

Interkantonale Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat); Beitritt des Kantons Aargau

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen die Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulraum (Hochschulkonkordat) zur Beschlussfassung über den Beitritt.

Zusammenfassung

Bisher gibt es keine gesamtheitliche Steuerung des Hochschulbereichs in der Schweiz: Je nach Hochschultypus (universitäre Hochschulen, Fachhochschulen, Pädagogische Hochschulen) ist die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen unterschiedlich. Die hochschulpolitische Koordination und die Qualitätssicherung erfolgen durch eine Vielzahl unterschiedlicher Gremien.

Gestützt auf die Bundesverfassung sehen Bund und Kantone neu eine gesamtheitliche und gemeinsame hochschulpolitische Koordination für alle Hochschultypen und eine Vereinfachung der Koordinationsgremien vor. Damit wird erstmals der schweizerische Hochschulbereich in seiner Gesamtheit als Verbundaufgabe von Bund und Kantonen konstituiert.

Auf Seiten des Bundes müssen dazu das bisherige Fachhochschulgesetz und das Universitätsförderungsgesetz durch das Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG) von 2011 ersetzt werden. Auf Seiten der Kantone braucht es dazu eine Vereinbarung, auf deren Basis sie gemeinsam mit dem Bund die Koordination des Hochschulraums übernehmen können. Diese Vereinbarung ist die vorliegende Interkantonale Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat).

Der Regierungsrat befürwortet generell die vorgesehene hochschulpolitische Neuordnung des schweizerischen Hochschulbereichs. Allerdings enthält das Hochschulkonkordat Bestimmungen zur Zusammensetzung des Hochschulrats, das heisst des wichtigsten hochschulpolitischen Koordinationsgremiums, die für den Kanton Aargau nicht günstig sind. Weil diese Regelungen die bisherigen Universitätskantone bevorzugen und keine Sitzverteilung nach Leistungsprinzip vorsehen, wird der Kanton Aargau keinen permanenten Sitz im

Hochschulrat haben, und die Nordwestschweiz wird generell unterrepräsentiert sein im Vergleich zu ihrem Beitrag an das Hochschulwesen.

Dennoch beantragt der Regierungsrat den Beitritt zum Konkordat, weil ein Abseitsstehen unverhältnismässig wäre, die Position des Kantons Aargau in der hochschulpolitischen Koordination verschlechtern und Kollateralschäden für die Position des Kantons Aargau in der Schweiz insgesamt bringen würde. Die rechtlichen und finanziellen Auswirkungen eines Beitritts sind geringfügig.

Um seine Interessen im Hochschulraum Schweiz zu wahren, obwohl er keinen festen Sitz im Hochschulrat erhalten wird, wird der Kanton Aargau noch verstärkt gemeinsam mit den anderen Kantonen des Bildungsraums Nordwestschweiz (das heisst mit den anderen Trägern der Fachhochschule Nordwestschweiz [FHNW] und der Pädagogischen Hochschule der FHNW) sowie mit den Kantonen Bern und Zürich zusammenarbeiten müssen.

1. Ausgangslage

Bisher gibt es keine gesamtheitliche hochschulpolitische Koordination des Hochschulbereichs in der Schweiz: Je nach Hochschultypus (universitäre Hochschulen, Fachhochschulen, Pädagogische Hochschulen) ist die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen unterschiedlich. Die hochschulpolitische Koordination und die Qualitätssicherung erfolgen durch eine Vielzahl unterschiedlicher Gremien.

Die unterschiedlichen hochschulpolitischen Zuständigkeiten und Koordinationsgrundsätze erschweren eine gesamtheitliche Weiterentwicklung des schweizerischen Hochschulraums, wie sie zur Pflege der unterschiedlichen Profile der einzelnen Hochschultypen, der Durchlässigkeit der Studiengänge, der Arbeitsteilung und des Wettbewerbs unter den Institutionen, der effizienten Subventionierung sowie der Qualitätssicherung nötig ist.

Bund und Kantone sehen nun, entsprechend dem Auftrag der Bundesverfassung, den Aufbau einer gesamtheitlichen hochschulpolitischen Koordination und Qualitätssicherung vor. Damit wird erstmals der schweizerische Hochschulbereich in seiner Gesamtheit konstituiert. Die hochschulpolitische Koordination der universitären Hochschulen, Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen soll nach einheitlichen Kriterien erfolgen, und die Vielzahl bisheriger Koordinationsgremien soll durch eine einzige Struktur abgelöst werden. Zu betonen ist dabei, dass die bisherige Autonomie der einzelnen Träger und Hochschulinstitutionen und ihr Wettbewerb untereinander nicht beschränkt wird, geht es doch um die hochschulpolitische Koordination der Rahmenbedingungen auf der Ebene des Gesamtsystems, und nicht um die Steuerung der einzelnen Hochschulen. Rechtlich prominent verankert werden sollen zudem auch die unterschiedlichen Hochschultypen und ihre Arbeitsteilung.

