organ die Ausbaupläne der Fachhochschulträger, bevor diese die Gesuche um Führung von Fachhochschulen beim Bundesrat einreichten. Parallel zu den kantonalen Aufbauarbeiten arbeitete der Bund das Fachhochschulgesetz aus (1995). Ein Jahr später wurden die sieben regionalen Fachhochschulen eröffnet, deren Träger einzelne Kantone oder Zusammenschlüsse von Kantonen sind. Während sich die Kompetenz des Bundes über das Fachhochschulgesetz auf die Bereiche Technik, Wirtschaft und Design erstreckte, wurden die Mindestanforderungen für die in kantonaler Kompetenz verbleibenden Bereiche Soziales und Kunst (Zuständigkeit EDK) sowie Gesundheit (Zuständigkeit GDK) in interkantonalen Rechtsgrundlagen, sogenannten Profilen, festgehalten. In Abstimmung mit der Schweizerischen Universitätskonferenz erliess der Schweizerische Fachhochschulrat 2002 Richtlinien zur Umsetzung der Bologna-Deklaration an den Fachhochschulen und den Pädagogischen Hochschulen (vgl. Ziff. 1.2.4). Die Zusammenarbeit mit dem Bund wurde ab 2003 im Fachhochschulbereich mit der Erarbeitung eines Masterplans und einer Fachhochschulmastervereinbarung (2007) wesentlich verstärkt.

Diplomanerkennung

1995 trat die Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen in Kraft²⁵. Damit wurde es möglich, die Diplome der neu aufgebauten Fachhochschulstudiengänge in den damals noch kantonal geregelten Bereichen Gesundheit, Soziales und Kunst mit Mindestanforderungen zu regeln und die Abschlüsse schweizweit zu anerkennen. Die Verfahren wurden mit den entsprechenden Evaluationen für die vom Bund geregelten Fachbereiche abgestimmt. Die Anerkennung der Abschlüsse bzw. die Aussicht auf Anerkennung war und ist unter anderem Voraussetzung für die Finanzierung der neuen Angebote über die Fachhochschulvereinbarung FHV. Mittelbar kam dem Diplomanerkennungsverfahren damit die Funktion einer qualitativen Steuerung beim Aufbau der neuen Studienangebote zu. Als aufgrund der Änderung der Bundesverfassung von 1999 die Regelungskompetenz des Bundes auf sämtliche Fachhochschulbereiche ausgedehnt und dies bei der Revision des Bundesgesetzes über die Fachhochschulen im Jahr 2005 gesetzlich geregelt wurde, erlosch die Zuständigkeit der Kantone im sogenannten GSK-Bereich. Inzwischen beschränkt sich die Regelungskompetenz der Kantone, was den Hochschulbereich anbelangt, auf die Lehrdiplome von Hochschulen, inkl. Zusatzausbildungen und Weiterbildungen im Lehrberuf sowie Hochschuldiplome im

²⁵ Interkantonale Vereinbarung vom 18. Februar 1993 über die Anerkennung von Abschlüssen (SR-EDK 4.1).

sonderpädagogischen Bereich. Die Diplomanerkennungsvereinbarung wurde 2005 entsprechend revidiert.

Tertiarisierung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung: Die Entstehung der Pädagogischen Hochschulen

Im Bereich der Lehrerinnen- und Lehrerbildung, die aufgrund der Kompetenz der Kantone für das Schulwesen (Art. 62 BV) Sache der Kantone ist, leitete die EDK in den 1990er-Jahren *parallel zur Fachhochschulentwicklung* die Tertiarisierung dieser Ausbildung und damit einher den Aufbau der Pädagogischen Hochschulen ein. Dies war die Konsequenz der Empfehlung von 1995, künftig sämtliche Lehrpersonen auf Hochschulstufe auszubilden²⁶. Lehrdiplome können an den ab 2001 neu eröffneten *Pädagogischen Hochschulen*, an Universitäten und an Fachhochschulen (Kunst- und Musikbereich) erworben werden. Das Diplomanerkennungskonkordat ermöglichte die Schaffung von Anerkennungsreglementen, welche für die Ausbildung der Lehrerinnen und Lehrer jeder Stufe Mindestanforderungen formulieren, die die gesamtschweizerische Anerkennung und damit auch die Mobilität sicherstellen²⁷.

1.2.4 Die schweizerische Hochschulpolitik im internationalen Kontext

Die Schweiz ist Mitglied verschiedener internationaler Organisationen, die auf dem Gebiete des Bildungswesens tätig sind, wie der OECD, der UNESCO und des Europarates. Von herausragender Bedeutung für die Entwicklung des höheren Bildungswesens in unserem Land erwiesen sich dabei die *Tätigkeit der OECD* und seit 10 Jahren der *Bologna-Prozess* zur Vereinheitlichung der Studienstrukturen. Auf die Einflüsse dieser internationalen Bestrebungen auf die Schweiz soll im Folgenden kurz eingegangen werden.

Die Rolle der OECD

Seit Beginn der 1960er-Jahre des letzten Jahrhunderts befasst sich die *OECD* intensiv mit Bildungsfragen. Ihr besonderer Ansatz «liegt in der politischen Ausrichtung der Arbeit, bei der Bildung zu ihrem allgemeinen, gesellschaftlichen, ökonomischen und kulturellen Umfeld in Bezug gesetzt wird, wobei der Akzent immer auf der Wechselwirkung zwischen der Bildungspolitik und den andern Sektoren der Politik liegt»²⁸. Die Überlegungen und Vorschläge der OECD wurden von den zuständigen Stellen in der Schweiz schon in den 1960er-Jahren rasch aufgegriffen, namentlich von der auf Bundesebene im Aufbau begriffenen Bildungsverwaltung, aber auch vom 1965 neu gegründeten Schweizerischen Wissenschaftsrat. Die Überlegungen und Empfehlungen der OECD gaben in den folgenden Jahrzehnten so immer wieder wichtige Impulse für die schweizerische Bildungspolitik, namentlich im Bereich der Bildungsplanung und Bildungsinnovation. Die von der OECD ins Leben gerufenen intergouvernementalen Gremien – regelmässige Ministerkonferenzen, ständige Komitees (Education Committee EDC, Centre for Educational Research and Innovation CERI u.a.), Expertenausschüsse und Arbeitsgruppen – sind für alle beteiligten

²⁶ Empfehlung vom 26. Oktober 1995 zur Lehrerbildung und zu den Pädagogischen Hochschulen (<http://edudoc.ch/record/25492/files/19951026d.pdf?ln=deversion=1>).

²⁷ Zu den einzelnen Reglementen vgl. SR-EDK 4.3.2.

²⁸ G.S. Papadopoulos, Die Entwicklung des Bildungswesens, S. 114.

Länder zu wichtigen Plattformen für den Austausch von Ideen und die Festlegung gemeinsamer Ziele geworden. Dabei spielten und spielen schweizerische Regierungsvertreterinnen und -vertreter und schweizerische Fachleute immer wieder eine aktive Rolle. Wichtige Referenzpunkte sind heute für jede nationale Hochschulpolitik die von der OECD erarbeiteten international vergleichenden Bildungsindikatoren und Bildungsstatistiken, an denen sich die einzelnen Länder messen lassen müssen. Von erheblicher Bedeutung sind schliesslich auch die regelmässig durchgeführten Länderexamen, in denen die nationalen Bildungspolitiken mit Hilfe internationaler Experten kritisch überprüft werden. Das letzte Länderexamen für den Tertiärbereich der Schweiz wurde 2002 durch ein internationales Treffen in Paris, an dem die damalige Vorsteherin des Departements des Innern, der damalige Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartements sowie vier kantonale Erziehungsdirektorinnen und -direktoren teilnahmen, abgeschlossen. Die internationalen Experten stellten mit Befriedigung fest, dass die Schweiz nach einer Phase der Stagnation in den 1980er- und 1990er-Jahren *bedeutende Reformen* durchgeführt hat (Schaffung von Fachhochschulen, Berücksichtigung des New Public Management bei der Lenkung des Hochschulsystems, Professionalisierung der Evaluation, Dynamisierung der Forschung). Sie hielten aber auch kritisch fest, dass die *Steuerung des Systems* zu verbessern ist²⁹. Im März 2006 hat die Schweiz der OECD ihrerseits einen Bericht vorgelegt, in dem sie zu den Einschätzungen der OECD Stellung nimmt und dabei auch auf die in der Zwischenzeit in die Wege geleiteten Verbesserungen verweist: Bezüglich der OECD-Empfehlung, die Koordination in der Steuerung des schweizerischen Hochschulwesens zu stärken, konnte auf das vorliegende Gesetzesprojekt verwiesen werden.

Bologna-Erklärung: Die Schaffung eines europäischen Hochschulraumes

Eine der tiefgreifendsten Reformen des europäischen Hochschulwesens begann mit dem Bologna-Prozess. Dieser nahm seinen Anfang mit der sogenannten Sorbonne-Deklaration, die im Mai 1998 anlässlich der 800-Jahr-Feier der gleichnamigen Pariser Universität von den Bildungsministern aus Frankreich, Deutschland, Grossbritannien und Italien unterzeichnet wurde. Darin bekundeten diese ihre Absicht, Mobilitätshemmnisse abzubauen und die Grundlagen für eine bessere Zusammenarbeit im europäischen Hochschulbereich zu schaffen. Weitere Staaten sind in der Folge der Erklärung beigetreten. So unterzeichnete Bundesrätin Ruth Dreifuss im September desselben Jahres im Einvernehmen mit der Schweizerischen Hochschulkonferenz die Erklärung.

Das Interesse an diesem Reformprozess führte dazu, dass bereits im Juni 1999 die sogenannte Bologna-Erklärung von den Bildungsministerinnen und -ministern aus 29 europäischen Staaten, inklusive der Schweiz, unterzeichnet wurde. Mittlerweile nehmen 46 Länder an diesem Prozess teil, und die Zahl wird voraussichtlich in den nächsten Jahren weiter steigen.

Ziel des Bologna-Prozesses ist die Schaffung eines europäischen Hochschulraums bis zum Jahr 2010 und die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Bildungsstandorts Europa. Zur Erreichung dieses Ziels sollen Mobilitätshemmnisse für Studierende und Lehrende beseitigt, mit dem zweistufigen Studienmodell (in der Regel Bachelor und Master) ein System leicht verständlicher und vergleichbarer Hochschulabschlüsse eingeführt, die Zusammenarbeit im Bereich der Qualitätssicherung

²⁹ OECD, *Reviews of National Policies for Education*, S. 212 ff.

verbessert und ein Punktesystem zur Anrechnung vergleichbarer Studienleistungen (*European Credit Transfer System*, ECTS) etabliert werden. Nicht angestrebt wird eine Uniformierung der europäischen Universitäten: Im Wissen um den hohen Wert des kulturellen Erbes Europas sollen die Vielfalt der Kulturen, der Sprachen, der nationalen Bildungssysteme und der Autonomie der Universitäten weiterhin geachtet werden.

Die ursprünglich beschlossenen Massnahmen werden in den seither alle zwei Jahre stattfindenden Folgekonferenzen auf Ministeriebene angesichts neuer Entwicklungen und Erkenntnisse laufend überprüft, ergänzt und allenfalls angepasst. Es wurde beschlossen, auf 2010 eine kritische Gesamtevaluation der Bologna-Reform durchzuführen sowie diese Zusammenarbeit auch nach diesem Datum weiterzuführen.

Die Umsetzung der Bologna-Erklärung in der Schweiz

Die Umsetzung des Bologna-Prozesses stellte die Schweiz angesichts der zahlreichen involvierten Akteure vor besondere Herausforderungen. Man war sich schnell einig, dass eine Umsetzung an den Schweizer Hochschulen möglichst nahe an der Basis zu erfolgen hatte. Die Verantwortung dafür wurde deshalb der Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten (CRUS) übertragen. Federführend für die Projektorganisation an den Fachhochschulen war die Rektorenkonferenz der Fachhochschulen der Schweiz (KFH), an den Pädagogischen Hochschulen die Schweizerische Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen (COHEP).

Um eine einheitliche und koordinierte Umsetzung der Reformen sicherzustellen, erwies sich auch eine verbindliche Rahmenordnung als unerlässlich. Aus diesem Grund hat die Schweizerische Universitätskonferenz (SUK) im Dezember 2003 für die universitären Hochschulen – gestützt auf das neu geschaffene UFG – die «Richtlinien für die koordinierte Erneuerung der Lehre an den universitären Hochschulen der Schweiz im Rahmen des Bologna-Prozesses» (Bologna-Richtlinien) erlassen. Im Bereich der Fachhochschulen wurde im Dezember 2002 vom Fachhochschulrat der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (FHR EDK) mit den «Richtlinien für die Umsetzung der Erklärung von Bologna an den Fachhochschulen und den Pädagogischen Hochschulen» eine entsprechende Regelung vorgenommen. Für die Fachhochschulen wurden die notwendigen gesetzlichen Grundlagen mit der Revision des Fachhochschulgesetzes (2005) geschaffen.

Dank der engen Zusammenarbeit aller Akteure und nicht zuletzt dank finanzieller Unterstützung durch den Bund konnte die Schweiz die Erneuerung der Lehre und des Lernens im Sinne der Bologna-Deklaration rasch umsetzen: Erste Bachelor-Abschlüsse wurden bereits 2004 verliehen. Spätestens seit dem Herbstsemester 2008/2009 beginnen alle Studienanfängerinnen und -anfänger an Schweizer Hochschulen ihr Studium nach dem Bologna-Modell.

In den nächsten Jahren sollen die Bologna-Reformen in der Schweiz weitergeführt und das Erreichte konsolidiert werden. Die konkrete Umsetzung im Lichte der angestrebten Ziele ist zu analysieren und die nötigen Anpassungen sind vorzunehmen. Die unbestreitbaren Erfolge dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass beispielsweise die Mobilität noch nicht das erwünschte Mass erreicht hat.

1.3 Die schweizerischen Hochschulen vor neuen Herausforderungen

1.3.1 Universitäten und Fachhochschulen: Unterschiedliche Missionen und Aufgaben

Aus den bisherigen Ausführungen wird deutlich, dass mit der Einführung der Fachhochschulen der *Tertiär-A-Bereich* (also der Hochschulbereich) einen tiefgreifenden Wandel, aber auch eine starke Ausdehnung erfahren hat. Universitäten und Fachhochschulen haben heute und in Zukunft unterschiedliche Missionen und Aufgaben. Es wird auch zu den übergreifenden Zielen der künftigen Hochschulpolitik gehören, der unterschiedlichen Ausrichtung von Universitäten und Fachhochschulen im Interesse des Gesamtsystems Rechnung zu tragen. Unterschiede zwischen Universitäten und Fachhochschulen dürfen nicht eingeplant werden, sondern sind im Interesse des Ganzen fruchtbar zu machen. Dabei dürfen selbstverständlich auch die Gemeinsamkeiten nicht vergessen werden: Beides sind *Hochschulen*, d.h. Einrichtungen des Tertiär-A-Bereichs, die Lehre vermitteln, Forschung betreiben, Dienstleistungen anbieten und akademische Grade verleihen. Der mit der Bologna-Erklärung eingeleitete Reformprozess hat diese Gemeinsamkeiten im Hinblick auf die gemeinsame Einbettung der Hochschulen in einen nationalen und europäischen Hochschulraum wieder hervorgehoben (z.B. Studienstufen, Leistungspunktesystem, Qualitätssicherung, Titelstrukturen). Bund und Kantone werden sich in jedem Fall stärker als bisher mit der Frage auseinandersetzen müssen, wie sich Universitäten und Fachhochschulen innerhalb einer kohärenten Hochschulpolitik weiter entwickeln sollen:

Die *Universitäten* können auf eine mehr als 800-jährige Geschichte zurückblicken, sie haben die europäische Geschichte und Gesellschaft geprägt und gestaltet. Auch unter den veränderten Bedingungen des 21. Jahrhunderts hat ihr spezifischer Auftrag, die Vermittlung von Bildung durch Verbindung von Forschung und Lehre, nach wie vor eine hohe Aktualität und Bedeutung³⁰. Zu den Leitideen der Universität gehören weiterhin die Einheit der Wissenschaft, das dialogische Prinzip und die Erarbeitung neuen Wissens in verschiedensten Bereichen, gerade auch in solchen, die sich nicht kommerziell verwerten lassen. In Wahrnehmung ihres grundlegenden Auftrages verstehen sich die Universitäten als Stätten der kritischen Reflexion, der Forschung, der Kultur sowie des bewahrenden und schöpferischen Erinnerns. Die universitäre Ausbildung soll Studierende – welchen Platz auch immer sie dereinst im Berufsleben oder in der Gesellschaft einnehmen – in die Lage versetzen, wissenschaftliches Denken, wissenschaftliche Methoden selbstständig und sachkundig zur Anwendung und Geltung zu bringen. Für Universitäten stehen eine gute Allgemeinbildung und eine wissenschaftliche Grundausbildung – die Fähigkeit, mit Forschungsergebnissen umzugehen – im Vordergrund. Diese Aspekte sind für die heutige Arbeitswelt mit ihren wechselnden Perspektiven und Anforderungen nach wie vor von grosser Bedeutung. Durch die Pflege der Grundlagenwissenschaften profilieren sich die Universitäten zudem verstärkt als Forschungshochschulen. Damit werden nicht zuletzt ideale Voraussetzungen für Doktorate und Habilitationen und damit für die Nachwuchsförderung und -selektion geschaffen.

³⁰ Projektgruppe Bund-Kantone, «Hochschullandschaft 2008. Bericht über die Neuordnung der schweizerischen Hochschullandschaft», 20. September 2004, S. 9 (<http://www.sbf.admin.ch/htm/dokumentation/publikationen/uni/hochschullandschaft/bericht-hsl-d.pdf>).

Die *Fachhochschulen* sind das Ergebnis der zunehmenden Anpassung des Bildungssystems an die Bedürfnisse von Gesellschaft und Wirtschaft. Sie sind Mitte der 1990er-Jahre im Zuge der Revitalisierung und Stärkung der Wirtschaft entstanden. Als im Vergleich zu universitären Hochschulen «gleichwertige aber andersartige» Hochschulen bilden sie junge Menschen aus, die in der Regel über eine Berufsmaturität verfügen, d.h. über eine berufliche Grundausbildung und eine erweiterte Allgemeinbildung. Durch praxisorientierte, wissenschaftsbasierte Studiengänge werden diese qualifizierten Berufsleute auf berufliche Tätigkeiten im Kaderbereich vorbereitet. Lehre und Forschung von Fachhochschulen sind viel stärker anwendungs- und praxisorientiert als im universitären Bereich. Der starke Bezug zur Arbeitswelt spiegelt sich auch in der engen Zusammenarbeit der Fachhochschulen mit der Wirtschaft im Rahmen von Forschungsprojekten oder von Dienstleistungen (Wissens- und Technologietransfer). Eingangs- wie Ausgangskompetenzen von Fachhochschulabsolvierenden stehen in einem engen Bezug zur Arbeitswelt. Dies führt dazu, dass sie über ausgezeichnete Chancen auf dem Arbeitsmarkt verfügen.

Welcher *Anteil eines Jahrganges* in Zukunft welchen Typ der Hochschule besuchen wird, lässt sich nicht voraussagen. Es gehört zu den Kennzeichen einer offenen Gesellschaft, dass der Staat die Berufswahl dem Einzelnen überlässt. Die Berufswahlfreiheit ist als Ausfluss der Wirtschaftsfreiheit sogar grundrechtlich geschützt (Art. 27 BV). Mit der Gestaltung der Rahmenbedingungen für universitäre Hochschulen und Fachhochschulen kann der Staat allerdings faktisch einen hohen Einfluss auf deren Attraktivität ausüben. Dabei stellt sich hier z.B. die Frage, ob neben der Förderung des Wettbewerbs zwischen den Hochschulen bei bestimmten Ausbildungsgängen längerfristig nicht eine kohärentere Aufgabenteilung zwischen universitären Hochschulen und Fachhochschulen anzustreben sei. Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf werden die notwendigen Koordinationsgrundlagen für Bund und Kantone geschaffen, um solche Fragen gemeinsam anzugehen.

1.3.2 Stärken und Schwächen des schweizerischen Hochschulsystems

Bedürfnisgerechte, vielfältige Angebote von hoher Qualität

Die Schweiz verfügt mit den universitären Hochschulen und den Fachhochschulen über ein differenziertes und leistungsstarkes Hochschulwesen von hoher Qualität, das auf unterschiedliche Bedürfnisse von Gesellschaft und Wirtschaft einzugehen vermag. Zum Ausdruck kommt dies insbesondere durch:

- ein gefragtes, vollständiges und vielfältiges Studienangebot von Universitäten und Fachhochschulen in allen Disziplinen und Fachbereichen³¹;
- ein offenes Hochschulsystem, zu welchem junge Menschen mit den entsprechenden anerkannten Vorbildungen grundsätzlich Zugang haben;
- eine durchschnittlich hohe Erwerbsquote der Absolvierenden³²;
- die guten Platzierungen unserer Hochschulen in internationalen Rankings³³;

³¹ Vgl. Anhang 1, Tabelle Studierende UH und FH; Tabellen Betriebskosten nach Fachbereichen UH, ETH und FH.

³² BFS-Indikator Erwerbsquote; Abschlussjahr 2004, ein Jahr danach; UH: 94 %; FH: 96 %.

³³ Vgl. www.swissrankings.ch. Die FH und PH nahmen an keinen Rankings teil.

- die hohen Erfolgsquoten schweizerischer Hochschulen bei der Akquisition von Finanzmitteln aus den EU-Forschungsprogrammen³⁴;
- die international verglichen sehr hohe Abschlussquote in weiterführenden Bildungsprogrammen³⁵ und die hohe Attraktivität der Doktorandenstufe, des Mittelbaus und der Professorenstellen bei Ausländern;
- eine im internationalen Vergleich hohe Anzahl angemeldeter Patente pro Einwohner³⁶ und hohe Innovationskraft;
- die gesamtschweizerisch verbesserte Situation der Geschlechtervertretung bei Studierenden und Professorinnen und Professoren³⁷: In den vergangenen Jahren wurden gestützt auf das verfassungsrechtliche Gleichstellungsgebot (Art. 8 Abs. 2 und 3 BV) wichtige Massnahmen zur Förderung der Chancengleichheit und tatsächlichen Gleichstellung an den Universitäten, im ETH-Bereich und an den Fachhochschulen sowie in den Nachwuchsförderungsprogrammen und in der Forschungsförderung initiiert. Noch immer bestehen in der Schweiz aber Defizite in Bezug auf die Gleichstellung der Geschlechter in Wissenschaft und Forschung. Obwohl inzwischen mehr Frauen als Männer ein Studium beginnen, sind Frauen namentlich in den technischen und naturwissenschaftlichen Fächern, aber auch generell bei den Doktoraten und Habilitationen, in der Forschung und in den wissenschaftlichen Gremien noch immer deutlich in der Minderheit. Mit einer konsequenten Förderung der Chancengleichheit und tatsächlichen Gleichstellung an den Schweizer Hochschulen soll die technische und soziale Innovationsfähigkeit der Schweiz gestärkt und die Qualität von Forschung und Lehre allgemein verbessert werden.

Uneinheitliche Regelungen und ungenügende gesamtschweizerische Zusammenarbeit und Abstimmung

Wie in den Ziffern 1.2.2 und 1.2.3 dargestellt, wurde die *gesamtschweizerische Zusammenarbeit und Abstimmung* zwischen den Hochschulen und ihren Trägern sowie zwischen Bund und Kantonen in den letzten Jahrzehnten stark ausgebaut. Aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten von Bund und Kantonen für die kantonalen Universitäten und Fachhochschulen stösst der Ausbau dieser Zusammenarbeit mehr und mehr an Grenzen, und es bestehen nach wie vor eine Reihe von eigentlichen Schwachstellen, die einer zukunftsgerichteten Hochschulpolitik abträglich sind. Als wichtigste sind zu nennen³⁸:

- 34 SBF, Die Schweizer Beteiligung am 6. Europäischen Forschungsrahmenprogramm. Zahlen und Fakten, Bern 2008. (http://www.sbf.admin.ch/htm/dokumentation/publikationen/international/frp/6frp/6FRP_de.pdf).
- 35 BFS-Indikator Abschlussquote IV, 2006: 3,1 % der Bevölkerung.
- 36 BFS-Indikator W+T, 2005: Pro Million Einwohner belegt die Schweiz den zweiten Rang.
- 37 BFS-Indikatoren, Anteil Studentinnen: UH 2000: 45,6 %; 2007: 49,7 %; FH, inkl. PH 2000: 25,9 %; 2007: 47,1 %; Anteil Professorinnen: UH 2000: 8,4 %; 2007: 14,6 %; FH, inkl. PH 2000: 20,1 %; 2007: 31,0 %.
- 38 Projektgruppe Bund-Kantone, Hochschullandschaft 2008 «Bericht über die Neuordnung der schweizerischen Hochschullandschaft», 20. September 2004 (<http://www.sbf.admin.ch/htm/dokumentation/publikationen/uni/hochschullandschaft/bericht-hsl-d.pdf>); WBK-N, Bildungsrahmenartikel, (BBl 2005 5479 5507 ff.).

Vielfalt von hochschulpolitischen Koordinationsorganen

Für die *universitären Hochschulen* besteht als gemeinsames strategisches Organ von Bund und Kantonen die Schweizerische Universitätskonferenz (SUK) mit sektoriell festgelegten Entscheidungsbefugnissen. Für die *Fachhochschulen* sind auf der einen Seite der Fachhochschulrat der EDK, auf der anderen Seite das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) mit seinem Fachamt (BBT) mit Regelungs- und Genehmigungskompetenzen sowie die Eidgenössische Fachhochschulkommission (EFHK) als Beratungsorgan des Bundesrates zuständig. Schliesslich sind die drei Rektorenkonferenzen für die Universitäten, Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen zu nennen (CRUS, KFH, COHEP). Diese parallel handelnden Koordinations- und Regelungsorgane mit unterschiedlichen gesetzlichen Kompetenzen und Mechanismen sind einer *Entwicklung einer alle Hochschulen übergreifenden Politik abträglich*. Sie erschweren die tägliche Arbeit und verhindern nicht selten eine wirksame Koordination unter den verschiedenen Hochschultypen. Sie führen auf jeden Fall zu einem erheblichen zusätzlichen administrativen Koordinationsbedarf.

Eingeschränkte Trägerverantwortung und -zuständigkeit im Fachhochschulbereich

Eine klar zugeteilte Trägerverantwortung und -zuständigkeit, gekoppelt mit einer hohen Autonomie der Hochschule, haben sich als wesentliche Erfolgsfaktoren für die universitären Hochschulen erwiesen. Gegenwärtig besteht diesbezüglich ein Ungleichgewicht zwischen den *Universitäten* und den *Fachhochschulen*. Während die Trägerverantwortung und -zuständigkeit für die kantonalen universitären Hochschulen uneingeschränkt bei den Kantonen liegen, wurden sie bei den kantonalen Fachhochschulen im Interesse eines geordneten und systemischen Aufbaus durch das Fachhochschulgesetz bedeutend eingeschränkt. Solche Einschränkungen sind nach der erfolgreichen Aufbau- und Konsolidierungsphase der Fachhochschulen nicht mehr notwendig. Im Interesse einer optimalen Entwicklung sollten die Fachhochschulen möglichst vergleichbare Rahmenbedingungen wie die Universitäten erhalten. Mit klar definierter Trägerverantwortung und -zuständigkeit, gekoppelt mit einer *hohen Autonomie* in strategischen, finanziellen und personellen Angelegenheiten, sind sie besser in der Lage, auf die Bedürfnisse, die sich aus einer sich dynamisch entwickelnden Forschung und einer sich rasch ändernden Gesellschaft und Wirtschaft ergeben, zu reagieren. Eine Stärkung der Selbstverantwortung der Hochschulen dient deshalb auch dem effizienten Einsatz der ihnen zugesprochenen finanziellen Mittel. Der unterschiedliche Grad der Autonomie bei den einzelnen Hochschulen ist im Übrigen ein Hindernis für die Zusammenarbeit unter den Hochschulen, weil er auch zu unterschiedlichen Kompetenzen bei den Leitungsorganen der einzelnen Hochschulen führt, die die konkrete Zusammenarbeit unter den Hochschulen erschwert.

Unterschiedliche Regelungen in den Bereichen Qualitätssicherung und Akkreditierung

Die Bologna-Erklärung geht davon aus, dass die Akkreditierung der Hochschulen durch *staatlich unabhängige Organe* erfolgen soll. Dies ist heute in der Schweiz weder bei den universitären Hochschulen noch bei den Fachhochschulen der Fall. Akkreditierungsinstanz ist bei den universitären Hochschulen heute die SUK, bei den Fachhochschulen in der Regel das EVD. Hier ist eine Anpassung erforderlich. Zudem bestehen heute in Bezug auf *Qualitätssicherung und Akkreditierung* grundsätzlich unterschiedliche Regelungen für Universitäten und Fachhochschulen. Dies

betrifft insbesondere die Pflicht zur Akkreditierung, die Akkreditierungsart (institutionelle Akkreditierung oder Programmakkreditierung), das Verfahren und die Folgen. Einheitliche Regelungen sind für die innere Kohärenz des Tertiär-A-Bereichs unabdingbar, weil sie die Vergleichbarkeit der Leistungen der einzelnen Hochschulen und ihre gegenseitige Akzeptanz erhöhen und so die beidseitige Durchlässigkeit zwischen den universitären Hochschulen und den Fachhochschulen verbessern. Sie fördern zudem auch auf internationaler Ebene die Gleichwertigkeit von Universitäten und Fachhochschulen deutlich.

Unterschiedliche Regelungen in Bezug auf die Finanzierung von Universitäten und Fachhochschulen

Die unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen des Bundes für die Universitäten und die Fachhochschulen führen zu *unterschiedlichen Finanzierungsmechanismen, die im Ergebnis die Vergleichbarkeit der Kosten für die einzelnen Studiengänge erschweren*. Dies hat eine *ungenügende Transparenz bei der Mittelzuteilung* zur Folge und kann nicht zu rechtfertigenden Unterschieden bei den Kosten vergleichbarer Studiengänge an verschiedenen Hochschulen bewirken. Eine einheitliche, transparentere Ermittlung des Finanzbedarfs für die Hochschulen, die mit der Einführung von Referenzkosten angestrebt wird, ist deshalb ein dringendes Postulat. Sie dient durch ihren grossen selbstregulierenden Effekt der Stärkung des Wettbewerbes und erhöht die Legitimierung der öffentlichen Mittel.

Unterschiedliche Finanzierungssicherheit bei der Grundfinanzierung

Nach dem heutigen Fachhochschulgesetz gelten die Bundesbeiträge, mit denen der Betrieb der kantonalen Fachhochschulen unterstützt wird, als Abteilungen: Die Schulen haben einen Anspruch auf die entsprechenden Mittel, wenn die notwendigen Voraussetzungen erfüllt sind. Die kantonalen Universitäten erhalten dagegen lediglich Finanzhilfen. Dies führt dazu, dass die Grundbeiträge an die universitären Hochschulen grösseren Schwankungen unterworfen sein können, was eine verlässliche Planung beeinträchtigt. Die Universitätskantone bemängeln schon seit Langem die unterschiedliche Behandlung der beiden Hochschultypen und verlangen – auch mit dem Hinweis, dass die interkantonalen Beiträge ebenfalls gebundene Ausgaben darstellen – eine grössere Verlässlichkeit der Bundesbeiträge auch für die universitären Hochschulen. Dies soll in Zukunft dadurch geschehen, dass der Bund in der Form von Grundbeiträgen fixe Anteile an den jeweiligen Gesamtbeträgen der Referenzkosten bei den Fachhochschulen und den Universitäten übernimmt.

Defizite bei der Aufgabenteilung unter den Hochschulen, insbesondere in kostenintensiven Bereichen

Seit Beginn der Hochschulförderung durch den Bund Ende der 1960er-Jahre wurden namentlich in den eidgenössischen Räten die schwache beziehungsweise ungenügende Aufgabenteilung zwischen und innerhalb der kantonalen Universitäten, Eidgenössischen Technischen Hochschulen und neuerdings auch den Fachhochschulen kritisiert. Zu unterscheiden ist dabei die Aufgabenteilung *in kostenintensiven Bereichen* von der Aufgabenteilung *in nicht kostenintensiven Bereichen*. Auch wenn bei der Aufgabenteilung in kostenintensiven Bereichen durchaus Fortschritte zu verzeichnen sind (u.a. Übernahme der naturwissenschaftlichen Fakultät der Universität Lausanne durch die ETH Lausanne, Konzentration der Pharmazie in der Deutschschweiz auf ein gemeinsames Institut ETH-Zürich/Universität Basel), so scheiterten weitreichende Regelungen an zahlreichen Widerständen und objektiven Gegeben-

heiten, unter anderem weil es bisher an einer angemessenen *gesamtschweizerischen Plattform* für eine koordinierte Abstimmung fehlte. Was die Aufgabenteilung in *nicht kostenintensiven Bereichen* angeht, so ist es unbestritten, dass die relativ hohe Zahl der Hochschulen in unserem Land eine gewisse *Zersplitterung der Studienangebote* zur Folge hat und zu Forschungseinheiten führen kann, die im internationalen Vergleich als zu klein gelten. Kostentransparenz und die Festlegung von einheitlichen Finanzierungsgrundsätzen (Referenzkosten) sollen die Hochschulen anregen, Kooperations- und Koordinationsmöglichkeiten mit andern Hochschulen zur Optimierung ihres Angebotes und im Interesse der eigenen Profilbildung so weit als möglich selbst wahrzunehmen. Bund und Kantone werden diese Zusammenarbeit mit einem entsprechenden finanziellen Anreizsystem fördern (z.B. projektgebundene Beiträge für die Konzentration von Angeboten oder die Bildung von Schwerpunkten).

1.3.3 Notwendigkeit einer einheitlichen gesamtschweizerisch konzipierten Koordination durch Bund und Kantone

Gesamtschweizerisch konzipierte Koordination von Bund und Kantonen

Als wichtigste Folgerung aus diesen Feststellungen ergibt sich die Notwendigkeit einer einheitlichen, gesamtschweizerisch konzipierten Koordination, die für den Hochschulraum Schweiz *mindestens* die Erreichung folgender Ziele sicherstellt:

- eine für alle Hochschulen verbindliche Rahmenordnung über Studienrichtungen und über die Anerkennung von Studienleistungen und Studienabschlüssen, die der Schweiz erlauben, weiterhin aktiv am Ausbau des europäischen und weltweiten Bildungsraums teilzunehmen;
- für alle Hochschulinstitutionen einheitliche und international kompatible Vorschriften über die Qualitätssicherung und Sicherstellung der Qualitätssicherung (Akkreditierung);
- die Finanzierung der kantonalen Hochschulen über Bundesbeiträge und interkantonale Beiträge nach einheitlichen und transparenten Grundsätzen;
- eine klare Aufgabenteilung in den kostenintensiven Bereichen.

Zur Umsetzung dieser Ziele braucht es eine zwischen Bund und Kantonen abgestimmte *gesamtschweizerische hochschulpolitische Planung*, inklusive einer gemeinsamen Finanzplanung, namentlich hinsichtlich der Abstimmung zwischen Bundesbeiträgen, Kantonsbeiträgen und Trägerfinanzierung. Zudem muss bundesseitig die Finanzierungssicherheit für die Grundbeiträge erhöht werden.

Innerhalb dieses Konzeptes eines gesamtschweizerisch koordinierten Hochschulraumes sollen die Hochschulen gestützt auf die Bestimmungen ihrer Trägergesetze über ein *Höchstmass an Autonomie* verfügen. Die gesamtschweizerische Koordination soll auch nicht in die Zuständigkeit und Strategie der einzelnen Träger und Hochschulen eingreifen und nur Bereiche betreffen, die für die gesamtschweizerische Koordination *notwendig* sind. Nicht unter die gesamtschweizerische hochschulpolitische Planung fallen Bereiche, die ausschliesslich die einzelnen Träger und Hochschulen betreffen und damit in den von Bund und Kantonen zu respektierenden Zuständigkeits- und Autonomiebereich fallen.

Ein in dieser Weise gesamtschweizerisch koordinierter Hochschulraum wird die innere Kohärenz des gesamten Tertiär-A-Bereichs sicherstellen, indem er die Durchlässigkeit unter den einzelnen Hochschultypen gewährleistet, den Mitteleinsatz von Bund und Kantonen optimiert und die Effizienz durch Schaffung von Transparenz des ganzen Bereiches fördert.

Untersuchte Koordinations- und Finanzierungsmodelle

Wie die gemeinsame Projektgruppe Bund-Kantone in ihrem Schlussbericht 2004³⁹ aufzeigte, liessen sich die unbestreitbaren Mängel und Lücken der heutigen Regelungen in der Hochschulpolitik grundsätzlich durch die folgenden drei Steuerungs- und Finanzierungsmodelle beheben:

- eine Zentralisierung der Steuerungs- und Finanzierungsbefugnisse beim Bund (Modell 1);
- eine Entflechtung der Aufgaben im Hochschulbereich zwischen Bund und Kantonen (Modell 2);
- die Kooperation zwischen Bund und Kantonen bei der Steuerung und Finanzierung des Hochschulsystems (Modell 3).

Würden die Kompetenzen zur Steuerung und Finanzierung zentral dem Bund übertragen (Modell 1), so müsste dieser letztlich die Zuständigkeit für die Führung aller Hochschulen einschliesslich der Universitäten und der Fachhochschulen übernehmen.

Dieses Modell wäre nach Meinung der Projektgruppe dann von Vorteil, wenn es die Durchsetzung einer klaren Aufgabenteilung und die Bildung von Kompetenzzentren erleichtern würde. Nicht zu übersehen ist indes, dass sich eine solche Konzentration aller Entscheide auf nationaler Ebene den seit jeher stark ausgeprägten regionalen Interessen nicht entziehen könnte. Fraglich ist auch, ob auf diese Weise eine Erhöhung der Qualität und zusätzliche öffentliche Mittel für Bildung und Forschung generiert werden könnten, da die Kantone das historisch gewachsene Interesse an ihren Hochschulen nach und nach verlieren könnten. Zunehmen würden sicher die Verteilungskämpfe auf Bundesebene in einem für die Kohärenz unseres Landes wichtigen Bereich. Das Modell dürfte deshalb politisch, wenn überhaupt, nur unter grossen Schwierigkeiten durchzusetzen sein und die schweizerische Hochschulpolitik vermehrt mit nicht bildungs- und forschungsspezifischen Ansprüchen konfrontieren.

Das Modell 2 (Entflechtung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen) könnte in der Weise erfolgen, dass der Bund für die Forschung allein zuständig würde, während die Kantone die gesamten Kosten und die Verantwortung für die Lehre an den kantonalen Universitäten und Fachhochschulen übernehmen. Der Bund würde weiterhin die beiden ETH führen und finanzieren sowie die Forschung an den universitären Hochschulen und den Fachhochschulen über den Schweizerischen Nationalfonds und die KTI unterstützen, im Unterschied zu heute aber mit erheblichen Overhead-Beiträgen.

³⁹ Projektgruppe Bund-Kantone, «Hochschullandschaft 2008. Bericht über die Neuordnung der schweizerischen Hochschullandschaft», 20. September 2004 (<http://www.sbf.admin.ch/htm/dokumentation/publikationen/uni/hochschullandschaft/bericht-hsl-d.pdf>).

Dieses Modell hätte zweifellos eine klarere Zuständigkeit von Bund und Kantonen auf der Ebene der Finanzierung und der Organisation zur Folge. Wäre der Bund jedoch nur für die Forschung zuständig, so käme dies einem faktischen Rückzug aus seiner Mitverantwortung für die Hochschulbildung gleich. Eine solche Entwicklung wäre heikel, weil gerade in der Ausbildung neue Herausforderungen auf unser Land zukommen. Die einseitige Ausrichtung auf die Forschungsförderung mittels Overhead würde zudem den Geistes- und Sozialwissenschaften nicht gerecht und würde die Fachhochschulen benachteiligen, bei denen naturgemäss das Forschungsvolumen verglichen mit den kantonalen Universitäten und den ETH geringer ist.

Die Projektgruppe hat sich schliesslich auf das Modell 3, das heisst die verstärkte Kooperation zwischen Bund und Kantonen über gemeinsame Organe, verständigt, das Eingang fand in den Hochschulartikel (vgl. Ziff. 2.1) und demzufolge auch Inhalt dieser Vorlage ist. Dieses Modell orientiert sich an den Leitgedanken der Festigung und Weiterentwicklung der bestehenden Stärken bei gleichzeitiger Behebung der Schwachstellen.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Hochschulartikel 63a BV

Neben den eingangs erwähnten Entwicklungen auf Gesetzesstufe wurden seit den frühen 1970er-Jahren auch verschiedene Versuche unternommen, der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen eine *neue verfassungsrechtliche Grundlage* zu geben. So wurde am 4. März 1973 ein Bildungsartikel vom Volk angenommen, jedoch von einer Mehrheit der Stände verworfen⁴⁰. Seit den späten 1980er-Jahren wurden verschiedene parlamentarische Vorstösse mit ähnlichen Anliegen eingereicht. Gestützt auf die parlamentarische Initiative Zbinden vom 30. April 1997 erarbeitete die WBK des Nationalrates einen Entwurf für eine neue Bildungsverfassung⁴¹. Unter Federführung des Ständerates wurde – gestützt auf den Schlussbericht der Projektgruppe Bund-Kantone – darin auch ein eigenständiger Hochschulartikel (Art. 63a BV) eingeführt. Die neue *Bildungsverfassung* wurde am 21. Mai 2006 vom Volk mit einem Ja-Anteil von 85,6 % und von allen Ständen angenommen⁴². Sie überträgt Bund und Kantonen die gemeinsame Sorge «für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraums Schweiz» (Art. 61a Abs. 1 BV). Bund und Kantone koordinieren ihre Anstrengungen und stellen ihre Zusammenarbeit durch gemeinsame Organe und andere Vorkehren sicher (Abs. 2). Gelingt die von der Verfassung angestrebte Koordination des Bildungsraumes Schweiz nicht oder nicht in genügendem Ausmass, so werden dem Bund, als grundlegende Neuerung, nach Bildungsstufen differenzierte, sachlich beschränkte subsidiäre Bundeskompetenzen eingeräumt.⁴³

⁴⁰ BBl 1972 I 375

⁴¹ BBl 1997 I 1

⁴² AS 2006 3033

⁴³ Keiner solchen subsidiären Bundeskompetenzen bedarf es im Bereich der Berufsbildung und der Weiterbildung: Im ersteren Fall hatte der Bund bereits vor der neuen Bildungsverfassung, aufgrund von Art. 63 Abs. 1 BV, eine umfassende, konkurrierende Bundeskompetenz, im letzteren Fall wurde mit der neuen Bildungsverfassung mit Art. 64a BV eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes neu eingeführt.

Was die *Hochschulen* im Besonderen betrifft, sind sie – wie erwähnt – mit Artikel 63a BV Gegenstand eines eigenen Verfassungsartikels geworden, der sich kohärent in das Gesamtkonzept der Bildungsverfassung mit dem Bildungsrahmenartikel und den subsidiären Bundeskompetenzen einfügt. Artikel 63a bildet mit seinen *Zuständigkeits-, Organisations- und Verfahrensbestimmungen* den Kern der schweizerischen Hochschulverfassung. Danach sorgen Bund und Kantone gemeinsam für die Koordination und für die Gewährleistung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen. Sie nehmen dabei Rücksicht auf die Autonomie der Hochschulen und ihre unterschiedlichen Trägerschaften und achten auf die Gleichbehandlung von Institutionen mit gleichen Aufgaben (Abs. 3). Zur Erfüllung dieser Aufgaben schliessen Bund und Kantone Verträge ab und übertragen bestimmte Aufgaben auf gemeinsame Organe. Das Gesetz regelt die Zuständigkeiten, die diesen Organen übertragen werden können, und bestimmt die Grundsätze von Organisation und Verfahren der Koordination (Abs. 4). Absatz 5 übernimmt schliesslich das analoge System mit beschränkten subsidiären Bundeskompetenzen von Artikel 62 Absatz 4 (Schulwesen) in den Hochschulbereich.

2.2 Gemeinsame Projektgruppe Bund-Kantone

Während das Parlament noch an der neuen Bildungsverfassung arbeitete, setzten am 8. April 2003 die Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) und des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD) gemeinsam mit einer Vorstandsdelegation der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) eine *Projektgruppe* mit dem Auftrag ein, Grundlagen für eine Neuordnung der schweizerischen Hochschullandschaft zu erarbeiten. Diese Gruppe hat das Ergebnis ihrer Beratungen in ihrem Schlussbericht Hochschullandschaft vom 20. Oktober 2004 vorgelegt, der vom Bundesrat am 17. November 2004 in zustimmendem Sinne zur Kenntnis genommen und zur Leitlinie für die Reform der schweizerischen Hochschullandschaft erklärt wurde⁴⁴. Die Schlussfolgerungen dieses Berichtes bilden auch eine wesentliche Grundlage für den Hochschulartikel (Art. 63a BV) der neuen Bildungsverfassung. Gestützt auf diese neuen verfassungsrechtlichen Bestimmungen erarbeitete die gleiche Projektgruppe Bund-Kantone unter Beizug einer Redaktionskommission auch den vorliegenden Gesetzesentwurf.

