



**Kantonsratsbeschluss betreffend Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat) vom 20. Juni 2013**

Bericht und Antrag der Konkordatskommission  
vom 9. März 2015

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Unsere Kommission hat die oben erwähnte Vorlage (Nr. 2468.1/.2 – 14849/50) am 9. März 2015 beraten. An der Sitzung nahm von der Direktion für Bildung und Kultur Herr Regierungsrat Stephan Schleiss teil. Das Sitzungsprotokoll führte Frau Rita Weiss Schregenberger.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

<b>1. In Kürze</b>	<b>1</b>
<b>2. Ausgangslage / Einbezug der Konkordatskommission</b>	<b>2</b>
<b>3. Eintretensdebatte</b>	<b>3</b>
<b>4. Abstimmung zum Eintreten</b>	<b>6</b>
<b>5. Detailberatung</b>	<b>6</b>
<b>6. Schlussabstimmung</b>	<b>6</b>
<b>7. Antrag</b>	<b>6</b>

**Anhang: Einspracheverfahren Oktober 2014 – Dezember 2014**

**1. In Kürze**

*Eintretensabstimmung*

Die Kommission beschloss mit 14 : 0 Stimmen ohne Enthaltungen Eintreten auf die Vorlage.

*Detailberatung*

In der Detailberatung zur Vorlage 2468.2 wurden keine Anträge gestellt.

*Schlussabstimmungen*

Die Kommission stimmte der Vorlage 2468.2 mit 13 : 0 Stimmen bei einer Enthaltung zu.

## 2. Ausgangslage / Einbezug der Konkordatskommission

### 2.1. Gründe für das Hochschulkonkordat

Am 21. Mai 2006 haben das Schweizer Stimmvolk (mit 85.6 % Ja-Stimmen) und alle Stände den revidierten Bildungsartikel (Art. 63a BV) in der Bundesverfassung angenommen.

Gemäss Art. 63a Abs. 3 BV haben Bund und Kantone gemeinsam für die Koordination und für die Gewährung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen (d.h. Universitäre Hochschulen, Fachhochschulen, Pädagogische Hochschulen) zu sorgen.

Gemäss Art. 63a Abs. 4 BV haben Bund und Kantone zur Erfüllung dieser Aufgabe Verträge abzuschliessen und bestimmte Befugnisse an gemeinsame Organe abzutreten.

Art. 63a Abs. 4 BV sieht auch vor, dass das Bundesgesetz (in diesem Falle das Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz [HFKG])

- die Zuständigkeiten, die diesen gemeinsamen Organen übertragen werden können, festlegt;
- die Grundsätze von Organisation und Verfahren der Koordination zwischen Bund und Kantonen festlegt.

Damit die in Art. 63a BV vorgesehene Koordination und Qualitätssicherung umgesetzt werden kann, sind auf Ebene Bund und Kantone je die rechtlichen Grundlagen zu schaffen.

Auf Ebene Bund ist dies mit dem HFKG vom 30. September 2011 erfolgt.

Auf Ebene der Kantone bildet das vorliegend zur Diskussion stehende Hochschulkonkordat die rechtliche Grundlage für die Umsetzung des Verfassungsauftrages.

### 2.2. Gestaltungsspielraum für die Kantone

Da Art. 63a Abs. 4 BV vorsieht, dass das Bundesgesetz (vorliegend das HFKG) bestimmen soll, auf welche Weise die Koordination und die Qualitätssicherung erfolgen soll, ist der Gestaltungsspielraum für die Kantone nur sehr gering. Der Inhalt des Hochschulkonkordates wird zu ganz wesentlichen Teilen vom HFKG vorbestimmt. Faktisch gibt der Bund das Wesentlichste vor. Den Kantonen verbleibt in eigener Kompetenz die Regelung von eher untergeordneten Fragen (z.B. die Vertretung in der Plenarversammlung).

### 2.3. Wahlfreiheit des Kantons Zug, ob er dem Hochschulkonkordat beitreten möchte oder nicht.

Aufgrund der Bestimmungen von Art. 63a der Bundesverfassung hat der Kanton Zug faktisch keine andere Wahl, als dem Hochschulkonkordat beizutreten.

## 2.4. Einbezug der Konkordatskommission

Im Rahmen des zweistufigen Verfahrens wurde die Konkordatskommission vom Regierungsrat korrekt dazu eingeladen, zum Vernehmlassungsvorschlag der EDK resp. zum regierungsrätlichen Vernehmlassungsentwurf Stellung zu nehmen.