2.3 Ergebnis des Vorverfahrens

2.3.1 Vernehmlassungsverfahren

Das Vernehmlassungsverfahren wurde am 25. September 2007 vom Bundesrat auf Antrag des EDI und EVD eröffnet⁴⁵. Bis zum 31. Januar 2008 haben alle Kantone, die Konferenz der Kantonsregierungen, 6 politische Parteien sowie eine kantonale Partei, der Dachverband der Städte, 7 Dachverbände der Wirtschaft, 30 Bildungs-

⁴⁴ Projektgruppe Bund-Kantone, «Hochschullandschaft 2008. Bericht über die Neuordnung der schweizerischen Hochschullandschaft», 20. September 2004 (<http://www.sbf.admin.ch/htm/dokumentation/publikationen/uni/hochschullandschaft/bericht-hsl-d.pdf>).

⁴⁵ BBl 2007 6553; Vernehmlassungsunterlagen auf: (http://www.sbf.admin.ch/htm/themen/uni/hls-vernehmlassung_de.html).

und wissenschaftspolitische Organe und Organisationen, 24 andere Organisationen sowie 47 weitere Organisationen eine Stellungnahme eingereicht.

Der Bundesrat hat am 30. Mai 2008 vom Ergebnisbericht Kenntnis genommen⁴⁶. Zusammengefasst sind die Ergebnisse die folgenden:

Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden war mit der generellen Stossrichtung des Gesetzesentwurfes grundsätzlich einverstanden. Begrüsst wurden die vermehrt leistungsorientierte Finanzierung, das unabhängige Akkreditierungssystem, die Einrichtung gemeinsamer Organe sowie die Schaffung einer einheitlichen Rechtsgrundlage für Fachhochschulen und universitäre Hochschulen.

Aus unterschiedlichen Gründen standen die Kantone *BS* und *AI*, die *Grünen*, die *SP*, die *SVP*, der *Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB)* und der *Verband des Personals öffentlicher Dienste (vpod)* der Vorlage *sehr kritisch bis ablehnend* gegenüber. Vorbehalte äusserten auch die *FDP*, die *Liberale Partei der Schweiz*, *economiesuisse*, *KV Schweiz* und *Swissmem*. Der Kanton *BS* wollte auf eine Gesetzesrevision verzichten, der Kanton *AI* verlangte, dass dem Bund die Regelungskompetenz für den gesamten Hochschulbereich eingeräumt wird. Die Kritik der anderen Teilnehmer betraf u.a. die Komplexität der Organstrukturen, die Stellung des Bundes in der Hochschulkonferenz, der fehlende Einbezug der Organisationen der Wirtschaft und Arbeitswelt und die Befürchtung der Abkopplung der Fachhochschulen von der Berufsbildung bzw. deren Akademisierung.

Weitere wesentliche Einwände und kontrovers diskutierte Eckpunkte betreffen:

- die Hochschulautonomie und Hochschultypologie: Die meisten bildungs- und wissenschaftspolitischen Organisationen, *economiesuisse*, der *Arbeitgeberverband* sowie die *CVP* und *FDP* verlangten, dass Funktion und Rolle der Hochschulautonomie im HFKG stärker betont wird. 10 Kantone und ein Teil der Hochschulen und Wissenschaftsorganisationen forderten eine Festlegung der Hochschultypen im Gesetz.
- die gemeinsamen Organe: Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer begrüsst ausdrücklich die Einrichtung der vorgesehenen gemeinsamen Organe mit den entsprechenden Zuständigkeiten. Eine Minderheit der Kantone, die *Grünen*, *SP*, *SVP* und *LPS* sowie fünf gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft, der *SNF* und neun andere Organisationen kritisierten die Organisation der Organe und ihre Zuständigkeiten, erachteten sie als zu komplex und verlangten eine Reduzierung der Anzahl Steuerungsorgane. Insbesondere 13 Kantone kritisierten die Leitungsrolle des Bundes in der Hochschulkonferenz. Die gesamtschweizerischen Dachverbände der Wirtschaft, die *CVP* sowie die Mehrheit der Sozialpartner forderten eine Vertretung der Wirtschaft und Arbeitswelt in den Planungs- und Steuerungsorganen. Insbesondere vier Parteien (*FDP*, *SP*, *Grüne* und *SVP*) und sechs gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft (u.a. *Arbeitgeberverband*, *economiesuisse*, *SGB*, *SGV*) stellten den Schweizerischen Wissenschafts- und Innovationsrat (SWIR) in der vorgeschlagenen Form in Frage.

⁴⁶ Ergebnisbericht der Vernehmlassung EDI/EVD
(http://www.sbf.admin.ch/htm/themen/uni/hls_de.html).

- das Stipendienwesen: Von verschiedenen Seiten, insbesondere von *VD*, den *Grünen*, *LPS*, *SP*, *SGB*, *SGV*, *VSS* sowie *VSH*, wurde eine Harmonisierung des Stipendienwesens gefordert. Verschiedentlich wurde zudem vorgeschlagen, dass der Hochschulrat die Kompetenz zur Regelung des Stipendienwesens erhalten soll.
- das Akkreditierungssystem: Das vorgeschlagene Akkreditierungssystem wurde ausdrücklich begrüsst. Insbesondere die Mehrheit der Kantone zeigte, meist aus Kostengründen, eine Präferenz für die Form «Schweizerischer Akkreditierungsrat mit unterstellter Schweizerischer Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung». Die Variante mit einer klaren Trennung zwischen Rat und Agentur wurde u.a. von einer Mehrheit der gesamtschweizerischen Dachverbände der Wirtschaft unterstützt mit der Begründung, dass dadurch die Unabhängigkeit des Akkreditierungsrats gestärkt wird.
- die strategische Planung und Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen: Die Mehrheit der Kantone, der Parteien und der gesamtschweizerischen Dachverbände der Wirtschaft sowie 15 bildungs- und wissenschaftspolitische Organisationen unterstützten das vorgeschlagene System der strategischen Planung und Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen. Die *FDP*, sieben bildungs- und wissenschaftspolitische Organisationen (*CRUS*, *EFHK*, *KFH*, *KHS*, *SDSJG*, *SNF*, *SWTR*) und drei andere Organisationen verlangten, dass die nationale strategische Planung klarer von der strategischen Planung der Hochschulen abgegrenzt wird, und wünschsten Präzisierungen zur gesamtschweizerischen Planung. Mehrfach verlangt wurde zudem eine Definition der kostenintensiven Bereiche, eine gebührende Rücksichtnahme auf die Hochschulautonomie, ein angemessener Einbezug der Arbeitswelt in das Planungsverfahren sowie die Abstimmung mit den Bereichen der hoch spezialisierten Medizin und dem Medizinalberufegesetz.
- die Finanzierung: Die Mehrheit der Kantone, *Travail Suisse*, *KV Schweiz*, der *SBV* und 11 bildungs- und wissenschaftspolitische Organisationen und Organe begrüsst ausdrücklich das vorgeschlagene System der gemeinsamen Ermittlung des Finanzbedarfs. Sehr kritisch bis ablehnend äusserten sich die *SVP*, die *LPS*, der *SGB* und der *vpod*. Einige Vernehmlassungsteilnehmende, darunter 15 Kantone, forderten weitere Konkretisierungen und Berechnungen des Finanzierungsmodells, um die Konsequenzen der Reform abschliessend beurteilen zu können. Mehrfach verlangt wurde der Vorrang der Grundfinanzierung vor den projektgebundenen Beiträgen, die Klärung der Stellung der ETH und der Einbezug der Studiengebühren in die Ermittlung des Finanzbedarfs. Die Einführung von Referenzkosten wurde insbesondere von den Kantonen, dem *Arbeitgeberverband*, *economiesuisse* und den bildungs- und wissenschaftspolitischen Organisationen ausdrücklich begrüsst. Die Mehrheit der Kantone begrüsst ausdrücklich die verlässliche Grundfinanzierung durch den Bund sowie die festen Beitragssätze. Im Zusammenhang mit der Ausrichtung der Bundesbeiträge verlangte eine Minderheit der Kantone eine abschliessende Aufzählung der Allokationskriterien. Im Zusammenhang mit den Bauinvestitionen wurde von verschiedenen Teilnehmern die Berücksichtigung von Investoren- bzw. Mietlösungen oder die Umlegung auf die Betriebskosten gefordert.

2.3.2

Überarbeitung des Vorentwurfs

Der Bundesrat hat gleichzeitig mit der Kenntnisnahme des Ergebnisberichts die beiden zuständigen Departemente EDI und EVD beauftragt, den Gesetzesentwurf zu überarbeiten und eine Botschaft zu erstellen⁴⁷. Folgende Punkte des Gesetzesentwurfes wurden gemäss Bundesratsbeschluss überarbeitet und vom politischen Steuerratsausschuss von Bund und Kantonen am 27. November 2008 zustimmend zur Kenntnis genommen:

- Hervorhebung der Hochschulautonomie und der besonderen Stellung der ETH;
- Sicherstellung des Fachhochschulprofils und Abstimmung mit der höheren Berufsbildung;
- Einbezug der Wirtschaft und Arbeitswelt in die Hochschulkonferenz über einen ständigen Ausschuss in der Hochschulkonferenz;
- Rücknahme des bestehenden Schweizerischen Wissenschafts- und Technologierats SWTR ins Forschungsgesetz;
- Klarere Abgrenzung der gesamtschweizerischen hochschulpolitischen Planung von den strategischen Planungen der Träger und ihrer Hochschulen;
- Finanzierung: Einführung von Baunutzungsbeiträgen, Verstärkung der leistungsorientierten Elemente, Verhinderung eines Ausgabensprungs für den Bund, Möglichkeit der etappierten Inkraftsetzung.

Es konnten nicht alle Forderungen der Vernehmlassungsteilnehmer berücksichtigt werden, insbesondere auch nicht jene nach einer *materiellen Harmonisierung des Stipendienwesens* durch den Bund. Das Stipendienwesen ist Sache der Kantone, die eine materielle Harmonisierung der kantonalen Stipendiengesetzgebungen vorbereiten: Die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) hat einen Entwurf zu einer interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen (sog. Stipendien-Konkordat) von Ende November 2007 bis Ende Mai 2008 in die Vernehmlassung gegeben. Die Kantone befürworteten mehrheitlich eine Harmonisierung des Stipendienwesens in der Schweiz⁴⁸. Sollte im Ergebnis der erreichte Harmonisierungsgrad nicht befriedigen, so hat die Hochschulkonferenz die Möglichkeit, über Empfehlungen für die Erhebung von Studiengebühren und über die Gewährung von Darlehen auf die Harmonisierung einzuwirken (vgl. Art. 11 Abs. 2 Bst. f HFKG).

⁴⁷ Vgl. Pressemitteilung des Bundesrats vom 30. Mai 2008 (<http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=19066>).

⁴⁸ Vernehmlassungsbericht der EDK vom 15. September 2008 (http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/stip_vernehm_ber_d.pdf). Das Stipendienkonkordat befindet sich gegenwärtig in der zweiten Lesung.

2.4 Das Grundkonzept der Vorlage

Das Grundkonzept des neuen Gesetzes ist im Wesentlichen vorgegeben durch den neuen Hochschulartikel in der Bundesverfassung (Art. 63a):

- Bund und Kantone *führen und finanzieren* weiterhin ihre Hochschulen *in eigener Verantwortung*. Der Bund *unterstützt* die kantonalen universitären Hochschulen und die Fachhochschulen (ohne Pädagogische Hochschulen).
- Bund und Kantone haben gemeinsam für einen *koordinierten Hochschulraum Schweiz von hoher Qualität* zu sorgen. Zur Wahrnehmung dieser gemeinsamen Verantwortung schliessen Bund und Kantone eine *Zusammenarbeitsvereinbarung*, in welcher sie zum einen *gemeinsame Ziele* festlegen und zum andern *gemeinsame Organe* errichten und ihnen jene Befugnisse übertragen, die für die gemeinsame Koordination unter Leitung des Bundes und für die Sicherstellung der Gewährleistung der Qualitätssicherung notwendig sind. Dazu gehören *zumindest* die in Absatz 5 vorgesehenen Kompetenzen: Vorschriften über Studienstufen und deren Übergänge, über die Weiterbildung, über einheitliche Finanzierungsgrundsätze, die Anerkennung von Abschlüssen und Institutionen und die Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen. Seitens der Kantone ist als Ermächtigungsgrundlage für den Abschluss der Zusammenarbeitsvereinbarung ein neues *Hochschulkonkordat* erforderlich.
- Bei der Wahrnehmung dieser gemeinsamen Verantwortung gehen Bund und Kantone von Hochschulen mit unterschiedlichen Aufgaben aus und nehmen Rücksicht auf ihre Autonomie.

Das neue Gesetz soll somit im Wesentlichen die Zuständigkeiten der gemeinsamen Organe, die Organisation und die Grundsätze der gemeinsamen Koordination sowie die Voraussetzungen für die Ausrichtung von Bundesbeiträgen regeln.

2.5 Die beantragte Neuregelung im Einzelnen

2.5.1 Grundlagen für die gemeinsame Koordination von Bund und Kantonen

Gemeinsame Koordination des gesamtschweizerischen Hochschulbereichs

Bund und Kantone sollen gemeinsam für einen wettbewerbsfähigen und koordinierten gesamtschweizerischen Hochschulbereich von hoher Qualität sorgen (Art. 1 Abs. 1). Die notwendige gegenseitige Abstimmung hochschulpolitischen Handelns und das Zusammenwirken werden damit zum Gebot einer demokratisch verantwortlichen, rechenschaftspflichtigen, kohärenten, wettbewerbsorientierten und effizienten Hochschulpolitik. Das neue Gesetz legt dazu neue erweiterte Koordinations- und Förderungsgrundlagen fest und löst die bisherigen unterschiedlichen Koordinations- und Förderungserlasse des Bundes für die kantonalen Universitäten⁴⁹ und die Fachhochschulen⁵⁰ ab.

⁴⁹ Universitätsförderungsgesetz vom 8. Oktober 1999 (UFG, SR 414.20).

⁵⁰ Fachhochschulgesetz vom 6. Oktober 1995 (FHSG, SR 414.71).

Das neue Gesetz regelt zum einen die Rahmenbedingungen für die gemeinsame Koordinationsarbeit zwischen Bund und Kantonen (*Koordinationsaspekt*) durch:

- die Vorgabe von gemeinsamen Zielen der Koordination und Zusammenarbeit (vgl. Ziff. 2.5.2);
- die Sicherstellung des Fachhochschulprofils (vgl. Ziff. 2.5.3);
- die Einrichtung der für die Koordination notwendigen gemeinsamen Organe mit eigenen Zuständigkeiten (vgl. Ziff. 2.5.4);
- die Sicherstellung der Qualität, insbesondere durch die Einrichtung eines einheitlichen Akkreditierungssystems (vgl. Ziff. 2.5.5);
- die gesamtschweizerische hochschulpolitische Planung und Aufgabenteilung (vgl. Ziff. 2.5.6) und die Finanzierung (vgl. Ziff. 2.5.7).

Zum andern legt es die Voraussetzungen für die Ausrichtung von Bundesbeiträgen an kantonale universitäre Hochschulen und an Fachhochschulen fest (*Förderungsaspekt*; vgl. Ziff. 2.5.7).

Gemeinsame Koordination umfasst neu den gesamten Hochschulbereich

Die gemeinsame Koordination umfasst den gesamten Hochschulbereich von Bund und Kantonen. Dazu gehören die universitären Hochschulen (d.h. die kantonalen Universitäten und die Eidgenössischen Technischen Hochschulen ETH), die Fachhochschulen und die Pädagogischen Hochschulen sowie die weiteren Hochschulinstitutionen (sog. Tertiär-A-Bereich, vgl. Ziff. 1.1). Das Gesetz konkretisiert damit den in Artikel 63a BV verankerten Auftrag einer neuen gemeinsamen Verantwortung des Bundes und der Kantone für die Koordination und Gewährleistung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen.

Das Gesetz verzichtet auf eine Definition der Hochschultypen. Der Grund dafür liegt in der grossen Varietät innerhalb der Hochschulen und zwischen den Hochschultypen sowie in der Dynamik der weiteren Ausdifferenzierung. Diese Realien der Regelung haben nach verschiedenen Formulierungsversuchen im Rahmen der Erarbeitung des Vorentwurfs zur Überzeugung geführt, dass eine Definition der Hochschultypen auf Gesetzesstufe nicht sinnvoll ist, weil sie mit dem Risiko behaftet wäre, von der Entwicklung schon nach kurzer Zeit überholt zu werden. Die Merkmale der Hochschultypen sollen daher durch die Plenarversammlung umschrieben werden (Art. 11 Abs. 2 Bst. a). Dem bereits in der Verfassung ansatzweise festgelegten *Differenzierungsgebot* (Art. 63a Abs. 3, 2. Satz BV) wird auch durch die ausdrückliche Nennung der *verschiedenen* Hochschulen im Sinne dieses Gesetzes (Art. 2 Abs. 2; universitäre Hochschulen sowie Fachhochschulen und Pädagogische Hochschulen) und der entsprechenden Regelung von Bezeichnungsrecht und -schutz (Art. 29, 62 und 63), durch die unterschiedlichen Regelungen der Grundsätze über die Zulassung und Studiengestaltung (Art. 24 ff.), den unterschiedlichen Beitragsätzen (Art. 50) sowie die punktuelle Pflicht zur Rücksichtnahme auf deren Besonderheiten (z.B. Art. 5 Abs. 1, 30 Abs. 2, 44 Abs. 3, 51 Abs. 5 Bst. b) Rechnung getragen.

Auch *private Hochschulen und Institutionen des Hochschulbereichs* fallen unter den Geltungsbereich der neuen Regelung, allerdings ausschliesslich unter die Bestimmungen über die Qualitätssicherung und Akkreditierung (Art. 2 Abs. 4). Damit werden gesamtschweizerisch auch private Träger, die die Begriffe Universität,

Fachhochschule oder Pädagogische Hochschule führen wollen, verpflichtet, die Bestimmungen über die Qualitätssicherung und die Akkreditierung einzuhalten.

Nicht unter den Geltungsbereich des neuen Gesetzes fallen dagegen die Ausbildungsstätten und Ausbildungen der höheren Berufsbildung (sog. Tertiär-B-Bereich). Diese werden weiterhin gestützt auf Artikel 63 BV ausschliesslich vom Berufsbildungsgesetz⁵¹ geregelt. Das neue Gesetz berücksichtigt die Weiterbildungsschnittstelle zwischen der höheren Berufsbildung und dem Hochschulbereich (Art. 3 Bst. i; 12 Abs. 3 Bst. a Ziff. 4).

Trägerzuständigkeit und -verantwortung bleiben unberührt

Das neue Gesetz greift als *Koordinations- und Förderungserlass* nicht in die Zuständigkeit und Verantwortung der Träger ein. Es ist in diesem Sinne kein Rahmengesetz. Bund und Kantone bleiben in ihrer Rolle als Träger oder Mitträger ihrer jeweiligen Hochschulen weiterhin zuständig und verantwortlich für ihre Hochschulinstitutionen. Im Bereich der Fachhochschulen werden die Zuständigkeiten und die Verantwortung durch die Aufhebung des FHSG sogar wesentlich erweitert⁵². Bund und Trägerkantone sind damit weiterhin alleine zuständig und verantwortlich für:

- die *Errichtung und Führung ihrer Hochschulinstitutionen*: Das neue Gesetz sieht keine Genehmigungspflicht für die Errichtung und Führung von Hochschulinstitutionen vor. Hochschulinstitutionen, die die Bezeichnungen Universität, Fachhochschule oder Pädagogische Hochschule führen oder vom Bund (und im Ergebnis auch interkantonal) als beitragsberechtigt anerkannt werden möchten, müssen sich jedoch einer institutionellen Akkreditierung unterziehen. Bei der Errichtung neuer Hochschulinstitutionen von Bund und Kantonen bedarf es im Hinblick auf die gemeinsame Koordination und die beitragsrechtliche Anerkennung des Bundes zudem der Stellungnahme der Plenarversammlung (Art. 46 Abs. 2).
- die *Organisation, die Definition des Leistungsauftrags und der Strategie* sowie die *Festlegung der Trägerfinanzierung* ihrer Hochschulinstitutionen: Der neue Erlass und die von den gemeinsamen Organen ausgehenden Beschlüsse beschränken sich auf die für die gesamtschweizerische Koordination notwendigen Bereiche (z.B. Grundsätze über die Zulassung, Studiengestaltung an Fachhochschulen, Studienstufen und Übergänge, Anerkennung von Abschlüssen, Akkreditierungsrichtlinien). In diesen Bereichen können Beschlüsse der Hochschulkonferenz den Hochschulen Rechte und Pflichten auferlegen⁵³. *Unmittelbar durchsetzbare Pflichten* sind von Gesetzes wegen aber einzig im Zusammenhang mit dem *Bezeichnungsrecht* vorgesehen: Das neue Koordinations- und Förderungsgesetz sieht vor, dass die Einhaltung einiger qualitäts- und systemrelevanter Bestimmungen im Rahmen der insti-

⁵¹ Berufsbildungsgesetz vom 13. Dezember 2002 (BBG, SR 412.10).

⁵² So fallen z.B. eine Reihe von erforderlichen Genehmigungen durch den Bund dahin: Genehmigung für die Errichtung und Führung von Fachhochschulen (BR), Genehmigung für die Führung von Masterangeboten (EVD), Genehmigung für neue, nicht in der Nomenklatur aufgelistete Bachelorstudiengänge (EVD), Genehmigung der Entwicklungs- und Finanzpläne der Fachhochschulen (EVD) sowie Pflicht zur Programmakkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen (EVD oder vom EVD anerkannte Akkreditierungsagentur).

⁵³ Inwiefern solche Beschlüsse unmittelbare Aussenwirkungen gegenüber *Dritten* entfalten (z.B. Studierende), hängt von den Zielen und dem materiellen Inhalt der Beschlüsse ab.

tutionellen Akkreditierung geprüft wird (z.B. die notwendige Einrichtung funktionierender Qualitätssicherungssysteme, die Einhaltung der Regelungen über die Zulassung oder die Studiengestaltung an Fachhochschulen etc.). Eine Nichtbeachtung dieser Vorgaben könnte zu einer Verweigerung einer institutionellen Akkreditierung führen und damit der Hochschule die Führung der Bezeichnung Universität, Fachhochschule oder Pädagogische Hochschule *verbieten*. Die Nichteinhaltung gesetzlicher Vorgaben oder von Beschlüssen der Hochschulkonferenz kann aber auch *finanzielle Folgen* für die betreffende Hochschule oder den betreffenden Hochschulträger zeitigen: So kann z.B. die Nichteinhaltung von Entscheiden über die Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen (Art. 40 Abs. 3) oder der Grundsätze über die Zulassung von Hochschulen oder der Studiengestaltung im Fachhochschulbereich dazu führen, dass die Aufwendungen der betreffenden Studienangebote nicht in die Finanzplanung aufgenommen werden und die Träger keine Bundesbeiträge und im Ergebnis auch keine entsprechenden interkantonalen Beiträge dafür erhalten. Auch keine rechtlich bindende Wirkung für den Träger entfalten die sog. *Referenzkosten* (Art. 44), die ausschliesslich für die Bemessung der Bundesbeiträge an die kantonalen universitären Hochschulen und Fachhochschulen und die interkantonalen Beiträge massgebend sind. Von Kostentransparenz sind aber Anreize zu einer kritischen Beurteilung von Aufwand und Leistung mit entsprechenden Anpassungen im eigenen Haus oder unter sich (Portfolio-Bereinigung) zu erwarten.

- die *Ausgestaltung und das Ausmass der Autonomie ihrer Hochschulinstitutionen*: Das dem Hochschulartikel zugrundeliegende Gesamtkoordinationskonzept räumt den Hochschulen und ihren Trägern bereits von Verfassung wegen eine wichtige Rolle ein (Art. 63a Abs. 3 zweiter Satz BV). Die Verfassung verschafft der Hochschulautonomie Verfassungsrang, ohne sie allerdings selbst zu gewährleisten oder zu umschreiben. Das neue Gesetz hat in Umsetzung der erwähnten Verfassungsbestimmung und unter Beachtung der Anliegen aus der Vernehmlassung die Rücksichtnahme auf die Hochschulautonomie im Rahmen der gemeinsamen Koordination von Bund und Kantonen hervorgehoben (vgl. v.a. Art. 5 Abs. 2), im Besonderen bei der gesamtschweizerischen hochschulpolitischen Planung und Aufgabenteilung (Art. 36 Abs. 1; vgl. dazu Ziff. 2.5.6). Wenn der Bundesverfassungsgeber und der Bundesgesetzgeber die Autonomie als von den Hochschulträgern gewährleistet voraussetzen, so sind Bund und Kantone nicht mehr frei im «Ob», sondern nur noch im «Wie» (Ausgestaltung) und im «Wieweit» (Ausmass) der Autonomiegewährung⁵⁴. Ein leistungsorientierter, hohen Qualitätsansprüchen genügender Hochschulraum Schweiz gründet notwendigerweise auf autonomen Hochschulen. Autonomie ist ein geradezu konstitutives Element für Wissenschaft und Bildung. Nur autonome Institutionen haben die nötige Freiheit, um sich in einem von Wettbewerb geprägten Umfeld eigenständig zu profilieren. Auch die Bologna-Erklärung und die Folgeerklärungen halten deutlich fest, dass Erfolg und Attraktivität des europäischen Hochschulraums auf autonomen Hochschulen gründet. Es obliegt jedem Träger, die Verantwortung und die Zuständigkeiten der eigenen Hochschule im Verhältnis zum Träger festzulegen. Im Rahmen der

⁵⁴ St. Galler Kommentar zu Art. 63a BV, Rz. 18; BV-Kommentar Biaggini, Art. 63a, N 12.

gesamtschweizerischen Koordination haben die gemeinsamen Organe das Recht, im Zusammenhang mit der institutionellen Akkreditierung die nötigen Mindestanforderungen an die Qualitätssicherungssysteme dieser Institutionen zu setzen (Art. 30 Abs. 1 Bst. a, z.B. in Bezug auf die Ausgestaltung der Leitungsorganisation oder die Mitwirkungsrechte von Studierenden). Im Ergebnis legen sie damit auch gewisse Rahmenbedingungen für die Hochschulautonomie fest.

Eidgenössische Technische Hochschulen (ETH) und Pädagogische Hochschulen

Zum Zweck der Klarheit und um die wichtige Stellung der beiden ETH im Hochschulraum Schweiz hervorzuheben, erwähnt das Gesetz die ETH ausdrücklich neben den kantonalen Universitäten (Art. 2 Abs. 2 Bst. a) und hebt – im Sinne der obigen Ausführungen zur Trägerverantwortung und -verantwortlichkeit – nochmals hervor, dass die ETH, als autonome öffentlich-rechtliche Anstalten mit Rechtspersönlichkeit, ausschliesslich vom Bund auf der Grundlage *des ETH-Gesetzes geführt und finanziert* werden (Art. 4 Abs. 3). Die ETH liegen – wie andere Hochschulinstitutionen von Bund und Kantonen – im Geltungsbereich des Gesetzes und nehmen damit auch an der gesamtschweizerischen Koordination und der Qualitätssicherung durch Bund und Kantone teil. Die besondere Stellung der ETH kommt auch in der (ständigen) Teilnahme des Präsidenten oder der Präsidentin des ETH-Rates mit beratender Stimme in der Hochschulkonferenz zum Ausdruck (Art. 13 Bst. e). Die ETH fallen hingegen als Bundeshochschule weder unter die *Referenzkosten* – sie müssen aus Transparenzgründen einzig ihre Durchschnittskosten ausweisen (Art. 3 Abs. 4 ETH-Gesetz gemäss Ziff. II des Anhangs zum HFKG) – noch unter die *Subventionierungsbestimmungen* des neuen Gesetzes (Art. 2 Abs. 3; zu den projektgebundenen Beiträgen vgl. Ziff. 2.5.8).

Eine besondere Stellung nehmen auch die *Pädagogischen Hochschulen* ein: Sie stellen zum einen keinen eigenständigen Hochschultyp dar, sondern sind grundsätzlich den Fachhochschulen zuzuordnen. Das Gesetz nennt sie bei der Aufzählung bezeichnenderweise zusammen mit den Fachhochschulen und nicht als eigenständigen Hochschultypus (Art. 2 Abs. 2 Bst. b). Zum andern rechtfertigen ihre Besonderheiten von Fall zu Fall eine besondere Rücksichtnahme und Behandlung (z.B. bei der Zulassung, bei der Auslegung der Ziele und bei der institutionellen Akkreditierung). Pädagogische Hochschulen fallen wie die ETH auch in den Geltungsbereich des neuen Gesetzes und nehmen teil an der gemeinsamen Koordination und der Gewährleistung der Qualitätssicherung durch Bund und Kantone. Sie erhalten aber – wie bisher – keine Bundesbeiträge (Art. 47 Abs. 2; zu den projektgebundenen Beiträgen vgl. Ziff. 2.5.8). Zu den Kompetenzen der Kantone im Bereich der Lehrerinnen- und Lehrerbildung vgl. ausführlich Ziffer 1.2.3.

Zusammenspiel zwischen Bundesgesetz, Zusammenarbeitsvereinbarung und Hochschulkonkordat

Der neue Hochschulartikel 63a BV ist in das Grundkonzept der Bildungsverfassung eingebettet, wonach der gesamte Bildungsbereich in koordinierter Zusammenarbeit von Bund und Kantonen gestaltet und weiterentwickelt werden soll. Zur gemeinsamen Erfüllung der Koordinationsaufgaben schliessen Bund und Kantone eine *Zusammenarbeitsvereinbarung (ZSAV)* ab, worin sie unter anderem die gemeinsamen Ziele festlegen, die gemeinsamen Organe einrichten und diesen die für deren Aufgaben notwendigen Zuständigkeiten übertragen. Das Grundkonzept der gemein-

samen Koordination geht davon aus, dass der Bund und idealerweise sämtliche Kantone daran teilnehmen. Die Grundlage für den Abschluss der ZSAV findet sich für den Bund im vorliegenden *Bundesgesetz* verankert (Art. 6 Abs. 1). Seitens der Kantone ist als Ermächtigungsgrundlage für den Abschluss der ZSAV ein neues *Hochschulkonkordat* erforderlich, das dem besonderen Zustimmungserfordernis nach Artikel 48 Absatz 4 BV unterliegt⁵⁵. 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 (nicht aber der ZSAV) einzuleiten (Art. 68). Der beiliegende Entwurf zu einer ZSAV (vgl. Anhang 3)⁵⁶ sieht vor, dass diese rechtsgültig wird, wenn der Bund (Bundesrat) und zwei Drittel, mindestens aber 10 Konkordatskantone diese unterzeichnet haben (Art. 20 Abs. 1 E-ZSAV). Damit soll die möglichst rasche Umsetzung der gemeinsamen Koordination erleichtert werden. Kommen das Hochschulkonkordat oder die Zusammenarbeitsvereinbarung überhaupt nicht zustande oder wird die Zusammenarbeitsvereinbarung nicht vom Bund und einer bedeutenden Anzahl von Kantonen unterzeichnet, so wäre der vorgegebene gemeinsame Koordinationsweg bereits im Ansatz gescheitert und läge ein Anwendungsfall der subsidiären Bundeskompetenzen gemäss Artikel 63a Absatz 5 BV vor.

2.5.2 Gemeinsame Ziele als Leitlinien und Massstab der gemeinsamen Koordination

Ein gemeinsamer Hochschulraum Schweiz ist nur möglich, wenn Bund und Kantone sich auf gemeinsame Ziele der gemeinsamen Koordination geeinigt haben. Dabei geht es um die Ziele für die Gestaltung des Hochschulraumes Schweiz als Ganzes und nicht um die jeweiligen hochschulpolitischen Ziele, die sich die einzelnen Träger oder Hochschulen selbst gesetzt haben. Aus Artikel 63a Absatz 3 BV und aus den subsidiären Bundeskompetenzen in Absatz 5 ergeben sich wesentliche Vorgaben für die Formulierung der gemeinsamen Ziele. Das Gesetz legt in der Zweckbestimmung gleichzeitig auch die richtungweisende Zielsetzung fest: die Schaffung eines wettbewerbsfähigen und koordinierten gesamtschweizerischen Hochschulbereichs von hoher Qualität (Art. 1 Abs. 1). Diese umfassende Zielsetzung wird in Form von Teilzielen konkretisiert (Art. 3):

- Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für eine Lehre und Forschung von hoher Qualität;
- Förderung der Profilbildung und des Wettbewerbs unter den Hochschulen, insbesondere im Forschungsbereich;
- Förderung der Bildung von Schwerpunkten und der Konzentration von Angeboten unter Wahrung eines vielfältigen Studienangebots von hoher Qualität;
- Gestaltung einer kohärenten schweizerischen Hochschulpolitik in Abstimmung mit der Forschungsförderungs- und Innovationspolitik des Bundes;

⁵⁵ Das Hochschulkonkordat muss nach dem gleichen Verfahren, das für die (jeweilige kantonale) Gesetzgebung gilt, genehmigt worden sein.

⁵⁶ Der beiliegende Entwurf wurde nach der Vernehmlassung des HFKG von der Projektgruppe Bund-Kantone vorbereitet. Er wurde noch nicht in die Vernehmlassung gegeben.

- adäquate Durchlässigkeit und Mobilität zwischen und innerhalb der universitären Hochschulen, der Fachhochschulen und der Pädagogischen Hochschulen;
- Vereinheitlichung der Studienstrukturen, der Studienstufen und ihrer Übergänge sowie gegenseitige Anerkennung der Abschlüsse;
- Finanzierung der Hochschulen nach einheitlichen und leistungsorientierten Grundsätzen;
- gesamtschweizerische hochschulpolitische Planung und Aufgabenteilung in den besonders kostenintensiven Bereichen;
- Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen bei Dienstleistungen und Angeboten im Weiterbildungsbereich von Institutionen des Hochschulbereichs gegenüber Anbietern der höheren Berufsbildung.

Die gemeinsamen Organe, im Speziellen die Schweizerische Hochschulkonferenz, werden diese Ziele im Rahmen ihrer Koordinationsarbeit auslegen und konkretisieren. Die Verbindlichkeit der Ziele als *gemeinsame Ziele* für Bund und Kantone bedarf einer Verankerung in der Zusammenarbeitsvereinbarung. Bund und Kantone haben in jedem Fall zu berücksichtigen, dass ihre Koordinationsarbeit an der Erreichung der gemeinsamen Ziele gemessen wird (Art. 63a Abs. 5 BV).

2.5.3 Sicherstellung des Fachhochschulprofils

Wichtige Parteien und Spitzenverbände verlangten im Rahmen der Vernehmlassung die Sicherstellung des gegenwärtigen Profils der Fachhochschulen (vgl. Ziff. 2.3.1). Dies wird in Anlehnung an das bisherige Fachhochschulgesetz mit der ausführlichen Festlegung der bisherigen Vorbildungen, insbesondere der Berufsmaturität in einem dem Fachbereich verwandten Beruf (Art. 25 Abs. 1 Bst. a), erfüllt. Bis zur Konkretisierung der Zulassungsvoraussetzungen nach Fachbereichen durch die Hochschulkonferenz gelten die bisherigen Regelungen des Fachhochschulgesetzes und seiner Ausführungserrasse (Art. 25 Abs. 2 i.V.m. Art. 73). Das Gesetz legt auch die Grundzüge der Gestaltung der Studienprogramme an Fachhochschulen fest: zum einen durch das Gebot der praxisorientierten Profilierung der Ausbildungen (Art. 26 Abs. 1), zum andern durch die Weiterführung des Grundsatzes, wonach die Ausbildungen bereits auf der ersten Studienstufe berufsqualifizierend sein müssen (Art. 26 Abs. 2). Der Hochschulrat erlässt zudem Grundsätze über das Studienangebot, insbesondere über die erforderliche Berufsqualifikation auf der ersten und zweiten Studienstufe. Damit kann er zum einen die Berufsqualifikation in den einzelnen Fachbereichen präzisieren, aber auch weitere Grundsätze, insbesondere über das Angebot auf der zweiten Studienstufe, erlassen, wie sie bereits heute in der zwischen Bund und Kantonen abgeschlossenen Vereinbarung festgelegt sind⁵⁷. Die Sicherstellung der Zulassungsvoraussetzungen und der Studiengestaltung liegt in der Hauptverantwortung der Träger und der Hochschulen. Die Qualitätssicherungssysteme der Hochschulen müssen die Einhaltung dieser Voraussetzungen sicherstellen. Bund und Kantone prüfen dies über die institutionelle Akkreditierung (Art. 30 Abs. 1 Bst. a. Ziff. 2). Die Pflicht zur Einhaltung des Fachhochschulprofils wird auch finanzplanerisch mittelbar unterstützt: Studienangebote von Fachhochschulen, die die erwähnten

⁵⁷ Fachhochschulmastervereinbarung vom 24. August 2007 (SR 414.713.1).

Grundsätze bzw. Vorgaben der Hochschulkonferenz nicht einhalten, werden bei der gemeinsamen Finanzplanung, insbesondere bei der Ermittlung des Finanzbedarfs, nicht berücksichtigt. Die Hochschulen erhalten für solche Studienangebote im Ergebnis auch keine Bundesbeiträge oder interkantonalen Beiträge.

2.5.4 Einrichtung neuer gemeinsamer Organe mit eigenen Zuständigkeiten

Die neuen gemeinsamen Organe von Bund und Kantonen ersetzen und konzentrieren die grosse Zahl der heute bestehenden hochschulpolitischen Organe von Bund und Kantonen im Bereich der universitären Hochschulen (Schweizerische Universitätskonferenz, Rektorenkonferenz der Schweizerischen Universitäten, Organ für die Akkreditierung und Qualitätssicherung), der Fachhochschulen (Fachhochschulrat EDK, Konferenz der Fachhochschulen der Schweiz, Eidgenössische Fachhochschulkommission) und der Pädagogischen Hochschulen (Schweizerische Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen). Die Koordinationsaufgaben und die Koordinationsverantwortung der neuen gemeinsamen Organe werden im Vergleich zu heute erweitert und verstärkt.

Schweizerische Hochschulkonferenz

Die Schweizerische Hochschulkonferenz ist das oberste hochschulpolitische Organ der Schweiz. Sie koordiniert den gesamtschweizerischen Hochschulbereich (Art. 10 Abs. 1). Sie sorgt im Rahmen der ihr übertragenen Zuständigkeiten für die notwendigen *Rechtserlasse, Verfügungen* sowie *Stellungnahmen und Empfehlungen* (vgl. u.a. Art. 11 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 3). In der Hochschulkonferenz kommt dem Bund eine wichtige Rolle zu: Ein Mitglied des Bundesrates leitet zum einen die Hochschulkonferenz unter Mitwirkung von zwei Mitgliedern der Regierungen der Trägerkantone als Vizepräsidentinnen oder –präsidenten (Art. 14 Abs. 1 und 3). Zum andern ist die Stimme des Bundes für das Zustandekommen von Entscheiden grundsätzlich immer notwendig (sog. *Mitwirkungspflicht*, Art. 17 Abs. 2 Bst. b und 18 Abs. 2 Bst. b). In der Hochschulkonferenz nehmen neben einem Mitglied des Bundesrates und den zuständigen kantonalen Regierungsmitgliedern auch weitere hochschulpolitische Akteure mit beratender Stimme teil (Art. 13), darunter auch die Direktorinnen oder Direktoren der zuständigen Dienststellen des Bundes, die Präsidentin oder der Präsident des ETH-Rats, das Präsidium der Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen, die Präsidentin oder der Präsident des SWTR⁵⁸, eine Vertretung der Studierenden und – in Berücksichtigung der besonderen Anliegen aus der Vernehmlassung – die Präsidentin oder der Präsident des Ausschusses der Organisationen der Arbeitswelt sowie die Präsidentinnen oder Präsidenten der anderen ständigen Ausschüsse.

⁵⁸ Die künftige Rolle und Aufgabe des SWTR wird im Rahmen der Arbeiten zur Revision des Forschungsgesetzes überprüft werden. Je nach Ergebnis dieser Prüfung wird auch die Teilnahme des Präsidenten oder der Präsidentin mit beratender Stimme in der Hochschulkonferenz überprüft werden müssen.

Die Hochschulkonferenz tagt zum einen als Plenarversammlung, zum andern als Hochschulrat:

- In der *Plenarversammlung* sind der Bund durch ein Mitglied des Bundesrates sowie alle Kantone durch je ein Regierungsmitglied vertreten (Art. 11 Abs. 1). Für das Zustandekommen von Entscheiden bedarf es eines qualifizierten Mehrs von zwei Dritteln der Stimmen der anwesenden Mitglieder sowie der Stimme des Bundes (Art. 17 Abs. 2). Um den Anliegen aus der Vernehmlassung nach einer einfacheren Organstruktur auf der Ebene der Hochschulkonferenz entgegenzukommen, wurden die Zuständigkeiten der Plenarversammlung auf jene Bereiche beschränkt, in denen Rechte und Pflichten aller Kantone in unmittelbarer und gleicher Weise betroffen sind und sich eine Gleichbehandlung aller Kantone aus staatspolitischen Gründen aufdrängt (Art. 11 Abs. 2). Dazu gehören insbesondere die finanziellen Rahmenbedingungen der gemeinsamen Finanzierung, nämlich die finanziellen Planungsvorgaben, die Referenzkosten sowie die Festlegung der massgeblichen Beitragskategorien nach Disziplinen oder Fachbereichen, ihrer Gewichtung sowie der maximalen Studiendauer, die bei der Bemessung der Grundbeiträge sowie der Konkordatsbeiträge zu berücksichtigen sind.
- Im *Hochschulrat* nehmen der Bund durch ein Mitglied des Bundesrates sowie 14 Mitglieder der Regierungen der Trägerkantone Einsitz (Art. 12 Abs. 1). Es ist Sache des Hochschulkonkordats, die vierzehn kantonalen Vertreter zu bestimmen, wobei einem Kanton maximal ein Sitz zusteht (Abs. 2). Im Ergebnis sollen die zehn Universitäten, sieben Fachhochschulen und vierzehn Pädagogischen Hochschulen vertreten sein. Der Hochschulrat beschliesst nach Absatz 3 über Geschäfte, welche in erster Linie die Aufgaben der Hochschulträger betreffen (z.B. Grundsätze über die Zulassung an Fachhochschulen). Bei der Zuweisung an den Hochschulrat stehen auch das Effizienzkriterium sowie die Einflussmöglichkeit der grösseren Hochschulträgerkantone im Vordergrund, die auch die Hauptlast der Finanzierung des Hochschulwesens zu tragen haben (z.B. Beschluss über die gesamtschweizerische hochschulpolitische Planung und Aufgabenteilung). Differenzierter als in der Plenarversammlung ist das Entscheidungsverfahren (Art. 18). Für die Mehrheit der Entscheide braucht es neben dem qualifizierten Mehr von zwei Dritteln der Stimmen der anwesenden Mitglieder und der Stimme des Bundes zusätzlich das einfache Mehr an Punkten, die vom Hochschulkonkordat auf die Vertreter der Kantone gemäss ihren Studierendenzahlen verteilt werden. Die Regelung trägt zum einen den Anforderungen an die Handlungsfähigkeit des Hochschulrats, zum andern dem Bedürfnis nach gesamthaft tragfähigen und breit abgestützten Entscheiden Rechnung.

Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen

Die Rektorenkonferenz ist das *gesamtschweizerische Koordinationsorgan der Hochschulen*. Diese sind darin durch ihre Rektoren oder RektorInnen bzw. Präsidenten oder Präsidentinnen vertreten (Art. 20 Abs. 1). Für Fragen, die die spezifischen Bereiche der universitären Hochschulen, der Fachhochschulen oder der Pädagogischen Hochschulen betreffen, kann die Rektorenkonferenz Kammern bilden (Art. 10 Abs. 3 E-ZSAV). Die Rektorenkonferenz erfüllt grundlegende Aufgaben im Rahmen der gemeinsamen Koordination von Bund und Kantonen sowie der Koordination zwischen den Hochschulen (Art. 21 HFKG sowie Art. 11 E-ZSAV):

- Sie unterstützt die Kooperation und Koordination unter den Hochschulen (Hochschulkoordinationsorgan).
- Sie vertritt die Haltung der Hochschulen in der Schweizerischen Hochschulkonferenz. Sie ist darin mit beratender Stimme durch ihr Präsidium vertreten (Art. 13 Bst. d). Sie hat gegenüber der Hochschulkonferenz ein Antragsrecht und kann Stellungnahmen abgeben. Sie wirkt bei der Vorbereitung der Geschäfte der Hochschulkonferenz mit, insbesondere der gesamtschweizerischen hochschulpolitischen Planung und Aufgabenteilung (Art. 38). Sie setzt sich für die Umsetzung der Beschlüsse der Hochschulkonferenz in den Hochschulen ein.
- Sie sorgt für den Einbezug der gesamtschweizerischen Organisationen der Hochschulangehörigen und, für Fragen von gemeinsamem Interesse, auch des Schweizerischen Wissenschafts- und Technologierats, des Nationalen Forschungsrats und der KTI in ihre Entscheidungsprozesse (Art. 11 Abs. 5 und 6 E-ZSAV).

Schweizerischer Akkreditierungsrat mit Akkreditierungsagentur

Das dritte gemeinsame Organ von Bund und Kantonen ist der *Schweizerische Akkreditierungsrat* mit seiner *Schweizerischen Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung*. Der Akkreditierungsrat ist das zuständige gemeinsame Organ für Fragen der Qualitätssicherung und Akkreditierung. Er erarbeitet zuhanden des Hochschulrats die zentralen Akkreditierungsrichtlinien und die Verfahrensvorschriften (Art. 12 Abs. 3 Bst. a Ziff. 2). Er entscheidet über die institutionelle Akkreditierungen auf Antrag seiner Schweizerischen Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung (Art. 22 Abs. 3 i.V.m. Art. 33 Abs. 1). Über die freiwilligen Programmakkreditierungen kann er auch auf Antrag von ihm anerkannter in- oder ausländischer Agenturen entscheiden. Der Akkreditierungsrat ist ein weisungsunabhängiges *Fachgremium*, das aus 15–20 Mitgliedern zusammengesetzt ist, die insbesondere die Hochschulen, die Arbeitswelt sowie die Studierenden vertreten (Art. 22 Abs. 1). Die dem Akkreditierungsrat unterstellte *Schweizerische Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung* ist eine rechtlich selbstständige Anstalt (Art. 23 Abs. 1). Aufgrund der Stellungnahmen aus der Vernehmlassung wurde auf die Einrichtung einer unabhängigen und eigenständigen Akkreditierungsagentur verzichtet. Ihre Kernaufgabe im Rahmen dieses Gesetzes besteht darin, das Akkreditierungsverfahren durchzuführen, insbesondere die Gesuche zu prüfen und dem Akkreditierungsrat Antrag zu stellen (Art. 32 und 33). Sie kann im Rahmen ihrer Kapazitäten auch Aufträge Dritter im Bereich der Akkreditierung erfüllen (Art. 13 Abs. 4 E-ZSAV). In diesem Zusammenhang ist es denkbar, dass die Schweizerische Akkreditierungsagentur im Auftrag der Hochschulen oder der gemeinsamen Organe z.B. *gesamtschweizerische Informations- und Beratungsaufgaben* zur Förderung einer hochstehenden Qualitätskultur in den Hochschulen übernimmt.

Mitwirkung der Studierenden

Die Hochschulen haben sich stets als Gemeinschaft von Lehrenden und Lernenden verstanden. Es gehört insbesondere zum europäischen Verständnis der Hochschulen, dass Studierende nicht nur Kunden ihrer Institutionen sind, sondern deren Mitglieder. So wie heute die einzelnen Hochschulen partizipative Strukturen vorsehen, die den Hochschulangehörigen (den Professorinnen und Professoren, dem Mittelbau und den Studierenden) eine Mitwirkung ermöglichen, ist es auch unerlässlich, dass

insbesondere die Studierenden auf gesamtschweizerischer Ebene ihre Anliegen zur Geltung bringen können. Das Gesetz berücksichtigt die besondere Bedeutung der Studierenden in allen *gemeinsamen Organen*: So soll eine Vertreterin oder ein Vertreter der schweizerischen Studierendenschaft mit beratender Stimme an den Sitzungen der Hochschulkonferenz teilnehmen (Art. 13 Bst. g). Die Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen ist zudem gehalten, die gesamtschweizerischen Organisationen der Hochschulangehörigen, insbesondere der Studierenden, in wichtigen Fragen anzuhören und sie zur Mitwirkung in Arbeitsgruppen einzuladen (Art. 11 Abs. 5 E-ZSAV). Dem für die Akkreditierung zuständigen Akkreditierungsrat sollen auch Vertreterinnen und Vertreter der Studierenden angehören (Art. 22 Abs. 1 HFKG). Schliesslich macht das Gesetz die institutionelle Akkreditierung auch davon abhängig, dass die Hochschulangehörigen über angemessene Mitwirkungsrechte verfügen (Art. 30 Abs. 1 Bst. a Ziff. 4).

2.5.5 Qualitätssicherung und Akkreditierung

Gemeinsame Sicherstellung der Qualität im Hochschulbereich

Ein wichtiger Gegenstand der neuen Regelung betrifft die Qualitätssicherung und Akkreditierung im Hochschulbereich. Artikel 63a Absatz 3 BV beauftragt Bund und Kantone ausdrücklich, dafür zu sorgen, dass die Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen gewährleistet ist. Das Ineinandergreifen von Gesamtkoordination und Trägerzuständigkeit bzw. Hochschulautonomie kommt in den neuen Bestimmungen über die Qualitätssicherung und Akkreditierung besonders gut zum Ausdruck. Während die Hochschulen für die eigentliche Qualitätssicherung zuständig sind (Art. 27 Abs. 2), müssen Bund und Kantone über den Erlass von *Richtlinien über die Gewährleistung der Qualitätssicherung* und von *Akkreditierungsrichtlinien* (Art. 27 Abs. 4 und 30 Abs. 2) sowie im Rahmen der *institutionellen Akkreditierung* gemeinsam dafür sorgen, dass die Hochschulen eigene Qualitätssicherungssysteme einrichten und die Qualitätssicherung nach gemeinsamen nationalen Kriterien und internationalen Standards wirksam stattfindet (Art. 30). Die Pflicht zur Qualitätssicherung und deren Prüfung durch die *institutionelle Akkreditierung* verschaffen den Hochschulen und ihren Leistungen eine grössere nationale und internationale Sichtbarkeit und können Studierenden, Hochschulvertretern, Politikerinnen und Politikern, der Arbeitswelt und der Gesellschaft als Orientierungs- und Entscheidungshilfe dienen. Sie tragen auch dazu bei, die Profilierung der Hochschulen zu unterstützen und die internationale Anerkennung und die Vergleichbarkeit der Studienabschlüsse im Sinne des Bologna-Prozesses zu verbessern. Mit der Einführung einer obligatorischen institutionellen Akkreditierung anstelle einer Programmakkreditierung berücksichtigt das Gesetz auch den Grundsatz der Verhältnismässigkeit: Der Arbeitsaufwand der Akkreditierungsorgane und der betroffenen Hochschulen ist bedeutend kleiner als bei Programmakkreditierungen. Institutionelle Akkreditierungen sind geeignet, das angestrebte Ziel der Gewährleistung der Sicherstellung der Qualität mit geringstmöglichem Aufwand zu erreichen. Die institutionelle Akkreditierung trägt zudem der Hochschulautonomie besser Rechnung als Programmakkreditierungen.

Institutionelle Akkreditierung und Programmakkreditierung

Im Rahmen der *institutionellen Akkreditierung* wird geprüft, ob das Qualitätssicherungssystem der Hochschule oder der Institution des Hochschulbereichs Gewähr für die Erfüllung hochschulpolitischer Minimalanforderungen bietet (Art. 27 Abs. 1 und 30 Abs. 1). Dazu gehören z.B. eine hohe Qualität von Lehre, Forschung und Dienstleistung, eine entsprechende Qualifikation des Personals sowie eine leistungsfähige Hochschulorganisation und -leitung. Als «Universität» oder «Fachhochschule» werden nur jene Hochschulen akkreditiert, die in mehreren Disziplinen oder Fachbereichen Lehre, Forschung und Dienstleistung anbieten. Zudem müssen Hochschulen und ihre Träger auch Gewähr dafür bieten, dass sie auf Dauer betrieben werden können. Das Gesetz knüpft an die institutionelle Akkreditierung wichtige Folgen (Art. 28 Abs. 2): Sie ist Voraussetzung für das Recht zur Führung der *Bezeichnungen* Universität, Fachhochschule oder Pädagogische Hochschule bzw. Verbindungen damit (Art. 29). Sie ist zudem eine notwendige Voraussetzung für öffentlich-rechtliche Hochschulinstitutionen, um als beitragsberechtigt anerkannt zu werden und Zugang zu Bundesbeiträgen (Art. 45 Abs. 1 Bst. a und Abs. 2 Bst. a) und im Ergebnis auch interkantonalen Beiträgen zu erlangen. Sämtliche heute bestehenden kantonalen Universitäten, Fachhochschulen und Pädagogische Hochschulen sowie bundeseigenen Hochschulen und Institutionen des Hochschulbereichs unterstehen der Akkreditierungspflicht. Private Hochschulen und Institutionen des Hochschulbereichs müssen sich dann einer institutionellen Akkreditierung unterziehen, wenn sie vom erwähnten Bezeichnungsrecht Gebrauch machen wollen oder – im Hinblick auf die internationale Anerkennung – eine Akkreditierung ihrer Institution durch ein staatliches Organ benötigen.

Das Gesetz führt für die Hochschulen und anderen Institutionen des Hochschulbereichs auch die Möglichkeit von *freiwilligen Programmakkreditierungen* für Studienprogramme ein (Art. 28 Abs. 3 und 31). Diese beschränken sich auf die Prüfung der Einhaltung hoher Qualitätsstandards, die im Rahmen von Akkreditierungsrichtlinien konkretisiert werden. Programmakkreditierungen nach diesem Gesetz können nur von Hochschulen und Institutionen des Hochschulbereichs beantragt werden, die über eine institutionelle Akkreditierung verfügen. Im Unterschied zur institutionellen Akkreditierung können bei Programmakkreditierungen auch andere, vom Akkreditierungsrat anerkannte in- und ausländische Agenturen die Überprüfung zuhanden des Schweizerischen Akkreditierungsrats übernehmen (Art. 33 Abs. 1 Bst. b).

Für einen Überblick über die Akkreditierungssysteme im europäischen Ausland vgl. Anhang 2.

2.5.6 Gesamtschweizerische hochschulpolitische Planung und Aufgabenteilung

Instrument zur gesamtschweizerischen Abstimmung

Die bestehende hohe Qualität der Leistungen und die Kompetitivität der schweizerischen Hochschulen im internationalen Vergleich müssen gewährleistet bleiben. Angesichts der Begrenztheit der öffentlichen Mittel und der Globalisierung des Bildungs- und Forschungsbereiches, die den Wettbewerbsdruck auf die schweizerischen Hochschulen weiter erhöhen wird, kommt einer *gesamtschweizerischen Abstimmung, Bereinigung und Aufteilung gewisser Aufgaben* eine neue Aktualität

zu. Unter den zukünftigen Bedingungen werden einerseits nur jene Hochschulen Erfolg haben können, die über ein klares Profil im Bildungs- und Forschungsbereich verfügen. Andererseits braucht es für ein Land wie die Schweiz eine Konzentration der Kräfte, insbesondere in den kostenintensiven Bereichen, um im internationalen Wettbewerb bestehen zu können. Bereits die Botschaft zum ersten Hochschulförderungsgesetz weist eindringlich auf die Notwendigkeit einer *gesamtschweizerischen Abstimmung* hin⁵⁹. Der Bericht der WBK-N zum Bildungsrahmenartikel sieht die heutigen Schwachstellen in den teilweise «nicht zu rechtfertigenden» Unterschieden der Kosten von vergleichbaren Studiengängen an verschiedenen Hochschulen, der noch ungenügenden Transparenz in der Mittelzuteilung, der schwachen bzw. fehlenden Aufgabenteilung zwischen universitären Hochschulen und Fachhochschulen, aber auch innerhalb der verschiedenen Typen, sowie der ungenügenden gesamtschweizerischen Koordination des Hochschulsystems⁶⁰.

Das vorliegende Gesetz schafft die Grundlagen für die geforderte gesamtschweizerische Abstimmung. Die *gesamtschweizerische hochschulpolitische Planung und Aufgabenteilung* (Art. 1 Abs. 2 Bst. c und 36 ff.) bilden das Instrument der gemeinsamen Koordination des Hochschulwesens durch Bund und Kantone. Auch der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zum Bericht der WBK-N die Bedeutung und den Bedarf nach einer gesamtschweizerischen hochschulpolitischen Planung für den Hochschulbereich deutlich hervorgehoben.⁶¹

Das Gesetz ist nicht der Ort, um eine gesamtschweizerische hochschulpolitische Planung und Aufgabenteilung *materiell* festzuschreiben. Es beschränkt sich deshalb auf die Festlegung der wichtigsten *Rahmenbedingungen des Planungsverfahrens*. Dazu gehören insbesondere die Festlegung der Planungsinstrumente sowie die Bezeichnung der Verfahrensebenen mit den zuständigen Akteuren und deren jeweilige Handlungsbeiträge.

Die gesamtschweizerische hochschulpolitische Planung und Aufgabenteilung umfassen drei eng miteinander verknüpfte *Planungsinstrumente*:

- die in der Regel auf längere Zeitperioden hinaus ausgerichtete Festlegung von Prioritäten und die dazu erforderlichen hochschulübergreifenden Massnahmen (Art. 36 Abs. 2 Bst. a);
- die in der Regel auf längere Zeitperioden hinaus ausgerichtete Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen (Art. 36 Abs. 2 Bst. b); und
- die für die jeweilige BFI-Periode festzulegende Finanzplanung (Art. 36 Abs. 2 Bst. c).

Sie werden von der Schweizerischen Hochschulkonferenz als Ergebnis eines *iterativen Verfahrens* festgelegt, das von den Hochschulen mit der Eingabe der Entwicklungs- und Finanzplanungen initiiert und von der Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen massgeblich vorbereitet und koordiniert wird (vgl. dazu die Erläuterungen zu den Art. 36–40).

⁵⁹ Botschaft vom 28. November 1967 über die Förderung der kantonalen Hochschulen durch den Bund, BBl 1967 II 1419 f.

⁶⁰ Bericht WBK-N, Bildungsrahmenartikel, (BBl 2005 5479 5508).

⁶¹ Bericht WBK-N, Bildungsrahmenartikel, (BBl 2005 5479), Stellungnahme BR, 5551.

Rücksichtnahme auf Hochschulautonomie und Differenzierungsgebot

Die Schweizerische Hochschulkonferenz hat bei der Ausarbeitung der gesamtschweizerischen hochschulpolitischen Planung und Aufgabenteilung zum einen die *Hochschulautonomie*, zum andern die *unterschiedlichen Aufgaben von universitären Hochschulen, Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen* zu wahren (Art. 36 Abs. 1):

- Damit wird zum einen verdeutlicht, dass die gesamtschweizerische hochschulpolitische Planung und Aufgabenteilung von den strategischen Planungen der einzelnen Institutionen und ihrer Träger zu unterscheiden sind und nur jene Bereiche umfassen können, die für die Gesamtkoordination des Hochschulwesens notwendig sind⁶². Nicht unter die gesamtschweizerische hochschulpolitische Planung fallen Bereiche, die ausschliesslich die einzelnen Träger und Hochschulen betreffen und damit in den von Bund und Kantonen zu respektierenden Autonomiebereich fallen. Dazu gehören auch Bereiche, die Gegenstand bi- oder multilateraler Kooperationen unter den Hochschulen bilden und nicht die Gesamtkoordination des Hochschulwesens betreffen. Die Rücksichtnahme auf die Position der Hochschulen kommt schliesslich auch in der ihnen eingeräumten Stellung in der gesamtschweizerischen hochschulpolitischen Planung zum Ausdruck. Sie stehen als wichtige Akteure am Anfang des Planungsprozesses und können mit ihren Entwicklungs- und Finanzplanungen das Ergebnis des Verfahrens massgebend gestalten (Art. 37 Abs. 1). Eine erfolgreiche gesamtschweizerische hochschulpolitische Planung soll primär aus den Entwicklungs- und Finanzplanungen, d.h. aus den eingereichten Strategien der Hochschulen selbst hervorgehen (Bottom-up-Ansatz). Im Planungsverfahren räumt das Gesetz zudem auch der Rektorenkonferenz eine wichtige Stellung ein (Art. 38).
- Neben der Hochschulautonomie müssen bei der Erarbeitung der gesamtschweizerischen hochschulpolitischen Planung auch die unterschiedlichen Aufgaben von universitären Hochschulen, Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen gewahrt werden. Damit konkretisiert das Gesetz auch in diesem Bereich das bereits in der Verfassung ansatzweise festgelegte *Differenzierungsgebot*⁶³. Die gesamtschweizerische hochschulpolitische Planung muss berücksichtigen, dass es im Hochschulraum Schweiz weiterhin unterschiedliche Hochschultypen mit komplementären Aufgaben gibt. Das Differenzierungsgebot kommt innerhalb der gesamtschweizerischen hochschulpolitischen Planung insbesondere im Rahmen der Finanzplanung bei der Festlegung der Referenzkosten zum Ausdruck (Art. 44 Abs. 3).

Festlegung von Prioritäten und der erforderlichen hochschulübergreifenden Massnahmen

Eine wichtige Aufgabe der Hochschulkonferenz (in der Versammlungsform des Hochschulrats) besteht in der Festlegung von Prioritäten und der erforderlichen hochschulübergreifenden Massnahmen. Damit sollen die notwendigen, in der Regel über längere Zeiträume als die vierjährigen BFI-Perioden ausgerichteten Impulse für den Hochschulraum Schweiz formuliert werden. Bei der Formulierung dieser Priori-

⁶² St. Galler Kommentar zu Art. 63a BV, Rz. 33.

⁶³ WBK-N, Bildungsrahmenartikel, (BBl 2005 5479 5510 5527); St. Galler Kommentar zu Art. 63a BV, Rz. 12.

täten und der Festlegung von hochschulübergreifenden Massnahmen hat sich die Hochschulkonferenz an die wichtigsten Ziele der gemeinsamen Koordination zu halten (36 Abs. 2 Bst. a i.V.m. Art. 3 Bst. a–g). Mögliche Beispiele für langfristig angelegte Prioritäten und Massnahmen, die insbesondere die Wettbewerbsfähigkeit der Hochschulen verbessern können, sind z.B. die Stärkung bestimmter Disziplinen oder Fachbereiche, die Verbesserung der Betreuungsverhältnisse, die Konzentration der Angebote und die Schwerpunktbildung in einzelnen Disziplinen oder Fachbereichen, die Förderung der Profilbildung von Fachhochschulen und universitären Hochschulen und die Stärkung der anwendungsorientierten Forschung und Entwicklung im Fachhochschulbereich. Die Hochschulkonferenz kann zur Umsetzung insbesondere auch auf das Instrument der projektgebundenen Beiträge zurückgreifen. Sie wird die entsprechenden Prioritäten und hochschulübergreifenden Massnahmen in Abstimmung mit den anderen Instrumenten (Aufgabenteilung in besonderes kostenintensiven Bereichen und Finanzplanung) als Teil der gesamtschweizerischen hochschulpolitischen Planung und Aufgabenteilung festlegen.

Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen

Zu den wichtigsten Aufgaben der Hochschulkonferenz (in der Versammlungsform des Hochschulrats) gehört auch eine Verständigung unter den Hochschulträgern über eine nachhaltige Aufgabenteilung *in besonders kostenintensiven Bereichen*⁶⁴. Sie stellt eine politische Herausforderung für die neue Hochschulkonferenz dar, auch deshalb, weil die Bundesversammlung im Fall eines Scheiterns der Hochschulkonferenz selbst eine Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen beschliessen und die Unterstützung der Hochschulen von deren Einhaltung abhängig machen kann (Art. 63a Abs. 5 BV). Das Instrument der Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen dient dazu, die Bildungs- und Forschungsschwerpunkte innerhalb des Hochschulbereichs wirkungsvoll und angemessen zu verteilen und dabei die zur Verfügung stehenden Mittel optimal einzusetzen (Art. 40 Abs. 1). Ziel dieser Schwerpunktbildung ist es, eine höhere Kosteneffizienz bei der Verwendung der öffentlichen Mittel in Lehre und Forschung im Hochschulbereich unter Wahrung oder Steigerung der Qualität zu erreichen⁶⁵. Die Hochschulkonferenz kann in den besonders kostenintensiven Bereichen eine für alle Beteiligten verbindliche Aufgabenteilung beschliessen. Kommt ein Träger diesen Beschlüssen nicht nach, so kann der Bund für die kantonalen Institutionen des Hochschulbereichs die Bundesbeiträge (Grundbeiträge, Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge sowie projektgebundene Beiträge) kürzen oder verweigern (Art. 40 Abs. 3). Parallel dazu wird erwartet, dass – gestützt auf eine entsprechende Regelung im Konkordat – auch die entsprechenden interkantonalen Beiträge gekürzt bzw. gestrichen werden. Es bleibt den kantonalen Trägern an sich unbenommen, die betroffenen Bereiche weiterzuführen, aber es kann davon ausgegangen werden, dass der ganze oder teilweise Wegfall der Bundessubventionen und der interkantonalen Beiträge ihre Wirkungen auf den Träger nicht verfehlen werden. Es kann davon ausgegangen werden, dass der Bundesrat in seinem Leistungsauftrag an den ETH-Bereich die Aufgabenteilung umsetzen wird. Die abschliessende Kompetenz zur Genehmigung des Leistungsauftrags und der Festlegung des Zahlungsrahmens liegt bei der Bundesversammlung (Art. 34b Abs. 2 ETH-Gesetz). Im Bericht der WBK-N zum Bildungsrahmenartikel werden als Beispiele für besonders kostenintensive Bereiche namentlich Medizin,

⁶⁴ Bericht WBK-N, Bildungsrahmenartikel, (BBl 2005 5479 5493).

⁶⁵ Bericht WBK-N, Bildungsrahmenartikel, (BBl 2005 5479 5508).

Hochtechnologie und Spitzenforschung genannt⁶⁶. Es wird bewusst darauf *verzichtet*, die besonders kostenintensiven Bereiche im Gesetz zu nennen, nicht zuletzt auch deshalb, weil sich diese im zeitlichen Verlauf ändern können und es sich je nach Entwicklung um andere Bereiche handeln kann⁶⁷. Die Hochschulen sind über ihre Entwicklungs- und Finanzplanungen sowie über die Anträge der Rektorenkonferenz im Verfahren involviert. Die Rektorenkonferenz stellt zudem die angemessene Einbindung der Forschungskreise sicher (Art. 11 Abs. 6 E-ZSAV). Beschlüsse über die Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen sind wichtige Beschlüsse, zu denen das Präsidium bei der Vorbereitung in jedem Fall auch die interessierten Kreise zur Stellungnahme einladen wird (Art. 14 Abs. 5).

Im Hinblick auf die Konkretisierung dieses Koordinationsinstruments wird es in einem *ersten Schritt* darum gehen, die besonders kostenintensiven Bereiche festzulegen. Dazu müssen die Aufwendungen in den einzelnen Bereichen in Beziehung zu den Aufwendungen im gesamten Hochschul- und Forschungsbereich gesetzt werden. Ein Bereich ist zumindest dann als besonders kostenintensiv zu betrachten, wenn seine Aufwendungen einen besonders wichtigen Teil der Finanzmittel von Bund und Kantonen im gesamten Hochschul- und Forschungsbereich binden. Es ist Sache der Plenarversammlung, plausible und allgemeingültige Grundsätze zur Bestimmung der besonders kostenintensiven Bereiche zu erlassen (Art. 11 Abs. 2 Bst. e) und dem Hochschulrat damit kohärente Leitlinien für die konkrete Bestimmung eines besonders kostenintensiven Bereichs zur Verfügung zu stellen. In einem *zweiten Schritt* wird es darum gehen zu beurteilen, ob im ausgewiesenen besonders kostenintensiven Bereich eine Aufgabenteilung mit Schwerpunktbildung tatsächlich zu einer höheren Kosteneffizienz führt, d.h. einen finanziellen Nutzen ergibt (Effizienzgewinn). Dabei darf es aufgrund der Aufgabenteilung bzw. Schwerpunktbildung zu keinem Rückgang des qualitativen Nutzens kommen. Aufgabenteilung muss also Kosteneinsparungen z.B. pro Studentin oder Student herbeiführen, aber gleichzeitig die hohe Qualität von Lehre und Forschung wahren oder steigern.

Finanzplanung, insbesondere die Festlegung der finanziellen Planungsvorgaben und der Referenzkosten

Eine weitere wichtige Aufgabe der Hochschulkonferenz ist die Finanzplanung (in der Versammlungsform des Hochschulrats). Sie dient – in Abstimmung mit den anderen erwähnten Planungsinstrumenten – der koordinierten gemeinsamen Ermittlung des Gesamtbedarfs an öffentlichen Mitteln für sämtliche Hochschulen und Hochschulinstitutionen pro Planungsperiode (Art. 42 Abs. 1 und Abs. 2 Bst. f). Dabei wird der Finanzbedarf in einem definierten Verfahren, an dem sämtliche Hochschulen und die gemeinsamen Organe mit unterschiedlichen Aufgaben beteiligt sind, abschliessend von der Hochschulkonferenz festgelegt. Die Finanzplanung ist in die Gesamtsteuerung des schweizerischen Hochschulwesens durch Bund und Kantone, d.h. die gesamtschweizerische hochschulpolitische Planung und Aufgabenteilung, eingebettet (Art. 36 Abs. 2 Bst. c; 42 Abs. 2 Bst. f)⁶⁸. Die Finanzplanung soll die Transparenz der Kosten, die Legitimität für die eingeforderten öffentlichen

⁶⁶ Bericht WBK-N, Bildungsrahmenartikel, (BBl 2005 5479 5509).

⁶⁷ Der SWTR hält in seinem ersten Analysebericht vom 21. Oktober 2008 fest, dass aufgrund der hohen Komplexität des Hochschul- und Finanzierungssystems und der Schnelligkeit des technologischen Fortschritts besonders kostenintensive Bereiche von Fall zu Fall, das heisst auf die aktuellen oder absehbaren Bedürfnisse bezogen, festzulegen sind.

⁶⁸ Bericht WBK-N, Bildungsrahmenartikel, (BBl 2005 5479 5526); St. Galler Kommentar zu Art. 63a BV, Rz. 25.

Finanzmittel sowie die Planungssicherheit von Bund und Kantonen erhöhen. Wie für die anderen Planungsinstrumente begnügt sich das Gesetz auch bei der Finanzplanung mit der Vorgabe von Grundsätzen, ohne selbst eine materielle Finanzplanung festzulegen:

- Die Finanzplanung muss sicherstellen, dass die öffentliche Hand für den Hochschulbereich ausreichend öffentliche Mittel für eine Lehre und Forschung von hoher Qualität bereitstellt (Art. 41 Abs. 1) und dass diese wirtschaftlich und wirksam verwendet werden (Abs. 3).
- Bei der Ermittlung des Finanzbedarfs hat die Finanzplanung zu beachten, dass sich die Hochschulen um angemessene Drittmittel bemühen müssen (Abs. 4; dazu gehören z.B. im Wettbewerb zu erwerbende Beiträge von SNF, KTI oder EU-Forschungsprogrammen).
- Schliesslich muss die Finanzplanung dafür sorgen, dass die finanziellen Planungsvorgaben pro Planungsperiode – und damit im Ergebnis auch die Finanzplanungen von Bund und Kantonen – eingehalten werden (Art. 43).

Für die gemeinsame Ermittlung des Finanzbedarfs stützt sich die Hochschulkonferenz im Wesentlichen auf die Kostenrechnungen und die Entwicklungs- und Finanzplanungen der Hochschulen, die einschlägigen statistischen Resultate des Bundesamtes für Statistik und die zu erwartenden Studierendenzahlen (Art. 42 Abs. 2).⁶⁹ Weitere wichtige Kernelemente der Finanzplanung sind die von der Hochschulkonferenz festzulegenden finanziellen Planungsvorgaben (Art. 43) und die sog. Referenzkosten (Art. 42 Abs. 2 Bst. d; Art. 44).⁷⁰

- Die von der Hochschulkonferenz (in der Versammlungsform der Plenarversammlung) festzulegenden finanziellen Planungsvorgaben sind gewissermassen der Rahmen der Finanzplanung. Sie sollen sicherstellen, dass die gesamtschweizerische hochschulpolitische Planung die einzelnen Finanzplanungen von Bund und Kantonen einhält. Bei den finanziellen Planungsvorgaben handelt es sich um Richtwerte wie z.B. Teuerungssätze und Studierendenzahlanstieg. Finanzielle Planungsvorgaben haben eine wichtige Steuerungsfunktion: Sie ermöglichen, während der Finanzplanung bereits frühzeitig in allen Verfahrensetappen und auf allen Ebenen sich abzeichnende Überschreitungen transparent offenzulegen und zu korrigieren. Eine verabschiedete Finanzplanung, die die finanziellen Planungsvorgaben überschreitet und damit die Finanzplanungen von Bund und Kantonen nicht einhält, dürfte in jedem Fall eine bedeutende Belastung bis hin zum Budgetprozess hervorrufen und mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu führen, dass die gesetzlichen Beitragssätze durch den Bund nicht eingehalten werden können. Dies würde sich auch auf die Trägerbeiträge und die Beiträge im Rahmen der interkantonalen Finanzierung auswirken.

⁶⁹ Die Studierendenzahlen können im Hinblick auf die Kosten pro studierende Person in der Grundausbildung für universitäre Hochschulen und Fachhochschulen nach vergleichbaren Spielregeln ermittelt werden. Gegenwärtig werden bei der Ermittlung der Referenzkosten von Universitäten und Fachhochschulen noch verschiedene Statistiken verwendet. Dieses Problem soll rechtzeitig gelöst werden (SBF/BBT, Finanzbericht vom 10. Juni 2008, S. 30 ff.).

⁷⁰ Weitere einheitliche Finanzierungsgrundsätze für die Bemessung der Grundbeiträge stellen die Festlegung massgeblicher Beitragskategorien nach Disziplinen und Fachbereichen, ihre Gewichtung sowie die maximale Studiendauer dar (Art. 11 Abs. 2 Bst. d).

- Der andere wichtige Pfeiler der Finanzplanung sind die von der Hochschulkonferenz (in der Versammlungsform der Plenarversammlung) festzulegenden *Referenzkosten*: Sie bilden die Grundlage für die Festlegung der Grundfinanzierung durch Bund und Kantone (Grundbeiträge und interkantonale Beiträge). Dabei werden in einem *ersten Schritt* die nach Disziplinen und Fachbereichen ausgewiesenen Durchschnittskosten pro Studentin oder Student aufgrund der Kostenrechnungen der Hochschulen ermittelt (Art. 42 Abs. 2 Bst. d; 44 Abs. 2)⁷¹. Der Hochschulkonferenz steht es frei, bei der Ermittlung der Durchschnittskosten offensichtliche «Ausreisser» nicht zu berücksichtigen. Der Finanzbericht SBF/BBT kommt zum Ergebnis, dass die Kostenrechnungen der Hochschulen – mit Ausnahme des Bereichs Medizin, wo mit Schätzungen gearbeitet wird – ein geeignetes Instrument darstellen, um als zuverlässige Grundlage für die Berechnung der Referenzkosten zu dienen⁷². Die Durchschnittskosten werden in einem *zweiten Schritt* so korrigiert, dass damit die Kosten einer guten Lehre mit der dazu erforderlichen Forschung sichergestellt werden können. Diese Korrektur erfolgt insbesondere mit dem sogenannten Standardisierungsfaktor Forschung (Abs. 3). Die Korrektur erfolgt auch vor dem Hintergrund der festzulegenden Prioritäten und hochschulübergreifenden Massnahmen und der erwähnten finanziellen Planungsvorgaben. Den Referenzkosten kommen – wie den finanziellen Planungsvorgaben – ergänzend auch Steuerungsfunktionen zu: Durch die Höhe des Standardisierungsfaktors Forschung kann die Hochschulkonferenz innerhalb des erwähnten Rahmens auch strategisch orientierte Impulse geben und bestimmte Fakultätsgruppen oder Fachbereiche besonders hervorheben. Zum andern hat die Hochschulkonferenz mit dem Standardisierungsfaktor Forschung ein Instrument in der Hand, um dem Differenzierungsgebot nachzukommen (Art. 44 Abs. 3 zweiter Satz). Angesichts der unterschiedlichen Zielsetzungen und der teilweise unterschiedlichen Bedürfnisse von universitären Hochschulen und Fachhochschulen und der einzelnen Fachbereiche und Disziplinen werden unterschiedliche Forschungszuschläge zur Anwendung kommen: Diese tragen dem unterschiedlichen Anteil Forschung und auch den unterschiedlichen Lehr- und Betreuungsformen von universitären Hochschulen und Fachhochschulen Rechnung.
- Gute Betreuungsverhältnisse sind wichtig. Es lässt sich aber nur beschränkt ein genereller Zusammenhang zwischen Betreuungsverhältnis und Bildungsqualität feststellen⁷³. Ein optimales Betreuungsverhältnis ist zudem nur schwer zu definieren und in hohem Masse von den Bedürfnissen der Disziplin bzw. des Fachbereichs abhängig. Auf den Standardisierungsfaktor Betreuungszuschlag wird deshalb verzichtet. Referenzkosten setzen auch mittelbare Anreize für das Verhalten der Hochschulen selbst: Hochschulen, deren Kosten klar oberhalb der festgelegten Referenzkosten liegen, werden ihre Kosten zu optimieren versuchen. Die Offenlegung der einzelnen Kostenrechnungen wird Hochschulen zudem veranlassen, Aufwand und Leis-

⁷¹ SBF/BBT, Finanzbericht vom 10. Juni 2008 Bericht über die finanziellen Grundsätze des neuen Hochschulgesetzes und deren Auswirkungen, S. 17 ff.

⁷² SBF/BBT, Finanzbericht vom 10. Juni 2008 Bericht über die finanziellen Grundsätze des neuen Hochschulgesetzes und deren Auswirkungen, S. 17 ff.

⁷³ SBF/BBT, Finanzbericht vom 10. Juni 2008, S. 42 ff.

tung kritisch zu beurteilen und die notwendigen Anpassungen im eigenen Haus oder unter sich vorzunehmen (Portfolio-Bereinigung). Die Plenarversammlung ist verpflichtet, die festgelegten Referenzkosten periodisch zu überprüfen (Art. 44 Abs. 4). Damit sollen die tatsächliche Wirkung dieses Koordinationsinstruments überwacht (in der Regel nach jeder Planungsperiode) und im Fall einer Nichterreichung der Ziele frühzeitig die notwendigen Massnahmen getroffen werden können.

2.5.7 Finanzierung

Grundsätze der gemeinsamen Finanzierung

Die Finanzierung des Hochschulbereichs ist neu in die *Gesamtkoordination* des schweizerischen Hochschulwesens durch Bund und Kantone eingebettet, im Besonderen in die gesamtschweizerische hochschulpolitische Planung und Aufgabenteilung (Art. 36 Abs. 2 Bst. c; 42 Abs. 2 Bst. f)⁷⁴. Das Gesetz legt dabei in Verbindung mit den gemeinsamen Zielen eine Reihe von Grundsätzen fest, die Bund und Kantone im Rahmen der gemeinsamen Koordination in der Hochschulkonferenz beachten müssen:

- Der Bund stellt zusammen mit den Kantonen sicher, dass die öffentliche Hand für den gesamten Hochschulbereich ausreichende öffentliche Mittel für eine Lehre und Forschung von hoher Qualität bereitstellt (Art. 41 Abs. 1; Art. 3 Bst. a).
- Der Bund beteiligt sich mit den Kantonen an der Finanzierung der Hochschulen und anderer Institutionen des Hochschulbereichs und wendet dabei einheitliche Finanzierungsgrundsätze an (Art. 41 Abs. 2).
- Die Beiträge der öffentlichen Hand sollen wirtschaftlich und wirksam verwendet werden (Art. 41 Abs. 3; Art. 3 Bst. g).
- Die Hochschulen müssen sich um angemessene Drittmittel bemühen (Art. 41 Abs. 4; Art. 3 Bst. b und g).

Die Grundsätze der Finanzierung werden insbesondere über die gemeinsame *Finanzplanung* und die in diesem Rahmen festzulegenden *Referenzkosten* (vgl. Ziff. 2.5.6), die Einführung *fixer Beitragssätze des Bundes* für dessen Beteiligung am jeweiligen Gesamtbetrag der Referenzkosten und die *stärker leistungsorientiert ausgestalteten Bundesbeiträge* umgesetzt.

Weiterführung der unterschiedlichen Finanzierungsquellen

Der neue Erlass führt zu keinen Änderungen der unterschiedlichen Finanzierungsquellen im Hochschulbereich. Er konzentriert und harmonisiert die heute im UFG und FHSG festgelegten Bestimmungen über die *Beiträge des Bundes an die kantonalen Hochschulen und anderen Institutionen des Hochschulbereichs* (ohne Pädagogische Hochschulen) in einem einzigen Bundesgesetz. Die unterschiedlichen Finanzierungsquellen (Träger, Bund, Kantone und Drittmittel) haben sich bewährt und sind eine Stärke des schweizerischen Hochschulsystems. Sie tragen zur Förderung

⁷⁴ Bericht WBK-N, Bildungsrahmenartikel, (BBl 2005 5479 5526); St. Galler Kommentar zu Art. 63a, Rz. 25.

des Wettbewerbs unter den Hochschulen bei und bewahren die Hochschulen vor einer einseitigen Abhängigkeit von einem einzigen Geldgeber⁷⁵:

- Die Finanzierung der kantonalen Hochschulen (ohne Pädagogische Hochschulen) erfolgt heute durch fünf verschiedene Finanzierungsquellen: die Trägerbeiträge, die Beiträge des Bundes gemäss UFG⁷⁶ und FHSG⁷⁷, die Beiträge der Kantone gestützt auf die Interkantonale Universitätsvereinbarung vom 20. Februar 1997⁷⁸ und auf die Interkantonale Fachhochschulvereinbarung vom 12. Juni 2003⁷⁹, die kompetitiven Forschungsbeiträge des Bundes (SNF, KTI und EU-Forschungsrahmenprogramme) und die übrigen Drittmittel (private Mittel).
- Die Pädagogischen Hochschulen werden durch die jeweiligen Trägerbeiträge, die Beiträge der Kantone, gestützt auf die Interkantonale Fachhochschulvereinbarung vom 12. Juni 2003 (FHV)⁸⁰, und Drittmittel finanziert.
- Die ETH und die anderen eidgenössischen Institutionen des Hochschulbereichs werden durch die Trägerbeiträge, die kompetitiven Forschungsbeiträge des Bundes (SNF, KTI und EU-Forschungsrahmenprogramme) sowie die anderen Drittmittel (private Mittel) finanziert.

Sicherstellung der Grundfinanzierung: Fixe Beitragssätze des Bundes für dessen Beteiligung am jeweiligen Gesamtbetrag der Referenzkosten

Die Sicherstellung der Grundfinanzierung gehört zu den wichtigen Anliegen des neuen Bundesgesetzes. Der Bund übernimmt neu *fixe Beitragssätze*, mit denen er sich am jeweiligen Gesamtbetrag der Referenzkosten bei kantonalen Universitäten und Fachhochschulen (Art. 50) beteiligt. Damit werden im Bereich der *Grundfinanzierung* der Hochschulen bundesseitig erstmals gebundene Ausgaben geschaffen.⁸¹ Seitens des Bundes wird die mittelfristige Finanzierungssicherheit im Hochschulbereich damit bedeutend verstärkt. Die bundesseitige Bindung unterstreicht auch die Bedeutung der Übernahme der Referenzkosten durch die Kantone als Ausgangswerte für die interkantonalen Konkordatsbeiträge, die ebenfalls gebunden sind. Nur wenn die von den Kantonen festzulegenden Konkordatsbeiträge sich *im Grundsatz* ebenfalls auf die Referenzkosten stützen, kann der Anspruch an den verfassungsrechtlichen Gesamtkoordinationsansatz eingelöst werden. Der Bundesrat erwartet deshalb von den Kantonen, dass die Ausgestaltung der Höhe der Konkordatsbeiträge auf der Basis der gemeinsam festgelegten Referenzkosten erfolgt. Die unterschiedlichen Beitragssätze von 20 % und 30 % tragen dem erwähnten *Differenzierungsgebot* Rechnung, d.h. den unterschiedlichen Zielsetzungen von Universitäten und Fachhochschulen, insbesondere in Bezug auf die Leistungsaufträge in Lehre und Forschung. Heute trägt der Bund über die Betriebsbeiträge bei den Fachhochschulen knapp 30 %, bei den universitären Hochschulen über die Grundbeiträge knapp 20 % der Betriebskosten (ohne Drittmittel)⁸². Gesamthaft, d.h. einschliesslich

⁷⁵ HFKG-Begleitbericht zur Vernehmlassung vom 12. September 2007, S. 9, SBF/BBT, Finanzbericht, S. 2 (<http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1504/Finanzbericht.pdf>).

⁷⁶ SR 414.20

⁷⁷ SR 414.71

⁷⁸ SR-EDK 3.1

⁷⁹ SR-EDK 3.3

⁸⁰ SR-EDK 3.3

⁸¹ St. Galler Kommentar zu Art. 63a, Rz. 29.

⁸² SBF/BBT, Finanzbericht vom 10. Juni 2008, S. 36.

der Beiträge aus der Forschungsförderung, deckt der Bund bei beiden Hochschultypen ungefähr den gleichen Anteil, nämlich knapp einen Viertel der Betriebsaufwendungen (vgl. Anhang 1, Tabelle Finanzierung nach Geldgeber)⁸³. Mit den unterschiedlichen Beitragssätzen, mit denen der Bund sich am jeweiligen Gesamtbetrag der Referenzkosten beteiligt, unterstreicht und unterstützt er die Wichtigkeit und Beibehaltung der unterschiedlichen Hochschulprofile. Die universitären Hochschulen werden auch in Zukunft wesentlich mehr (Bundes-)Mittel aufgrund ihrer *Forschungsaktivitäten* über die Forschungsförderung erhalten als die Fachhochschulen, während der höhere Anteil des Bundes bei den Grundbeiträgen für die Fachhochschulen ihren hohen Anteil an Aufwendungen in der *Lehre* besonders berücksichtigt. So beträgt der Anteil Lehre an den Betriebskosten der universitären Hochschulen weniger als 40 % und jener der Forschung dafür etwa 50 %, während bei den Fachhochschulen der Anteil Lehre rund 70 % und jener der Forschung knapp 15 % beträgt (vgl. Anhang 1, Tabelle Verteilung der Betriebskosten UH und FH auf die einzelnen Leistungen)⁸⁴. Im Rahmen des erstmals auf der Grundlage des neuen Gesetzes ermittelten Finanzbedarfs und der entsprechenden Festlegung des Gesamtbetrags des Bundes an der Grundfinanzierung muss sichergestellt werden, dass es zu keinem Ausgabensprung für den Bund kommt (vgl. dazu ausführlich Ziff. 2.5.9).

Einheitliche, stärker leistungs- und resultatorientierte Bundesbeiträge

Nach bisherigem Recht erhalten die kantonalen Fachhochschulen Bundesbeiträge in Form von Betriebsbeiträgen und Bauinvestitionsbeiträgen, die kantonalen universitären Hochschulen in Form von Grundbeiträgen, Bauinvestitionsbeiträgen und projektgebundenen Beiträgen⁸⁵. Neu erhalten beitragsberechtignte kantonale universitäre Hochschulen und Fachhochschulen oder andere Institutionen des Hochschulbereichs Finanzhilfen einheitlich in Form von Grundbeiträgen, projektgebundenen Beiträgen sowie Bauinvestitions- und -nutzungsbeiträgen (Art. 47 Abs. 1 Bst. b). Neu können auch die ETH und andere eidgenössische Institutionen des Hochschulbereichs sowie Pädagogische Hochschulen Finanzhilfen aus der Kategorie *projektgebundene Beiträge* erhalten (Art. 2 Abs. 3 und 47 Abs. 2). Die Ausweitung dieser Beitragskategorie auf ETH und PH soll die Zusammenarbeit unter allen Hochschulen verstärken und verdeutlicht die Bedeutung dieser Beitragskategorie für die gesamtschweizerische Koordination des Hochschulbereichs. Beiträge für Pädagogische Hochschulen bleiben auf typenübergreifende Projekte mit universitären Hochschulen oder Fachhochschulen beschränkt.

Die erwähnten Beitragskategorien sind *stärker leistungs- und resultatorientiert* ausgestaltet als bisher:

- Der jährliche Gesamtbetrag der *Grundbeiträge* wird den Beitragsberechtigten «zur Hauptsache entsprechend ihren Leistungen in Lehre und Forschung ausgerichtet» (Art. 51 Abs. 1). Dabei fallen neben vorwiegend aufwandorientierten Kriterien⁸⁶ auch stark leistungs- und resultatorientierte Kriterien

⁸³ SBF/BBT, Finanzbericht vom 10. Juni 2008, S. 37 f.

⁸⁴ SBF/BBT, Finanzbericht vom 10. Juni 2008, S. 36, 38 f.

⁸⁵ Vgl. dazu Art. 18 FHSG und Art. 13 Abs. 1 UFG.