In ihrer Stellungnahme vom 6. November 2012 hat die Konkordatskommission dem Regierungsrat mitgeteilt, dass sie davon ausgehe, dass dem Kanton Zug durch das Hochschulkonkordat im Vergleich zur IST-Situation keine zusätzlichen Kosten entstehen. Weiter hat sie den Regierungsrat gebeten, in seiner späteren Vorlage Ausführungen zu machen, wo sich im Kanton Zug die versprochenen Vereinfachungen und Effizienzsteigerungen durch die neue Regelung ganz konkret zeigen werden.

Die Konkordatskommission nimmt jetzt zur Kenntnis, dass der Regierungsrat mit jährlich wiederkehrenden Mehrkosten von 8000 Franken rechnet, während die Reduktion des EDK-Jahresbeitrages, wofür bisher 13 000 Franken für die Rektorenkonferenz der Pädagogischen Hochschulen (COHEP) eingestellt waren, noch nicht beziffert werden kann.

Leider hat es der Regierungsrat versäumt, die von der Kommission gewünschten Ausführungen zu konkreten Vereinfachungen und Effizienzsteigerungen zu machen. Der Vorsteher der Direktion für Bildung und Kultur begründete dies in der Kommissionsberatung damit, dass der Aufwand für das interkantonale Konferenzwesen auf Stufe Mitarbeiter nicht in der für diese Aufgabe erforderlichen Genauigkeit erfasst wird.

Die Konkordatskommission formulierte in der Antwort an den Regierungsrat auch zwei konkrete Empfehlungen an den Regierungsrat. Diese wurden vom Regierungsrat in seine Vernehmlassungsantwort eingebaut und in der Endversion des Konkordatstextes letztlich auch berücksichtigt.

## 3. Eintretensdebatte

Im Rahmen der Eintretensdebatte wurden diverse Themenbereiche angesprochen.

### 3.1. Bundesrecht stellt Kantone in wesentlichen Fragen faktisch vor vollendete Tatsachen

Es wird als störend empfunden, dass das Bundesrecht eine derart dominante Stellung hat. Es wird teilweise in Frage gestellt, ob vorliegend wirklich noch von einer Kooperation zwischen Bund und Kantonen gesprochen werden kann, nachdem alles Wesentliche vom Bund her vorgegeben ist. Es wird zwar nicht bestritten, dass damit Art. 63a BV und die darin vorgesehene Kompetenzordnung vollzogen wird. Letztlich wäre es Sache der Kantone gewesen, sich gegen diese Kompetenzordnung zu Gunsten des Bundes zu wehren. Im Nachhinein kann nur bedauert werden, dass dies offenbar nicht genügend erkannt wurde oder bewusst vor der Volksabstimmung nicht expliziter darauf aufmerksam gemacht wurde.

### 3.2. Kompetenzabgaben durch den Kanton Zug

Mit dem Beitritt zum Konkordat tritt der Kanton Zug Kompetenzen an neu geschaffene Gremien ab. Die abgetretenen Kompetenzen sind gemäss dem Bildungsdirektor allgemein bereits im Verfassungsartikel BV Art. 63a Abs. 5 aufgeführt und im HFKG (Art. 11 Plenarversammlung der

Schweizerischen Hochschulkonferenz und Art. 12 Hochschulrat der Schweizerischen Hochschulkonferenz) konkretisiert. Die wichtigsten davon sind:

- Festlegung der Referenzkosten und der Beitragskategorien (→ Art. 11 Abs. 2 Bst. b HFKG);
- Erlass von Vorschriften über [1] Studienstufen und deren Übergänge, die einheitliche Benennung der Titel sowie die Durchlässigkeit und Mobilität zwischen den und innerhalb der universitären Hochschulen, der Fachhochschulen und der pädagogischen Hochschulen, [2] (...) die Akkreditierung auf Antrag des Schweizerischen Akkreditierungsrates (...). (→ Art. 12 Abs. 3 Bst. a Ziff. 1 HFKG);
- Beschluss der gesamtschweizerischen hochschulpolitischen Koordination für den Hochschulbereich und der Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen (→ Art. 12 Abs. 3 Bst. e HFKG).

Für den Regierungsrat sind diese Kompetenzabtretungen für den Kanton Zug vertretbar. Mit dem Hochschulkonkordat wird der Verfassungsauftrag erfüllt und werden die institutionellen Grundlagen für die (unerlässliche) Hochschulkoordination geschaffen.

- 3.3. Besteht mit dem Beitritt zum Konkordat die Gefahr, dass damit indirekt später Einfluss auf Organisation, Lehrgänge, Finanzierung etc. von einzelnen Hochschulen genommen werden kann?