⁸⁶ Dazu gehören die Anzahl Studierender (Bst. a) sowie die Zugehörigkeit der Studierenden zu bestimmten Disziplinen oder Fachbereichen (Bst. e) bzw. der Anteil ausländischer Studierender an der Gesamtzahl der an Schweizer Hochschulen studierenden Ausländerinnen und Ausländer (Abs. 4).

in Betracht: Anzahl Studienabschlüsse (Bst. b), durchschnittliche Studiendauer (Bst. c) und Betreuungsverhältnisse (Bst. d). Die Kriterien sind so zu wählen und zu kombinieren, dass sie zur Verwirklichung der gemeinsamen Ziele gemäss Artikel 3 des Gesetzes beitragen (Art. 51 Abs. 5). Dazu gehören neben dem eigentlichen Ziel einer Finanzierung nach einheitlichen und leistungsorientierten Grundsätzen (Art. 3 Bst. g) zum Beispiel die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für eine Lehre und Forschung von hoher Qualität (Bst. a), die Förderung der Profilbildung und des Wettbewerbs unter den Hochschulen (Bst. b) und die Förderung der Bildung von Schwerpunkten und der Konzentration von Angeboten (Bst. c). Für die Bemessung des Anteils Forschung werden gemäss Artikel 51 Absatz 3 ausschliesslich leistungsorientierte Kriterien berücksichtigt, nämlich die eigentlichen Forschungsleistungen (Bst. a) und die Akquisition von Drittmitteln (Bst. b).

- Die *Bauinvestitionsbeiträge* werden – für universitäre Hochschulen neu – um sogenannte *Baunutzungsbeiträge* erweitert (Art. 54). Damit können kostengünstigere und variablere Varianten wie langjährige Mieten und Kooperationen mit Privaten (PPP-Lösungen) unterstützt werden. Die Gesuchstellerin muss in jedem Fall darlegen, dass ihr Vorhaben die im Ergebnis wirtschaftlichste Variante darstellt, d.h. den indizierten Zweck mit einem möglichst geringen finanziellen Aufwand erreicht. Bei den Bauinvestitionsbeiträgen wurde zudem die Untergrenze von förderungswürdigen Bauvorhaben auf 5 Millionen Franken heraufgesetzt.⁸⁷ Sowohl Bauinvestitionen wie Baunutzungen müssen zudem die Erfordernisse der Aufgabenteilung und der Zusammenarbeit unter den Hochschulen erfüllen (Art. 55 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 Bst. c). Diesen Voraussetzungen kommt ebenfalls eine wichtige Steuerungsfunktion zu. Sie verwesentlichen das Instrument der Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge und stellen sicher, dass keine Beiträge an Vorhaben ausgerichtet werden, die dem Zweck und den Zielen entsprechender Beschlüsse und Vorgaben der Hochschulkonferenz widersprechen.
- Die Ausrichtung von *projektgebundenen Beiträgen* wird deutlicher an Aufgaben von gesamtschweizerischer hochschulpolitischer Bedeutung angeknüpft (Art. 59 Abs. 2): Dazu gehören neben der Bildung von Kompetenzzentren von nationaler oder regionaler Bedeutung, die Verwirklichung von international herausragenden Programmen, die Profilbildung und Aufgabenteilung unter Hochschulen, die Förderung der Mehrsprachigkeit, die Förderung der Chancengleichheit und tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann (vgl. zur gegenwärtigen Situation Ziff. 1.3.2) sowie die Förderung der nachhaltigen Entwicklung zum Wohle heutiger wie auch zukünftiger Generationen. Projektgebundene Beiträge werden zudem auf der Basis von Leistungsvereinbarungen ausgerichtet, in denen die zu erreichenden Ziele, die Formen der Ergebniskontrolle und allenfalls auch finanzielle Sanktionen bei Nichterreichung der Ziele festgehalten werden (Art. 61 Abs. 2). Damit soll die Wirkung der Beiträge erhöht werden.

⁸⁷ Nach bisherigem Recht begründeten bei den Fachhochschulen Bauvorhaben ab 300 000 Franken, bei den universitären Hochschulen ab 3 Millionen Franken einen Anspruch auf Bauinvestitionsbeiträge.

2.5.8 **Sicherstellung eines abgestimmten und geordneten Übergangs**

Der Übergang vom UFG und FHSG zum neuen Gesetz muss abgestimmt und geordnet erfolgen. Die Einrichtung der gemeinsamen Organe und die Festlegung der gemeinsamen Ziele bedürfen neben der Inkraftsetzung des Gesetzes auch des Abschlusses des Hochschulkonkordats und der Zusammenarbeitsvereinbarung. Für das Funktionieren der gemeinsamen Koordination sind zudem eine Reihe wichtiger Vorgaben (Kostenrechnungen, Entwicklungs- und Finanzplanungen der Hochschulen etc.), Beschlüsse der Hochschulkonferenz (z.B. finanzielle Planungsvorgaben und Referenzkosten) und ein bundesrätlicher Ausführungserlass notwendig. Um die notwendige Abstimmung sicherzustellen, ermöglicht das Gesetz deshalb eine befristete Etappierung der Inkraftsetzung und die Weitergeltung des bisherigen Rechts (Art. 80). Übergangsregelungen sind überdies auch in Bezug auf die finanziellen Folgen des neuen Gesetzes notwendig. Damit es bei der erstmaligen Festlegung der Beiträge des Bundes aufgrund der fixen Beitragssätze (Art. 50) im Vergleich zum bisherigen Recht nicht zu einem *Ausgabensprung* für den Bund kommt, sieht das Gesetz ausdrücklich vor, dass der Bundesrat in einem solchen Fall im Rahmen der ersten BFI-Botschaft der Bundesversammlung gleichzeitig auch eine Anpassung der Beitragssätze vorschlägt (Art. 72). Spiegelbildlich dazu schafft das Gesetz auch die Möglichkeit einer Abfederung für jene kantonalen Hochschulen, für welche die neuen leistungsorientierteren Finanzierungsregelungen beim Übergang zu erheblich weniger Grundbeiträgen führen. Das Gesetz ermöglicht zu diesem Zweck befristet die Ausrichtung sogenannter Kohäsionsbeiträge (Art. 74).

2.6 **Abstimmung von Aufgaben und Finanzen**

Aufgaben und Finanzen sind aufeinander abgestimmt. Neu sollen Bund und Kantone gemeinsam für die Koordination des gesamtschweizerischen Hochschulbereichs sorgen. Das neue Grundkonzept der gemeinsamen Koordination und der Gewährleistung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen verbessert im Ergebnis die Rahmenbedingungen für einen wettbewerbsfähigen und koordinierten gesamtschweizerischen Hochschulbereich von hoher Qualität. Die Vorlage soll zu einem transparenteren, stärker abgestimmten und effizienteren Einsatz der öffentlichen Finanzmittel von Bund *und* Kantonen führen. Der Bund nimmt im Rahmen dieser gemeinsamen Koordination eine wichtige Stellung ein. Er leitet die Hochschulkonferenz, und seine Stimme ist für das Zustandekommen der wichtigsten Entscheide notwendig. Stellung und Aufgaben des Bundes stehen in einem *vernünftigen Verhältnis zu seinem finanziellen Anteil* an der Grundfinanzierung der kantonalen Universitäten und Fachhochschulen. Die Vorlage soll bundesseitig beim Systemwechsel zu keinem Mehraufwand führen. Auch am bisherigen Verhältnis der Aufteilung der Kosten für die Grundfinanzierung zwischen Bund und Kantonen wird im Ergebnis nichts geändert.

2.7

Regelung des Hochschulbereiches in andern europäischen Staaten: Übersicht über einige wichtige Tendenzen

Finanzierungsinstrumente und -mechanismen

Der Bundesrat hat im Bericht zum Postulat Fetz die Finanzierungsinstrumente und -mechanismen in drei europäischen Ländern, in denen in den letzten Jahren neue Finanzierungsmodelle eingeführt wurden, untersucht (Deutschland, Grossbritannien und Niederlande).⁸⁸

Bei der Finanzierung der Hochschulsysteme der besagten Länder kommen je nach Zielsetzung verschiedene Mechanismen zum Zug. Aus dem Bericht des Bundesrates können insbesondere folgende Schlussfolgerungen gezogen werden:

- *Verstärkte Budgetverantwortung der Hochschulen:* In den letzten 20 Jahren konnte bei allen untersuchten Hochschulsystemen beobachtet werden, dass die staatlichen Vorgaben über die Verwendung der Hochschulbudgets gelockert wurden. Es wurden Globalbudgets eingeführt, um eine grössere Freiheit bei der Verwendung der Gelder zu ermöglichen. Gleichzeitig wurden Indikatorensysteme aufgebaut, um die Effizienz zu fördern und die durch Globalbudgets gewonnene Freiheit zu kontrollieren. Die Tendenz der Verschiebung hin zu einer indikatorengestützten Finanzierung konnte in allen untersuchten Ländern festgestellt werden.
- *Indikatorenbasierte Finanzierung:* In den drei Ländern kommt eine *Mischung aus traditioneller, aus input- und aus outputbasierter Finanzierung* zur Anwendung. Ein bedeutender Teil der Grundbeiträge für Lehre und Forschung wird anhand von Input-Indikatoren gewährt. Mit Ausnahme der Niederlande kommen Output-Indikatoren bei der Finanzierung der Lehre nur in sehr beschränktem Ausmass zur Anwendung. Meist beruht die Finanzierung der Lehre auf Formeln; in den untersuchten Ländern wird überall die Anzahl der Studierenden berücksichtigt.

Die Untersuchung der Finanzierungsmodelle in den verschiedenen Ländern hat gezeigt, dass kein Finanzierungsmechanismus besonders hervorsticht. Jedes Instrument bietet spezifische Vor- und Nachteile. Allen gemeinsam ist lediglich, dass die Finanzierung auf einer *Kombination* von Input- und Output-Indikatoren basiert.

Wandel der Hochschulleitungen

Unter dem Einfluss der Arbeiten der OECD und anderer internationaler Organisationen wie der European University Association (EUA) hat die Struktur der Hochschulleitung in zahlreichen Ländern in den letzten beiden Jahrzehnten einen grossen Umbruch erfahren und befindet sich weiterhin in starker Veränderung⁸⁹. Eine der Grundideen der Reformen bezweckt, dass möglichst viele Entscheide an den Hochschulen selbst gefällt werden. Die Stärkung der Eigenverantwortung und der Professionalisierung der Hochschulen in den Bereichen Finanzen, des Personals und der Festlegung der strategischen Ziele führt zu einer tiefgreifenden Änderung in der Funktion und Struktur der Hochschulleitungen. Eine Konsequenz dieser Entwick-

⁸⁸ Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 01.3534 Fetz (http://www.sbf.admin.ch/htm/dokumentation/publikationen/sbf/bfi2008/Rapport_Fetz_de_070315.pdf).

⁸⁹ Vgl. dazu OECD, Tertiary Education for the Knowledge Society, 2008.

lung ist, dass in manchen Ländern Hochschulräte mit Vertretern der Politik, Wissenschaft, Gesellschaft und Arbeitswelt eine Aufsichtsfunktion und teilweise abschließende Entscheidungskompetenzen übernehmen, welche früher direkt vom Staat wahrgenommen wurden. Gleichzeitig wurden die Kompetenzen der Rektorin oder des Rektors erheblich ausgeweitet. Dies bedeutet aber nicht, dass der Staat auf eine Steuerung der Hochschulen verzichtet. Sie erfolgt heute jedoch über Zielvereinbarungen, zielorientierte Ausgestaltung der Finanzierung und über die Unterstellung der Hochschulen unter eine Qualitätskontrolle.

Akkreditierung und Qualitätssicherung⁹⁰

Zu den wichtigen Neuerungen der internationalen Hochschulpolitik gehört auch, dass die Finanzierung der Hochschulen vielfach von qualitätssichernden und -fördernden Massnahmen abhängig gemacht wird (zum Beispiel Akkreditierung, Evaluation oder Quality Audits). Im Rahmen des Bolognaprozesses haben alle beteiligten Länder die Verpflichtung übernommen, solche Massnahmen zu treffen.

In den OECD-Ländern gelangen alle diese Verfahren zur Anwendung. Entsprechend den unterschiedlichen Hochschultraditionen in den einzelnen Ländern haben sie jedoch ein unterschiedliches Gewicht. Nicht selten gibt es eine Kombination der verschiedenen Verfahren.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich – auch wenn die Situation international sich noch im Fluss befindet – klar bestimmte Tendenzen abzeichnen:

- Akkreditierungen müssen durch staatlich unabhängige Organe erfolgen.
- Akkreditierungsorgane werden in gewissen Fällen auch über die Landesgrenze hinaus tätig.
- Anstelle der Programmakkreditierung tritt vermehrt eine institutionelle Überprüfung der Hochschulen. Flächendeckende Programmakkreditierungen erwiesen sich als zu aufwendig. Sie schränken zudem die Autonomie der Hochschulen ein.
- In praktisch allen Ländern wird die Finanzierung der Hochschulen vom Nachweis qualitätssichernder Massnahmen abhängig gemacht.

Diese Ausführungen legen den Schluss nahe, dass die mit dieser Vorlage vorgeschlagenen Lösungen bezüglich Akkreditierung und Qualitätssicherung an den Hochschulen grundsätzlich im Einklang mit den internationalen Entwicklungen stehen.

Die Diversifizierung des Hochschulbereichs: Die Entwicklung praxisorientierter berufsbezogener Ausbildungen auf Hochschulstufe in andern Ländern

Bis in die 1960er-Jahre bestand der Hochschulbereich weitgehend aus Universitäten. Die Anpassung der Hochschulsysteme an die Bedürfnisse von Gesellschaft und Wirtschaft, aber auch die Kapazitätsgrenzen der Universitäten angesichts der steigenden Studierendenzahlen führten dazu, dass sich der Hochschulbereich überall stark diversifizierte. In zahlreichen Ländern entstand ein neuer Typ von Hochschulen bzw. Hochschulausbildungen, die stark praxisorientiert sind. Diese haben gemeinsam, dass sie in einer relativ kurzen Zeit von zwei bis drei Jahren eine auf

⁹⁰ Zu einzelnen Ländern siehe ausführlich Anhang 2.

hohem Niveau stehende, spezialisierte, die konkreten Bedürfnisse der lokalen und regionalen Wirtschaft berücksichtigende berufsbezogene Ausbildung vermitteln.

Entsprechende Fachhochschulausbildungen oder vergleichbare Ausbildungen auf Hochschulstufe kennen heute insbesondere Österreich, Deutschland, England, Niederlande, Norwegen, Frankreich, Finnland, Schweden, Irland, Belgien und Portugal.

2.8 Umsetzung

Die Umsetzung des in der Bundesverfassung verankerten Grundkonzepts und der im Bundesgesetz geregelten Koordination bedarf – wie bereits erwähnt – einer *Zusammenarbeitsvereinbarung* zwischen dem Bund und den Kantonen sowie eines *Hochschulkonkordats* zwischen den Kantonen (vgl. dazu ausführlich Ziff. 2.5.1). Die Zusammenarbeitsvereinbarung hat insbesondere für die Festlegung der gemeinsamen Ziele, die Einrichtung der gemeinsamen Organe und die Übertragung der entsprechenden Zuständigkeiten konstitutive Wirkung. Im Hochschulkonkordat müssen kantonsseitig die Grundlagen für die Übertragung der Zuständigkeiten auf die gemeinsamen Organe geschaffen sowie das Vertretungsrecht der Kantone im Hochschulrat geregelt werden. Die bestehenden Konkordate im Hochschulbereich, die die interkantonale Finanzierung regeln (IUV und FHV), werden weitergeführt. Nach dem Erlass von einheitlichen Finanzierungsgrundsätzen durch die Hochschulkonferenz werden die Kantone diese soweit notwendig anpassen und eine Zusammenlegung bzw. Integration ins Hochschulkonkordat prüfen.

Eine wichtige Rolle in der Umsetzung spielen auch die *gemeinsamen Organe*: Während die *Hochschulkonferenz* als strategisch-politisches Organ für die gesamtschweizerische Koordination zuständig ist (rechtsetzende, exekutive und konsultative Aufgaben), übernimmt die *Rektorenkonferenz* der Hochschulen einerseits wichtige vorbereitende Aufgaben für die gesamtschweizerische Koordination von Bund und Kantonen, andererseits eigentliche Koordinationsaufgaben zwischen den Hochschulen. Der neue *Akkreditierungsrat nimmt zusammen mit seiner Akkreditierungsagentur* Kernaufgaben im Bereich der Qualitätssicherung und Akkreditierung wahr.

Bei der Umsetzung kommt auch der beim Bund angesiedelten *Geschäftsführungsstelle* der Hochschulkonferenz eine wichtige Rolle zu. Sie muss die Geschäfte der Hochschulkonferenz in enger Zusammenarbeit mit der EDK vorbereiten.

Im Rahmen einer *Bundesratsverordnung* werden wichtige Bereiche wie die Zusammenarbeit mit den anderen von Hochschulfragen betroffenen Departementen, die Vertretung des Bundes in der Hochschulkonferenz, die Bemessungsgrundlagen für die Subventionierung, die Gleichwertigkeiten ausländischer Diplome und die Titelumwandlungen im Fachhochschulbereich geregelt werden.

2.9 Würdigung der Gesamtvorlage

Der Bericht der WBK-N zur neuen Verfassung führt aus, dass im Mittelpunkt der Verfassungsrevision nicht eine Neuverteilung der Aufgaben von Bund und Kantonen im Bildungsbereich, sondern eine *Stärkung der Zusammenarbeit* von

Bund und Kantonen stand⁹¹. Dies trifft auch für den Hochschulbereich zu. Der neue Hochschulartikel und damit auch der Gesetzesentwurf verfolgen keine grundlegende Änderung der Hochschulpolitik von Bund und Kantonen, vielmehr beschränken sie sich auf eine *Optimierung* durch eine Fortentwicklung der bisherigen Anstrengungen. Komplexe Systeme wie die Hochschuleinrichtungen lassen sich, wie alle bisherigen Erfahrungen zeigen, nur schrittweise reformieren. Abrupte grundlegende Änderungen führen praktisch immer zu grossen Verwerfungen, die kaum steuerbar sind und vielfach das bisher Erreichte in Frage stellen.

Der vorliegende Gesetzesentwurf setzt – zusammen mit den anderen dafür notwendigen Rechtserlassen – die durch die neue Bildungsverfassung und den Hochschulartikel vorgegebenen klaren *Mindestziele der Harmonisierung und Koordination* insbesondere für die Bereiche der Studienstrukturen und Übergänge, der Finanzierungsgrundsätze und der Aufgabenteilung in den besonders kostenintensiven Bereichen um. Mit den Vorschriften über die Qualitätssicherung und Akkreditierung und der Einrichtung der entsprechenden für alle Hochschulinstitutionen zuständigen gemeinsamen Organe und Verfahren schafft das Gesetz ferner die Voraussetzung für die in Artikel 61a Absatz 1 BV geforderte hohe Qualität und Durchlässigkeit des Hochschulraumes Schweiz, für die Bund und Kantone gemeinsam zu sorgen haben. Hochschulpolitisch werden damit in wichtigen Bereichen für alle Hochschulen einheitliche Rahmenbedingungen geschaffen mit dem Ziel, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Hochschule, aber auch des Hochschulraumes Schweiz insgesamt zu stärken. Bei der *verstärkten gesamtschweizerischen Koordination* des Hochschulsystems kommt dem Bund eine besondere Verantwortung zu: Er leitet die gemeinsamen Koordinationstätigkeiten von Bund und Kantonen, und die massgeblichen Beschlüsse bedürfen seiner ausdrücklichen Zustimmung.

So sehr eine bessere Koordination des Hochschulraumes Schweiz, gerade auch von den eidgenössischen Räten, in den letzten Jahrzehnten immer wieder angemahnt wurde, so schwierig erwies sich in der Praxis die Umsetzung dieses im Grundsatz unbestrittenen Postulates. Alle Versuche, die Koordinationskompetenzen des Bundes im Hochschulbereich einseitig zu erweitern, sind in der Praxis gescheitert. Wir erinnern beispielsweise an den 1973 abgelehnten Hochschulartikel⁹² oder das 1978 abgelehnte Hochschulförderungsgesetz⁹³. Die Bildungsverfassung mit dem neuen Hochschulartikel und dessen Umsetzung im vorgelegten Gesetzesentwurf sind deshalb als eine bewusste *Alternative zu einer stärkeren Zentralisierung* des Hochschulwesens zu verstehen, indem sie die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen bei der Koordination des Hochschulwesens in den Vordergrund stellen. Sie beschränken sich bewusst auf einige wenige, aber zentrale Anliegen.

Die Vorlage wurde wie auch die Bildungsverfassung in einer *konstruktiven Zusammenarbeit mit den Kantonen* erarbeitet. Damit sind wichtige Voraussetzungen geschaffen worden für eine erfolgreiche Umsetzung des hier vorgeschlagenen Konzeptes.

Der Gesetzesentwurf setzt damit bewusst auf eine Weiterentwicklung und Optimierung der bisherigen Politik, die zu einem Hochschulsystem geführt hat, das international beachtete Leistungen in Lehre und Forschung hervorbringt. Dabei verdient insbesondere die Tatsache Erwähnung, dass Spitzenleistungen nicht nur durch eine

⁹¹ Bericht WBK-N, Bildungsrahmenartikel, (BBl 2005 5479), Ziff. 5.3, 5514.

⁹² BBl 1972 I 375

⁹³ BBl 1978 II 365

einzelne Institution erbracht werden, sondern von einer grossen Zahl von qualitativ hoch stehenden Hochschulen.

Grundlegende Änderungen, wie sie von einzelnen Kreisen verlangt werden, zum Beispiel die Forderung nach einem selektiven Aufnahmeverfahren für die Studierenden durch die Hochschulen selbst nach dem Vorbild angelsächsischer Länder, würden tiefgreifende Folgen für das ganze Bildungssystem, namentlich für die Sekundarstufe II, einschliesslich der Berufsbildung haben. Dafür gibt es weder einen gesellschaftlichen noch einen bildungspolitischen Konsens. Dasselbe gilt für eine substanzielle Beteiligung der Studierenden an den Studienkosten. Dies wäre nur im Rahmen einer umfassenden Neuregelung des Stipendienwesens denkbar. Entsprechende Ansätze sind bisher aus unterschiedlichen Gründen nicht zum Ziele gelangt. Alle Vergleiche zeigen, dass in kaum einem andern europäischen Land der Anteil der Studierenden, die staatliche Förderbeiträge erhalten, so tief ist wie in der Schweiz. Während in den Niederlanden 83 % der Studierenden auf eine staatliche Unterstützung zählen können, sind es in der Schweiz gerade 16 %⁹⁴. Die sich hier stellenden Fragen bedürfen noch einer vertieften Diskussion und können nicht im Rahmen dieser Vorlage abschliessend gelöst werden.

2.10 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Wir beantragen, folgende parlamentarische Vorstösse abzuschreiben:

2007 P 07.3478 Akkreditierung und Qualitätssicherung schweizerischer Universitäten (Po Markwalder Bär)

Der Bundesrat wird beauftragt, die Vor- und Nachteile der Monopolstruktur im Akkreditierungs- und Qualitätswesen der schweizerischen Universitäten darzulegen sowie Alternativen aufzuzeigen.

Mit den Erläuterungen zu den Gesetzesartikeln 22–23 und 27–35 wird den Anliegen der Postulantin Rechnung getragen.

2006 P 06.3613 Umwelt- und Nachhaltigkeitsmanagement an Universitäten, Fachhochschulen und Berufsschulen (Po Markwalder Bär)

Der Bundesrat wird gebeten zu prüfen, das Umwelt- und Nachhaltigkeitsmanagement von Universitäten, Fachhochschulen und Berufsschulen im Rahmen der Akkreditierungs- und Qualitätssicherungsverfahren zu fördern.

Die Nachhaltigkeit bei der Aufgabenerfüllung wird im Rahmen der institutionellen Akkreditierung geprüft (Art. 30) und damit gestärkt und indirekt gefördert.

2006 M 06.3408 Bildung und Forschung. Für eine echte Zusammenarbeit zwischen Bund-Kantonen (Mo Fraktion FDP)

Der Bundesrat wird unter anderem aufgefordert, das Parlament darüber zu informieren, wie Bund und Kantone den Verfassungsauftrag zu erfüllen gedenken, wonach sie gemeinsam für den Bildungsraum Schweiz verantwortlich sind. Weiter soll er dafür sorgen, dass die Bundesmittel im Bereich Bildung und Forschung nicht zu einem Rückzug der Kantone in diesem Bereich führen.

⁹⁴ Vgl. Eurostudent III 2005–2008.

Die mit der Motion geforderte Erfüllung des Verfassungsauftrags ist mit dem vorliegenden HFKG vollzogen. Die Finanzierung der Hochschulen durch Bund und Kantone ist fester Bestandteil der Gesamtkoordination, womit das Anliegen der Motion erfüllt wird.

2006 M 05.3381 Ein Departement für Bildung, Forschung und Innovation (Mo Riklin)

2006 M 05.3380 Ein Departement für Bildung, Forschung und Innovation (Mo Randegger)

2006 M 05.3379 Ein Departement für Bildung, Forschung und Innovation (Mo Widmer)

2006 M 05.3378 Ein Departement für Bildung, Forschung und Innovation (Mo Pfister Theophil)

Der Bundesrat wird eingeladen, die Reorganisation des Bildungs-, Forschungs- und Technologiebereiches konsequent weiterzuführen und den gesamten Bereich in einem Departement zu vereinen.

Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 21. Mai 2008 beschlossen, die Regierungstätigkeit mit der geltenden Gliederung der Departemente bzw. ihrer bisherigen Zusammensetzung weiterzuführen. Er gelangte zum Schluss, dass eine Reform der departementalen Gliederung keinen entscheidenden Mehrwert zu schaffen vermag. Die neue Regelung trägt diesem Beschluss Rechnung, indem sie dem Bundesrat die Kompetenz einräumt, das zuständige Mitglied in der Hochschulkonferenz zu bezeichnen und die Stellvertretung zu regeln.

2006 M 05.3360 Ein Departement für Bildung, Forschung und Innovation (Mo Bürgi)

Der Bundesrat wird eingeladen, die Reorganisation des Bildungs-, Forschungs- und Technologiebereiches konsequent weiterzuführen und den gesamten Bereich in einem Departement zu vereinen.

Siehe Antwort zu den Mo 05.3378–05.3381.

2004 P 04.3601 Hochschulfinanzierung (Po Riklin)

Der Bundesrat wird aufgefordert zu prüfen, wie bei der Ausgestaltung des zukünftigen Finanzierungsmodells für die Hochschulen verstärkt qualitative Aspekte berücksichtigt und die Hochschulen nicht lediglich durch Pro-Kopf-Beiträge pro Studierende unterstützt werden können.

Mit dem vorliegenden Finanzmodell und seinen Kriterien wird dem Anliegen der Postulantin Rechnung getragen.

2004 M 04.3506 Hochschulfinanzierung. Portfoliobereinigung unter teuren Fächern (Mo Bürgi)

Der Bundesrat wird beauftragt, die Gewährung von Hochschulbeiträgen von einer materiell verstärkten Zusammenarbeit der Hochschulen abhängig zu machen. Insbesondere hat er die Bedingung zu stellen, dass teure Fächer an einzelnen Standorten konzentriert werden und entsprechende Portfoliobereinigungen stattfinden.

Mit dem HFKG erhält die Hochschulkonferenz die Kompetenz, in kostenintensiven Bereichen eine Arbeitsteilung zu beschliessen. Die Auszahlung der Bundesbeiträge kann von der Umsetzung der beschlossenen Arbeitsteilung abhängig gemacht werden. Das Anliegen der Motion wird erfüllt.

2004 M 04.3484 Hochschulfinanzierung. Portfoliobereinigung unter teuren Fächern (Mo Randegger)

Der Bundesrat wird beauftragt, die Gewährung von Hochschulbeiträgen von einer materiell verstärkten Zusammenarbeit der Hochschulen abhängig zu machen. Insbesondere hat er die Bedingung zu stellen, dass teure Fächer an einzelnen Standorten konzentriert werden und entsprechende Portfoliobereinigungen stattfinden.

Siehe Antwort zu 2004 M 04.3506.

2005 M 04.3206 Finanzierung der ausländischen Studentinnen und Studenten an Hochschulen (Mo Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur NR [03.437])

Der Bundesrat wird aufgefordert, im Rahmen des künftigen Hochschulgesetzes dem Parlament einen Entwurf zu einer Gesetzesbestimmung über die Bundesfinanzierung ausländischer Studierender an kantonalen Hochschulen und an Fachhochschulen vorzulegen und im Einvernehmen mit den Kantonen einen gerechten und anreizfördernden Finanzierungsmodus vorzuschlagen sowie die nötigen Bundesbeiträge vorzusehen.

Das Finanzierungsmodell beinhaltet verschiedene Bemessungskriterien, darunter fällt unter anderem die Anzahl Studierender, die auch die Anzahl von ausländischen Studierenden beinhaltet.

2003 P 03.3518 Hilfe für die Restrukturierung der Hochschulen (Po [Berger]-Leumann)

Der Bundesrat wird gebeten, sicherzustellen, dass die Projektbeiträge hoch genug sind, um für die Lancierung wichtiger Projekte zur Zusammenarbeit von Universitäten, Fachhochschulen und ETH einen Anreiz zu schaffen.

Die projektgebundenen Beiträge werden als zentrales Finanzierungsinstrument für Aufgaben von gesamtschweizerischer hochschulpolitischer Bedeutung weitergeführt und richten sich im Sinne eines gesamtschweizerischen Hochschulraums an alle Hochschultypen.

2003 P 03.3185 Bildungs-, Forschungs- und Technologiestandort. «Neues Denken» (Po Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur NR [02.089])

Der Bundesrat wird beauftragt, zusammen mit den Kantonen und weiteren Betroffenen mittels eines «Runden Tisches» eine gemeinsame BFT-Gesprächsbasis zu schaffen und eine Vision für einen exzellenten und effizient strukturierten Standort in den Bereichen Bildung, Forschung, Entwicklung sowie Wissens- und Technologietransfer zu entwickeln; dabei ist insbesondere dem Hochschulstandort Schweiz Beachtung zu schenken.

Das vorliegende HFKG ist das Resultat einer langjährigen intensiven und konstruktiven Zusammenarbeit mit den Kantonen und verschiedenen Partnern aus dem Hochschulbereich und schafft die gesetzliche Grundlage dafür, dass Bund und

Kantone weiterhin gemeinsam für einen koordinierten gesamtschweizerischen Hochschulraum von hoher Qualität sorgen. Das Postulat ist erfüllt.

2003 P 03.3182 Einheitliche Umsetzung von Kooperationsprojekten
(Postulat Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur
NR [02.089])

Der Bundesrat wird ersucht, im Rahmen der Erarbeitung des Hochschulrahmengesetzes, das für die Zeit nach Auslaufen des Universitätsförderungsgesetzes am 31.12.2007 in Aussicht gestellt wurde, sicherzustellen, dass das Instrument der projektgebundenen Beiträge für alle Hochschulen (kantonale Universitäten, ETH, Fachhochschulen) eingeführt wird.

Die Forderung nach einem gemeinsamen Instrument der projektgebundenen Beiträge für alle Hochschultypen ist mit dem Einbezug der ETH und der PH (Art. 2 Abs. 3 und 47 Abs. 2) erfüllt.

2001 P 01.3568 Wissensgesellschaft Schweiz (Po Langenberger und
2001 P 01.3546 Po Freisinnig-demokratische Fraktion)

Der Bundesrat wird unter anderem beauftragt, mit dem HFKG die Voraussetzung und die nötigen Instrumente unter gleichzeitiger Respektierung bzw. Stärkung der Autonomie der Hochschulen zu schaffen, um gemeinsam mit den Kantonen für einen qualitativ hochstehenden und wettbewerbsfähigen und koordinierten gesamtschweizerischen Hochschulbereich zu sorgen.

Die Postulate werden mit der Vorlage voll und ganz erfüllt.

2001 P 01.3490 Autonome Hochschule Schweiz (Po Kofmel)

Der Bundesrat soll im Zusammenhang mit der Erarbeitung der Bildungs-, Forschungs- und Technologiebotschaft 2004–2007 (BFT-Botschaft) zu vorgeschlagenen Punkten Massnahmen und im Kompetenzbereich des Bundes allfällige Gesetzesänderungen vorlegen.

Die Anliegen des Postulanten wurden geprüft und bei der Erarbeitung der Vorlage berücksichtigt.

3 Erläuterungen der Gesetzesbestimmungen

Titel

Der Titel des Gesetzesentwurfs verdeutlicht die beiden wichtigsten Regelungsinhalte des Gesetzesentwurfs: zum einen die Regelung der *gemeinsamen Koordination von Bund und Kantonen im Hochschulbereich* (1.–7. und 9.–11. Kapitel), zum andern die *Förderung*, d.h. die bundesseitige finanzielle Unterstützung der kantonalen Hochschulen und Hochschulinstitutionen (8. Kapitel).

Ingress

Der Ingress verweist auf Artikel 63a BV, den Hochschulartikel der Bundesverfassung, auf den sich der Gesetzesentwurf zur Hauptsache stützt. Ergänzend dazu werden die verfassungsrechtlichen Bestimmungen des Bundes zur Förderung von Forschung und Innovation (Art. 64 Abs. 2), zur Förderung der interkantonalen Harmonisierung der Ausbildungsbeiträge und Festlegung von Grundsätzen für die

Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen (Art. 66 Abs. 1 BV) sowie zum Erlass von Vorschriften über die Ausübung privatwirtschaftlicher Tätigkeiten (Art. 95 Abs. 1 BV) genannt. Damit werden Bestimmungen abgestützt, die nicht eindeutig durch den Hochschulartikel abgedeckt sind. Es sind dies: die Ziele und Kompetenzen, die einen Bezug zur Forschung haben (vgl. Art. 3 Bst. b und d und 13 Bst. f), die Kompetenzdelegation an die Hochschulkonferenz zum Erlass von Empfehlungen über die Erhebung von Studiengebühren und über die Gewährung von Stipendien und Darlehen durch die Kantone (Art. 11 Abs. 2 Bst. f), die beschränkte Akkreditierungspflicht privater Hochschulinstitutionen (Art. 2 Abs. 4 i.V.m. den Art. 62 und 63) sowie die Ziele und Kompetenzdelegationen im Bereich der Regelung des Verhältnisses zwischen öffentlichen und privaten Anbietern von Weiterbildungen im Hochschulbereich und von Ausbildungen im Bereich der höheren Berufsbildung (vgl. Art. 3 Bst. i und 12 Abs. 3 Bst. a Ziff. 4).

1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen (Art. 1–5)

Art. 1 Zweck und Gegenstand

Absatz 1 umschreibt den Hauptzweck des Gesetzesentwurfs, nämlich die Schaffung eines wettbewerbsfähigen und koordinierten Hochschulraums Schweiz von hoher Qualität⁹⁵. Damit wird klar zum Ausdruck gebracht, dass es bei diesem Gesetz um den gesamtschweizerischen Hochschulbereich geht und nicht um die Regelung der einzelnen Hochschule, die Sache der Trägergemeinwesen ist. Aus dieser auf das gesamte Hochschulsystem bezogenen Zwecksetzung ergeben sich gleichzeitig auch die wichtigsten Ziele des gemeinsamen Handelns von Bund und Kantonen, die in Artikel 3 in verschiedenen Ausprägungen konkretisiert werden. *Absatz 2* hält fest, welche Gegenstände das Gesetz für die Erreichung dieser Zielsetzung regelt. Die Grundstruktur und der wesentliche Inhalt des Gesetzes sind damit vorgezeichnet. Gleichzeitig verdeutlicht diese Grundstruktur auch die Kennzeichnung des Hochschulraumes Schweiz, wie er im Wesentlichen durch Artikel 63a BV vorgegeben ist. Dieser Hochschulraum Schweiz muss heute auch verstanden werden als Teil eines europäischen und weltweiten Hochschulraumes. Hohe Qualität und Wettbewerbsfähigkeit haben sich deshalb auch an internationalen Vergleichsmaßstäben zu messen.

Art. 2 Geltungsbereich

Das Gesetz gilt nach *Absatz 1* für alle Hochschulen und alle anderen Institutionen des Hochschulbereichs von Bund und Kantonen. Damit sind im Sinne von Artikel 63a BV sämtliche öffentlichen Hochschulinstitutionen von Bund und Kantonen gemeint. *Absatz 2* hält fest, dass das Gesetz auf zwei Grundtypen von Hochschulen basiert. Der Begriff «Hochschulen» umfasst einerseits die universitären Hochschulen, d.h. die kantonalen Universitäten und die beiden bundeseigenen ETH, andererseits die kantonalen Fachhochschulen und die kantonalen Pädagogischen Hochschulen. Mit dieser Aufzählung bildet das Gesetz die heutige Hochschullandschaft ab, ohne eine eigentliche Typendefinition vorzunehmen (siehe Ziff. 2.5.1). Es wird jedoch Sache der Plenarversammlung sein, die prägenden Merkmale der beiden Hochschultypen festzulegen, unter Vorbehalt der bereits vom Gesetz vorgegebenen

⁹⁵ Zum Begriff Hochschulraum Schweiz vgl. St. Galler BV-Kommentar, Art. 63a, Rz. 5 ff.

Grundsätze über die Zulassung und im Bereich der Fachhochschulen auch über die Studiengestaltung. Auf diese Weise trägt das Gesetz dem verfassungsrechtlich festgelegten *Differenzierungsgebot* Rechnung (Art. 63a Abs. 2 zweiter Satz BV; vgl. auch Art. 5 Abs. 1; 24 ff.; 30 Abs. 2; 36 Abs. 1; 44 Abs. 3; 48 Abs. 2; 50; 51 Abs. 5 Bst. b). In *Absatz 3* wird der Geltungsbereich für die ETH (ETHZ, ETHL) und die anderen eidgenössischen Institutionen des Hochschulbereichs (Eidg. Hochschulinstitut für Berufsbildung [EHB], Eidgenössische Hochschule für Sport Magglingen [EHSM]) präzisiert: Für diese gelten sämtliche Bestimmungen dieses Gesetzes über die gemeinsame Koordination, mit Ausnahme der Bestimmungen über die Bundesfinanzhilfen in Form von Grundbeiträgen und von Bauinvestitions- und -nutzungsbeiträgen; hingegen gelten die projektgebundenen Beiträge, die für Aufgaben von gesamtschweizerischer hochschulpolitischer Bedeutung ausgerichtet werden (Art. 58), auch für diese Bundesinstitutionen. Die Bundesfinanzierung der eidgenössischen Hochschulinstitutionen wird abschliessend über die jeweiligen Trägererlasse geregelt (vgl. insbs. ETH-Gesetz⁹⁶ und Berufsbildungsgesetz⁹⁷). *Absatz 4* erweitert den Geltungsbereich eines Teils des Gesetzes auch auf private Institutionen des Hochschulbereichs. Diese unterstehen den Bestimmungen über die Qualitätssicherung und Akkreditierung (5. Kapitel) sowie über den Bezeichnungs- und Titelschutz (9. Kapitel). Im Ergebnis werden damit private Institutionen, die die Bezeichnung Universität, Fachhochschule oder Pädagogische Hochschule oder Verbindungen damit führen wollen, verpflichtet, sich vom Schweizerischen Akkreditierungsrat institutionell akkreditieren zu lassen. Damit ist auch klargestellt, dass mit einer Unterstellung bzw. institutionellen Akkreditierung keine Beitragsberechtigung der privaten Hochschulen verbunden ist.

Art. 3 Ziele

Es handelt sich um die wichtigsten Ziele des Hochschulraumes Schweiz, die von Bund und Kantonen im Rahmen der gemeinsamen Zusammenarbeit verfolgt werden, d.h. über die Wahrnehmung der Koordinationskompetenzen durch die gemeinsamen Organe, insbesondere der Hochschulkonferenz (vgl. Ziff. 2.5.2). Die Ziele stehen daher auch im Zusammenhang mit den Kompetenzen der gemeinsamen Organe (Art. 11 Abs. 2 und 12 Abs. 3). Es ist davon auszugehen, dass das Hochschulkonkordat, und gestützt darauf die Zusammenarbeitsvereinbarung (Art. 6 und 3 E-ZSAV), die gleichen Ziele formulieren werden. Der Zielkatalog konkretisiert die in Artikel 1 Absatz 1 abgeleitete generelle Zwecksetzung. Am Grad der Verwirklichung dieser hochschulpolitischen Ziele soll das Gelingen des Hochschulraumes Schweiz gemessen werden. Die Auslegung und Konkretisierung der gemeinsamen Ziele liegt in der Kompetenz der gemeinsamen Organe, insbesondere der Hochschulkonferenz. Aus den einzelnen Zielsetzungen lassen sich einerseits keine direkten Entscheidungskompetenzen der gemeinsamen Organe und andererseits auch keine Rechtsansprüche von Hochschulen ableiten. Es ergeben sich daraus hingegen wichtige Leitlinien für das gemeinsame Handeln, so mit der Beschränkung auf die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für eine Lehre und Forschung von hoher Qualität (*Bst. a*) oder mit der Konzentration auf die Förderung der Profilbildung und der Wettbewerbsfähigkeit unter den Hochschulen (*Bst. b*), mit der Schwerpunktbildung und Konzentration von Angeboten (*Bst. c*) wie mit der Forderung nach möglichst

⁹⁶ Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen, SR 414.110.

⁹⁷ Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Berufsbildung, SR 412.10.

hoher Kohärenz in der Hochschul-, Forschungs- und Innovationspolitik von Bund und Kantonen (*Bst. d*). Diese Ziele wiederum haben einen direkten Bezug zur Ausrichtung der gesamtschweizerischen hochschulpolitischen Planung (Art. 36 Abs. 1). 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 (*Bst. i*). Schliesslich ergeben sich weitere Ziele (*Bst. f–h*) unmittelbar aus den subsidiären Bundeskompetenzen von Artikel 63a Absätze 3 und 5 BV.

Art. 4 Aufgaben und Kompetenzen des Bundes im Hochschulbereich

Die Bestimmung dient der Klarstellung der *verschiedenen Rollen* des Bundes im Hochschulbereich. *Absatz 1* überträgt dem Bund die Leitung der gemeinsamen Koordination. Der Bund soll damit die Ausgestaltung des Hochschulraums Schweiz massgeblich initiieren und mitbestimmen können. Diese umfassende Führungsrolle des Bundes, die in Artikel 63a Absatz 4 ihre Grundlage hat⁹⁸, wird insbesondere durch seine Mitwirkungspflicht für das Zustandekommen von Entscheiden im Rahmen der Hochschulkonferenz konkretisiert (vgl. Art. 17 Abs. 2 Bst. b und 18 Abs. 2 Bst. b). Auch leitet das zuständige Mitglied des Bundesrates die Hochschulkonferenz (Art. 14 Abs. 2), und ihm zugeordnet ist auch deren Geschäftsführung (Art. 15). *Absatz 2* konkretisiert die verfassungsrechtlich vorgesehene finanzielle Unterstützungspflicht des Bundes (Art. 63a Abs. 2 BV). Die ausführlichen Bestimmungen über die Voraussetzungen für die Ausrichtung von Bundesbeiträgen an kantonale Hochschulen und Hochschulinstitutionen finden sich in Artikel 45. *Absatz 3* verdeutlicht die Aufgaben des Bundes als Träger der ETH und anderer eidgenössischer Hochschulinstitutionen und stellt klar, dass die Trägererlasse deren Führung und Finanzierung regeln. Damit wird auch der Regelungsbereich dieses Gesetzes klar abgegrenzt (vgl. Ziff. 2.5.1: Trägerzuständigkeit und –verantwortung bleiben unberührt). *Absatz 4* ermöglicht dem Bund, im Unterschied zur Errichtung neuer Hochschulinstitutionen, die einer gesetzlichen Grundlage bedürfen, mit der Zustimmung, d.h. auf Gesuch des Trägers, die ganze oder teilweise Übernahme von Hochschulinstitutionen mittels einer Verordnung der Bundesversammlung. Verordnungen der Bundesversammlung unterstehen nicht dem fakultativen Referendum (Art. 163 Abs. 1 und 141 BV). Übernahmen müssen in jedem Fall dem Hochschulrat zur Stellungnahme unterbreitet werden. Damit wird verdeutlicht, dass die Übernahme einer gemeinsamen Abstimmung bedarf (vgl. zur Errichtung neuer Hochschulen und zur Beitragsberechtigung Art. 46 Abs. 2 HFKG; Art. 7 Bst. h E-ZSAV). *Absatz 5* erinnert insbesondere an die Rolle des Bundes im Bereich der wissenschaftlichen Forschung und Innovation: Die Förderung der wissenschaftlichen Forschung und Innovation (Art. 64 BV), aber auch die Unterstützung nationaler und internationaler Bildungsprogramme, erfolgt über die jeweiligen Spezialerlasse, wie z.B. das Forschungsgesetz⁹⁹ (inkl. Forschungsrahmenprogramme der EU) oder das Bundesgesetz über die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Bildung, Berufsbildung, der Jugend und der Mobilitätsförderung¹⁰⁰.

⁹⁸ Bericht WBK-N, Bildungsrahmenartikel, (BBl 2005 5479 5529).

⁹⁹ Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über die Forschung (SR 420.1).

¹⁰⁰ Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Bildung, Berufsbildung, der Jugend und der Mobilitätsförderung, SR 414.51.

Art. 5 Grundsätze der Aufgabenerfüllung

Es handelt sich bei diesen Grundsätzen um durchgezogene Leitplanken für die Gestaltung des Hochschulraumes. *Absatz 1* konkretisiert das verfassungsrechtlich im Gleichbehandlungsgebot (Art. 63a Abs. 3 zweiter Satz BV) vorgezeichnete *Differenzierungsgebot*: Der Bund soll bei der Erfüllung seiner Aufgaben auf die Besonderheiten (Aufgaben, Studiengestaltung, Zulassungsvoraussetzungen, Qualitätssicherung, Finanzierung etc.) von universitären Hochschulen, Fachhochschulen, Pädagogischen Hochschulen, aber auch anderen Institutionen des Hochschulbereichs Rücksicht nehmen (vgl. Erläuterung zu Art. 2 sowie Ziff. 2.5.1 und 2.5.6). Das Gesetz wiederholt diese für die Aufgabenerfüllung im gemeinsamen Hochschulraum zentrale Pflicht zur Rücksichtnahme an mehreren Stellen (vgl. auch Art. 30 Abs. 2; 36 Abs. 1; 44 Abs. 3; 51 Abs. 5). Ebenso nimmt *Absatz 2* die verfassungsrechtlich verankerte Pflicht zur Rücksichtnahme auf die Autonomie der Hochschulen und ihrer Trägerschaften (Art. 63a Abs. 3 zweiter Satz) auf, ergänzt um die Pflicht zur Rücksichtnahme auf die Lehr- und Forschungsfreiheit (Art. 20 BV; zur Bedeutung der Hochschulautonomie vgl. Ausführungen in Ziff. 2.5.1 und 2.5.6). Das Gesetz verankert die Pflicht zur Rücksichtnahme ausdrücklich auch im Bereich der gesamtschweizerischen hochschulpolitischen Planung und Aufgabenteilung (Art. 36 Abs. 1).

2. Kapitel: Zusammenarbeitsvereinbarung (Art. 6)

Art. 6

Absatz 1 konkretisiert Artikel 63a Absatz 4 BV und bezeichnet die notwendigen bundes- und kantonsseitigen Rechtsgrundlagen für den Abschluss einer Zusammenarbeitsvereinbarung. Die *Absätze 2 und 3* verankern den wichtigsten Regelungsinhalt und gleichzeitig auch die wichtige *konstitutive Wirkung* der Zusammenarbeitsvereinbarung: Die Errichtung der gemeinsamen Organe und der ihnen zu übertragenden Zuständigkeiten. Aus Transparenzgründen wurde der Vorbehalt der Übertragung durch die Zusammenarbeitsvereinbarung in den Artikeln 11 Absatz 2 und 12 Absatz 3 (Kompetenzkataloge der Hochschulkonferenz) jeweils mit der Formulierung «kann ihr insbesondere folgende Zuständigkeiten übertragen» hervorgehoben; in anderen Bestimmungen, die entsprechende Aufgaben und Kompetenzen festlegen, mit der Formulierung «gestützt auf die Zusammenarbeitsvereinbarung» (Art. 8 Abs. 1; 9 Abs. 3; 21, 22 Abs. 2 und 3; 24 Abs. 2; 25 Abs. 2; 26 Abs. 3; 27 Abs. 4; 32 Abs. 1; 53 Abs. 3). Wo dieser Vorbehalt nicht steht, konkretisiert das Gesetz eine Aufgabe oder Kompetenz, die bereits in den Katalogen von Art. 11 Absatz 2 oder 12 Absatz 3 enthalten ist (vgl. z.B. Art. 30 Abs. 2), oder es regelt Grundsätze von Organisation und Verfahren, die es von sich aus festlegen kann (z.B. Art. 20 Abs. 2). Konstitutiv werden in der Zusammenarbeitsvereinbarung auch die gemeinsamen Ziele nach Artikel 3 verankert. *Absatz 4* bestimmt den übrigen Regelungsinhalt der Zusammenarbeitsvereinbarung. Die Bestimmung hebt hervor, dass die Zusammenarbeitsvereinbarung *subsidiär und ergänzend* zum Gesetz in bestimmten Bereichen Regelungen treffen kann: Der ZSAV-Entwurf – siehe Anhang 3 zu dieser Botschaft – beschränkt sich diesbezüglich auf die notwendigen organisatorischen Konkretisierungen. Die relativ eingehende Regelung des Hochschulraumes durch den Bundesgesetzgeber ist in Artikel 63a Absatz 4 zweiter Satz BV begründet, wonach das Gesetz die Zuständigkeiten bestimmt, die den gemeinsamen Orga-

nen übertragen werden können, und wonach es auch die Grundsätze von Organisation und Verfahren festzulegen hat. Damit ist der *beschränkte Regelungsspielraum* für die Zusammenarbeitsvereinbarung verfassungsrechtlich vorgezeichnet.¹⁰¹ Es ist jedoch angestrebt worden, das Gesetz auf die wichtigen und notwendigen Regelungen zu beschränken. *Absatz 5* regelt die Lösung möglicher Normenkonflikte zwischen Bundesgesetz und Zusammenarbeitsvereinbarung nach dem Grundsatz «lex superior derogat legi inferiori». Diese Klarstellung dient der Rechtssicherheit. Ähnliche Normkonflikte können sich zwischen Zusammenarbeitsvereinbarung oder rechtsetzenden Beschlüssen der Hochschulkonferenz einerseits und den Ausführungsbestimmungen des Bundesrates andererseits ergeben: In beiden Fällen gehen sowohl Zusammenarbeitsvereinbarung wie auch rechtsetzende Beschlüsse der Hochschulkonferenz einer Bundesratsverordnung vor.¹⁰² Die Abschlusskompetenz liegt gemäss *Absatz 6* bundesseitig beim Bundesrat. Kantonsseitig wird die Abschlusskompetenz im Hochschulkonkordat geregelt.

3. Kapitel: Gemeinsame Organe

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen (Art. 7–9)

Art. 7–9

Die Bestimmungen legen die durch die Zusammenarbeitsvereinbarung zu schaffenden gemeinsamen Organe von Bund und Kantonen fest (Art. 7) und regeln einige organisatorische Rahmenbedingungen. *Artikel 8 Absatz 1* unterstellt das Personal der gemeinsamen Organe dem Bundespersonalrecht¹⁰³ und dem Haftungsrecht des Bundes¹⁰⁴. Damit werden für das Personal dieser Organe gleichwertige organisatorische Rahmenbedingungen wie für das Bundespersonal geschaffen. Der Hochschulrat kann, soweit für die Aufgabenerfüllung erforderlich, Abweichungen vom Bundespersonalrecht (aber nicht vom Haftungsrecht) vorsehen. Denkbar wären abweichende Regelungen z.B. für im Ausland angestelltes Personal der Akkreditierungsagentur. *Absatz 2* unterstellt die gemeinsamen Organe dem Datenschutz- und Beschaffungsrecht des Bundes¹⁰⁵. Damit sollen zum einen der Schutz der Persönlichkeit und der Grundrechte von Personen, von denen Daten bearbeitet werden, garantiert, zum ändern die Grundsätze der Transparenz, des wirtschaftlichen Einsatzes öffentlicher Finanzmittel und der Gleichbehandlung von Anbieterinnen und Anbietern im Rahmen der Vergabe öffentlicher Aufträge durch die gemeinsamen Organe gewährleistet werden. Die gemeinsamen Organe werden aus Gründen der politischen Sensibilität und der ihnen übertragenen besonderen Aufgaben nicht dem Öffentlichkeitsgesetz unterstellt. Im Übrigen ergeben sich weitere besondere Regelungen oder Verweisungen aus den Organisationsreglementen der gemeinsamen Organe, die vom Hochschulrat zu genehmigen sind (vgl. Art. 20 Abs. 2, 22 Abs. 6 und 8). Soweit sich aus den Erlassen der gemeinsamen Organe nicht eine Sonderregelung ergibt, ist davon auszugehen, dass die entsprechende Bundesregelung

¹⁰¹ Bericht WBK-N, Bildungsrahmenartikel, (BBI 2005 5479 5528).

¹⁰² St. Galler BV-Kommentar Art. 63a, Rz. 41.

¹⁰³ Vgl. Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (SR 172.220.1) und Ausführungserlasse.

¹⁰⁴ Vgl. Verantwortlichkeitsgesetz vom 14. März 1958 (SR 170.32) und Ausführungserlasse.

¹⁰⁵ Vgl. Datenschutzgesetz vom 18. Juni 1992 (SR 235.1) und Ausführungserlasse sowie Bundesgesetz vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (SR 172.056.1) und entsprechende Ausführungserlasse.

analog Anwendung findet. Gemäss *Artikel 9* trägt der Bund die Kosten für die bei ihm liegende Geschäftsführung der Hochschulkonferenz. Sie umfassen die Personal- und Betriebskosten des entsprechenden Dienstes. Die übrigen Kosten der Hochschulkonferenz werden von Bund und Kantonen je zur Hälfte getragen. Dazu gehören Kosten wie z.B. die Tagungskosten der Hochschulkonferenz (Miete von Räumlichkeiten, Übernachtungskosten etc.), die Kosten für erteilte Aufträge (Gutachten, Berichte etc.) und die anfallenden Kosten für ständige und nicht-ständige Ausschüsse der Hochschulkonferenz. Die Kostentragung der anderen gemeinsamen Organe regelt die Plenarversammlung (Abs. 3).

2. Abschnitt: Schweizerische Hochschulkonferenz (Art. 10–19)

Art. 10 Stellung und Funktion

Die Schweizerische Hochschulkonferenz ist gemäss *Absatz 1* das oberste hochschulpolitische Organ der Schweiz. Ihr kommt eine herausragende Position in der schweizerischen Hochschullandschaft zu. Sie ist für die gesamtschweizerische Koordination der Tätigkeiten von Bund und Kantonen in der Steuerung des Hochschulbereichs zuständig. *Absatz 2* sieht vor, dass die Hochschulkonferenz als Plenarversammlung und als Hochschulrat tagt. Die Konstituierung als *Plenarversammlung* ergibt sich weitgehend aus *Artikel 63a Absatz 3 BV*, wonach Bund und Kantone gemeinsam für die Koordination und Gewährleistung der Qualitätssicherung sorgen. Da der Hochschulbereich alle Kantone – direkt oder indirekt – betrifft und heute alle Kantone zumindest Mitträger einer Hochschule, aber auch Mitglieder interkantonalen Finanzierungskonkordate sind, wäre es mit deren Rechtsstellung nicht vereinbar, wenn sie in der Hochschulkonferenz nur teilweise vertreten wären. Aus diesem Grund hätte ein Verzicht auf die Plenarversammlung fast notwendigerweise die Schaffung einer Versammlung der Hochschulkonkordatskantone mit analogen Kompetenzen zur Folge, in der der Bund jedoch nicht mehr vertreten wäre. Diese Doppelorganisation könnte die Stellung des Bundes schwächen, zu vermehrten Spannungen führen und die Verwirklichung der gemeinsamen Ziele im schweizerischen Hochschulbereich erschweren. Neben der Plenarversammlung ist die Versammlungsform des Hochschulrates vorgesehen, dem die Beschlussfassung über Geschäfte obliegt, die in erster Linie die Hauptaufgaben der Hochschulträger betreffen (*Art. 12 Abs. 3*). Zusätzlich stehen aber auch das Effizienzkriterium und die Einflussmöglichkeit der grösseren Hochschulträgerkantone im Vordergrund, die auch die Hauptlast der Finanzierung des Hochschulwesens zu tragen haben. Zahl und Art der Kompetenzen deuten darauf hin, dass der Hochschulrat deutlich häufiger tagen und die grössere Anzahl Geschäfte zu bewältigen haben wird als die Plenarversammlung.

Art. 11 Plenarversammlung

Gemäss *Absatz 1 Buchstabe a* wird bundesseitig «das vom Bundesrat bezeichnete zuständige Mitglied des Bundesrates» Einsitz nehmen. Die Regelung geht damit nicht (zwingend) von *einer* zuständigen Departementsvorsteherin oder *einem* zuständigen Departementsvorsteher aus und berücksichtigt damit die gegenwärtige Verteilung der Kompetenzen im Hochschulbereich auf zwei Departemente (EVD und EDI). Der Bundesrat hat jedoch das zuständige Mitglied zu bezeichnen

(Art. 12). Kantonsseitig sind gemäss *Absatz 1 Buchstabe b* sämtliche 26 Kantone durch je ein Regierungsmitglied in der Plenarversammlung vertreten. Die Plenarversammlung behandelt gemäss *Absatz 2* – vorbehaltlich der Übertragung durch die Zusammenarbeitsvereinbarung – Geschäfte, die die Rechte und Pflichten des Bundes und aller Kantone betreffen:

- Sie verfügt über *rechtsetzende und exekutive Zuständigkeiten* im Bereich der Hochschultypologie und Finanzierung: Festlegung von Merkmalen der Hochschultypen (*Bst. a*), Festlegung der finanziellen Planungsvorgaben (*Bst. b*), Festlegung der Referenzkosten (*Bst. c*) sowie der für die Bemessung der Grundbeiträge des Bundes und der Konkordatsbeiträge wichtigen Parameter wie Beitragskategorien nach Disziplinen etc. (*Bst. d*). Dabei beschränkt sich das Gesetz auf die Aufführung der wichtigsten rechtsetzenden Kompetenzen. Weitere Zuständigkeiten der Plenarversammlung können sich aus andern Bestimmungen dieses oder anderer Bundesgesetze oder aus der Zusammenarbeitsvereinbarung ergeben (so z.B. die Regelung der Kostentragung der anderen gemeinsamen Organe zwischen Bund und Kantonen [Art. 9 Abs. 3]).
- Darüber hinaus verfügt die Plenarversammlung über Zuständigkeiten *kon-sultativen oder empfehlenden Charakters*: Festlegung von Grundsätzen für die Bestimmung besonders kostenintensiver Bereiche (*Bst. e*), Stellungnahme zu den Berechnungsgrundlagen und Bemessungskriterien (Art. 51 Abs. 8 HFKG i.V.m. 7 Bst. d E-ZSAV), Stellungnahme zur Beitragsberechtigung und zur Errichtung neuer Hochschulinstitutionen (Art. 46 Abs. 2 HFKG; Art. 7 Bst. h E-ZSAV) und Empfehlungen zur Erhebung von Studiengebühren und Gewährung von Stipendien und Darlehen durch die Kantone (*Bst. f*). Eine weitergehende Zuständigkeit der Hochschulkonferenz in den beiden letzteren Bereichen wäre mit der gegebenen Verfassungslage nicht vereinbar. Zuständigkeiten, die sich aus der Stellung der Hochschulkonferenz als oberstem Organ implizit ergeben, sind der Regelung in der Zusammenarbeitsvereinbarung überlassen worden, so die Verabschiedung der Budgets und Genehmigung der Jahresrechnungen der gemeinsamen Organe (Art. 7 Bst. i E-ZSAV) und die Wahl der Vizepräsidentinnen und -präsidenten der Hochschulkonferenz (Art. 7 Bst. j E-ZSAV).

Art. 12 Hochschulrat

Der Hochschulrat setzt sich gemäss *Absatz 1* aus 15 Mitgliedern zusammen: Das vom Bundesrat bezeichnete Mitglied und 14 Mitglieder der Regierungen der Trägerkantone der Universitäten, Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen. Gemäss *Absatz 2* regelt das Hochschulkonkordat die kantonsseitige Zusammensetzung. Einem Kanton steht maximal ein Sitz zu. Der gegenwärtige Arbeitsentwurf zu einem Hochschulkonkordat sieht z.B. vor, dass alle Universitätskantone (GE, VD, FR, NE, BE, TI, LU, ZH, SG) über einen Sitz verfügen sollen, wobei für die Universität Basel nur einer der beiden Trägerkantone (BS oder BL) Einsitz in den Hochschulrat nehmen wird. Die Erziehungsdirektorinnen und -direktoren der Kantone Zürich, Bern und Tessin vertreten auch ihre jeweilige Fachhochschule (ZFH, BFH und SUPSI) und ihre Pädagogische Hochschule (PH-ZH, PH-BE und PH-TI), jene der Kantone Freiburg, St. Gallen und Waadt auch ihre Pädagogischen Hochschulen (PH-FR, PH-SG, PH-VD). Den Trägerschaften der vier Fachhochschulregionen und -konkordaten (FHNW, FHO, HES-SO, FHZ) stehen vier weitere Sitze zu. Mit

diesen vier Sitzen wären gleichzeitig auch jene Pädagogischen Hochschulen der Kantone in diesen Fachhochschulregionen vertreten, die noch nicht durch ein anderes Mitglied vertreten sind (PH-FHNW, PHZ, PH-TG, PH-SH, PH-GR, HEP-BEJUNE, PH-VS). Nach *Absatz 3* obliegt dem Hochschulrat die Beschlussfassung über jene Geschäfte, welche in erster Linie die Aufgaben der Hochschulträger betreffen. Auch hier beschränkt sich das Gesetz auf die Ausführung der wichtigsten Zuständigkeiten. Weitere Zuständigkeiten des Hochschulrates können sich aus andern Bestimmungen dieses oder anderer Bundesgesetze oder aus der Zusammenarbeitsvereinbarung ergeben:

- Der Hochschulrat hat zum einen eine Reihe von Kompetenzen zum Erlass *rechtsetzender Bestimmungen*, so in den Bereichen Studienstufen und Übergänge sowie Durchlässigkeit und Mobilität (*Bst. a Ziff. 1*), Zulassung zu und Studiengestaltung an Fachhochschulen (Art. 25 Abs. 2; 26 Abs. 3), Qualitätssicherung und Akkreditierung (*Bst. a Ziff. 2* und Art. 27 Abs. 4), Anerkennung von Abschlüssen (*Bst. a Ziff. 3*), Weiterbildung (*Bst. a Ziff. 4*), Gewährung fester Beiträge (Art. 53 Abs. 3) und Abweichungen vom Bundespersonalrecht (Art. 8 Abs. 1).
- Zum andern verfügt er über eine Reihe von *exekutiven Zuständigkeiten*: die Festlegung der gesamtschweizerischen hochschulpolitischen Planung und Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen (*Bst. c*), die Gewährung projektgebundener Beiträge (*Bst. d*), die Genehmigung der Organisationsreglemente der gemeinsamen Organe und des Gebührenreglements der Akkreditierungsagentur (Art. 20 Abs. 2, 22 Abs. 6 und 8 sowie 35 Abs. 2), Koordinationsaufgaben im Bereich der Zulassungsbeschränkungen zu einzelnen Studiengängen, wie beispielsweise zum Studium der Medizin (*Bst. e*), Wahl des Akkreditierungsrates und Einsetzung der Ausschüsse (Art. 22 Abs. 2 und 16 Abs. 1) sowie seine Oberaufsicht über die von ihm gewählten Organe (*Bst. f*).
- Schliesslich verfügt der Hochschulrat auch über Zuständigkeiten *konsultativen oder empfehlenden Charakters*: So in den Bereichen Zugang zu universitären Hochschulen und Pädagogischen Hochschulen (Art. 24 Abs. 2), Mitwirkungsrechte der Hochschulangehörigen (*Bst. b*), Prioritäten der Forschungsförderung des Bundes (Art. 8 Bst. h E-ZSAV), Übernahme bestehender Hochschulen durch den Bund (Art. 4 Abs. 4 HFKG; Art. 8 Bst. i E-ZSAV).

Art. 13 Teilnahme mit beratender Stimme

An den Sitzungen der Hochschulkonferenz in allen Versammlungsformen nehmen eine Reihe weiterer wichtiger Akteure der gesamtschweizerischen Hochschul- und Forschungspolitik mit *beratender Stimme* teil: Sie verfügen über ein Recht zur Teilnahme an den Sitzungen der Hochschulkonferenz, zur notwendigen Information über die Geschäfte der Hochschulkonferenz und zur Abgabe von Stellungnahmen oder Empfehlungen. Die Vertreterinnen oder Vertreter der Studierenden (*Bst. g*) werden von der gesamtschweizerischen Vertretung der Studierendenschaften bestimmt. Gemäss *Buchstabe i* kann die Hochschulkonferenz ad-hoc weitere Personen und Organisationen zur Teilnahme mit beratender Stimme einladen. Damit kann sie z.B. eine Vertretung des SNF oder der KTI, weitere Vertreterinnen und Vertreter der Bundesverwaltung, in- und ausländische Fachexpertinnen und -experten oder

unmittelbar betroffene Interessenvertreter für einzelne Traktanden zur Meinungsbildung und Entscheidungsfindung beziehen.

Art. 14 Präsidium

Die Hochschulkonferenz wird gemäss *Absatz 2* in beiden Versammlungsformen von dem vom Bundesrat *als zuständig bezeichneten* Mitglied der Landesregierung als Präsidentin oder Präsidenten der Hochschulkonferenz geleitet. Damit wird insbesondere dem Beschluss des Bundesrates vom 21. Mai 2008 Rechnung getragen, wonach die Regierungstätigkeit mit der geltenden Gliederung weiterzuführen sei. In Abweichung von der allgemeinen Stellvertretungsregelung nach Artikel 22 RVOG¹⁰⁶ kann der Bundesrat die Stellvertretung seines für den Hochschulbereich zuständigen Mitglieds besonders regeln, was – auf der Grundlage der heutigen Departementszuteilung – eine Stellvertretung des jeweils anderen für die Hochschulpolitik verantwortlichen Mitgliedes des Bundesrates erlaubt. Dem Präsidium gehören neben der Präsidentin oder dem Präsidenten auch zwei Vizepräsidentinnen oder -präsidenten an, die aus den Vertretern der Hochschulträgerkantone von der Plenarversammlung gewählt werden (Art. 7 Bst. j E-ZSAV). Sie wirken nach *Absatz 3* an der Leitung der Hochschulkonferenz mit. Das bedeutet, dass sie bei der Vorbereitung der Geschäfte, insbesondere bei der Festlegung der Traktanden, frühzeitig konsultiert und in die Meinungsbildung einbezogen werden. Die Regelung des Präsidioms der Hochschulkonferenz mit der gestärkten Führungsverantwortung des Bundesrates leitet sich aus der erwähnten Leitungsrolle des Bundes ab (Art. 4 Abs. 1). Neben der Leitung der Hochschulkonferenz pflegt das Präsidium gemäss *Absatz 4* die Kontakte zu den gesamtschweizerischen Bildungs- und Forschungsinstitutionen (z.B. SNF, KTI, Akademien etc.) sowie den gesamtschweizerischen Vertretungen der Hochschulangehörigen, wozu neben den Studierenden auch die Dozierenden, der Mittelbau und das administrative Personal gehören. Dazu müssen von den Organisationen aber auf gesamtschweizerischer Ebene Vertreterinnen oder Vertreter bezeichnet werden. Gedacht ist beispielsweise an eine «table ronde» zu wichtigen hochschul- und forschungspolitischen Fragen, wobei das Präsidium in der Auswahl der Teilnehmenden frei sein muss. *Absatz 5* verpflichtet schliesslich das Präsidium, bei der Vorbereitung «wichtiger Beschlüsse» der Hochschulkonferenz die interessierten Kreise zur Stellungnahme einzuladen. Die Bestimmung bezweckt – wie die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens, dessen Grundsätze analoge Anwendung finden – einerseits die Beteiligung interessierter Kreise an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung der Hochschulkonferenz, andererseits soll sie der Hochschulkonferenz auch Aufschluss über die sachliche Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz geben. Es liegt im Ermessen des Präsidioms zu entscheiden, welche «wichtigen Beschlüsse» und welche «interessierten Kreise» zur Stellungnahme eingeladen werden sollen. Dabei wird sie auch die erwähnte Möglichkeit zur Einladung von Personen oder Organisationen mit beratender Stimme an die Sitzungen der Hochschulkonferenz gebührend mitberücksichtigen.

Art. 15 Geschäftsführung und Zusammenarbeit

Als Ausfluss der wichtigen Rolle des Bundes im Rahmen der gemeinsamen Koordination ermächtigt *Absatz 1* den Bund auch zur Führung der Geschäfte der Hochschulkonferenz. Dabei geht es hauptsächlich um die Planung und Vorbereitung der

¹⁰⁶ SR 172.010

Sitzungen, die Vorbereitung der Traktanden, die Information und Unterstützung der Ausschüsse, die Kommunikation, die Koordination mit den anderen gemeinsamen Organen etc. Aufgrund der heutigen Verteilung der Zuständigkeiten im Hochschulbereich auf zwei Departemente ist es unumgänglich, dass dem Bundesrat die Kompetenz eingeräumt wird, «ein Departement» mit der Führung der Geschäfte zu beauftragen. Die Organisation und die konkrete Ausgestaltung der Zusammenarbeit der von Hochschulfragen betroffenen Departemente regelt der Bundesrat gemäss *Absatz 2* in einer Verordnung. Mit der hier getroffenen Regelung der Geschäftsführung entfällt die Notwendigkeit eines eigenen Sekretariates der Hochschulkonferenz, wie dies heute bei der Schweizerischen Universitätskonferenz der Fall ist. Hingegen ist die Pflicht zur Zusammenarbeit zwischen dem mit der Geschäftsführung beauftragten Departement und der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren nach *Absatz 3* von besonderer Bedeutung, damit eine reibungslose und koordinierte Vorbereitung der Geschäfte der Hochschulkonferenz sichergestellt ist.

Art. 16 Ausschüsse

Die Schaffung von Ausschüssen durch den Hochschulrat nach *Absatz 1* erlaubt zum einen die Behandlung fachlicher Fragestellungen, zum andern den grundsätzlichen Einbezug von Interessenvertreterinnen und -vertretern in die gemeinsame Koordination des Hochschulbereichs. Ausschüsse können hochschulpolitische Themen aus ihrer Perspektive heraus behandeln und Stellungnahmen zuhanden der Hochschulkonferenz verabschieden. Ein bereichsspezifischer ständiger Ausschuss für Fragen der Hochschulmedizin (*Bst. a*) drängt sich deshalb auf, weil es sich um einen kostenintensiven Teil der Hochschulpolitik mit Schnittstellen zur Gesundheitspolitik handelt. Es ist sinnvoll, im Hinblick auf eine abgestimmte und erfolgreiche Koordination in diesem Bereich einen ständigen Ausschuss zu schaffen, dem gemäss *Absatz 2* auch Personen angehören können, die nicht Vertreter der Hochschulkonferenz sind (z.B. Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren, Direktorin oder Direktor des Bundesamtes für Gesundheit). Mit dem *ständigen Ausschuss* aus Vertreterinnen und Vertretern der Organisationen der Arbeitswelt (*Abs. 1 Bst. b*) wird – in Berücksichtigung der Ergebnisse aus dem Vernehmlassungsverfahren (vgl. Ziff. 2.3.1) – sichergestellt, dass auch diese Kreise über laufende Entwicklungen im Hochschulbereich informiert sind, sich gegenseitig austauschen und ihre gemeinsamen Anliegen in den Entscheidungsprozess der Hochschulkonferenz einbringen können (*Informations-, Austausch- und Beratungsgremium*). Mit der Möglichkeit der Einrichtung weiterer ständiger und nichtständiger Ausschüsse erlaubt *Buchstabe c* der Hochschulkonferenz, bedarfsspezifisch auf neue Entwicklungen einzugehen. Die ständigen Ausschüsse sind durch ihre Präsidentinnen oder ihre Präsidenten mit beratender Stimme in der Hochschulkonferenz vertreten (*Art. 13 Bst. h*).

Art. 17 Entscheidverfahren in der Plenarversammlung

Das Zustandekommen eines Entscheides in der Plenarversammlung bedarf nach *Absatz 2* zum einen des qualifizierten Mehrs an Stimmen der anwesenden Mitglieder von Bund und Kantonen, zum andern der Stimme des Bundes. Mit der Mitwirkungspflicht des Bundes trägt das Gesetz der Führungsrolle des Bundes, seiner Gesamtverantwortung und seinem finanziellen Engagement im Hochschulraum Rechnung. Gleichzeitig soll die Regelung im Sinne des «check and balances» eine einseitige Interessenwahrung zwischen Bund und Kantonen verhindern. *Absatz 3* erlaubt Bund und Kantonen, in der Zusammenarbeitsvereinbarung für bestimmte

Entscheide ein einfacheres Entscheidungsverfahren vorzusehen. Gemäss Artikel 9 Absatz 1 E-ZSAV ist für Wahlen, Verfahrensbeschlüsse, Stellungnahmen und Empfehlungen das einfache Mehr der anwesenden Mitglieder vorgesehen¹⁰⁷; in Ausnahmefällen können Beschlüsse auf dem Zirkulationsweg erfolgen (Art. 9 Abs. 2 E-ZSAV).

Art. 18 Entscheidungsverfahren im Hochschulrat

Das Entscheidungsverfahren im Hochschulrat ist differenzierter als in der Plenarversammlung ausgestaltet. Es berücksichtigt gemäss *Absatz 1* zusätzlich auch die Studierendenzahlen der jeweiligen Vertreterinnen und Vertreter der Trägerkantone. Zu diesem Zweck erhalten die Vertreterinnen bzw. Vertreter der Trägerkantone eine bestimmte Anzahl (Abstimmungs-)Punkte gemäss ihren Studierendenzahlen. Die Gesamtpunktzahl und die Zuteilung der Abstimmungspunkte auf die 14 Vertreterinnen und Vertreter der Kantone werden vom Hochschulkonkordat festgelegt. Für das Zustandekommen von Beschlüssen bedarf es neben dem qualifizierten Mehr der anwesenden Mitglieder und der Zustimmung des Bundes gemäss *Absatz 2 Buchstabe c* zusätzlich auch des einfachen Mehrs an Punkten. Diese Regel gewichtet die Stimmkraft von Trägerkantonen entsprechend der Zahl ihrer Studierenden und trägt damit der Bedeutung der einzelnen Hochschule Rechnung. Sie schafft auf diese Weise einen angemessenen Ausgleich zwischen den Interessen von Bund und Hochschulkantonen wie auch zwischen den Interessen der grösseren und kleineren Hochschulkantone. Diese Regelung soll neben der einseitigen Interessenwahrung zwischen Bund und Kantonen zusätzlich auch eine unausgewogene Interessenwahrung unter den Kantonen verhindern. Die Handlungsfähigkeit der Hochschulkonferenz bleibt trotz des ausdifferenzierteren Verfahrens erhalten. *Absatz 3* sieht wie Artikel 17 Absatz 3 vor, dass die Zusammenarbeitsvereinbarung ein erleichtertes Entscheidungsverfahren, d.h. ein einfaches Mehr der anwesenden Mitglieder für Verfahrensbeschlüsse und Stellungnahmen vorsehen kann (vgl. Art. 9 Abs. 1 E-ZSAV)¹⁰⁸. In Ausnahmefällen können Beschlüsse auch auf dem Zirkulationsweg erfolgen (Art. 9 Abs. 2 E-ZSAV).

Art. 19 Einbezug der Bundesversammlung

In Ergänzung zu den allgemeinen Informationsrechten der zuständigen Informationskommissionen von Nationalrat und Ständerat gegenüber dem Bundesrat (Art. 150 ParlG) statuiert *Absatz 1* eine allgemeine Informationspflicht des Bundesrates bezüg-

¹⁰⁷ Dazu gehören insbesondere die Stellungnahme zu den Ausführungsbestimmungen und der Kombination und Gewichtung der Bemessungskriterien für die Grundbeiträge (Art. 7 Bst. d E-ZSAV), die Stellungnahme zur Errichtung neuer Hochschulinstitutionen und zur Beitragsberechtigung (Art. 46 Abs. 2 HFKG; Art. 7 Bst. h E-ZSAV), die Empfehlungen für die Erhebung von Studiengebühren und über die Gewährung von Stipendien und Darlehen durch die Kantone (Art. 11 Abs. 2 Bst. f HFKG), die Wahl der Vizepräsidentinnen oder -präsidenten der Hochschulkonferenz (Art. 7 Bst. j E-ZSAV) oder die Stellungnahme zur Festlegung der vierjährigen Beitragsperiode, zu den Erheblichkeitskriterien sowie zum Antrag des Bundesrates auf Anpassung der Beitragssätze (Art. 72 Abs. 3 HFKG).

¹⁰⁸ Dazu gehören die Stellungnahme zu den Prioritäten der Forschungsförderung des Bundes (Art. 8 Bst. h E-ZSAV), zur ganzen oder teilweisen Übernahme von Hochschulinstitutionen durch den Bund (Bst. i), zum Evaluationsbericht nach Art. 69 HFKG (Bst. j), zur Regelung über die anrechenbaren Aufwendungen für Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge (Bst. k), zur Aufnahme von Verhandlungen für die Ausarbeitung internationaler Verträge (Bst. l) und zu den Studienkreditpunkten und den besonderen Akkreditierungskriterien nach Art. 12 Abs. 3 und 24 Abs. 3 MedBG (Bst. m).

lich der «wichtigen Entwicklungen in der schweizerischen Hochschulpolitik». Angesichts der Tragweite der Geschäfte und Kompetenzen der Hochschulkonferenz wie auch im Interesse der Verlässlichkeit und sorgfältigen Vorbereitung der bildungspolitischen Entscheide der Bundesversammlung, vor allem im Bereich der Finanzierung, ist es von erheblicher politischer Bedeutung, dass die zuständigen Kommissionen (WBK-S und WBK-N) frühzeitig über wichtige Entwicklungen informiert werden und diese dazu eine Aussprache führen können. Dieser Einbezug der Bundesversammlung ist auch Ausfluss der Forderung nach einer stärkeren demokratischen Legitimierung der schweizerischen Hochschulpolitik. Es ist Sache des Hochschulkonkordates, analoge Regelungen auch für die kantonalen Parlamente vorzusehen. *Absatz 2* verpflichtet den Bundesrat ausdrücklich dazu, den parlamentarischen Kommissionen die gesamtschweizerische hochschulpolitische Planung und die *wichtigen Koordinationsentscheide* über die Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen der Hochschulkonferenz formell, in der Regel in Form eines Berichts, zur Kenntnis zu bringen. Das Gesetz sieht mit dem Evaluationsbericht in Artikel 69 eine weitere Informationspflicht des Bundesrates gegenüber dem Parlament vor.

3. Abschnitt: Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen (Art. 20–21)

Art. 20 Zusammensetzung und Organisation

Das zweite gemeinsame Organ von Bund und Kantonen setzt sich nach *Absatz 1* aus den Rektorinnen und Rektoren bzw. Präsidentinnen und Präsidenten der schweizerischen Hochschulen zusammen. Die ETH sind mit ihren Präsidentinnen oder Präsidenten vertreten. Die Rektorenkonferenz verfügt gemäss den *Absätzen 2 und 3* über eine weitgehende Organisations- und Finanzautonomie. Sie konstituiert, organisiert und führt sich selbst. Das Organisationsreglement, das Budget und die Jahresrechnung müssen aber von der Hochschulkonferenz genehmigt bzw. verabschiedet werden (Art. 7 Bst. i und 8 Bst. e Ziff. 1 E-ZSAV). Zur Vorberatung oder Behandlung von Traktanden, die den spezifischen Fragen der Universitäten, der Fachhochschulen oder der Pädagogischen Hochschulen zuzuordnen sind, bildet sie Kammern (Art. 10 Abs. 3 E-ZSAV).

Art. 21 Aufgaben und Kompetenzen

Die Rektorenkonferenz ist das zentrale akademische Organ zur Unterstützung der Koordination und Kooperation unter den Hochschulen (*Bst. a*). Sie vertritt in der Hochschulkonferenz die Hochschulen über ihre Präsidentin oder ihren Präsidenten und ihre Vizepräsidentin oder ihren Vizepräsidenten, die mit beratender Stimme in der Hochschulkonferenz einsitzen (*Bst. b*; Art. 13 Bst. d). Im Unterschied zu den anderen Teilnehmern mit beratender Stimme in der Hochschulkonferenz haben die Vertreterinnen oder Vertreter der Rektorenkonferenz weitergehende Rechte und Pflichten: Sie haben gegenüber der Hochschulkonferenz ein allgemeines Antragsrecht (Art. 11 Abs. 3 E-ZSAV). Die Rektorenkonferenz wirkt überdies bei der Vorbereitung der Geschäfte der Hochschulkonferenz mit und muss sich zudem für die Umsetzung der Beschlüsse der Hochschulkonferenz in den Hochschulen einsetzen. Die einzelnen Rektorenkonferenzen der universitären Hochschulen, der Fach-

hochschulen und der Pädagogischen Hochschulen nehmen bereits heute eine Vielzahl von Koordinationsaufgaben wahr¹⁰⁹. Die neue *bedeutende Systemverantwortung* der Rektorenkonferenz kommt insbesondere im Verfahren zur Festlegung einer gesamtschweizerischen hochschulpolitischen Planung und Aufgabenteilung zum Ausdruck, wo sie wichtige Koordinationsaufgaben zwischen den Hochschulen sowie Planungsaufgaben gegenüber der Hochschulkonferenz wahrnehmen muss (vgl. Ausführungen zu Art. 38 und 40 Abs. 2 HFKG). Im Zusammenspiel der gemeinsamen Organe ist es insgesamt von grosser Bedeutung, dass die Rektorenkonferenz die Interessen von Lehre und Forschung bündelt und gezielt in den Entscheidungsprozess der Hochschulkonferenz einbringt. Dabei kommt ihr auch eine wichtige Rolle als Hüterin der Hochschulautonomie zu. Sie hört im Rahmen der Ausübung ihrer Koordinations- und Kooperationsfunktion die gesamtschweizerischen Organisationen der Hochschulangehörigen an und lädt sie zur Mitwirkung in ihre Kommissionen und Arbeitsgruppen ein (Art. 11 Abs. 5 E-ZSAV). Ebenso lädt sie zur Meinungsbildung und Entscheidungsfindung die Präsidentinnen und Präsidenten des Schweizerischen Wissenschafts- und Technologierats (SWTR), des Schweizerischen Nationalfonds (SNF) und der Kommission für Technologie und Innovation (KTI) mit beratender Stimme zu ihren Sitzungen ein (Art. 11 Abs. 6 E-ZSAV). Die Rektorenkonferenz führt zudem – wie bisher – eine Informationsstelle für Studierende, Hochschulen und andere interessierte Kreise für die Anerkennung der Gleichwertigkeit inländischer und ausländischer Diplome im Hochschulbereich (Art. 11 Abs. 4 E-ZSAV). Für die arbeitsmarktrelevante Beurteilung der Gleichwertigkeit ausländischer Diplome mit *Fachhochschuldiplomen* bleibt die Zuständigkeit wie bis anhin beim Bund (Art. 70). Für die Beurteilung der Gleichwertigkeit in- und ausländischer Diplome im Bereich der Lehrerinnen- und Lehrerbildung sind die Kantone zuständig. Für die Zulassung zu den Hochschulen bleiben wie bisher die Hochschulen zuständig. Nebst der Funktion als gemeinsames Organ erfüllt die Rektorenkonferenz auch eigene nationale und internationale Aufgaben. So ist sie u.a. Mitglied der Europäischen Universitätsvereinigung (EUA).

4. Abschnitt: Schweizerischer Akkreditierungsrat und Schweizerische Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung (Art. 22–23)

Art. 22 Schweizerischer Akkreditierungsrat

Absatz 1 umschreibt das für die Qualitätssicherung zentrale Organ, den Schweizerischen Akkreditierungsrat, der wie die anderen Organe durch die Zusammenarbeitsvereinbarung zu schaffen sein wird. Eine grundlegende Anforderung ist die Unabhängigkeit von der Politik. Diese Anforderung schlägt sich in der Zusammensetzung sowie in einer Reihe von fachlichen (und nicht politischen) Kriterien nieder: Die Mitglieder müssen aus den Bereichen Hochschulen, insbesondere Lehre und Forschung, sowie Arbeitswelt stammen. Auch die Studierenden müssen vertreten sein. Eine Minderheit von mindestens fünf Expertinnen und Experten muss im Ausland tätig sein. Zudem muss auch eine angemessene Geschlechtervertretung sichergestellt

¹⁰⁹ Vgl. dazu die Websites der Rektorenkonferenzen (www.crus.ch; www.kfh.ch; www.cohep.ch). Massgebende Koordinationsaufgaben üben die Rektorenkonferenzen heute z.B. in den Bereichen Durchlässigkeit, Bologna-Prozess, Weiterbildung und Masterprogramme aus.

werden.¹¹⁰ Gemäss *Absatz 2* i.V.m. Artikel 8 Bst. o E-ZSAV werden die Mitglieder vom Hochschulrat gewählt. Von besonderer Wichtigkeit für das Ansehen und die Unabhängigkeit des Akkreditierungsrates ist die ausdrücklich festgelegte Weisungsunabhängigkeit (*Abs. 4*). Der Akkreditierungsrat verfügt über die gleiche Organisations- und Finanzautonomie wie die Rektorenkonferenz: Er organisiert sich selbst, gibt sich ein Organisationsreglement und verfügt für sich und seine Agentur über ein eigenes Budget und führt eine eigene Rechnung. Die Organisationsreglemente, die Budgets und die Jahresrechnung müssen aber von der Hochschulkonferenz genehmigt werden (*Abs. 6 und 7* i.V.m. Art. 7 Bst. i und 8 Bst. e Ziff. 2 E-ZSAV).

Art. 23 Schweizerische Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung

Die Akkreditierungsagentur ist als rechtlich unselbstständige Anstalt ausgestaltet. Sie verfügt über keine eigene Rechtspersönlichkeit, d.h. sie ist nicht rechtsfähig, verfügt über kein eigenes Vermögen und kann auch nicht Haftungssubjekt sein. Der Akkreditierungsrat kann für die Agentur aber eine gesonderte Rechnung führen. Ihre Aufgaben nach diesem Gesetz sind in Artikel 32 geregelt. Sie führt die Akkreditierungsverfahren durch (Art. 32 Abs. 1) und soll nach Artikel 13 Absatz 4 E-ZSAV im Rahmen ihrer Kapazitäten auch Aufträge Dritter im Bereich der Akkreditierung und Qualitätssicherung ausführen können. Die Akkreditierungsagentur ist aus Gründen der Unabhängigkeit des gesamten Akkreditierungsverfahrens nicht der Hochschulkonferenz, sondern dem Akkreditierungsrat unterstellt. Der Akkreditierungsrat ernennt die Direktorin oder den Direktor der Akkreditierungsagentur sowie die Stellvertreterin oder den Stellvertreter und erlässt – auf Antrag der Direktorin oder des Direktors – auch ihr Organisationsreglement, das vom Hochschulrat genehmigt werden muss (Art. 22 Abs. 8). Der Akkreditierungsrat ist gegenüber der Akkreditierungsagentur weisungsberechtigt. Er wird seine Weisungskompetenz im Sinne einer international verbreiteten Trennung von Entscheidvorbereitung und Entscheidungsfindung aber auf strategisch-politische Fragestellungen beschränken und sich nicht ohne besonderen Anlass in die Tagesgeschäfte der Akkreditierungsagentur einmischen.

4. Kapitel: **Zulassung zu Hochschulen und Studiengestaltung an Fachhochschulen** (Art. 24–26)

Art. 24 Zulassung zu universitären Hochschulen und Pädagogischen Hochschulen

Absatz 1 nennt die gymnasiale Maturität als Hauptzubringer zur ersten Studienstufe an universitären Hochschulen und Pädagogischen Hochschulen: Der Begriff «gymnasiale Maturität» umfasst die schweizerisch anerkannten kantonalen oder kantonal

¹¹⁰ Analog zur Regelung in Art. 57e Abs. 2 RVOG (SR 172.010) und Art. 8c Abs. 1 RVOG (SR 172.010.1) sollen Frauen und Männer *mindestens* mit je 30 Prozent vertreten sein. Längerfristig ist eine paritätische Vertretung beider Geschlechter anzustreben.

anerkannten gymnasialen Maturitätsausweise¹¹¹ sowie die aufgrund einer schweizerischen Maturitätsprüfung ausgestellten Maturitätsausweise¹¹². Gemäss *Absatz 2* können die universitären Hochschulen und Pädagogischen Hochschulen auch «gleichwertige Vorbildungen» vorsehen. Der Hochschulrat wird zur Gleichwertigkeit *Richtlinien* erlassen, die an die Hochschulen gerichtet sind und eine gesamt-schweizerische Harmonisierung in diesem Bereich unterstützen sollen. Die heute geltenden Regelungen über die Anerkennung von Berufsmaturitätsausweisen in Verbindung mit Ausweisen über Ergänzungsprüfungen für die Zulassung zu den universitären Hochschulen sollen dabei weitergeführt werden (sog. Dubs-Passe-*relle*)¹¹³.

Art. 25 Zulassung zu Fachhochschulen

Absatz 1 zählt die heute geltenden Vorbildungen für die Zulassung zur ersten Studienstufe an einer Fachhochschule auf (vgl. Art. 5 Abs. 1–3 FHSG). Im Unterschied zur heutigen Regelung fehlen allerdings eine klare *Zuordnung* und *Differenzierung* der einzelnen Vorbildungen in Bezug auf die verschiedenen Fachbereiche. So wird z.B. heute die Fachmaturität nur in den Bereichen Gesundheit, Soziales und Kunst ausdrücklich als anerkannte Vorbildung zum Fachhochschulstudium aufgeführt oder genügt die gymnasiale Maturität, begleitet von einer Eignungsprüfung, in verschiedenen Studiengängen im Fachbereich Musik, Theater und andere Künste. Auch die Behandlung *gleichwertiger Vorbildungen* ist heute im Fachhochschulgesetz bzw. den Ausführungserlassen geregelt.¹¹⁴ Die Zulassungsvoraussetzungen müssen deshalb gemäss *Absatz 2* von der Hochschulkonferenz in Form von *rechtsetzenden Bestimmungen* nach Fachbereichen *konkretisiert* werden. Dabei kann die Hochschulkonferenz auch ergänzende, d.h. im Verhältnis zu *Absatz 1* erschwerende Voraussetzungen vorsehen (z.B. zusätzliche Eignungsprüfungen im Fachbereich Musik, Theater und andere Künste). Solange der Hochschulrat nach *Absatz 2* diese Grundsätze nicht umgesetzt hat, gelten gemäss Artikel 73 die Zulassungsvoraussetzungen nach dem bisherigen Fachhochschulrecht.