Immer wenn ein souveränes Staatsgebilde Kompetenzen abtritt, besteht die Gefahr, dass sich diese Rechtsordnung entgegen den eigenen Interessen entwickelt. Dieses Dilemma ist grundsätzlich nicht zu lösen. Im konkreten Fall ist davon auszugehen, dass sich die Schweizerische Hochschulkonferenz im Spannungsfeld von systemischen Anreizen und Achtung der Autonomie der einzelnen Hochschulen befindet. Gerade im Bereich der besonders kostenintensiven Bereiche legt das Bundesgesetz Schranken fest: "Der Bund legt zusammen mit den Kantonen im Rahmen der Schweizerischen Hochschulkonferenz eine gesamtschweizerische hochschulpolitische Koordination und eine Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen fest; er wahrt dabei die Autonomie der Hochschulen (...)" (Art. 36 HFKG). Der besonders kostenintensive Bereich ist deshalb in Art. 40 HFKG separat geregelt. Der Bundesrat hielt dazu in seiner Botschaft ([www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2009/4561.pdf](http://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2009/4561.pdf)) auf Seite 4652 fest: "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 Aufgabenbereiche nicht möglich, diese besonders kostenintensiven Bereiche im Gesetz einzeln zu bestimmen oder zu umschreiben."

- 3.4. Gemäss Bericht und Antrag des Regierungsrates soll das Hochschulkonkordat Vereinfachungen und Effizienzsteigerungen bringen. Gibt es hierzu konkrete Beispiele, lassen sich diese beziffern?

Die Zahl der Organe wird deutlich verringert. Die Geschäftsführung für die neue Schweizerische Hochschulkonferenz übernimmt grösstenteils der Bund, hingegen übernehmen die Kantone bis zu 50 % der Kosten der Rektorenkonferenz für Aufgaben, die im HFKG verankert sind, und des Akkreditierungsrates, soweit diese nicht durch Gebühren gedeckt sind. Es gibt nur noch ein Bundesgesetz für die beiden Hochschultypen und damit eine gesamtheitliche Sicht auf den gesamten Hochschulraum. Im Fachhochschulbereich kommt es zu einer Deregulierung:

- Keine Genehmigung von Fachhochschulen
- Keine Genehmigung von Studiengängen
- Keine Verpflichtung zur Programm-Akkreditierung
- Keine Mindeststudierendenzahlen
- Keine eidgenössische Anerkennung der Diplome

Gemäss den Ausführungen des Bildungsdirektors lassen sich die Vereinfachungen und Effizienzsteigerungen in Personalstunden betragsmässig nicht beziffern.

### 3.5. Universitäre Fernstudien

Bei der Verteilung der Kosten der Schweizerischen Hochschulkonferenz ist unter anderem die Zahl der von den Hochschulträgern vertretenden Studierenden massgebend. Dabei hat sich in der Kommission die Frage gestellt, wo die Studierenden von universitären Fernstudien hinzugezählt werden.

Bei den Fernunis handelt es sich um private Institutionen. Gemäss Art. 2 Abs. 4 HFKG gelten für die Akkreditierung privater Universitäten, Fachhochschulen, pädagogischer Hochschulen und anderer privater Institutionen des Hochschulbereichs die Bestimmungen des 5. und des 9. Kapitels HFKG. Die Universitären Fernstudien Schweiz (Fernuni Schweiz) sind vom Bund gemäss Art. 11 des Universitätsförderungsgesetzes (UFG) und vom Kanton Wallis gemäss kantonalem Gesetz über Bildung und Forschung von universitären Hochschulen und Forschungsinstituten vom 2. Februar 2001 anerkannt. Die Fernuniversität Schweiz erhält sowohl Bundesbeiträge als auch IUV-Beiträge. Um auch in Zukunft beitragsberechtigt zu sein, muss sich eine Hochschule oder Hochschulinstitution institutionell akkreditieren lassen (vgl. Artikel 28 Absatz 2 HFKG). Die Fernfachhochschule ist Teil der Fachhochschule der italienischen Schweiz (SUPSI) und dürfte in diesem institutionellen Rahmen akkreditiert werden. Die institutionelle Akkreditierung ist auch Voraussetzung für das Recht auf die Bezeichnung Universität oder eine davon abgeleitete Bezeichnung wie beispielsweise «universitäres Institut» oder «Fachhochschulinstitut» (vgl. Artikel 29 HFKG). Die Studierenden der Fernuniversität Schweiz wurden für die Punkte zur Gewichtung der Stimmen im Hochschulrat dem Kanton Wallis zugerechnet; jene der Fernfachhochschule sind dem Kanton Tessin zugerechnet.