Art. 26 Studiengestaltung an Fachhochschulen

Angesichts der Stellungnahmen in der Vernehmlassung erachtet es der Bundesrat für geboten, die Gestaltung der Studienprogramme an Fachhochschulen in Anlehnung an das Fachhochschulgesetz zu regeln. *Absatz 1* übernimmt daher die heutige Regelung von Artikel 3 Absatz 1 FHSG, die den Ausbildungsauftrag der Fachhochschulen umschreibt. Er betont die Primäraufgabe von Fachhochschulen, nämlich die *praxisorientierte Ausbildung*. Dazu gehört auch die Vermittlung des dafür notwen-

¹¹¹ Vgl. Maturitäts-Anerkennungsverordnung vom 15. Februar 1995 (SR **413.11**); Maturitätsanerkennungsreglement der EDK vom 16. Januar 1995; Verwaltungsvereinbarung vom 16. Januar 1995/15. Februar 1995 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) über die Anerkennung von Maturitätsausweisen.

¹¹² Vgl. Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die schweizerische Maturitätsprüfung (SR **413.12**).

¹¹³ Vgl. Verordnung vom 19. Dezember 2003 über die Anerkennung von Berufsmaturitätsausweisen für die Zulassung zu den universitären Hochschulen (SR **413.14**).

¹¹⁴ Dazu gehört für den TWD-Bereich die Verordnung des EVD vom 2. September 2005 über die Zulassung zum Fachhochschulstudium (SR **414.715**). Für GSK-Bereich sind die Beschlüsse der interkantonalen Regierungskonferenzen (sog. Profile) massgeblich (siehe Art. 5 Abs. 2 FHSG).

digen Wissens, der praxisbezogenen Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse und Methoden sowie – für den Kunstbereich – gestalterischer und künstlerischer Fähigkeiten. *Absatz 2* verankert den Grundsatz aus dem Fachhochschulgesetz, dass das Bachelordiplom in der Regel berufsqualifizierend sein muss. Einzig im Bereich Kunst bestehen allgemein anerkannte Ausnahmen von dieser Regel¹¹⁵. Der Grundsatz besagt gleichzeitig, dass auf der zweiten Studienstufe zwingend zusätzliche Berufsqualifikationen vermittelt werden müssen. Zur Sicherstellung des Grundsatzes der Berufsqualifikation ermächtigt *Absatz 3* den Hochschulrat zum Erlass von Grundsätzen über das Angebot von Studienprogrammen, insbesondere über die notwendige Berufsqualifikation auf der ersten und zweiten Studienstufe. Diese Bestimmung würde es beispielsweise dem Hochschulrat erlauben, die bestehenden Grundsätze zum Masterangebot an Fachhochschulen (Mindeststudierendenzahlen, Qualifikation der Dozierenden, Zulassungsvoraussetzungen, Anforderungen an die angewandte Forschung und Entwicklung etc.) ganz oder teilweise weiterzuführen.¹¹⁶ Die Sicherstellung der Grundsätze liegt in der Hauptverantwortung der Träger und der Hochschulen. Die Pflicht zur Einhaltung wird zum einen durch die institutionelle Akkreditierung überprüft (Art. 30 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2), zum andern durch finanzplanerische Aspekte unterstützt: Studienangebote von Fachhochschulen, die diese Grundsätze und damit die Vorgaben des Hochschulrats nicht einhalten (vgl. Art. 37 Abs. 2), werden nicht in die Finanzplanung von Bund und Kantonen, insbesondere die Ermittlung des Finanzbedarfs, aufgenommen. Die Fachhochschulen erhalten im Ergebnis für solche Studienangebote auch keine Bundesbeiträge oder interkantonalen Beiträge.

5. Kapitel: Qualitätssicherung und Akkreditierung (Art. 27–35)

Art. 27 Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung

Nach Artikel 63a Absatz 3 BV haben Bund und Kantone für die Gewährleistung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen zu sorgen. Die Organisation der Qualitätssicherung ist Sache der autonomen Hochschulen. *Absatz 1* legt die Pflicht und den Zweck der Qualitätssicherung der Hochschulinstitutionen fest: hochstehenden Anforderungen in Lehre, Forschung und Dienstleistung entsprechen sowie die Qualität fortlaufend weiterentwickeln. *Absatz 2* legt fest, dass die Hochschulen für die Qualitätssicherung verantwortlich sind. Diese müssen nach *Absatz 3* ein funktionierendes Qualitätssicherungssystem einrichten und es periodisch auf die Zweckerreichung überprüfen. Der Hochschulrat wird gemäss *Absatz 4* Grundsätze über die Gewährleistung der Qualitätssicherung festlegen. Bereits heute sind universitäre Hochschulinstitutionen und Fachhochschulen zur Führung von Qualitätssicherungssystemen verpflichtet¹¹⁷. Das Qualitätssicherungssystem wird sich – wie die

¹¹⁵ Vgl. z.B. zur Situation im Musikbereich BBT-Bericht vom 20. Juni 2006, Einführung der Bachelor- und Masterstudiengänge an Schweizer Musikhochschulen (<http://www.bbt.admin.ch/dokumentation/00335/00401/index.html?lang=de&download...JjKbNoKSn6A-->).

¹¹⁶ Vgl. Vereinbarung vom 24. August 2007 zwischen dem Bund und den Kantonen über den Aufbau von Masterstudiengängen an Fachhochschulen (SR 414.713.1).

¹¹⁷ Vgl. SUK-Richtlinien vom 7. Dezember 2006 für die Qualitätssicherung an den schweizerischen universitären Hochschulen (SR 414.205.2) sowie Art. 14 Abs. 2 Bst. f und 17a Abs. 1 FHSG.

Vorschriften über die Akkreditierung und das Akkreditierungsverfahren– an internationalen Standards orientieren.

Art. 28 Institutionelle Akkreditierung und Programmakkreditierung

Absatz 1 unterscheidet die institutionelle Akkreditierung und die Akkreditierung von Studienprogrammen (Programmakkreditierung). *Absatz 2* legt die Wirkungen der institutionellen Akkreditierung fest: Die institutionelle Akkreditierung erteilt nach *Absatz 2* das Recht zur Führung der Bezeichnungen «Universität», «Fachhochschule», «Pädagogische Hochschule» und von Verbindungen damit (vgl. Art. 29) und stellt eine notwendige Voraussetzung für die beitragsrechtliche Anerkennung (vgl. Art. 45 Abs. 1 Bst. a und Abs. 2 Bst. a) sowie für Programmakkreditierungen nach diesem Gesetz dar. Im Ergebnis verpflichtet das Gesetz alle öffentlichen Hochschulinstitutionen, die die geschützten Bezeichnungen beanspruchen *oder* als beitragsberechtigt anerkannt werden *oder* dies bleiben möchten, zur institutionellen Akkreditierung. Private Hochschulen und Hochschulinstitutionen müssen sich (nur) dann institutionell akkreditieren lassen, wenn sie die erwähnten geschützten Bezeichnungen verwenden wollen. *Absatz 3* stellt klar, dass Programmakkreditierungen freiwillig und dass auch keine Wirkungen daran geknüpft sind.

Art. 29 Bezeichnungsrecht

Erst mit der institutionellen Akkreditierung erhält eine Hochschulinstitution das Recht, sich als «Universität», «Fachhochschule» oder «Pädagogische Hochschule» zu bezeichnen oder Verbindungen mit diesen Bezeichnungen zu führen. Es wird Sache der Akkreditierungsrichtlinien sein, im Interesse der Einheitlichkeit und Klarheit akkreditierungsrelevante Bezeichnungen für monodisziplinäre Hochschulinstitutionen zu definieren¹¹⁸. Gemäss *Absatz 2* erstreckt sich das Bezeichnungsrecht auch auf die Entsprechungen in anderen Sprachen als den Landessprachen. Damit wird auch klargestellt, dass andere gängige Bezeichnungen im Hochschulbereich, wie Hochschule, Akademie, Institut etc. – unter Vorbehalt kantonaler Regelungen und den Regelungen des unlauteren Wettbewerbs – frei verwendet werden können. Das Bezeichnungsrecht wird durch einen Bezeichnungsschutz ergänzt (vgl. Art. 62 und 63). Damit werden die Voraussetzungen für die lautere Verwendung der erwähnten Begriffe gesamtschweizerisch geregelt. Dies dient der Transparenz und dem Schutz der institutionell akkreditierten Hochschulinstitutionen wie auch der Studierenden. Bezeichnungsrecht und Bezeichnungsschutz beziehen sich nur auf Hochschulinstitutionen, die arbeitsmarktrelevante Ausbildungen anbieten. Dies ist nicht der Fall bei Institutionen wie etwa den Seniorenuniversitäten oder den Kinderuniversitäten (zum Übergangsrecht vgl. Art. 76).

Art. 30 Voraussetzungen für die institutionelle Akkreditierung

Neben der Pflicht zur Einrichtung einer Qualitätssicherung und zur Beachtung der entsprechenden Grundsätze des Hochschulrats verankert das Gesetz auch die Anforderungen an die institutionelle Akkreditierung. *Absatz 1 Buchstabe a* legt zum einen

¹¹⁸ Vgl. die akkreditierungsrelevanten Zuordnungen für universitäre Hochschulinstitutionen gemäss Art. 2 Abs. 2 SUK-Akkreditierungsrichtlinien (SR 414.205.3): Universität; universitäre Institution; Institution im universitären Bereich, die Bachelorstudiengänge anbietet; Institution im universitären Hochschulbereich, die Weiterbildungen anbietet.

eine Reihe von Anforderungen fest, die die jeweiligen Qualitätssicherungssysteme der Hochschulen sicherstellen müssen. Besonders zu nennen sind neben der hohen – in der Regel an international anerkannten Kriterien orientierten – Qualität von Lehre, Forschung und Dienstleistung auch die Einhaltung der Zulassungsvoraussetzungen – für Fachhochschulen auch die Grundsätze für die Studiengestaltung – sowie für eine leistungsfähige Hochschulorganisation und -leitung. Dabei wird kein schweizweit einheitliches Modell der Hochschulgovernance vorausgesetzt. Die Hochschulorganisation soll aber so ausgestaltet sein, dass einerseits im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben und der (möglichen) Leistungsaufträge des Hochschulträgers die Entscheidungsautonomie der Hochschulen gewahrt und andererseits die Führungsfähigkeit der universitären Leitungsorgane garantiert ist. Ausfluss der Hochschulautonomie ist es denn auch, dass die Hochschule ihr Leitbild und ihre Entwicklungsplanung nicht nur massgeblich bestimmen können soll, sondern dass das eigene Qualitätssicherungssystem auch darauf ausgerichtet ist, zu überprüfen, ob der selbst gewählte Auftrag tatsächlich erfüllt wird (*Ziff. 7*). Weitere Anforderungen legt *Buchstabe b* in Bezug auf das Bezeichnungsrecht fest: Bildungseinrichtungen, die sich als «Universität» oder «Fachhochschule» akkreditieren lassen wollen, müssen mindestens zwei Disziplinen (z.B. Rechtswissenschaften und Wirtschaftswissenschaften) oder Fachbereiche (z.B. soziale Arbeit und Design) führen. *Buchstabe c* verlangt von der Gesuchstellerin die Gewähr dafür, dass die zu akkreditierende Hochschulinstitution auf Dauer betrieben werden kann. Diese Anforderung dient dem Schutz der Studierenden und dem Ansehen des Hochschulstandorts Schweiz: Es soll verhindert werden, dass Hochschulinstitutionen ohne überzeugende Entwicklungs- und Finanzplänen und solide finanzielle Grundlagen eine institutionelle Akkreditierung erhalten. Die Akkreditierungsvoraussetzungen werden gemäss *Absatz 2 i.V.m. Artikel 12 Absatz 3 Buchstabe a Ziffer 2* im Rahmen von Akkreditierungsrichtlinien unter Beachtung der Besonderheiten von universitären Hochschulen, Pädagogischen Hochschulen und Fachhochschulen und anderen Hochschulinstitutionen vom Hochschulrat auf Antrag des Akkreditierungsrats konkretisiert¹¹⁹. Die Akkreditierungsrichtlinien werden dabei u.a. auch den Besonderheiten von monodisziplinären Institutionen (z.B. hinsichtlich der Organisation und Leitung) besondere Beachtung schenken müssen.

Art. 31 Voraussetzungen für die Programmakkreditierung

Absatz 1 begnügt sich bei der Formulierung der Voraussetzungen für eine erfolgreiche Programmakkreditierung auf zwei Grundvoraussetzungen: Die Hochschulinstitution muss eine Lehre von hoher Qualität ausweisen und Gewähr dafür bieten, dass das betreffende Studienprogramm auch abgeschlossen werden kann. Die Konkretisierung dieser Voraussetzungen erfolgt wiederum im Rahmen von Akkreditierungsrichtlinien (*Abs. 2*).

Art. 32 Akkreditierungsverfahren

Gemäss *Absatz 1* wird das Akkreditierungsverfahren von der Akkreditierungsagentur durchgeführt. Die *Absätze 2 und 3* regeln die mögliche Zusammenarbeit mit anderen Agenturen. Das Verfahren wird nach *Absatz 4 i.V.m. Artikel 12 Absatz 3 Buch-*

¹¹⁹ Vgl. dazu für die universitären Hochschulinstitutionen die geltenden SUK-Akkreditierungsrichtlinien vom 28. Juni 2007 (SR **414.205.3**) sowie für die Fachhochschulen die FH-Akkreditierungsrichtlinien vom 4. Mai 2007.

stabe a Ziffer 2 auf Antrag des Akkreditierungsrats vom Hochschulrat festgelegt. Es muss internationalen Anforderungen entsprechen¹²⁰. Verfahrensrechtliche Bestimmungen werden oft gleichzeitig in den Akkreditierungsrichtlinien selbst geregelt¹²¹. Diese Richtlinien haben allerdings – entgegen dem allgemeinen Begriffsgebrauch – nicht bloss den Charakter von Verwaltungsverordnungen, sondern den Charakter von Rechtsverordnungen.

Art. 33 Entscheid

Absatz 1 legt die Zuständigkeiten im Bereich der Akkreditierung fest. Im Unterschied zur heutigen Regelung, wonach für die Akkreditierung im Bereich universitärer Hochschulinstitutionen die Schweizerische Universitätskonferenz und für Fachhochschulen grundsätzlich das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) zuständig ist, ist neu für alle Hochschulinstitutionen der *Akkreditierungsrat* für die Akkreditierungen nach diesem Gesetz zuständig. Bei Gesuchen um institutionelle Akkreditierung entscheidet er gemäss *Buchstabe a* auf Antrag der Akkreditierungsagentur. Bei Gesuchen um Programmakkreditierung entscheidet der Akkreditierungsrat gemäss *Buchstabe b* auf Antrag der Akkreditierungsagentur oder anderer von ihm anerkannter Agenturen. Während im Bereich der institutionellen Akkreditierung das Verfahren vollständig von der Akkreditierungsagentur geführt wird, soll im Bereich der Programmakkreditierung die Mitwirkung anderer in- und ausländischer Agenturen ermöglicht werden, wobei die Entscheidverantwortung auch bei Programmakkreditierungen der Akkreditierungsrat trägt. Institutionelle Akkreditierungen und Programmakkreditierungen ausserhalb dieses Gesetzes bleiben selbstverständlich weiterhin möglich. Die *Absätze 2* und *3* konkretisieren den Verhältnismässigkeitsgrundsatz, wonach Akkreditierungen, wenn nicht wesentliche Voraussetzungen verletzt sind, auch mit Auflagen erteilt werden können.¹²² Selbstverständlich kann der Akkreditierungsrat den Entscheid auch mit einfachen Empfehlungen versehen.

Art. 34 Dauer der Akkreditierung und Erneuerung

Die Akkreditierung gilt für sechs bis acht Jahre (*Abs. 1*). Es ist Sache des Hochschulrates, die Geltungsdauer innerhalb dieses Rahmens in den Akkreditierungsrichtlinien generell festzulegen. Die vergleichsweise lange Geltungsdauer entspricht den heutigen, auf internationale Standards abgestimmten Regelungen im Bereich der universitären Hochschulen und Fachhochschulen. *Absatz 2* sieht vor, dass das Gesuch um Erneuerung einer Akkreditierung wieder im Rahmen eines *ordentlichen Akkreditierungsverfahrens* erfolgt. Erstakkreditierungen begründen damit keinen Anspruch auf ein *verkürztes Verfahren oder auf eine längere Wirkungsdauer* der erneuerten Akkreditierung. Zu den Verwaltungsmassnahmen vergleiche Artikel 64 Absatz 2.

¹²⁰ Vgl. z.B. die «Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area. European Association for Quality Assurance in Higher Education (Enqa)», Helsinki 2005.

¹²¹ Vgl. Art. 13 ff. SUK-Akkreditierungsrichtlinien und B.2 ff. (SR 414.205.3) sowie C.4 der FH-Akkreditierungsrichtlinien.

¹²² Vgl. auch Art. 26 SUK-Akkreditierungsrichtlinien (SR 414.205.3) und B.4 Abs. 4 der FH-Akkreditierungsrichtlinien.

Art. 35 Gebühren

Akkreditierungsrat und -agentur müssen für ihre Verfügungen und Dienstleistungen grundsätzlich *kostendeckende Gebühren* erheben (*Abs. 1*). Der Akkreditierungsrat kann Ausnahmen vom Grundsatz der kostendeckenden Gebühren vorsehen. Er erlässt das entsprechende Gebührenreglement, das vom Hochschulrat genehmigt werden muss (*Abs. 2*).

6. Kapitel:
Gesamtschweizerische hochschulpolitische Planung und
Aufgabenteilung (Art. 36–40)

Art. 36 Grundsätze

Absatz 1 verpflichtet den Bund, zusammen mit den Kantonen im Rahmen der Schweizerischen Hochschulkonferenz eine gesamtschweizerische hochschulpolitische Planung und Aufgabenteilung zu erarbeiten. Dabei haben Bund und Kantone die Hochschulautonomie und das Differenzierungsgebot zu beachten. *Absatz 2* legt die drei *Planungsinstrumente* fest: die Prioritätensetzung und die dazu erforderlichen hochschulübergreifenden Massnahmen, die Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen und die Finanzplanung auf schweizerischer Ebene (vgl. dazu ausführlich Ziff. 2.5.6). Die gesamtschweizerische hochschulpolitische Planung und Aufgabenteilung sind zum einen eines der *Ziele* der gemeinsamen Koordination von Bund und Kantonen (Art. 3 Bst. h). Bund und Kantone haben deshalb zu berücksichtigen, dass sie gemäss Artikel 63a Absatz 5 BV auch an der Erreichung dieses Ziels gemessen werden.¹²³ Zum andern sind sie ein *Mittel*, um die anderen gemeinsamen Ziele zu erreichen (Art. 36 Abs. 2 Bst. a i.V.m. Art. 3 Bst. a–g). Die erwähnten Planungsinstrumente und der Verweis auf die gemeinsamen Ziele machen deutlich, dass sich die gesamtschweizerische hochschulpolitische Planung auf *Schlüsselbereiche* zu konzentrieren hat, die für die Realisierung eines wettbewerbsfähigen Hochschulraumes Schweiz von hoher Qualität ausschlaggebend sind.

Das Verfahren der gesamtschweizerischen hochschulpolitischen Planung und Aufgabenteilung besteht aus mehreren Etappen und verschiedenen Ebenen (Art. 37–40). Akteure sind die Hochschulen und ihre Träger, die Rektorenkonferenz und die Hochschulkonferenz (Plenarversammlung und Hochschulrat). Sie bestimmen den Inhalt des Verfahrens mit ihren unterschiedlichen Handlungsbeiträgen. Das Verfahren kann wohl nur optimal ablaufen, wenn es nicht durch einen einmaligen Akt, sondern im Rahmen eines Prozesses (top down und bottom up) stattfindet, der zur Optimierung und Abstimmung *iterativ* geführt und bei dem einzelne Etappen mit den unterschiedlichen Akteuren wiederholt durchlaufen werden können. Das Verfahren umfasst *drei Etappen* und spielt sich auf *drei Ebenen* ab.

¹²³ Zu den möglichen Folgen des Misslingens der gemeinsamen Koordination vgl. Bericht WBK-N, Bildungsrahmenartikel, (BBI 2005 5479 5509 und 5530); St. Galler Kommentar zu Art. 63a, Rz. 45 ff.

Art. 37 Auf der Ebene der einzelnen Hochschulen

Grundlage der gesamtschweizerischen hochschulpolitischen Planung ist die strategische Planung jeder einzelnen Hochschule. Die Strategie zu bestimmen ist Ausfluss der Hochschulautonomie. Die gesamtschweizerische Planung setzt nach *Absatz 1* als gegeben voraus, dass alle Hochschulen eigene Entwicklungs- und Finanzplanungen erarbeiten, in der sie ihre mehrjährigen Ziele und Schwerpunkte sowie den Finanzbedarf festlegen. Sie müssen dabei gemäss *Absatz 2* die Vorgaben der Hochschulkonferenz und die Empfehlungen der Rektorenkonferenz berücksichtigen: Dazu gehören zum einen die von der Hochschulkonferenz festgelegten *finanziellen Planungsvorgaben* (Art. 43), zum andern aber auch andere *Beschlüsse* der Hochschulkonferenz, wie die Prioritäten und die dazu erforderlichen hochschulübergreifenden Massnahmen, die Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen, die Grundsätze über die Studiengestaltung von Studienprogrammen an Fachhochschulen etc. (vgl. Art. 11 Abs. 2 und 12 Abs. 3). Selbstverständlich haben die Hochschulen dabei auch den finanziellen und sachlichen Rahmen zu berücksichtigen, welchen die jeweiligen Träger den eigenen Hochschulen auferlegen (vgl. dazu Ziff. 2.5.1, Trägerverantwortung und -zuständigkeiten bleiben unberührt; siehe auch die Erläuterung zu Art. 30). Bei den Empfehlungen der Rektorenkonferenz kann es sich einerseits um individuelle Rückmeldungen im Hinblick auf bereits eingereichte Entwicklungs- und Finanzplanungen handeln, andererseits um allgemeine Empfehlungen, die sich aus der Koordinationskompetenz der Rektorenkonferenz ergeben (vgl. dazu die Erläuterungen zu Art. 21).

Art. 38 Auf der Ebene der Rektorenkonferenz
der schweizerischen Hochschulen

Die Entwicklungs- und Finanzplanungen der Hochschulen kommen in einem nächsten Schritt zur *Rektorenkonferenz*: Diese wertet sie aus und fasst sie zusammen. Sie kann im Rahmen ihrer Koordinationsaufgabe die Hochschulen auf die Nichteinhaltung der Vorgaben der Hochschulkonferenz oder der Empfehlungen der Rektorenkonferenz aufmerksam machen und gleichzeitig entsprechende Anpassungen anregen. Gestützt auf die Entwicklungs- und Finanzplanungen der Hochschulen und gemäss *Absatz 2* in Berücksichtigung der Vorgaben der Hochschulkonferenz und der Finanzplanung von Bund und Kantonen (finanzielle Planungsvorgaben) nimmt sie aus nationaler Sicht eine Würdigung im Lichte der Ziele von Artikel 3 vor und formuliert einen Antrag für eine gesamtschweizerische hochschulpolitische Planung (Prioritäten und hochschulübergreifende Massnahmen sowie Finanzplanung), aber auch für eine Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen (Art. 40 Abs. 2). Sie ermittelt für die jeweilige Planungsperiode zudem gemäss *Absatz 3* gleichzeitig den Koordinationsbedarf unter den Hochschulen und kann entsprechende Massnahmen treffen (*Abs. 3*).

Art. 39 Auf der Ebene der Hochschulkonferenz

Der Hochschulrat erarbeitet gemäss *Absatz 1* gestützt auf die Anträge der Rektorenkonferenz (Art. 38 Abs. 1) die gesamtschweizerische hochschulpolitische Planung und Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen: Dazu gehören neben der in der Regel über längere Zeiträume ausgerichteten Festlegung der Prioritäten und der hochschulübergreifenden Massnahmen und der Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen (Art. 40 Abs. 2) auch die auf die nächstfolgende

BFI-Botschaft ausgerichtete *Finanzplanung*, die gemäss *Absatz 2* den zuständigen Behörden von Bund und Kantonen periodisch eine Aufstellung der für die Zielerreichung erforderlichen finanziellen Mittel vorlegen soll. *Absatz 3* ermächtigt die Hochschulkonferenz auch zu besonderen Förderungsmassnahmen für gesamtschweizerisch gefährdete Studienangebote. Es ist zugleich Aufgabe und Verantwortung der Hochschulkonferenz, die hochschul- und finanzpolitisch adäquaten Beschlüsse am Ende des Entscheidungsprozesses zu treffen. Dabei wird die *Plenarversammlung* die finanziellen Planungsvorgaben und die Referenzkosten als Teil der Finanzplanung festlegen (Art. 11 Abs. 2 Bst. b und c) und der *Hochschulrat* (Art. 12 Abs. 3 Bst. c) über die gesamtschweizerische hochschulpolitische Planung und Aufgabenteilung (Prioritäten und hochschulübergreifende Massnahmen, Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen und Finanzplanung) beschliessen. Prioritätensetzung, Finanzplanung und Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen können, müssen jedoch nicht gemeinsam in einem Akt erlassen werden. Dem Bund, der gemäss Artikel 4 Absatz 1 die Koordination der gemeinsamen Aktivitäten von Bund und Kantonen leitet, kommt dabei eine besonders anspruchsvolle Führungsaufgabe zu. Es ist auch ein Zweck der gesamtschweizerischen hochschulpolitischen Planung, dass sie als tragende Grundlage dienen kann für die mehrjährigen Bildungsrahmenkredite (BFI-Kredite), die von der Bundesversammlung jeweils für eine BFI-Periode beschlossen werden.

Art. 40 Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen

Die Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen wird als Teil der gesamtschweizerischen hochschulpolitischen Planung und Aufgabenteilung aufgrund ihrer Bedeutung und ihrer Wirkungen in einer besonderen Bestimmung geregelt. Voraussetzung der Aufgabenteilung ist, dass es sich aus gesamtschweizerischer Sicht um besonders kostenintensive Bereiche handelt und dass durch eine Aufgabenteilung tatsächlich eine massgebliche Kosteneinsparung bei Wahrung oder Erhöhung der Qualität von Lehre und Forschung erreicht werden kann. Es ist jedoch aufgrund der Komplexität und der Verschiedenartigkeit der in Frage kommenden Aufgabengebiete nicht möglich, diese besonders kostenintensiven Bereiche im Gesetz einzeln zu bestimmen oder zu umschreiben (vgl. dazu ausführlich Ziff. 2.5.6). Die Plenarversammlung soll aber Grundsätze zur Bestimmung der besonders kostenintensiven Bereiche festlegen (Art. 11 Abs. 2 Bst. e), die dem Hochschulrat als Leitlinie zur konkreten Festlegung eines besonders kostenintensiven Bereichs dienen. Der Hochschulrat legt die Aufgabenteilung im gleichen Verfahren wie die gesamtschweizerische hochschulpolitische Planung und in Abstimmung mit den anderen Planungsinstrumenten (Prioritätensetzung mit hochschulübergreifenden Massnahmen und Finanzplanung) auf Antrag der Rektorenkonferenz fest (Abs. 2). Die Rektorenkonferenz wird diesen Antrag nur in einem geführten, aber intensiven iterativen Prozess mit den betroffenen Kreisen erarbeiten können. Der Hochschulrat wird vor diesem wichtigen Beschluss die Stellungnahmen interessierter Kreise einholen (Art. 14 Abs. 5). «Auf Antrag» hebt die wichtige Rolle der Rektorenkonferenz im Planungsprozess und die Bedeutung ihres allgemeinen Antragsrechts besonders hervor (vgl. auch Art. 38 Abs. 1). Die Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen soll von der Rektorenkonferenz zuhanden des Hochschulrats vorbereitet werden. Der Hochschulrat ist selbstverständlich abschliessend für die Aufgabenteilung zuständig und kann auch Änderungen am Antragsentwurf der Rektorenkonferenz vornehmen. «Auf Antrag» hat nicht die Bedeutung, dass der

Hochschulrat an den Antrag der Rektorenkonferenz gebunden ist und nur das Recht hätte, ihn zurückzuweisen oder zu genehmigen. Kommt kein Antrag zustande, so kann der Hochschulrat selbstständig eine Aufgabenteilung vornehmen. Es ist davon auszugehen, dass die Rektorenkonferenz bei wesentlichen Änderungen ihres Antrages oder in Fällen, in denen sie keinen Antrag formulieren konnte, in jedem Fall nochmals zur Stellungnahme eingeladen wird. Nach *Absatz 3* können bei einer Verletzung der Beschlüsse der Hochschulkonferenz über die Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen die Bundesbeiträge – d.h. die Grundbeiträge, aber auch Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge sowie projektgebundene Beiträge – gekürzt oder verweigert werden.

7. Kapitel: Finanzierung

1. Abschnitt: Grundsätze (Art. 41)

Art. 41

Absatz 1 nimmt den Bund in die Pflicht, zusammen mit den Kantonen ausreichende finanzielle Mittel für eine Lehre und Forschung von hoher Qualität bereitzustellen. Dieser Finanzierungsgrundsatz konkretisiert den *finanziellen Aspekt* der in Artikel 1 Absatz 1 und Artikel 3 Buchstabe a verankerten Zweck- bzw. Zielsetzung der Schaffung eines qualitativ hochstehenden gesamtschweizerischen Hochschulbereichs und günstiger Rahmenbedingungen für eine Lehre und Forschung von hoher Qualität. Der Grundsatz richtet sich an Bund und Kantone, die ihn im Rahmen der gesamtschweizerischen hochschulpolitischen Planung und Aufgabenteilung, insbesondere bei der Finanzplanung, zu berücksichtigen haben. Es handelt sich dabei um eine hochschulpolitische Zielvorgabe, nicht um eine das Parlament bindende Beschlussfassung. *Absatz 2* konkretisiert die in Artikel 63a Absatz 2 BV verankerte Pflicht des Bundes, kantonale Hochschulen (mit Ausnahme der Pädagogischen Hochschulen) und andere Institutionen des Hochschulbereichs finanziell zu unterstützen, ergänzt um den Grundsatz der Anwendung einheitlicher Finanzierungsgrundsätze (vgl. auch Art. 3 Bst. g sowie Art. 63a Abs. 5 BV). Die einheitlichen Finanzierungsgrundsätze betreffen in erster Linie die Abstützung auf die gemeinsam festgelegten Referenzkosten (Art. 44) als sichere und transparente Basis für die Grundfinanzierung der Hochschulen durch Bund und Kantone. Das schliesst nicht aus, dass die Kantone bei der *Festlegung der Konkordatsbeiträge* andere oder zusätzliche Kriterien (z.B. Standortvorteile, Lastenausgleich zwischen den Hochschulkantonen etc.) beiziehen. *Absatz 3* legt einen weiteren Finanzierungsgrundsatz für den Bund fest, den er zusammen mit den Kantonen sicherzustellen hat: die wirtschaftliche und wirksame Verwendung der Beiträge der öffentlichen Hand. Das Wirtschaftlichkeits- und das Wirksamkeitsgebot korrelieren auch mit dem Ziel der «leistungsorientierten Finanzierung» (Art. 3 Bst. g). Im Rahmen der Arbeiten der *Hochschulkonferenz* spielen das Wirtschaftlichkeits- und das Wirksamkeitsgebot bei der Finanzplanung, insbesondere bei der Festlegung der Referenzkosten, bei der Festlegung der Bemessungsparameter für die Grundbeiträge, bei der Ausrichtung projektgebundener Beiträge, aber auch bei der Stellungnahme zu Gesuchen um eine beitragsrechtliche Anerkennung neuer Hochschulinstitutionen eine wichtige Rolle. Der *Bundesrat* wird das Wirtschaftlichkeits- und das Wirksamkeitsgebot in Abstimmung mit der Hochschulkonferenz im Rahmen seiner Kompetenz zur Festlegung der Bemessungsgrundlagen und der Kombination und Gewichtung der Bemessungskriterien als auch bei der

Ausrichtung von Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträgen gebührend berücksichtigen. *Absatz 4* konkretisiert einen weiteren Gesichtspunkt der stärker resultats- und leistungsorientierten Finanzierung. Die Hochschulen sollen sich um angemessene Drittmittel bemühen, d.h. um grundsätzlich im Wettbewerb zu erwerbende finanzielle Mittel. Dieser Grundsatz richtet sich zum einen an die Hochschulen, zum andern aber auch an Bund und Kantone: Der Akquirierung von Drittmitteln und damit dem Selbstfinanzierungsgrad der Hochschulen soll bei der gesamtschweizerischen hochschulpolitischen Planung, insbesondere bei der Finanzplanung und bei der Ausrichtung der Bundesbeiträge und der interkantonalen Beiträge, gebührend Rechnung getragen werden.

2. Abschnitt: Ermittlung des Finanzbedarfs (Art. 42–44)

Art. 42 Vorgehen

Absatz 1 legt die Kernaufgabe der Finanzplanung fest, nämlich die Ermittlung des Bedarfs an öffentlichen Finanzmitteln für die Hochschulen und die anderen Institutionen des Hochschulbereichs (zur Finanzplanung vgl. Ziff. 2.5.6, zum Verfahren vgl. die Erläuterungen zu den Art. 37 ff.). Bei diesem Finanzbedarf handelt es sich nicht um eine durch betroffene Anspruchsgruppen eigenständig festgestellte wünschbare Grösse, sondern um die zur Erreichung der gemeinsamen Ziele notwendigen Finanzmittel, die in einem transparenten, an realistischen politischen Vorgaben orientierten Prozess ermittelt werden. *Absatz 2* zählt nicht abschliessend die einzelnen Grundlagen auf, die dem Hochschulrat zur Ermittlung des Finanzbedarfs zur Verfügung stehen: Es handelt sich zum einen um die Datenerhebungen des Bundesamtes für Statistik im Hochschulbereich (*Bst. a*; vgl. auch Anhang zum HFKG, Ziff. II, Art. 3 Abs. 1 Bundesstatistikgesetz¹²⁴); hiezu gehören alle heute gängigen statistischen Erhebungen des BFS im Hochschulbereich z.B. über Studierendenzahlen und Abschlüsse etc.¹²⁵. Zum anderen handelt es sich um Eingaben der Hochschulen (Kostenrechnungen [*Bst. b*], Entwicklungs- und Finanzplanungen [*Bst. c*], Studierendenprognosen [*Bst. e*] und um die von der Hochschulkonferenz festgelegten Referenzkosten (*Bst. d*) sowie die anderen Planungsinstrumente der gesamtschweizerischen hochschulpolitischen Planung ([*Bst. f*): Prioritätensetzung und hochschulübergreifende Massnahmen; Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen). Ein weiterer wichtiger Parameter für die Ermittlung des Finanzbedarfs sind die finanziellen Planungsvorgaben (Art. 43). Die Ermittlung des Finanzbedarfs erfolgt unter Beachtung der in Artikel 41 festgelegten Grundsätze.

Art. 43 Finanzielle Planungsvorgaben

Die Festlegung der finanziellen Planungsvorgaben steht am Anfang der gesamtschweizerischen hochschulpolitischen Planung (vgl. dazu ausführlich Ziff. 2.5.6). Sie bildet den Rahmen der Finanzplanung. Die Plenarversammlung (Art. 11 Abs. 2 Bst. b) legt die finanziellen Planungsvorgaben im Rahmen der Finanzplanungen des Bundes und der Kantone für die jeweils folgende Planungsperiode nach Konsultation der Rektorenkonferenz fest. Finanzielle Planungsvorgaben sind z.B. Teuerungs-

¹²⁴ SR 431.01

¹²⁵ Vgl. dazu die heutigen BFS-Indikatoren im Hochschulbereich (www.bfs.admin.ch).

sätze, Studierendenerhöhungsquoten, Wachstumsvorgaben etc. Sie stellen wichtige Parameter dar, die während der Erarbeitung der gesamtschweizerischen hochschulpolitischen Planung auf jeder Planungsebene berücksichtigt werden müssen. Die Verletzung finanzieller Planungsvorgaben kann im Ergebnis auch Rückwirkungen auf die Gewährleistung der fixen Beitragssätze des Bundes bzw. der interkantonalen Finanzierung zeitigen.

Art. 44 Referenzkosten

Die Referenzkosten konkretisieren die von Verfassung (Art. 63a Abs. 5 BV) und Gesetz (Art. 3 Bst. g) geforderten einheitlichen Finanzierungsgrundsätze von Bund und Kantonen. Sie stellen die Parameter für die Festlegung des Gesamtbetrags des Bundes an der Grundfinanzierung (Art. 50) dar und sollen auch die Grundlage für die Festlegung der Konkordatsbeiträge bilden. Die Referenzkosten betreffen *nicht* die ETH, die ausschliesslich vom Bund getragen und finanziert werden. Diese müssen zuhanden der Plenarversammlung zum Zweck der Transparenz und Information ausschliesslich ihre Durchschnittskosten ausweisen (vgl. Anhang zum HFKG, Ziff. II, Art. 3 Abs. 4 ETH-Gesetz). Referenzkosten sind nicht einfach rechnerische Mittelwerte der Kosten pro Studentin oder Student und Fachbereich bzw. Disziplin aus den bestehenden Kostenrechnungen der einzelnen Hochschulen. Sie werden in zwei Schritten ermittelt: In einem ersten Schritt werden auf der Grundlage der Kostenrechnungen die Mittelwerte ermittelt (Ausgangswerte, *Abs. 2*). Der Plenarversammlung steht es dabei frei, nicht begründbare «Ausreisser» in einzelnen Fachbereichen bei der Ermittlung der Ausgangswerte nicht zu berücksichtigen. Bei der Ermittlung dürfen die Overheadbeiträge nicht berücksichtigt werden. Gemäss *Absatz 3* werden nun in einem zweiten Schritt die notwendigen Kosten für eine gute, forschungsgestützte Lehre, d.h. die *Referenzkosten* ermittelt: ein notwendigerweise politischer Entscheid, der sich nicht nur an den finanziellen Möglichkeiten von Bund und Kantonen orientiert (finanzielle Planungsvorgaben), sondern auch eine sachliche Gewichtung und Beurteilung der errechneten Mittelwerte der Lehre vornimmt (z.B. Situation der Betreuungsverhältnisse etc.). Zusammen mit dem nach Hochschultypen zu differenzierenden *Standardisierungsfaktor Forschung* hat die Hochschulkonferenz ein wirksames Mittel in der Hand, um die Entwicklung und Ausrichtung der Universitäten und Fachhochschulen zu steuern, wobei auch den Differenzierungen innerhalb der Fachbereiche der beiden Hochschultypen Rechnung getragen werden kann. Neben der transparenten Berechnung der für eine gute Lehre mit der dazu erforderlichen Forschung notwendigen Kosten kommt der Festlegung der Referenzkosten auch eine wichtige *Steuerungsfunktion* in den Hochschulen selbst zu. Es kann davon ausgegangen werden, dass sich jede Hochschule aufgrund der Offenlegung bemüht, die eigene Kostenrechnung prinzipiell an den Durchschnittskosten oder Referenzkosten zu orientieren, und allenfalls notwendige Kostensenkungsmassnahmen in die Wege leitet. Allerdings ist denkbar, dass eine Hochschule in einzelnen Fachbereichen im Interesse einer besonderen Profilierung ganz bewusst Mehrausgaben, die sie selber finanziert, in Kauf nimmt. Die Referenzkosten enthalten deshalb auch ein wirksames Wettbewerbselement im Hochschulraum Schweiz.

8. Kapitel: Bundesbeiträge

1. Abschnitt: Beitragsberechtigung (Art. 45–46)

Art. 45 Voraussetzungen

Um Bundesbeiträge erhalten zu können, müssen Hochschulen und andere Institutionen des Hochschulbereichs die Voraussetzungen nach Artikel 45 erfüllen. Neben einer *institutionellen Akkreditierung* (*Abs. 1 Bst. a* und *Abs. 2 Bst. a*) müssen sowohl Hochschulen wie auch andere Institutionen des Hochschulbereichs *öffentliche Bildungsdienstleistungen* anbieten (*Abs. 1 Bst. b* und *Abs. 2 Bst. b*). *Absatz 3* definiert den Begriff und richtet sich dabei nach den vom Bund bei der WTO deponierten Kriterien¹²⁶:

- Das öffentliche Bedürfnis nach *Buchstabe a* entspricht dem politischen Willen des Staates in Bezug auf die Umsetzung der Ziele, die sich dieser im Bereich der Bildung gesetzt hat. Ein öffentliches Bedürfnis ist zu bejahen, wenn der Staat (Bund oder Kantone) eine derartige Bildungsdienstleistung einführen müsste, sofern sie nicht bereits existieren würde.
- Die Bildungsdienstleistung muss nach *Buchstabe b* der Erfüllung eines öffentlichen Auftrags entsprechen. Dieser muss im Gesetz (gesetzliche Grundlage) festgelegt und der Bildungspolitik des Kantons oder des Bundes entsprechen. Ungenügend ist eine Akkreditierung, ein Subventionierungsentscheid oder die Bewilligung zur Führung und zur Bereitstellung eines Lehrangebots.
- Schliesslich muss nach *Buchstabe c* der zu erlangende Titel oder das Curriculum vom Staat im Rahmen seiner öffentlichen Bildungspolitik vorgegeben sein, d.h. dass der von der Institution abgegebene Titel oder das Curriculum im Einklang mit der öffentlichen Bildungspolitik des Kantons bzw. des Bundes stehen muss (Bologna, Zulassungsvoraussetzungen etc.). Titel oder Curriculum können auch von einer staatlichen oder staatlich beauftragten Einrichtung vorgegeben werden (z.B. kantonale Universität oder Fachhochschule).

Neben den erwähnten gemeinsamen Voraussetzungen legt das Gesetz unterschiedliche Voraussetzungen für Hochschulen (*Abs. 1 Bst. c*) und Institutionen des Hochschulbereichs (*Abs. 2 Bst. c und d*) fest:

- *Hochschulen* müssen gemäss *Absatz 1 Buchstabe c* zur Erlangung der Beitragsberechtigung eine «sinnvolle Ergänzung beziehungsweise Erweiterung oder Alternative zu bestehenden Einrichtungen darstellen». Neue Hochschulen sollen damit nur dann eine beitragsrechtliche Anerkennung erhalten, wenn sie zu einer *Optimierung des Angebots* beitragen. Die Schweiz weist heute eine hohe Dichte an Ausbildungsstätten auf Hochschulstufe auf (12 öffentlich-rechtliche universitäre Hochschulen, 7 öffentlich-rechtliche Fach-

¹²⁶ Vgl. Ziff. 6.2. Der Bund hat diese Kriterien am 4. April 2005 bei der WTO deponiert. Vgl. Bericht des Bundesrates vom 2. Dez. 2005 über WTO/GATS-Verhandlungen und Ausnahmen im öffentlichen Dienstleistungsbereich und im Subventionssystem, S. 10 (www.seco.admin.ch/themen/00513/00586/00587/00590/index.html?lang=de&download..); vgl. Beschluss der EDK vom 29. Okt. 2004, GATS – Unterscheidungskriterien zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungen im Dienstleistungsbereich: zustimmende Kenntnisnahme (RS EDK A 4.6).

hochschulen und 14 Pädagogische Hochschulen). Im Lichte des bestehenden Angebots und der Kleinräumigkeit unseres Landes sind neue beitragsrechtliche Anerkennungen in Zukunft wohl nur im Rahmen von Zusammenlegungen oder nach Schliessungen bestehender kantonaler Hochschulen denkbar.

- Für *andere Institutionen des Hochschulbereichs* ist gemäss *Absatz 2 Buchstabe c* zu prüfen, ob ihre Integration in bestehende Hochschulen nicht zweckmässig ist. Diese Voraussetzung verfolgt ebenfalls das Ziel der *Optimierung*. Institutionen sollen grundsätzlich an bestehende Hochschulen angegliedert werden. Die Gesuchstellerin muss nachweisen, dass eine Integration in eine bestehende Hochschule weder einen finanziellen noch einen qualitativen Nutzen zeitigt. Zudem muss sie darlegen, dass sie gemäss *Absatz 2 Buchstabe d* eine im hochschulpolitischen Interesse liegende Aufgabe wahrnehmen kann und sich in die vom Hochschulrat beschlossene gesamtschweizerische hochschulpolitische Planung einfügt: Diese beiden Voraussetzungen ergänzen das Optimierungsziel. Ein hochschulpolitisches Interesse kann z.B. dann vorliegen, wenn eine Institution Aufgaben wahrnimmt, die von keiner Hochschule abgedeckt werden. Die Institution muss sich zudem in die gesamtschweizerische hochschulpolitische Planung einfügen: Eine Institution, die sich nicht in die beschlossene Prioritätensetzung oder Aufgabenteilung einfügt, kann beitragsrechtlich nicht anerkannt werden.

Die Plenarversammlung gibt bei der Errichtung von neuen Hochschulen und Institutionen des Hochschulbereichs eine Stellungnahme ab (Art. 7 Bst. h E-ZSAV) und wird vor dem Entscheid über die Beitragsberechtigung angehört (Art. 46 Abs. 2 HFKG). Die Stellungnahme der Hochschulkonferenz, in der auch der Bund vertreten ist, spielt bei der Auslegung der erwähnten Bestimmungen über die Beitragsberechtigung eine wichtige Rolle. Aus Sicht des *Gesamtkoordinationsansatzes* dürfte eine beitragsrechtliche Anerkennung oder Nichtanerkennung durch den Bundesrat trotz einer anderslautenden Stellungnahme der Hochschulkonferenz – in der das zuständige Mitglied des Bundesrates vertreten ist – schwer begründbar sein.

Art. 46 Entscheid

Wie im bisherigen Universitätsförderungsgesetz (Art. 12 Abs. 1 UFG) entscheidet nach *Absatz 1* der Bundesrat – nach Anhörung der Plenarversammlung – über die Beitragsberechtigung der Hochschulen und Hochschulinstitutionen. Ist der Gesuchsteller nicht der Sitzkanton der Institution, so sollte in jedem Fall auch der Sitzkanton angehört werden (vgl. auch Art. 12 Abs. 2 UFG sowie Art. 15 Abs. 1 FHSG). Die nach *Absatz 2* einzuholende Stellungnahme der Plenarversammlung spielt beim Entscheid über die beitragsrechtlichen Voraussetzungen eine wichtige Rolle (vgl. auch Ausführungen zu Art. 45).

2. Abschnitt: Beitragsarten und Finanzierung (Art. 47–48)

Art. 47 Beitragsarten

Absatz 1 zählt die Beitragsarten (Grundbeiträge, Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge, projektgebundene Beiträge) und die Beitragsempfänger (beitragsberechtigte kantonale Universitäten und Fachhochschulen sowie andere Institutionen des

Hochschulbereichs) auf. Terminologie und Systematik der Beitragsarten entsprechen damit weitgehend dem bisherigen Universitätsförderungsgesetz (Art. 13 Abs. 1 UFG). Bei den Beiträgen handelt es sich einheitlich um *Finanzhilfen* i.S.v. Artikel 3 Absatz 1 des Subventionsgesetzes¹²⁷ (s. dazu Ziff. 6.4). Zur Unterstützung der Zusammenarbeit unter allen Hochschulen des Landes sollen gemäss *Absatz 2* und Artikel 2 Absatz 3 neu auch Pädagogische Hochschulen sowie die ETH und andere eidgenössische Institutionen des Hochschulbereichs projektgebundene Beiträge erhalten können. In jedem Fall soll die Ausrichtung von projektgebundenen Beiträgen an Pädagogische Hochschulen auf gemeinsame Projekte *mit Fachhochschulen* oder *mit universitären Hochschulen* beschränkt bleiben. *Absatz 3* ermöglicht die finanzielle Unterstützung von gemeinsamen Infrastruktureinrichtungen der Hochschulen und der anderen Institutionen des Hochschulbereichs, wenn sie Aufgaben von gesamtschweizerischer Bedeutung erfüllen wie z.B. gemeinsame Kommunikationsnetze oder Vorhaben im Bereich der Bibliotheken. Auch hier sind die Grundsätze der wirtschaftlichen und der wirksamen Verwendung öffentlicher Finanzmittel zu berücksichtigen (Art. 41 Abs. 3): Die Einrichtung gemeinsamer Infrastruktureinrichtungen muss zu einem finanziellen oder qualitativen Nutzen führen.

Art. 48 Kreditbewilligung

Die Bestimmung bildet die gesetzliche Grundlage für die finanziellen Mittel des Bundes im Hochschulbereich. *Absatz 2* legt die Grundlage für die Bewilligung von *zwei Zahlungsrahmen* fest: einen für die Grundbeiträge an die universitäre Hochschulen und an andere Institutionen des Hochschulbereichs und einen für die Grundbeiträge an die Fachhochschulen und an andere Institutionen des Hochschulbereichs. Die Festlegung unterschiedlicher Zahlungsrahmen ergibt sich aus dem *Differenzierungsgebot* (vgl. Ausführungen zu Art. 4 Abs. 1). In *Absatz 3* wird die Pflicht zur Gewährleistung des auf der Grundlage der Beitragssätze in Artikel 50 ermittelten Gesamtbetrags des Bundes zur Beteiligung an den jeweiligen Referenzkosten festgelegt, und damit werden gebundene Ausgaben geschaffen.¹²⁸ Der Bundesrat hat die Möglichkeit, gleichzeitig mit der erstmaligen Beantragung finanzieller Mittel auf der Grundlage des neuen Gesetzes die Änderungen der Beitragssätze zu beantragen, sofern diese für den Bund zu einem erheblichen Ausgabensprung im Vergleich zum bisherigen Recht führen (vgl. Art. 72). *Absatz 4* legt die Grundlage für *zwei Verpflichtungskredite* fest: einen für Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge sowie gemeinsame Infrastrukturvorhaben der Hochschulen und der anderen Institutionen des Hochschulbereichs und einen für projektgebundene Beiträge. Im Unterschied zu den Zahlungsrahmen für die Grundbeiträge müssen die Verpflichtungskredite nicht separat für universitäre Hochschulen und Fachhochschulen festgelegt werden.

¹²⁷ SR 616.1

¹²⁸ St. Galler Kommentar zu Art. 63a, Rz. 29.

3. Abschnitt: Grundbeiträge (Art. 49–53)

Art. 49 Verwendungszweck

Die Grundbeiträge des Bundes werden an die *Betriebsaufwendungen* der Hochschulen gewährt. Sie ergänzen die Grundfinanzierung durch die Trägerbeiträge und die interkantonalen Beiträge.

Art. 50 Beitragssätze

Der Bund übernimmt neu fixe Anteile am Gesamtbetrag der Referenzkosten von kantonalen Universitäten und Fachhochschulen (vgl. Ziff. 2.5.7). Damit konkretisiert die Bestimmung den Grundsatz der Sicherstellung «ausreichender finanzieller Mittel» nach Artikel 41 Absatz 1. Bundesseitig werden i.V.m. Artikel 48 Absatz 3 gebundene Ausgaben geschaffen. Die unterschiedlichen Beitragssätze tragen dem *Differenzierungsgebot* Rechnung. Betreffend die Pflicht des Bundesrates, bei der erstmaligen Ermittlung des Finanzbedarfs nach diesem Gesetz im Fall eines Ausgabensprungs eine Änderung der Beitragssätze zu beantragen, ist auf Artikel 72 zu verweisen.

Art. 51 Bemessungsgrundsätze

Handelt es sich bei den Referenzkosten um gesamtschweizerische, auf der Grundlage von Durchschnittskosten angepasste Referenzwerte für die gute Lehre und Forschung pro Studentin oder Student, so geht es bei der Bemessung um die Verteilungskriterien des von der Bundesversammlung bewilligten Kredites für die Grundbeiträge pro Hochschule. *Absatz 1* hebt die leistungsorientierte Ausrichtung der Grundbeiträge hervor, nämlich *zur Hauptsache* entsprechend den Leistungen der Hochschulen in Lehre und Forschung. *Absatz 2* legt fest, dass die Ausrichtung des Anteils Lehre nicht mehr ausschliesslich aufgrund der Anzahl Studierender (*Bst. a*) bzw. der Zugehörigkeit der Studierenden zu bestimmten Disziplinen oder Fachbereichen (*Bst. e*) an der betreffenden Hochschule erfolgen soll, sondern auch auf der Grundlage stärker leistungsorientierter Kriterien, wie der Anzahl der Studienabschlüsse (*Bst. b*; Belohnung von Hochschulen, die ihre Studierenden zu einem Studienabschluss führen), der durchschnittlichen Studiendauer (*Bst. c*; Abzüge für Hochschulen, an denen Studierende ausserhalb einer festgesetzten vernünftigen Zeitspanne zu ihrem Studienabschluss gelangen, wobei der Frage der Teilzeitstudien Beachtung zu schenken ist) sowie der Betreuungsverhältnisse (*Bst. d*; die Berücksichtigung dieses Bemessungskriteriums könnte – als mögliches Beispiel – über die positive Anpassung der Beiträge für Hochschulen erfolgen, deren Betreuungsverhältnisse offensichtlich innerhalb bestimmter, von der Hochschulkonferenz festzulegender Bandbreiten liegen). Das Bemessungskriterium «durchschnittliche Studiendauer» (*Bst. c*) steht einer koordinierten und abgestimmten Einführung bzw. der Weiterführung des im Fachhochschulbereich bereits eingeführten praktikablen analogen Bemessungskriteriums «ECTS» (Studienumfang) nicht entgegen. Der Bundesrat wird im Rahmen seiner Verordnungskompetenz nach *Absatz 6* diese abschliessend festgelegten Kriterien in Berücksichtigung der Ziele von Artikel 3 kombinieren und gewichten. Die Auswahl wird u.a. auch davon abhängen, ob entsprechende verlässliche Daten aufbereitet werden können. *Absatz 3* legt die Bemessungskriterien für den Anteil Forschung fest. Hier werden neben Forschungsleistungen (*Bst. a*) die Akquisition von Drittmitteln (*Bst. b*) aufgeführt, welche die

Hochschulen vom Schweizerischen Nationalfonds, von der KTI, aus EU-Krediten oder aus anderen öffentlichen oder privaten Mitteln (z.B. auch Schenkungen) erhalten. Es handelt sich also um Mittel, die die Hochschulen im Wettbewerb oder – im Fall von Schenkungen – aufgrund ihrer Reputation akquirieren konnten. *Absatz 4* führt als Bemessungsgrösse beschränkt auf höchstens 10 Prozent des jährlichen Gesamtbetrags die Zahl der ausländischen Studierenden weiter (vgl. Art. 15 Abs. 4 UFG). Diese Bemessungsgrösse ist notwendig, da bei dieser Gruppe von Studierenden der horizontale Finanzausgleich zwischen den Kantonen nicht zum Tragen kommt. Zudem trägt der Bund für die ausländischen Studierenden nicht zuletzt angesichts seiner aussenpolitischen Zuständigkeit eine besondere Verantwortung. Auch in diesem Bereich können die Prozentsätze für Fachhochschulen und universitäre Hochschulen verschieden sein. Gemäss *Absatz 5* legt der Bundesrat die jeweiligen Anteile Lehre, Forschung und ausländische Studierende prozentual fest und kombiniert und gewichtet die entsprechenden Bemessungskriterien: Dabei muss er gemäss *Absatz 5 Buchstabe a* bei der Festlegung die von der Plenarversammlung festgelegten Disziplinen- und Fachbereichsgruppen, deren Gewichtung und die maximale Studiendauer berücksichtigen (Art. 11 Abs. 2 Bst. d). Damit liegt ein wichtiges Bemessungskriterium bei der Plenarversammlung, und die Kohärenz mit den Berechnungsgrundlagen im Hochschul Konkordat wird gesichert. Der Bundesrat muss bei der Festlegung der Anteile, der Wahl und Gewichtung der Bemessungskriterien zudem auf die Unterschiede zwischen Universitäten und Fachhochschulen Rücksicht nehmen (*Bst. b*; z.B. in Bezug auf die Anteile Lehre, Forschung, ausländische Studierende etc.). *Absatz 5* verpflichtet ihn zudem zur Abstimmung mit den Zielen nach Artikel 3: Der Bundesrat wird z.B. die Art und Höhe der Gewichtung der Forschungsleistungen im Sinne einer kohärenten Hochschul-, Forschungs- und Innovationspolitik (Art. 3 Bst. d) abstimmen müssen. Der Bundesrat muss gemäss *Absatz 8* in jedem Fall die Plenarversammlung anhören. Aus Sicht des *Gesamtkoordinationsansatzes* ist davon auszugehen, dass er nicht ohne schwerwiegende Gründe von der Stellungnahme der Plenarversammlung abweicht. Der Bundesrat erlässt nach *Absatz 7* – nach Anhörung der Plenarversammlung – die weiteren für die Berechnung notwendigen Ausführungsbestimmungen, wie z.B. die Grundlagen für die Ermittlung der Daten.

Art. 52 Entscheid

Gemäss *Absatz 1* entscheidet das zuständige Departement über die Gewährung der Grundbeiträge. *Absatz 2* sieht vor, dass das Departement den Entscheid über die Gewährung der Grundbeiträge – wie gemäss geltendem Recht – an das zuständige Bundesamt delegieren kann.

Art. 53 Feste Beiträge an Hochschulinstitutionen

Absatz 1 erlaubt dem zuständigen Bundesamt – abweichend vom Grundsatz der Finanzierung über Grundbeiträge –, beitragsberechtigten Institutionen des Hochschulbereichs von Bund oder Kantonen, die keine Hochschulen sind, *feste Beiträge* über Leistungsaufträge oder Leistungsvereinbarungen auszurichten. Selbstverständlich muss der Bund auch in diesen Fällen die *leistungs- und resultatsorientierte Ausrichtung* sicherstellen. Diese Möglichkeit der Finanzierung soll *subsidiär* herangezogen werden in Fällen, in denen der Bund ein *besonderes Interesse* an der Unterstützung einer Institution geltend machen kann. Der *Hochschulrat* wird entsprechende Grundsätze über die Gewährung solcher fester Bundesbeiträge erlassen und

dabei insbesondere den Grundsatz der *Subsidiarität* solcher Finanzierungsmöglichkeiten konkretisieren (*Abs. 3*). In jedem Fall darf ein solcher Beitrag nicht mehr als 45 Prozent des Betriebsaufwands der jeweiligen Institution ausmachen (*Abs. 2*). Die *festen Beiträge* stammen – je nach Typ – aus dem Zahlungsrahmen für die Grundbeiträge für universitäre Hochschulen oder aus demjenigen für die Grundbeiträge für Fachhochschulen (Art. 48 Abs. 2).

4. Abschnitt: Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge (Art. 54–58)

Art. 54 Verwendungszweck und Ausnahmen

Absatz 1 ermöglicht weiterhin die Ausrichtung von Bauinvestitionsbeiträgen (vgl. Art. 18 UFG und Art. 18 Abs. 1 FHS). Er verankert zudem – für die universitären Hochschulen neu – die Möglichkeit der Ausrichtung sogenannter *Baunutzungsbeiträge* für die *langfristige Nutzung* von Bauten (vgl. dazu Ziff. 2.5.8). Die Bauten müssen der Lehre, Forschung oder «anderen Hochschulzwecken» zugute kommen: Damit sind Hochschuleinrichtungen gemeint, die unmittelbar zum Hochschulbetrieb gehören, wie z.B. Aufenthalts- oder Verpflegungsräume für die Hochschulangehörigen oder Einrichtungen der Hochschulverwaltung (vgl. dazu Art. 15 UFV¹²⁹). *Absatz 2* schliesst wie bis anhin bestimmte Aufwendungen von den Bundesbeiträgen aus (Art. 18 Abs. 5 UFG). *Absatz 3* hält die bisherige Praxis fest, wonach keine Bauinvestitionen an Universitätskliniken ausgerichtet werden. Damit kann in diesem Bereich auf die aufwendige Regelung von Schnittstellen zwischen dem Bildungs- und dem Gesundheitsbereich verzichtet werden.

Art. 55 Voraussetzungen

Absatz 1 übernimmt weitgehend die Voraussetzungen aus dem bisherigen Universitätsförderungsgesetz (vgl. Art. 18 Abs. 3 UFG). Die Voraussetzungen werden im Vergleich zu heute wesentlich: Neu sollen nur noch Bauinvestitionen, die Kosten von mehr als 5 Millionen Franken auslösen (*Bst. a*; heute 3 Mio. Franken im universitären Bereich, 300 000 Franken im Fachhochschulbereich), unterstützt werden. Weggefallen ist die Möglichkeit der Finanzierung von *Ausstattung*, wie z.B. von wissenschaftlichen Apparaten, Maschinen und Informatikmitteln (Art. 18 Abs. 2 Bst. b UFG). Die Voraussetzung der Wirtschaftlichkeit (*Bst. b*) erhält i.V.m. der Einführung von Baunutzungsbeiträgen eine zusätzliche Bedeutung: Die Gesuchstellerin muss in jedem Fall auch darlegen, dass sie zwischen den zwei möglichen Finanzierungsformen (Bauinvestition oder Baunutzung) die wirtschaftlich günstigste Lösung gewählt hat. Die Pflicht zur Einhaltung der Erfordernisse der Aufgabenteilung und der Zusammenarbeit (*Bst. c*) stellt zusammen mit den erwähnten Mindestaufwendungen sicher, dass nur noch *strategisch bedeutende Aufwendungen* unterstützt werden, die ohne Bundessubventionen nicht gebaut werden könnten. Auch Baunutzungsbeiträge sollen nach *Absatz 2* nur für strategisch bedeutende Vorhaben ausgerichtet werden können: Verlangt werden deshalb neben der Erfüllung des Erfordernisses der Aufgabenteilung und der Zusammenarbeit unter den Hochschulen jährliche wiederkehrende Kosten von mindestens 300 000 Franken (*Bst. a*), was einer Kapitalisierung von mindestens 5 Millionen Franken (Minimalbetrag für die

¹²⁹ Verordnung vom 13. März 2000 zum Universitätsförderungsgesetz, SR 414.201.

Subventionierung von Bauinvestitionen) entspricht, und eine mindestens auf 5 Jahre hinaus abgeschlossene vertragliche feste Vereinbarung (*Bst. b*). Ein Verzicht auf diese Beitragsart und stattdessen eine pauschale Integration dieser Beiträge in die Berechnung der Grundbeiträge ist diskutiert, aber schliesslich mit guten Gründen abgelehnt worden. Die Sicherung einer angemessenen Qualität der Hochschulbauten liegt im Interesse eines wettbewerbsfähigen Hochschulraumes Schweiz. Mit einem Verzicht dieser Beitragsart würde sich der Bund eines gezielten Förderungs- und eines wirksamen Steuerungsinstrumentes berauben.

Art. 56–58 Höchstbeitragsätze, Berechnung, Entscheid

Der Höchstbeitragsatz des vom Bund finanzierten Anteils bleibt gemäss *Artikel 56* wie heute für den universitären Bereich bei höchstens 30 Prozent der anrechenbaren Kosten (Art. 18 Abs. 4 UFG; vgl. auch Art. 18 Abs. 1 FHSG [ein Drittel der Aufwendungen]). In Anlehnung an die heutige Regelung im Universitätsbereich (Art. 19 UFG) wird zum einen der Bundesrat gemäss *Artikel 57 Absatz 1* ermächtigt, die Berechnung der anrechenbaren Aufwendungen nach Anhörung des Hochschulrates zu regeln, zum andern wird die Entscheidzuständigkeit nach *Artikel 58 Absatz 1* dem zuständigen Departement übertragen. Gemäss *Absatz 2* kann das Departement den Entscheid über Gesuche um Bauinvestitions- oder Baunutzungsbeiträge dem zuständigen Bundesamt übertragen. Auf eine Delegationslimite wird verzichtet (vgl. noch Art. 19 Abs. 3 UFG, wo Delegationen nur bis zu Aufwendungen von 5 Mio. Franken möglich waren).

5. Abschnitt: Projektgebundene Beiträge (Art. 59–61)

Art. 59 Verwendungszweck und Voraussetzungen

Absatz 1 stellt klar, dass projektgebundene Beiträge nur für Aufgaben von *gesamtschweizerischer Bedeutung* ausgerichtet werden können: Projektgebundene Beiträge dienen der Hochschulkonferenz u.a. zur Umsetzung ihrer gesamtschweizerischen hochschulpolitischen Planung und gehören zu den *hochschulübergreifenden Massnahmen* ihrer Prioritätensetzung (Art. 36 Abs. 2 *Bst. a*). Die gesamtschweizerische Bedeutung ist immer auch im Lichte des Zwecks von Artikel 1 Absatz 1 und der Ziele von Artikel 3 auszulegen. *Absatz 2* zählt – in nicht abschliessender Weise – die Gegenstände von Aufgaben von gesamtschweizerischer Bedeutung auf: Dazu zählt die Bildung von Kompetenzzentren mit regionaler oder nationaler Bedeutung. Damit können *Schwerpunktbildungen* unter den Hochschulen unterstützt werden (*Bst. a*). Mit der Möglichkeit der Unterstützung von «international herausragenden Programmen» (*Bst. b*) kann die Hochschulkonferenz gezielt Exzellenz in Lehre und Forschung unterstützen. Die Unterstützung von «Profilbildung und Aufgabenteilung» (*Bst. c*) dient der Schärfung der Hochschulprofile (z.B. die Bereinigung von Schnittbereichen zwischen universitären Hochschulen und Fachhochschulen oder die Verstärkung der angewandten Forschung und Entwicklung bei den Fachhochschulen), der Bildung von Schwerpunkten und der Konzentration von Studienangeboten (Portfoliobereinigung); im Ergebnis dient sie so auch der *Optimierung des Einsatzes öffentlicher Finanzmittel*. Damit können z.B. Restrukturierungen finanziell unterstützt werden. Die anderen Gegenstände von Aufgaben gesamtschweizerischer hochschulpolitischer Bedeutung (*Bst. d–f*) betreffen die Unterstützung von Aufgaben

und Grundsätzen von verfassungsrechtlicher Bedeutung: Die Förderung der Mehrsprachigkeit im Bereiche der Landessprachen (Art. 70 Abs. 3 BV), die Förderung der Chancengleichheit und der tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann (Art. 8 Abs. 2 BV; vgl. auch Ausführungen zu Ziff. 1.3.2) und die Förderung der nachhaltigen Entwicklung (Art. 73 BV). Der Hochschulkonferenz bleibt es vorbehalten, im Zusammenhang mit ihrer gesamtschweizerischen hochschulpolitischen Planung *weitere Gegenstände* von Aufgaben gesamtschweizerischer hochschulpolitischer Bedeutung zu definieren und zu unterstützen. *Absatz 3* verlangt als Voraussetzung für die Ausrichtung von Beiträgen eine angemessene Eigenleistung der Beteiligten. Auf einen Prozentsatz wurde zugunsten der Flexibilität bewusst verzichtet. Nach bisheriger UFV¹³⁰ wird eine Eigenleistung von 50 Prozent der Beteiligten verlangt, in Ausnahmefällen kann sogar von einer Eigenleistung abgesehen werden (Art. 45 Abs. 1–3 UFV, siehe auch Art. 16c Abs. 4 FHSV, welcher ebenfalls Beiträge von maximal 50 % der anrechenbaren Betriebskosten vorsieht).

Art. 60 Bemessungsgrundlage und Befristung

Die Bestimmung übernimmt in *Absatz 1* weitgehend die Regelung aus dem bisherigen Universitätsförderungsgesetz (Art. 21 Abs. 1 UFG). Die Befristung der Beiträge in *Absatz 2* verdeutlicht, dass Projekte befristet, d.h. nur über einen bestimmten Zeitraum hinweg finanziert werden. Selbstverständlich können wie bis anhin Projekte, deren Aufgabe und Gegenstand naturgemäss eine wiederkehrende und längerfristige Unterstützung notwendig macht (z.B. im Bereich der Chancengleichheit von Mann und Frau oder der Nachhaltigkeit), auch wiederholt unterstützt werden.

Art. 61 Entscheid und Leistungsvereinbarung

Gemäss *Absatz 1* entscheidet der *Hochschulrat* – wie im Bereich der universitären Hochschulen bisher die Schweizerische Universitätskonferenz – über die Ausrichtung projektgebundener Beiträge. Er ist das kompetenteste Organ, um dieses wichtige Förderinstrument der gesamtschweizerischen hochschulpolitischen Planung zu handhaben. Gestützt auf den Entscheid des Hochschulrats schliesst nach *Absatz 2* das zuständige Departement mit den Begünstigten eine *Leistungsvereinbarung* ab, in der die zu erreichenden Ziele, die Ergebniskontrolle sowie die Folgen mangelnder Zielerreichung (z.B. die Pflicht zur Rückerstattung eines Teils der Beiträge) festgelegt werden. Damit soll die Wirksamkeit dieser Beiträge verstärkt werden.

9. Kapitel: Bezeichnungen- und Titelschutz. Sanktionen und Rechtsschutz (Art. 62–65)

Art. 62 Bezeichnungs- und Titelschutz

Absatz 1 legt in Ergänzung zu Artikel 2 den *Bezeichnungsschutz* fest, d.h. das Verbot für nicht institutionell akkreditierte Hochschulinstitutionen, die Bezeichnungen «Universität», «Fachhochschule» oder «Pädagogische Hochschule» bzw. Ableitungen davon führen zu können (vgl. auch die Erläuterung zu Art. 29). Nicht unter den

Bezeichnungsschutz fallen andere für den Hochschulbereich gängige Begriffe wie Hochschule, Akademie, Institut etc. *Absatz 2* sieht vor, dass der Titelschutz der Absolvierenden sich nach den jeweiligen Rechtsgrundlagen der Institutionen richtet. Dieser ist in der Regel in den jeweiligen Trägererlassen von Bund und Kantonen festgelegt. Zum Titelschutz von Fachhochschuldiplomen, die nach bisherigem Recht verliehen wurden, vergleiche die Erläuterung zu Artikel 79.

Art. 64 Verwaltungsmassnahmen

Absatz 1 überträgt dem Schweizerischen Akkreditierungsrat das Recht und die Pflicht, in bestimmten Fällen die erforderlichen Verwaltungsmassnahmen zu ergreifen, wenn nach einer ausgesprochenen Akkreditierung die akkreditierte Hochschulinstitution die Voraussetzungen nicht mehr einhält oder die ausgesprochenen Auflagen nicht erfüllt. Bei der Verfügung von Verwaltungsmassnahmen muss der Akkreditierungsrat die verwaltungsrechtlichen Grundsätze wie das Verhältnismässigkeitsprinzip beachten: So kommt der sofortige Entzug bzw. Widerruf einer institutionellen Akkreditierung als einschneidendste Massnahme in jedem Fall nur bei schwerer Verletzung oder Nichterfüllung grundlegender Akkreditierungsvoraussetzungen oder -auflagen und nach erfolgloser Mahnung zur Behebung der Mängel in Frage. *Absatz 3* verweist für Verwaltungsmassnahmen im Zusammenhang mit der Verletzung von Vorschriften über die Bundesbeiträge auf das Subventionsgesetz¹³¹. Im Zusammenhang mit der Verletzung von Vorschriften über die Ausrichtung interkantonaler Beiträge verweist das Gesetz auf das Hochschulkonkordat.

Art. 65 Rechtsschutz

Absatz 1 legt das Rechtsmittel der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht fest, insbesondere auch gegen Verfügungen auf der Grundlage der Zusammenarbeitsvereinbarung. Sowohl bei der Zusammenarbeitsvereinbarung wie auch bei den von den gemeinsamen Organen erlassenen rechtsetzenden Bestimmungen handelt es sich um Bundesrecht¹³². Gegen Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 Bst. a BGG). Aufgrund des stark politischen Charakters sind Entscheide des Bundesrates über die Anerkennung der Beitragsberechtigung von Hochschulinstitutionen gemäss *Artikel 46* nicht anfechtbar. *Absatz 3* verweist im Übrigen auf die Bestimmungen der Bundesrechtspflege; dazu gehören insbesondere das Verwaltungsgerichtsgesetz¹³³ und das Bundesgerichtsgesetz¹³⁴.

¹³¹ Subventionsgesetz vom 5. Oktober 1990 (SR **616.1**). Dazu gehören insbesondere die Bestimmungen über die Rückforderung von Finanzhilfen und die verwaltungsrechtlichen Sanktionen.

¹³² St. Galler Kommentar Art. 63a BV, Rz. 41.

¹³³ Verwaltungsgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005, SR **173.32**.

¹³⁴ Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005, SR **173.110**.

10. Kapitel: Kompetenz des Bundesrates zum Abschluss internationaler Verträge (Art. 66)

Art. 66

Die Bestimmung übernimmt mit einigen Präzisierungen und Ergänzungen die bisherige Regelung im UFG. Dem Bundesrat wird im Rahmen der bewilligten Kredite die Kompetenz eingeräumt, völkerrechtliche Verträge im Hochschulbereich abzuschliessen über die internationale Zusammenarbeit, die Förderung der Mobilität, die Beteiligung an internationalen Förderungsprogrammen und -projekten. Seine Vertragsabschlusskompetenz umfasst nach *Absatz 2* auch die Bereiche der Finanzkontrolle und der Audits, der Personensicherheitsprüfungen sowie des geistigen Eigentums und die Beteiligung an juristischen Personen sowie den Beitritt zu internationalen Organisationen. Die notwendigen Kreditbewilligungen können auch in anderen als dem vorliegenden Gesetz festgelegt sein. Damit wird der seit Jahren immer wichtiger werdenden Internationalisierung der Hochschulen und der Lehre und Forschung Rechnung getragen. *Absatz 3* überträgt dem Hochschulrat und der Rektorenkonferenz das Recht und die Pflicht, bei der Vorbereitung dieser Abkommen mitzuwirken. Es ist vorgesehen, dass die Zusammenarbeitsvereinbarung ihnen ausführliche Informations- und Anhörungsrechte und dem Hochschulrat sogar Teilnahmerechte an den Verhandlungen einräumt (vgl. Art. 19 E-ZSAV).

11. Kapitel: Schlussbestimmungen

1. Abschnitt: Vollzug (Art. 67–70)

Art. 67 Ausführungsbestimmungen

Die Bestimmung ermächtigt den Bundesrat zum Erlass von Ausführungsbestimmungen, *soweit* ihn das Gesetz mit dem Vollzug beauftragt: Vollzugskompetenzen kommen dem Bundesrat in den Bereichen Bundesvertretung in der Hochschulkonferenz, Geschäftsführung, Verkehr mit der Bundesversammlung, Anerkennung der Beitragsberechtigung, Berechnung und Ausrichtung von Bundesbeiträgen (inkl. Kohäsionsbeiträgen), Abschluss internationaler Verträge, Feststellung von Gleichwertigkeiten ausländischer Diplome mit Fachhochschuldiplomen, nachträglicher Erwerb von Fachhochschultiteln und Festlegung von Übergangsregelungen zu. Im Rahmen der Ausführungsbestimmungen des Bundesrates zu den Bundesbeiträgen werden insbesondere auch die Aufgaben der Dienststellen des Bundes, darunter auch des Bundesamtes für Statistik, in Bezug auf die Datenerhebung und -bearbeitung zu regeln sein (zur Rolle des BFS im Bereich der statistischen Erhebungen im Hochschulbereich vgl. Ausführungen zu Art. 42).

Art. 68 Allgemeinverbindlicherklärung von Hochschulkonkordaten

Sollte ein von den Kantonen ausgearbeitetes Hochschulkonkordat wegen mangelnder Zustimmung weniger Kantone nicht zustande kommen, kann das Verfahren der Allgemeinverbindlicherklärung gemäss Artikel 48a BV in Betracht gezogen werden. Diese Bestimmung verweist für die Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) von Hochschulkonkordaten auf Artikel 14 des Bundesgesetzes über den Finanz- und

Lastenausgleich¹³⁵, der Zuständigkeit, Form, Voraussetzungen und Verfahren regelt: Die AVE kann *auf Antrag* von mindestens 18 Kantonen von der Bundesversammlung in einem dem fakultativen Referendum unterstehenden Bundesbeschluss ausgesprochen werden. Mit der AVE übernehmen die verpflichteten Kantone dieselben Rechte und Pflichten wie die übrigen Vertragsparteien.

Art. 69 Evaluation

Gemäss Artikel 170 BV soll die Bundesversammlung dafür sorgen, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Diesem Anliegen kommt der Gesetzgeber mit der vorliegenden Bestimmung nach: *Absatz 1* verpflichtet den Bundesrat, dem Parlament alle vier Jahre einen entsprechenden Bericht über die aufgewendeten öffentlichen Mittel und die Auswirkungen des Finanzierungssystems auf die Haushalte von Bund und Kantonen sowie die Hochschulen und die Disziplinen zu erstellen. Mit der Wirksamkeitsprüfung bzw. Evaluation soll wissenschaftlich ermittelt werden, ob und wie weit die gemeinsame Koordination, insbesondere die Finanzplanung und die leistungsorientierte Ausrichtung der Bundesbeiträge, tatsächlich die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen und die angestrebten Ziele erreichen. Der Bericht wird vor der Weiterleitung an das Parlament gemäss *Absatz 2* dem Hochschulrat zur Stellungnahme unterbreitet (Art. 8 Bst. j E-ZSAV).

Art. 70 Feststellung der Gleichwertigkeit ausländischer Diplome

Absatz 1 führt die geltende Zuständigkeit des Bundes für die Feststellung der Gleichwertigkeiten ausländischer Diplome mit *Fachhochschuldiplomen* weiter (Art. 7 Abs. 5 FHSG). Die Fachhochschulen bieten *berufsqualifizierende Abschlüsse* an. Mit Blick auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes und ausländischer Arbeitskräfte nach Information, Transparenz und Rechtssicherheit ist es besonders wichtig, dass der Bund – analog zum Bereich der Berufsbildung – ausländische Diplome mit schweizerischen Fachhochschuldiplomen vergleichen und Gleichwertigkeiten in Form von *Verfügungen* feststellen kann. Das zuständige Bundesamt kann nach *Absatz 2* bei Bedarf Dritte mit der Feststellung von Gleichwertigkeiten beauftragen. Die Hochschulen bleiben abschliessend für die akademische Zulassung zuständig. Hinsichtlich der Beurteilung der Gleichwertigkeit in- und ausländischer Diplome mit *Diplomen universitärer Hochschulen* soll die Rektorenkonferenz die bestehende Informations- und Anerkennungsstelle weiterführen, die auch Empfehlungen ausstellen kann (vgl. Art. 11 Abs. 4 E-ZSAV). Für die Beurteilung der Gleichwertigkeit in- und ausländischer Diplome im Bereich der Lehrerinnen- und Lehrerbildung sind die Kantone zuständig.

2. Abschnitt: Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts (Art. 71)

Art. 71

Die Bestimmung verweist auf den Anhang dieses Gesetzes. Das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über die Fachhochschulen (SR 414.71) wird mit dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes aufgehoben (*Ziff. 1*). Verschiedene Bestimmungen des Fach-

¹³⁵ SR 613.2

hochschulgesetzes *wirken* aufgrund der Übergangsbestimmungen weiter (vgl. 76, 78 Abs. 1). Artikel 73 übernimmt die Bestimmungen über die Zulassung zu Fachhochschulen, weil sie möglicherweise noch eine ganze Zeit lang weitergelten werden, bis der Hochschulrat entsprechende Bestimmungen erlassen hat. Das UFG ist bis Ende 2011 befristet und muss dementsprechend nicht aufgehoben, evtl. aber noch einmal verlängert werden (Art. 29 Abs. 4 UFG). Eine Reihe bestehender Gesetze werden mit dem Inkrafttreten des HFKG gemäss *Ziffer II* des Anhangs geändert:

- Mit der Aufhebung des Fachhochschulgesetzes entfällt die Zuständigkeit des Bundesrates zur Genehmigung der Errichtung und Führung von Fachhochschulen. Die Regelung in *Artikel 32 Absatz 1 Buchstabe d* des *Verwaltungsgerichtsgesetzes*¹³⁶ über die Unzulässigkeit der Beschwerde gegen einen entsprechenden Entscheid des Bundesrates ist damit gemäss *Ziffer 1* aufzuheben.
- *Artikel 39 Absatz 2* des *Berufsbildungsgesetzes*¹³⁷ wird gemäss *Ziffer 2* aufgehoben. Die notwendigen Vorbildungen für die Zulassung zur ersten Studienstufe an Fachhochschulen werden im HFKG geregelt (Art. 25 und 73 HFKG).
- Das *ETH-Gesetz*¹³⁸ als Trägergesetz des Bundes wird gemäss *Ziffer 3* an mehreren Stellen geändert: *Artikel 3 Absatz 3* ETH-G knüpft an den umfassenden Geltungsbereich des neuen Gesetzes in Artikel 2 Absatz 3 HFKG an und bestimmt, dass sich die ETH und die Forschungsanstalten des ETH-Bereichs an der gesamtschweizerischen hochschulpolitischen Planung sowie an der Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen beteiligen. Verantwortlich für die Sicherstellung der Koordination und der Planung ist der ETH-Rat (Art. 25 Abs. 1 Bst. g ETH-G). Die ETH weisen gemäss *Absatz 4* insbesondere ihre durchschnittlichen Kosten der Lehre pro Studentin oder Student aus. Dabei ist zu betonen, dass die Strategie und Führung Sache der ETH bleibt. Der neue Artikel 10a ETH-G verpflichtet die ETH in Anlehnung an Artikel 27 HFKG zur Qualitätssicherung und zur Einrichtung eines Qualitätssicherungssystems sowie zur institutionellen Akkreditierung nach Artikel 28 ff. HFKG. Verantwortlich ist der ETH-Rat (Art. 25 Abs. 1 Bst. g ETH-G).
- Das *Forschungsgesetz*¹³⁹ erfährt gemäss *Ziffer 4* in Artikel 5a eine Änderung: Dem Schweizerischen Wissenschafts- und Technologierat (SWTR), dem beratenden Organ des Bundesrates für alle Fragen der Wissenschafts-, Forschungs- und Technologiepolitik, wird neu die Kompetenz eingeräumt, auch im Auftrag der Schweizerischen Hochschulkonferenz zu einzelnen wissenschafts-, forschungs- und technologiepolitischen Vorhaben oder Problemen Stellung nehmen zu können. Der SWTR kann in dieser Rolle wichtige Informationsfunktionen wahrnehmen. Seine Präsidentin oder sein Präsident sitzen mit beratender Stimme in der Hochschulkonferenz ein (Art. 13 Bst. f).
- Im *Bundesstatistikgesetz* vom 9. Oktober 1992¹⁴⁰ wird gemäss *Ziffer 5* der Aufgabenkatalog der Bundesstatistik in Artikel 3 Absatz 1 in Abstimmung

136 SR 173.32

137 SR 412.10

138 SR 414.110

139 SR 420.1

140 SR 431.01

mit dem ergänzten Verfassungsartikel im Statistikbereich (Art. 65 Abs. 1 BV) um die Bereiche Bildung und Forschung ergänzt.

- Im *Medizinalberufegesetz* vom 23. Juni 2006¹⁴¹ ersetzen gemäss *Ziffer 6* die neuen gemeinsamen Akkreditierungsorgane von Bund und Kantonen im Hochschulbereich die bisherigen Organe für die Prüfung der Akkreditierungsgesuche der Studien- und Weiterbildungsgänge und die Akkreditierung der Studiengänge im Bereich der Humanmedizin, der Zahnmedizin, der Chiropraktik, der Pharmazie und der Veterinärmedizin¹⁴². Es findet nur ein Akkreditierungsverfahren statt. Für die Akkreditierung der *Weiterbildungsgänge* bleibt weiterhin das Departement zuständig (Art. 23 Abs. 2, 26 ff., 47 Abs. 2; 48 Abs. 2 MedBG). Die Finanzierung der Kosten der Akkreditierung der Studiengänge richtet sich neu nach Artikel 35 HFKG, d.h. für die Prüfung der Gesuche und die Akkreditierungen werden grundsätzlich kostendeckende Gebühren durch die zuständigen Organe erhoben. Weitere Änderungen betreffen die Anpassung von Begrifflichkeiten (Art. 12 Abs. 3; 24 Abs. 1 und 2; 50 Abs. 1 Bst. a und c MedBG).

3. Abschnitt: Übergangsbestimmungen (Art. 72–79)

Art. 72 Anpassung der Beitragssätze

Die neue Übergangsbestimmung soll verhindern, dass der Systemwechsel in der Finanzierung für den Bund zu einem Ausgabensprung führt (vgl. dazu auch die Ausführungen in Ziff. 2.5.9). Die in Artikel 50 festgelegten Beitragssätze für die Ermittlung des Umfangs der Grundbeiträge des Bundes sind – mit Ausnahme des Bereichs Medizin, wo mit Schätzungen gearbeitet wird – auf der Basis verlässlicher Grundlagen ermittelt worden und sollten nicht zu einem unerwarteten Ausgabensprung führen.¹⁴³ Sollte aber der Umfang der erstmals nach diesem Gesetz ermittelten durchschnittlichen jährlichen Grundbeiträge des Bundes für universitäre Hochschulen und Fachhochschulen tatsächlich *erheblich* vom Umfang der durchschnittlich jährlich entrichteten Betriebs- und Grundbeiträge des Bundes für kantonale Universitäten und Fachhochschulen innerhalb einer vierjährigen Periode nach bisherigem Recht abweichen, so soll der Bundesrat dem Parlament zusammen mit der erstmals auf diesem Gesetz beruhenden BFI-Botschaft gleichzeitig auch eine Änderung der Beitragssätze (Teilrevision des HFKG) beantragen. Der Bundesrat legt die vierjährige Referenzperiode und die Kriterien der Erheblichkeit fest (*Abs. 2*) und hört vorher die Plenarversammlung an (*Abs. 3*). Nicht ins Gewicht für die «Erheblichkeit» fallen geringfügige Ausgabenerhöhungen oder Erhöhungen aufgrund der von den Finanzplanungen anerkannten Parameter wie Studierendenzahlen oder Teuerung.

¹⁴¹ SR **811.11**

¹⁴² Die heute bestehende Akkreditierungsinstanz für die Akkreditierung der Studiengänge der universitären Medizinalberufe, der «Schweizerische Akkreditierungsrat» nach Art. 8 der Verordnung über Diplome, Ausbildung und Berufsausübung in den Medizinalberufen, SR **811.112.0**, soll damit aufgelöst werden.

¹⁴³ SBF/BBT, Finanzbericht vom 10. Juni 2008, Bericht über die finanziellen Grundsätze des neuen Hochschulgesetzes und deren Auswirkungen, S. 17 ff.

Art. 73 Zulassung zu Fachhochschulen

Die Bestimmung stellt eine Übernahme von Bestimmungen aus dem aufzuhebenden Fachhochschulgesetz dar. Sie stellt die Weiterführung der bisherigen Zulassungsvoraussetzungen im Fachhochschulbereich sicher. Solange die Hochschulkonferenz die Zulassungsvoraussetzungen nach Artikel 25 Absatz 2 nicht abschliessend konkretisiert hat, gelten die heute im Fachhochschulgesetz festgelegten Zulassungsvoraussetzungen (vgl. die Ausführungen zu Art. 25).

Art. 74 Kohäsionsbeiträge

Modellrechnungen über die Auswirkungen der neuen Finanzierungsbestimmungen (Ermittlung des Finanzbedarfs und Voraussetzungen zur Ausrichtung der Bundesbeiträge) zeigen, dass das neue Finanzierungssystem im Vergleich zum heutigen Recht zu nicht unerheblichen Unterschieden bei der Ausrichtung der Grundbeiträge führen kann (vgl. dazu Ziff. 2.5.9). Gemäss Artikel 74 sollen während maximal 8 Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes solche mit dem Systemwechsel eintretende Subventionsausfälle gemildert werden können. Durchschnittlich 6 % der jährlich für die Grundbeiträge zur Verfügung stehenden Mittel sollen zur Unterstützung jener Hochschulen eingesetzt werden können, deren Grundbeiträge durch den Systemwechsel um mehr als 5 % sinken. Die Höhe der ausgerichteten Beiträge muss degressiv ausgestaltet werden.

Art. 75 Beitragsberechtigung und Akkreditierung

Mit dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes wird die institutionelle Akkreditierung zur notwendigen, aber nicht hinreichenden Voraussetzung für den Erhalt von Bundesbeiträgen. Die neue Akkreditierungspflicht und die damit verbundenen Wirkungen bedürfen einer geordneten Übergangsregelung. Nach *Absatz 1* müssen sich die Hochschulen und anderen Institutionen des Hochschulbereichs bis spätestens Ende 2016 institutionell akkreditieren lassen. Bis längstens Ende 2016 gelten nach bisherigem Recht als beitragsberechtigter anerkannte Hochschulen und Institutionen des Hochschulbereichs als beitragsberechtigter im Sinne des neuen Gesetzes (*Abs. 2*). Jene Hochschulen, die eine institutionelle Akkreditierung nach bisherigem Recht nach dem 1. Januar 2011 erhalten haben, gelten bis Ende 2018 als institutionell akkreditiert nach diesem Gesetz (*Abs. 3*). Damit berücksichtigt und würdigt das Gesetz kurz vor dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes erfolgte Akkreditierungen nach den geltenden materiellen Akkreditierungsvoraussetzungen im Hochschulbereich (SUK-Akkreditierungsrichtlinien und FH-Akkreditierungsrichtlinien).

Art. 76 Bezeichnungsrecht und Sanktionen

Wie das Verhältnis zwischen institutioneller Akkreditierung und Beitragsberechtigung müssen auch die Wirkungen der institutionellen Akkreditierung, nämlich das Bezeichnungsrecht und der Bezeichnungsschutz übergangsrechtlich geregelt werden. Die Bestimmung sieht in Abstimmung mit Artikel 75 vor, dass das Bezeichnungsrecht bis Ende 2016 für nicht nach diesem Gesetz institutionell akkreditierte Hochschulen nach bisherigem Recht geregelt wird, d.h. für Fachhochschulen nach dem bisherigen Fachhochschulgesetz und für universitäre Hochschulen nach den jeweiligen Trägererlassen. Auf Hochschulen, die nach dem 1. Januar 2011 und vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes nach bisherigem Recht institutionell akkreditiert

wurden und damit nach Artikel 75 Absatz 3 als institutionell akkreditiert gelten, richtet sich das Bezeichnungsrecht und der Bezeichnungsschutz nach neuem Recht.