### 3.6. Verteilung der Kosten und Stimmengewichtung

In der Kommission wurde positiv gewürdigt, dass sich eine höhere finanzielle Beteiligung eines Kantons aufgrund der Regelung der Stimmengewichtung tendenziell in einem höheren Stimmengewicht auswirkt.

### 3.7. Einführung eines neuen kantonalen Übertretungstatbestandes über das Konkordat

Es handelt sich um einen neu eingeführten Übertretungstatbestand (Art. 12), basierend auf interkantonalem Recht. Bei der Erarbeitung des Konkordatstextes lag der Fokus insbesondere auf dem Umgang mit Angeboten zweifelhafter (in der Regel privater) Institutionen. Im Rahmen der mit der Fahrlässigkeit verbundenen Sorgfaltspflicht sollen Personen, die einen von solchen Institution verliehenen Titel erwerben wollen, angehalten werden, im Rahmen ihrer Sorgfaltspflicht zu prüfen, ob die Titel korrekt sind bzw. rechtmässig vergeben werden. Dies insbesondere dann, wenn Titel allzu leicht bzw. gegen teures Geld erworben werden können.

### 3.8. Anpassung von Anhang 2 zum Antrag des Regierungsrates vom 16.12.2014.

Die Konferenz der Vereinbarungskantone hat an ihrer ersten Sitzung vom 26. Februar 2015 vier weitere Vertretungen der Trägerkantone auf vier Jahre in den Hochschulrat gewählt. Es sind dies die Kantone Aargau, Graubünden, Jura und Schwyz.

Im Anhang zum Hochschulkonkordat ist die Zuordnung von Punkten bei der Gewichtung der Stimmen bei Beschlüssen des Hochschulrats festgehalten. Die Konferenz der Vereinbarungskantone veröffentlicht die jeweils aktuelle Zuteilung in diesem Anhang zur Vereinbarung. Sie erfolgt alle zwei Jahre aufgrund der Durchschnittswerte der vorangehenden Jahre. Die gemäss Beschluss der Konferenz der Vereinbarungskantone vom 26. Februar 2015 aufgelisteten Punkte basieren auf dem Durchschnitt der Studierendenzahlen 2012/2013 und 2013/2014 (Quelle: Bundesamt für Statistik) sowie auf den Angaben der Kantone.

#### **4. Abstimmung zum Eintreten**

Zum Abschluss der Eintretensdebatte wurde mit 14 : 0 Stimmen ohne Enthaltungen Eintreten auf die Vorlage beschlossen.

#### **5. Detailberatung**

Die eigentliche Detailberatung beschränkt sich bei Konkordaten bekanntlich auf den Kantonsratsbeschluss. Zu den einzelnen Artikeln eines Konkordates kann im Grundsatz kein Beschluss gefasst werden.

Bei der Detailberatung zur Vorlage Nr. 2468.2 wurden keine Anträge gestellt.

#### **6. Schlussabstimmung**

In der Schlussabstimmung wurde der Vorlage Nr. 2468.2 mit 13 : 0 Stimmen bei einer Enthaltung zugestimmt.

#### **7. Antrag**

Die Konkordatskommission beantragt dem Kantonsrat, auf die Vorlage Nr. 2468.2 – 14850 einzutreten und ihr zuzustimmen.

Steinhausen, 9. März 2015

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Im Namen der Konkordatskommission

Der Präsident: Andreas Hausheer

Beilage:  
- Einspracheverfahren

**Anhang: Einspracheverfahren Oktober 2014 – Dezember 2014**

Im Kommissionsbericht vom 10. März 2011 zum KRB über die Auflösung des Konkordats betreffend die Schweizerische Hochschule für Landwirtschaft (Vorlage 1991.3) hat die Konkordatskommission angekündigt, im Rahmen ihrer Kommissionsberichte über erfolgte Einspracheverfahren zu informieren.

In der Zeitperiode Oktober 2014 – Dezember 2014 wurde folgendes Einspracheverfahren durchgeführt:

<b>Vereinbarung</b>	<b>Ergebnis des Einspracheverfahrens</b>
Beitritt zum Verein HPI Applikation Sondereinheiten – RRB vom 28.10.2014	Kein Einspruch erhoben

Die Stellungnahme der Konkordatskommission beschränkt sich beim Einspracheverfahren auf die Frage, ob sie einverstanden ist, dass es sich jeweils um Verwaltungsvereinbarungen handelt, über die der Regierungsrat in eigener Kompetenz entscheiden kann. Daraus kann nicht das Einverständnis oder das Nichteinverständnis der Konkordatskommission zum eigentlichen Vereinbarungstext abgeleitet werden.