Art. 77 Hängige Gesuche

Absatz 1 statuiert den Grundsatz, dass beim Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes hängige Gesuche (im erstinstanzlichen Verfahren oder im Rechtsmittelverfahren) das neue Recht zur Anwendung gelangt. *Absatz 2* ermächtigt den Bundesrat in begründeten Fällen Abweichungen vorzusehen: Hier ist z.B. an hängige Gesuche um eine unbefristete Genehmigung zur Errichtung und Führung einer Fachhochschule oder an hängige Akkreditierungsgesuche zu denken.

Art. 78 Schutz erworbener Titel im Fachhochschulbereich

Die Titel für eidgenössisch anerkannte Fachhochschul-, Bachelor-, Master- oder Weiterbildungsmasterdiplome bleiben nach bisherigem Recht geschützt (*Abs. 1*). Der Titelschutz ist nach geltendem Recht in Artikel 22 des Fachhochschulgesetzes geregelt. Die *Absätze 2 und 3* bilden die Grundlage für die Weiterführung der heutigen Regelung zum nachträglichen Erwerb des Fachhochschultitels für Inhaberinnen und Inhaber von altrechtlichen Diplomen höherer Fachschulen¹⁴⁴.

Art. 79 Vorläufige Regelungen der Kantone im Fachhochschulbereich

Da mit der Aufhebung des Fachhochschulgesetzes in den kantonalen Trägererlassen umfangreiche Anpassungen erforderlich werden können, ermächtigt *diese Bestimmung* die kantonalen Exekutiven, die im Interesse der Fachhochschulen notwendigen Anpassungen ihrer Fachhochschulgesetze *befristet* auf dem Verordnungsweg zu erlassen, um *unerlässliche* Regelungslücken zu schliessen.

4. Abschnitt: Referendum und Inkrafttreten (Art. 80)

Art. 80

Weil eine Reihe von Parametern noch offen sind (Zeitpunkt der Verabschiedung des Gesetzes durch die Bundesversammlung; Zeitpunkt des Inkrafttretens des Konkordats und der Zusammenarbeitsvereinbarung; Zeitpunkt des Vorliegens der für die gesamtschweizerische Koordination notwendigen Entscheide der Hochschulkonferenz) wird der Bundesrat in *Absatz 3* ermächtigt, die Inkraftsetzung der Bestimmungen über die gesamtschweizerische hochschulpolitische Planung und Aufgabenteilung, der Finanzierung und der Bundesbeiträge für längstens 5 Jahre nach dem Inkrafttreten aufzuschieben und, soweit notwendig, das bisherige Recht für anwendbar zu erklären (vgl. dazu die Ausführungen in Ziff. 2.5.9). Damit kann er situationsbezogen nach der Verabschiedung des Bundesgesetzes durch die Bundesversammlung die allenfalls erforderliche abgestimmte und etappierte Implementierung der neuen Regelung festlegen.

¹⁴⁴ Vgl. dazu Artikel 26 der Fachhochschulverordnung (SR 414.711) sowie Verordnung des EVD über den nachträglichen Erwerb des Fachhochschultitels (SR 414.711.5).

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf den Bund

4.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Die gemeinsame Koordination, insbesondere auch die gesamtschweizerische hochschulpolitische Planung, sollen zu einer grösseren Transparenz und Abstimmung zwischen Bundesbeiträgen, interkantonalen Beiträgen und Trägerbeiträgen und damit im Ergebnis zu einem *effizienteren Einsatz* der Bundesbeiträge führen. Die neue Vorlage bringt – unter Vorbehalt der Teuerung und der Erhöhung der Studierendenzahlen – im Vergleich zur heutigen Finanzierung der kantonalen Hochschulen *keine direkten Mehrkosten* für den Bund: Die Beitragsleistungen des Bundes in der Grundfinanzierung erfolgen in Form von Grundbeiträgen. Für den Bund gelten im Bereich der Grundfinanzierung fixe Beitragssätze, mit denen er sich am jeweiligen Gesamtbetrag der Referenzkosten für kantonale universitäre Hochschulen und für Fachhochschulen beteiligt. Der bisherige Bundesanteil an der Grundfinanzierung bleibt unverändert (20 % für die universitären Hochschulen; 30 % für die Fachhochschulen). Auch im Bereich der *Bau-investitions- und Baumutzuungsbeiträge* sind keine direkten Mehrkosten für den Bund zu erwarten. Die Vorlage stellt mit Übergangsbestimmungen sicher, dass beim erstmaligen Wechsel vom geltenden Recht (Universitätsförderungsgesetz und Fachhochschulgesetz) zum neuen Recht dem Bund keine erheblichen Mehrausgaben erwachsen, d.h. *kein Ausgabensprung* erfolgt (Art. 72). Die Subventionierung erfolgt über Zahlungsrahmen und Verpflichtungskredite.

4.1.2 Personelle Auswirkungen

Im Hochschulbereich sind gegenwärtig zwei Departemente mit zwei Verwaltungseinheiten für die universitären Hochschulen (SBF) und die Fachhochschulen (BBT) zuständig. Ein von den Bundesstellen unabhängiges Generalsekretariat, das von Bund und Kantonen je zur Hälfte finanziert wird, führt die Geschäftsstelle der heutigen Universitätskonferenz. Mit dem zum heutigen Zeitpunkt vorhandenen Stellenetat im SBF, im BBT und im Generalsekretariat der SUK sollten die zusätzlichen neuen Aufgaben (Leitung der gemeinsamen Koordination des gesamten Hochschulbereichs, Geschäftsführung der Hochschulkonferenz, Schnittstelle zu den anderen gemeinsamen Organen, Sicherstellung der Zusammenarbeit mit der EDK) und die bisherigen Aufgaben (Fachamt für Hochschulfragen, Subventionierungsstelle, Ausstellung von Gleichwertigkeiten und Titelumwandlungen im Fachhochschulbereich) aber in jedem Fall erfüllt werden können.

4.1.3 Organisatorische Auswirkungen

Die Vorlage regelt nicht die Verteilung der Zuständigkeiten für den Hochschulbereich zwischen den bestehenden Departementen (EDI/EVD) und Verwaltungseinheiten (SBF/BBT) und überlässt auch die Regelung der Bundesvertretung in der Hochschulkonferenz dem Bundesrat. Das neue Gesetz konzentriert die Organstruktur für die gemeinsame Koordination von Bund und Kantone neu auf *drei gemeinsame Organe* (Hochschulkonferenz, Rektorenkonferenz, Akkreditierungsrat mit

Akkreditierungsagentur). Diese ersetzen die heutigen unterschiedlichen gemeinsamen Organe für die einzelnen Hochschulbereiche (SUK, Fachhochschulrat EDK, drei Rektorenkonferenzen [CRUS, KFH, COHEP], OAA, EFHK). Bundesseitig fallen im Fachhochschulbereich verschiedene Regelungs- und Steuerungsaufgaben weg (vgl. Ziff. 2.5.1). Dies führt im Ergebnis zu einheitlichen, einfacheren, effizienteren und klareren Organisationsstrukturen.

4.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Die Frage ob und welche *personellen Auswirkungen* die Vorlage auf die Kantone haben wird, lässt sich zum heutigen Zeitpunkt nur schwer abschätzen. *Organisatorische Auswirkungen* sind auf kantonaler Ebene im Bereich der Rechtsetzung zu erwarten: Der Wegfall des Fachhochschulgesetzes wird die Anpassung einzelner kantonalen Rechtserlasse zur Folge haben. Die gemeinsame Koordination, insbesondere auch die gesamtschweizerische hochschulpolitische Planung, führen zu einer grösseren Transparenz und Abstimmung zwischen Bundesbeiträgen, interkantonalen Beiträgen und Trägerbeiträgen und im Ergebnis zu einem effizienteren Einsatz auch der kantonalen und interkantonalen Finanzmittel. Die fixen Beitragssätze des Bundes zur Beteiligung am jeweiligen Gesamtbetrag der Referenzkosten (Art. 50; gebundene Ausgaben) führen für die Kantone zu einer grösseren Finanzierungssicherheit. Die Vorlage sieht für die Abfederung von Härtefällen vor, dass Hochschulen, deren Grundbeiträge des Bundes durch den Systemwechsel um mehr als 5 % sinken, während längstens 8 Jahren mit sogenannten Kohäsionsbeiträgen, deren Ausrichtung degressiv ausgestaltet werden muss, unterstützt werden können (Art. 74).

4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Bildung und Forschung dienen nicht nur der Gewinnung von Erkenntnissen und der dafür erforderlichen Sicherstellung persönlicher Entfaltungsmöglichkeiten, sondern sie bilden einen wichtigen Baustein für die zukünftige Prosperität der gesamten Volkswirtschaft der Schweiz.¹⁴⁵ Die Schweiz kann nur als Wissensgesellschaft die sozialen, ökonomischen und ökologischen Herausforderungen bewältigen.¹⁴⁶ Die Herausforderungen der Wissensgesellschaft und des intensiven globalen Innovationswettbewerbs können nur dann erfolgreich bewältigt werden, wenn es gelingt, die Funktionsfähigkeit und Effizienz der Teilsysteme von Bildung, Forschung und Innovation zu steigern und ihr Zusammenspiel zu verbessern. Die vorgestellte Vorlage verbessert insbesondere die *Funktionsfähigkeit und Effizienz des Teilsystems Hochschulen*. Mit der Festlegung gemeinsamer Ziele, der Errichtung einheitlicher, für alle Hochschulinstitutionen zuständiger gemeinsamer Organe, der Sicherstellung der Qualitätssicherung durch ein einheitliches Akkreditierungssystem, der Grundlagen für eine gesamtschweizerische hochschulpolitische Planung und Aufgabenteilung und zusätzlich stärker leistungsorientierter Bemessungskriterien sollen zum einen *Qualität und Wettbewerbsfähigkeit der Hochschulen und des gesamten Hoch-*

¹⁴⁵ Zur Bedeutung des Politikbereichs Bildung, Forschung und Technologie für die wirtschaftliche Entwicklung vgl. BFT-Botschaft 2004–2007, BBl **2003** 2363 2374.

¹⁴⁶ BFT-Botschaft 2004–2007, BBl **2003** 2491.

schulbereichs, zum anderen *Kostentransparenz und Effizienz des öffentlichen Mitteleinsatzes* verbessert werden. Das neue Gesetz fördert zudem die Weiterführung eines differenzierten Hochschulsystems mit Universitäten und Fachhochschulen, die unterschiedliche Aufgaben wahrnehmen und damit den verschiedenen *Bedürfnissen von Gesellschaft und Wirtschaft* Rechnung tragen. Von der Vorlage, die damit im Ergebnis das Humankapital fördert, sind positive Effekte auf die Gesamtwirtschaft zu erwarten.¹⁴⁷

4.4 Auswirkungen auf künftige Generationen

Hochschulen müssen sich gleichermaßen an den Fortschritten in den Wissenschaften, den Bedürfnissen einer hoch spezialisierten Wissensgesellschaft sowie den Erwartungen junger Menschen an eine gute Ausbildung und eine berufliche Karriere ausrichten. Die Vorlage verpflichtet den Bund, zusammen mit den Kantonen für einen wettbewerbsfähigen und koordinierten gesamtschweizerischen Hochschulbereich von hoher Qualität zu sorgen. Die gesamtschweizerische Koordination und Sicherstellung der Qualitätssicherung erfolgt über gemeinsame Organe, denen Bund und Kantone die dafür notwendigen Befugnisse übertragen. Dies gewährleistet im Ergebnis, dass zum einen die Bedürfnisse der Träger und ihrer Hochschulen, zum anderen die hochschulpolitischen Erwartungen und Ansprüche von Bund und Kantonen regelmässig aufeinander abgestimmt werden können. Damit werden die Grundlagen für eine nachhaltige und gestaltbare gesamtschweizerische Hochschulpolitik geschaffen, die die Bedürfnisse künftiger Generationen an Einbezug und Mitgestaltung abdeckt.

5 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Botschaft zum Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich ist in der Botschaft vom 23. Januar 2008¹⁴⁸ über die Legislaturplanung 2007–2011 und im Bundesbeschluss vom 18. September 2008¹⁴⁹ über die Legislaturplanung 2007–2011 angekündigt.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage stützt sich hauptsächlich auf Artikel 63a BV (Hochschulartikel), insbesondere auf dessen Absätze 2–4, ab: Während Absatz 2 dem Bund die Kompetenz zur Unterstützung der kantonalen Hochschulen und weiterer von ihm anerkannter Institutionen des Hochschulbereichs einräumt, ermächtigen die Absätze 3 und 4 den Bund zur Regelung der möglichen übertragbaren Zuständigkeiten an gemeinsame

¹⁴⁷ Wachstumspolitik 2008–2011: Massnahmen zur weiteren Stärkung des Schweizer Wirtschaftswachstums. Bericht des Bundesrates vom 2. April 2008 in Erfüllung der Motion 01.3089 «Wachstumspolitik: Sieben Massnahmen», S. 33 (<http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00004/02275/index.html?lang=de&download...>).

¹⁴⁸ BBl 2008 786 819

¹⁴⁹ BBl 2008 8543

Organe von Bund und Kantonen sowie zur Festlegung der Grundsätze von Organisation und Verfahren der gemeinsamen Koordination sowie der Gewährleistung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulbereich. Die Instrumente der Hochschulpolitik und der Forschungsförderung stehen in unauflösbarem Zusammenhang. Einzelne Bestimmungen mit Bezug zur Forschung (Art. 3 Bst. b und d und Art. 13 Bst. f; 8 Bst. h E-ZSAV) werden deshalb zusätzlich auch auf Artikel 64 Absatz 2 BV abgestützt. Die Kompetenz der Hochschulkonferenz und damit auch des Bundes, Empfehlungen für die Erhebung von Studiengebühren und über die Gewährung von Stipendien und Darlehen durch die Kantone zu erlassen (Art. 11 Abs. 2 Bst. f), stützt sich auf seine Kompetenz, Grundsätze für die Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen zu erlassen (Art. 66 Abs. 1 BV). Eines der Ziele des Bundes, die er gemeinsam mit den Kantonen im Rahmen der Zusammenarbeit verfolgt, ist die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen bei Dienstleistungen und Angeboten im Weiterbildungsbereich von Institutionen des Hochschulbereichs gegenüber Anbietern der höheren Berufsbildung. Dies soll über den Erlass von Grundsätzen über die Weiterbildung durch den Hochschulrat erfolgen. Entsprechende Bestimmungen (wie z.B. das Verbot der Subventionierung der Weiterbildungen im Hochschulbereich oder das Verbot, ähnlich lautende Titel oder Angebotsbezeichnungen wie in der höheren Berufsbildung anzubieten) stützen sich auf Artikel 95 Absatz 1 BV ab, die dem Bund die Kompetenz zur Regelung privatwirtschaftlicher Erwerbstätigkeit einräumt (Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen zwischen Anbietern von Angeboten der höheren Berufsbildung und Anbietern von Weiterbildung im Hochschulbereich).

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die neue Vorlage steht im Einklang mit dem Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services, GATS). Darin ist die Schweiz Verpflichtungen für *private Bildungsdienstleistungen* eingegangen, insbesondere die Gewährung des freien Marktzutritts und die Inländergleichbehandlung. Die Vorlage definiert *öffentliche Bildungsdienstleistungen* nach der von der Schweiz am 4. April 2005 bei der WTO deponierten Eingabe¹⁵⁰. Gleichzeitig grenzt die Definition damit den Begriff der *privaten Bildungsdienstleistungen* ab. Anbieter von privaten Bildungsdienstleistungen können sich weder auf Inländergleichbehandlung noch auf Marktzutritt berufen. Die Vorlage erlaubt es allerdings, Anbietern von privaten Bildungsdienstleistungen wie auch öffentlichen Bildungsdienstleistungen, sich zu den gleichen Voraussetzungen vom Schweizerischen Akkreditierungsrat institutionell akkreditieren zu lassen und die daraus abgeleiteten Bezeichnungsrechte zu benützen oder ihre Studienprogramme einer Programmakkreditierung durch den Akkreditierungsrat zu unterziehen. Daraus können sie aber keinen Anspruch auf Subventionen ableiten, die Anbietern von öffentlichen Bildungsdienstleistungen gewährt werden.

¹⁵⁰ Vgl. Bericht des Bundesrates vom 2. Dezember 2005 über WTO-GATS-Verhandlungen und Ausnahmen im öffentlichen Dienstleistungsbereich und im Subventionssystem. S. 10 (www.seco.admin.ch/themen/00513/00586/00587/00590/index.html?lang=de&download...); Beschluss der Plenarversammlung der EDK vom 29. Oktober 2004, GATS: Unterscheidungskriterien zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungen im Bildungsbereich; zustimmende Kenntnisnahme.

Die Vorlage steht auch im Einklang mit der *Bologna- und den Folgeerklärungen*¹⁵¹. Diese Erklärungen enthalten keine Rechtspflichten für die Unterzeichnerstaaten und sind völkerrechtlich als *soft law* zu qualifizieren. Der Bindungswille der Unterzeichnerstaaten, verstärkt durch den Monitoringprozess, verschafft diesen Erklärungen jedoch einen hohen faktischen Bindungsgrad¹⁵². Die Vorlage steht im Einklang mit den Erklärungen: Sie dient der Weiterentwicklung des Hochschulraums Schweiz als Teil des europäischen Hochschul- und Forschungsraumes. Sie unterstützt als Koordinations- und Förderungsgesetz die bisher von den Hochschulen gemeinsam durchgeführten Reformen zur Erfüllung der verschiedenen Ziele der Bologna- und der Folgeerklärungen¹⁵³: die Einführung zweier Bildungsstufen, die Einführung des Leistungspunktesystems (ECTS), die Einführung eines Systems leicht verständlicher und vergleichbarer Abschlüsse, die Verstärkung der Mobilität zwischen universitären Hochschulen und Fachhochschulen etc. Das Gesetz schafft auch die Grundlagen für die Sicherstellung der Anerkennung ausländischer Diplome und fördert weitere Entwicklungen im Bereich der Durchlässigkeit und der Mobilität zwischen den Hochschulen (z.B. die Ausarbeitung nationaler Qualifikationsrahmen). Es legt zudem Grundsätze für die Qualitätssicherung fest und sorgt mit der Einrichtung eines Akkreditierungssystems (Akkreditierungsrat und Akkreditierungsagentur, Akkreditierungsrichtlinien, obligatorische institutionelle Akkreditierung für Fachhochschulen und Universitäten) u.a. auch für die Förderung der Entwicklung und Verbreitung europäischer Standards (ENQA, ECA), die wiederum der gegenseitigen Anerkennung von Akkreditierungen und damit auch von Studienabschlüssen dienen.

6.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Die neuen Subventionsbestimmungen (Art. 45–61) ziehen neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich, weshalb sie nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b der Bundesverfassung in jedem der beiden Räte der Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder bedürfen.

6.4 Vereinbarkeit mit dem Subventionsgesetz

Das 8. Kapitel der Vorlage regelt die *Beiträge des Bundes* zugunsten kantonaler Hochschulen und anderer Institutionen des Hochschulbereichs. Der Bund richtet beitragsberechtigten Hochschulen und anderen Institutionen des Hochschulbereichs *Finanzhilfen* im Sinn von Artikel 3 Absatz 1 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990 (SuG, SR 616.1) in Form von Grundbeiträgen, Bauinvestitions- oder Baunutzungsbeiträgen und projektgebundenen Beiträgen aus. Die Voraussetzungen zum Erlass dieser Bestimmungen nach Artikel 6 SuG sind gegeben: Der Bund ist von Verfassung wegen verpflichtet, die kantonalen Hochschulen (mit Ausnahme der Pädagogischen Hochschulen) zu unterstützen (Art. 63a Abs. 2 BV) und hat damit

¹⁵¹ Der Europäische Hochschulraum, Gemeinsame Erklärung der Europäischen Bildungsminister vom 19. Juni 1999 (Bologna-Erklärung); Auf dem Weg zum europäischen Hochschulraum, Communiqué der europäischen Hochschulministerinnen und -minister am 19. Mai 2001 (Prag Communiqué).

¹⁵² St. Galler Kommentar zu Art. 63a, Rz. 4.

¹⁵³ Zu den Zielen der Bologna- und Folgeerklärungen vgl. www.crus.ch.

ein Interesse an der Führung von universitären Hochschulen, Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen durch die Kantone. Sie bilden zusammen mit den ETH und den anderen eidgenössischen Institutionen des Hochschulbereichs den schweizerischen Hochschulraum und stellen ein genügendes und vielfältiges Angebot an Ausbildungen im Hochschulbereich sicher (Art. 6 Bst. a und b SuG). Finanzhilfen des Bundes zur Erfüllung dieser Aufgabe bilden zusammen mit der gemeinsamen Koordination und Gewährleistung der Qualitätssicherung im Hochschulbereich notwendige und geeignete Massnahmen, um die Führung von kantonalen Hochschulen und Institutionen sicherzustellen (Bst. c–e). Die Ausgestaltung der Finanzhilfen erfüllt die Voraussetzungen nach Artikel 7 SuG: Die Finanzhilfen berücksichtigen das Wirtschaftlichkeitsgebot, das Interesse des Bundes bzw. des Empfängers an der Aufgabenerfüllung und das Gebot der Eigenleistung: Dem Wirtschaftlichkeitsgebot wird insbesondere durch die verstärkte Leistungs- und Resultatsorientierung aller Beitragsarten Rechnung getragen (vgl. Ziff. 2.5.8). Bei den Grundbeiträgen liegt die Höhe des Bundesbeitrags an die Kantone bei 20 % (kantonale Universitäten) beziehungsweise 30 % (Fachhochschulen) des jeweiligen Gesamtbetrags der Referenzkosten, bei den Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträgen höchstens bei 30 % der konkreten anrechenbaren Aufwendungen. Bei projektgebundenen Beiträgen, die ein besonderes Begleitinstrument der gesamtschweizerischen hochschulpolitischen Planung darstellen und zum Teil auch verfassungsrechtlich verankerte Grundsätze verwirklichen, soll der Anteil der Finanzhilfe – wie bis anhin – bei 50 %, in Ausnahmefällen bei 70 % der anrechenbaren Aufwendungen der konkreten Projekte liegen (vgl. Art. 45 UVF).

6.5 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die Vorlage enthält verschiedene Delegationen zum Erlass von gesetzvertretendem Verordnungsrecht durch den *Bundesrat*:

- *Art. 15 Abs. 2*: Regelung der Zusammenarbeit unter den von Hochschulfragen betroffenen Departementen;
- *Art. 51 Abs. 5*: Kombination der Bemessungskriterien (inkl. Anteile) und deren Gewichtung zur Bemessung der Grundbeiträge;
- *Art. 57 Abs. 1*: Regelung der Berechnung der anrechenbaren Aufwendungen zur Bemessung der Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge;
- *Art. 77 Abs. 2*: Regelung der Ausnahmen vom Prinzip der Beurteilung von zum Zeitpunkt des Inkrafttretens hängigen Gesuchen nach neuem Recht;
- *Art. 78 Abs. 2/3*: Regelung des nachträglichen Titelerwerbs;
- *Art. 80 Abs. 3*: etappierte Inkraftsetzung von bestimmten Gesetzesbestimmungen und Weitergeltung des bisherigen Rechts.

Die Vorlage enthält verschiedene Delegationen zum Erlass von rechtsetzenden Vorschriften durch das gemeinsame Organ der *Schweizerischen Hochschulkonferenz*:

- *Art. 8 Abs. 1*: Regelung von allfälligen Abweichungen vom Bundespersonalrecht für das von den gemeinsamen Organen angestellte Personal;

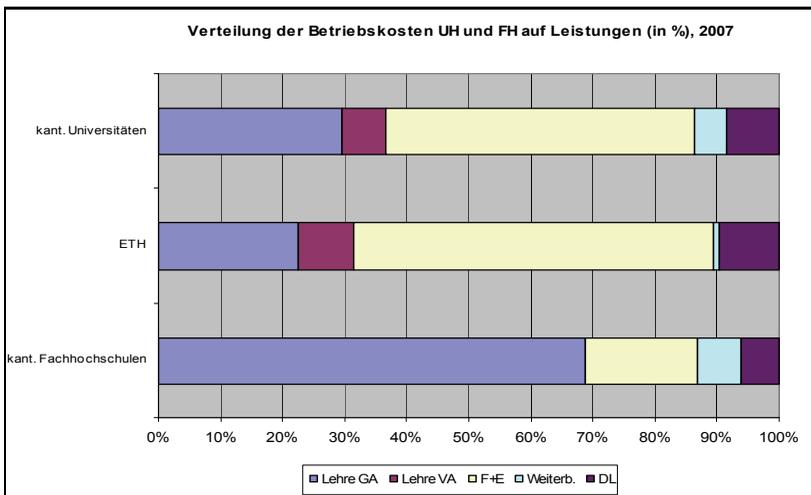
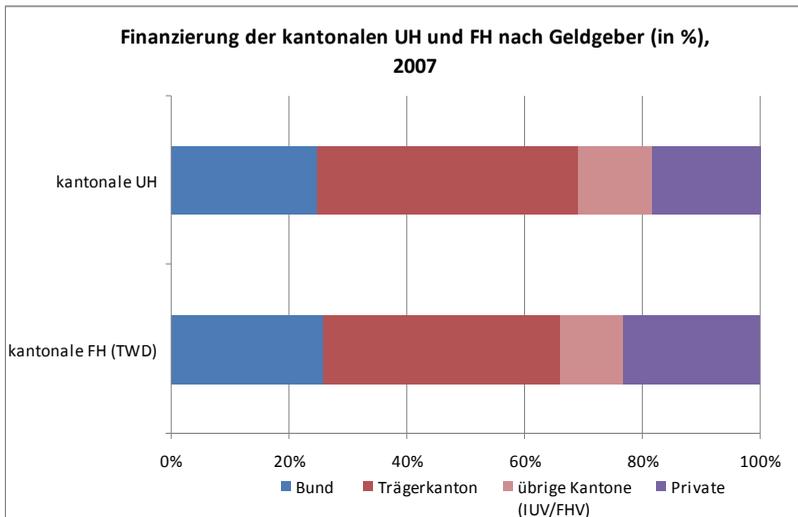
- *Art. 9 Abs. 3*: Regelung der Kostentragung der anderen gemeinsamen Organe;
- *Art. 11 Abs. 2 Bst. a*: Festlegung der Merkmale von Hochschultypen;
- *Art. 11 Abs. 2 Bst. c*: Referenzkosten für die Berechnung der Grundbeiträge;
- *Art. 11 Abs. 2 Bst. d*: Festlegung der massgeblichen Beitragskategorien nach Disziplinen und Fachbereichen, ihre Gewichtung sowie die maximale Studiendauer;
- *Art. 12 Abs. 3 Bst. a Ziff. 1–4*: Vorschriften über Studienstufen und deren Übergänge sowie über die Durchlässigkeit und Mobilität zwischen und innerhalb der Universitäten und Fachhochschulen; Regelung des Akkreditierungsverfahrens und Erlass von Akkreditierungsrichtlinien; Vorschriften über die Anerkennung von Abschlüssen; Rahmenvorschriften für die Weiterbildung;
- *Art. 25 Abs. 2*: Konkretisierung der Zulassungsbestimmungen und ergänzende Zulassungsvoraussetzungen im Bereich der Fachhochschulen;
- *Art. 26 Abs. 3*: Grundsätze für das Angebot von Studienprogrammen von Fachhochschulen;
- *Art. 27 Abs. 4*: Richtlinien über die Gewährleistung der Qualitätssicherung;
- *Art. 53 Abs. 3*: Grundsätze für die Gewährung fester Bundesbeiträge.

Alle diese Delegationen erfüllen die verfassungsrechtlichen Anforderungen.

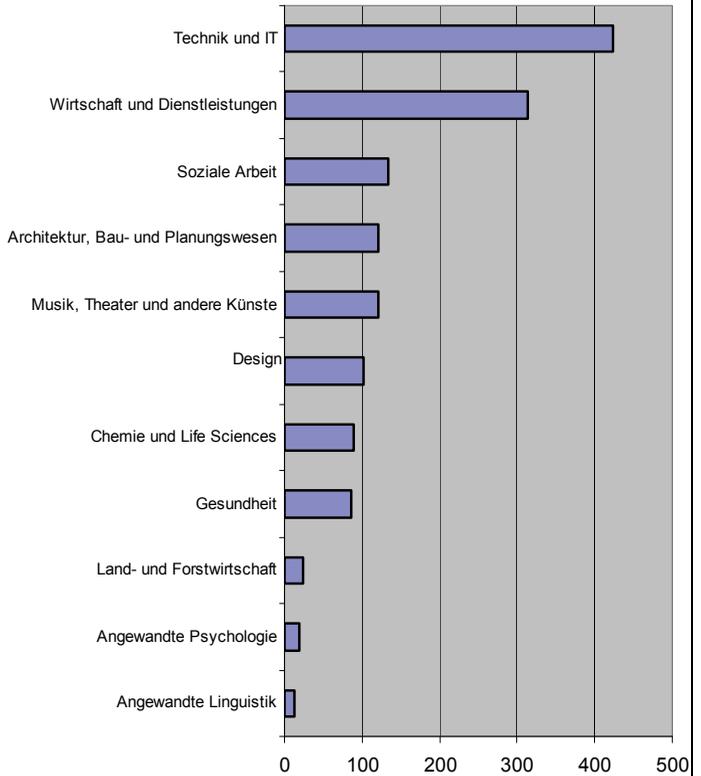
7 **Literaturverzeichnis**

| Literaturverzeichnis | Kurztitel |
|---|--|
| Ehrenzeller Bernhard/Mastronardi Philippe/ Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A., 2008, Die Schweizerische Bundesverfassung Kommentar, 2. Auflage | St. Galler Kommentar |
| Biaggini Giovanni, 2007, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich | BV-Kommentar Biaggini |
| G. S. Papadopoulos, Die Entwicklung des Bildungs- wesens von 1960–1990: der Beitrag der OECD, 1996, Frankfurt | Papadopoulos, Die Entwicklung des Bildungswesens |
| Orr Dominic/Schnitzer Klaus/Frackmann Edgar, Social and Economic Conditions of Student life in Europe: Synopsis of Indicators. Final Report. Eurostudent III 2005–2008. Bielefeld 2008 | Eurostudent III 2005–2008 |
| OECD, Reviews of National Policies for Education, Tertiary Education in Switzerland, 2003, OECD Publishing | OECD, Reviews of National Policies for Education |
| OECD, Tertiary Education for the Knowledge Society, 2008, OECD Publishing | OECD, Tertiary Education for the Knowledge Society |

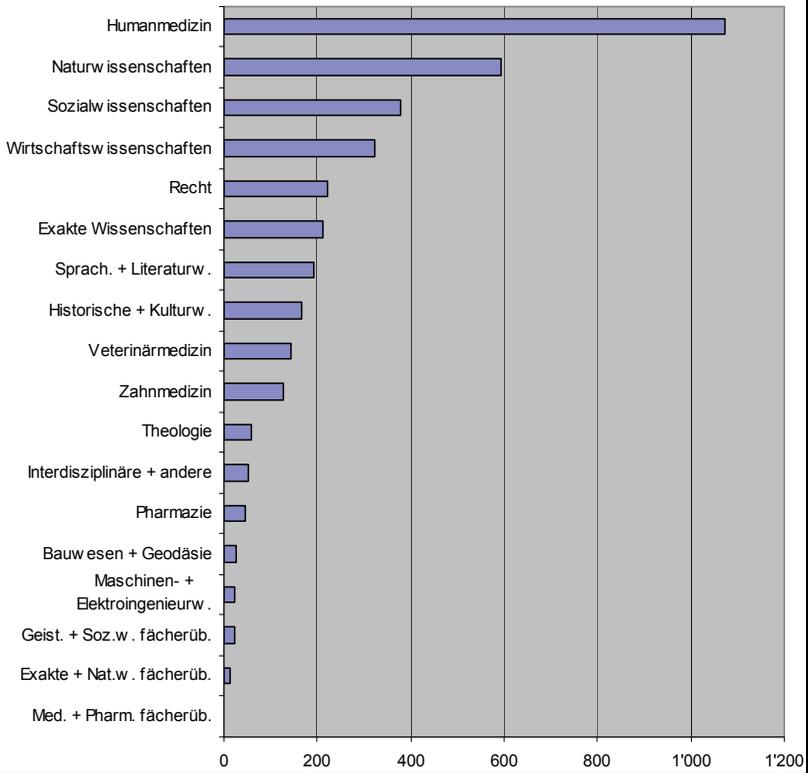
**Tabellen:
Finanzierung, Betriebskosten und Studierendenentwicklung**



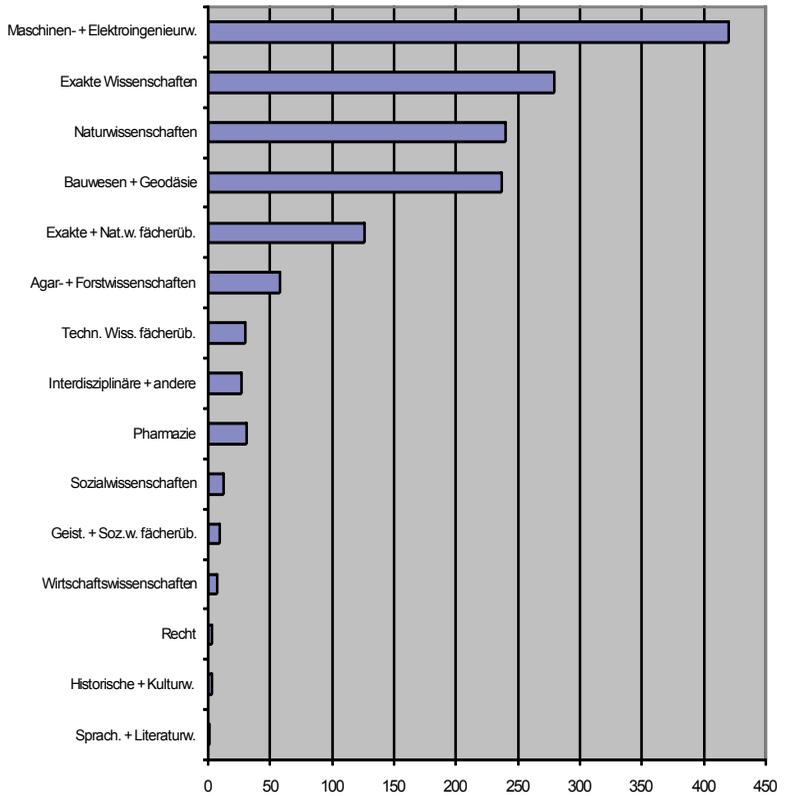
**Betriebskosten nach Fachbereich (in Mio. Franken), 2007
(Fachhochschulen, ohne Lehrkräfteausbildung an den PH)**



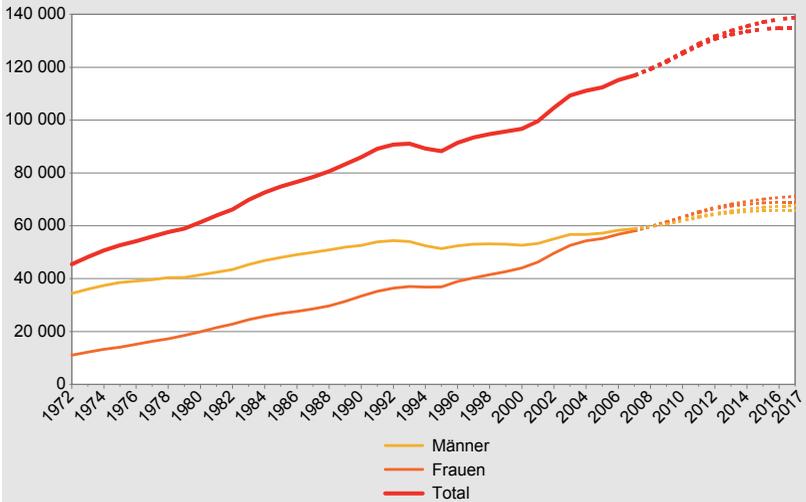
**Betriebskosten nach Fachbereich (in Mio. Franken), 2007
(kant. Universitäten)**



Betriebskosten nach Fachbereich (in Mio. Franken), 2007
(ETH)



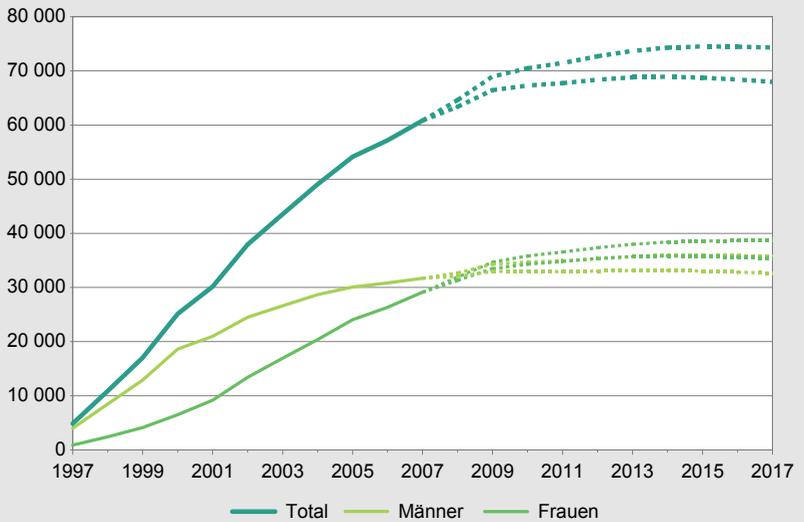
Studierende UH nach Geschlecht, 1972-2007 und Prognosen bis 2017



Prognosen: Stand Juni 2008, Szenario "neutral HE-A-2007"
und Szenario "trend HE-TR-2007"

© BFS

Studierende FH nach Geschlecht, 1997-2007 und Prognosen bis 2017



Prognosen: Stand Juni 2008, Szenario "neutral HE-A-2007"
und Szenario "trend HE-TR-2007"

© BFS

Institutionelle Akkreditierung und Qualitätssicherung im Hochschulbereich – Eine Übersicht¹⁵⁴

Allgemein

In Europa werden im Hochschulbereich häufig institutionelle Überprüfungen durchgeführt – mit steigender Tendenz. Dabei gelangen verschiedene Methoden zur Anwendung resp. die Verfahren werden unterschiedlich benannt (Akkreditierung, Audit, Systemakkreditierung). Im Zentrum der externen Überprüfung steht in vielen Fällen die interne Qualitätssicherung. In den meisten Fällen sind diese Prüfungen mit Konsequenzen verbunden. Alle Länder haben nationale Agenturen eingerichtet, die mit der Durchführung dieser Verfahren betraut sind.

Dänemark

In Dänemark werden Evaluationen auf allen Stufen des Bildungssystems durchgeführt, und zwar bei öffentlichen Institutionen sowie bei privaten, die staatliche Unterstützung erhalten. 1999 wurde das dänische Evaluierungsinstitut (EVA) gegründet. EVA führt neben den Evaluationen neuerdings auch institutionelle und Programmakkreditierungen durch.

Deutschland

In Deutschland ist das Akkreditierungssystem dezentral organisiert. Die Akkreditierung von Studiengängen erfolgt durch Agenturen, die ihrerseits durch den deutschen Akkreditierungsrat akkreditiert worden sind. Bis anhin wurden Programmakkreditierungen von Bachelor- und Masterstudiengängen staatlicher oder staatlich anerkannter Hochschulen durchgeführt. Neu werden so genannte Systemakkreditierungen eingeführt, deren Gegenstand das interne Qualitätssicherungssystem ist, vergleichbar mit den Quality Audits in der Schweiz. Voraussetzung für die Systemakkreditierung ist ein akkreditiertes Programm pro 2 500 Studierende. Private Hochschulen werden durch den Wissenschaftsrat institutionell akkreditiert.

Finnland

In Finnland ist seit 1996 der Finnish Higher Education Evaluation Council (FINHEEC) tätig, der für die externe Qualitätssicherung an den Universitäten und an den Polytechnics (FHs) zuständig ist. FINHEEC ist unabhängig vom Ministerium und von den Hochschulen. Er führt Evaluationen auf institutioneller und auf Programmebene sowie thematische Evaluationen durch. Verschiedene Methoden gelangen zur Anwendung, u.a. Audits der Qualitätssicherungssysteme von Universitäten (seit 2005). Die Verfahren sind nicht obligatorisch, aber es nehmen alle an den Audits teil.

Frankreich

In Frankreich ist die Agence d'Evaluation de la Recherche et de l'Enseignement supérieur (AERES) seit 2007 für die Evaluierung von Institutionen, von Forschungseinheiten und von Studiengängen im Hochschulbereich tätig. AERES ist

¹⁵⁴ Vgl. dazu insbesondere: OAO, Organ für Akkreditierung und Qualitätssicherung der schweizerischen Hochschulen. Institutionelle Akkreditierung – Internationale Tendenzen, 27. Oktober 2008.

eine unabhängige Verwaltungseinheit. Die Evaluierungsbehörde hat die Aufgabe, eine Gesamtevaluierung der Hochschulen im Hinblick auf den Ausbau ihrer Autonomie und die Qualitätsverbesserung vorzunehmen. AERES orientiert sich für die Evaluierungsverfahren an den europäischen Standards. Die Evaluierung ist für die Beitragsberechtigung und die Diplomanerkennung der Hochschulen von Bedeutung.

Grossbritannien

Seit 1997 ist die Quality Assurance Agency (QAA) für die Evaluation der Hochschulausbildung in Grossbritannien zuständig. Alle 6 Jahre (in Schottland alle 4 Jahre) werden Querschnittsevaluationen (Subject reviews) und gleichzeitig umfassende institutionelle Evaluationen (Institutional reviews) vorgenommen. Die Verfahren sind obligatorisch und mit der Beitragsberechtigung verknüpft.

Österreich

Es existieren zur Zeit im Hochschulbereich drei parallele Systeme:

- Institutionelle (Erst-)Akkreditierung für private Universitäten, für die der österreichische Akkreditierungsrat (ÖAR) zuständig ist;
- Programmakkreditierung bei den Fachhochschulen durch den Fachhochschulrat (FHR);
- Evaluationen (institutionelle, Programm- und thematische) bei den Universitäten, die von der AQA durchgeführt werden.

Der ÖAR ist dem Ministerium angegliedert, ebenso der FHR. Beide Organisationen sind aber unabhängig. Bei der AQA handelt es sich um eine nicht-staatliche Organisation, die von den Universitäten selbst ins Leben gerufen wurde.

Die AQA plant, ein institutionelles Audit bei den Universitäten einzuführen.

Niederlande/Flandern

Niederlande und Flandern besitzen eine gemeinsame Akkreditierungsorganisation NVAO (Nederland-Vlaamse Accreditatieorganisatie). Das externe Qualitätssicherungssystem ist in beiden Ländern in den Gesetzen niedergelegt und die externe Qualitätssicherung ist obligatorisch. Es werden alle Bachelor- und Master-Programme akkreditiert, wobei in den Niederlanden der sechsjährige Zyklus fast abgeschlossen, in Flandern der achtjährige Zyklus noch nicht abgeschlossen ist.

Zur Zeit ist ein neues System in Vorbereitung, das eine Kombination von institutionellem Audit und Programmakkreditierung bei neuen Programmen (Initial accreditation) darstellt. Im Moment läuft eine Pilotphase für das institutionelle Audit, an der zwei Fachhochschulen und eine Universität teilnehmen. Das institutionelle Audit baut gemäss dem Vertrauensprinzip («earning trust») auf den bereits erfolgten Programmakkreditierungen auf.

Norwegen

In Norwegen werden seit 2003 an allen öffentlichen und privaten Institutionen, die akkreditierte Studiengänge anbieten, in einem Zyklus von sechs Jahren obligatorische institutionelle Audits durchgeführt. Die 1998 gegründete Norwegian Agency for Quality Assurance in Education (NOKUT) ist dem Ministerium angeschlossen; sie ist gleichzeitig das norwegische ENIC.

Schweden

In Schweden werden alle Institutionen auf Hochschulniveau obligatorisch einem Audit unterzogen. Universitäre Colleges, die Universitätsstatus erlangen wollen, werden institutionell akkreditiert. Zuständig für die externen Überprüfungen ist die 1993 gegründete staatliche National Agency for Higher Education (NAHE).

Spanien

In Spanien besteht seit 2002 eine National Agency for Quality Assessment and Accreditation of Spain (ANECA). Daneben existieren auch regionale Agenturen. ANECA ist staatlich unabhängig. Zu ihren Aktivitäten zählen Programm- und institutionelle Überprüfungen (u.a. Akkreditierungen). Geplant sind in Zukunft auch Audits, die die Institutionen bei der Entwicklung von internen Qualitätssicherungssystemen unterstützen sollen.