Mit der vorliegenden Interkantonalen Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulraum (Hochschulkonkordat) legen die Kantone in ihrem Regelungsbereich die nötigen rechtlichen Grundlagen für eine gesamtheitliche hochschulpolitische Koordination. Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) hat das Hochschulkonkordat

mit Beschluss vom 20. Juni 2013 zuhanden der kantonalen Beitrittsverfahren verabschiedet. Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat mit nachfolgender Botschaft den Beitritt zum Hochschulkonkordat.

2. Handlungsbedarf

Die Bundesverfassung verpflichtet in § 63a Bund und Kantone dazu, gemeinsam für die Qualität und Durchlässigkeit des Hochschulraums zu sorgen. In Entsprechung dazu sehen Bund und Kantone eine gesamtheitliche Regelung des schweizerischen Hochschulraums vor. Da es sich dabei um eine Verbundaufgabe handelt, müssen beide Seiten jeweils die dazu nötigen Rechtsgrundlagen legen. Seitens des Bundes braucht es dazu ein neues Bundesgesetz, das die bisherigen Hochschulgesetze ablöst, seitens der Kantone eine interkantonale Vereinbarung, die regelt, wie die Kantone mit dem Bund zusammenarbeiten. Schliesslich braucht es drittens eine Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen Bund und Kantonen, die die gemeinsamen Organe konstituiert.

2.1 Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG)

Das Gesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) ersetzt die bisherigen sektoriellen Hochschulgesetze (Universitätsförderungsgesetz und Fachhochschulgesetz) durch eine einheitliche rechtliche Regelung für alle Hochschultypen. Das Gesetz bezweckt, zusammen mit den Kantonen einen wettbewerbsfähigen und gesamtschweizerisch koordinierten Hochschulbereich von hoher Qualität zu schaffen und die Profile der unterschiedlichen Hochschultypen zu definieren. Dazu legt es die Grundlage für

- die gesamtschweizerische hochschulpolitische Koordination, namentlich durch die Einrichtung eines gemeinsamen Koordinationsorgans von Bund und Kantonen – die Schweizerische Hochschulkonferenz,
- die Festschreibung der unterschiedlichen Hochschulprofile
- die Qualitätssicherung und Akkreditierung und damit verbunden den Schutz der Bezeichnung "Universität", "Fachhochschule" und "Pädagogische Hochschule"
- die Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen
- die Finanzierung und die Gewährung von Bundesbeiträgen.

Das HFKG ist eine moderate Weiterentwicklung des bisherigen Systems der partnerschaftlichen Zusammenarbeit von Bund und Kantonen im Hochschulbereich. Die Arbeitsteilung zwischen den Kantonen als Träger von Universitäten, Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen auf der einen Seite und dem Bund als Träger der Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH) und Subventionsgeber auf der anderen Seite wird nicht angetastet. Mit dem neuen Gesetz werden begründete Forderungen nach Vereinfachung und Effizienzsteigerung im Hochschulsystem sowie die rechtlichen Vorgaben der neuen Bildungsverfassung erfüllt.

2.2 Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulraum (Hochschulkonkordat)

Damit die Kantone gemeinsam mit dem Bund auf Basis der vom HFKG vorgesehenen Organisation den Hochschulraum koordinieren können, brauchen sie ihrerseits eine rechtliche Grundlage. Diese Grundlage liefert die vorliegende Interkantonale Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulraum (Hochschulkonkordat).

Wichtigster Gegenstand des Hochschulkonkordats ist die Regelung, wie die Kantone in die neu zu schaffende Schweizerische Hochschulkonferenz Einsitz nehmen (Art. 6 Konkordat). Die Schweizerische Hochschulkonferenz ist das oberste hochschulpolitische Organ der Schweiz. Sie tagt unter der Leitung eines Bundesrats in zwei verschiedenen Sitzungsformen mit unterschiedlichen Kompetenzen, wie sie im HFKG definiert sind (vgl. Art. 11 und 12 HFKG):

- Der Plenarkonferenz gehören die Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren aller Vereinbarungskantone an (Art. 6 Abs. 2 Konkordat). Die Plenarkonferenz behandelt Geschäfte, die die Rechte und Pflichten des Bundes und aller Kantone betreffen. Dazu gehören namentlich die Festlegung von finanziellen Rahmenbedingungen für die gesamtschweizerische hochschulpolitische Koordination von Bund und Kantonen unter Vorbehalt von deren Finanzkompetenzen und die Formulierung von Empfehlungen für die Gewährung von Stipendien und Darlehen.
- Dem Hochschulrat gehören die zehn Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren der Kantone an, die aktuell als Universitätskantone gelten, sowie weitere vier Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren, die von der Konferenz der Vereinbarungskantone für jeweils vier Jahre gewählt werden (Art. 6 Abs. 3 Konkordat). Der Hochschulrat erlässt insbesondere Vorschriften über die Studienstufen, die Durchlässigkeit, die Qualitätssicherung, die Profile der Hochschultypen zur hochschulpolitischen Koordination und Arbeitsteilung in besonders kostenintensiven Bereichen und entscheidet über die Gewährung projektgebundener Bundesbeiträge. Die Stimmen der Mitglieder des Hochschulrats sind gewichtet proportional nach Anzahl der Studierenden, die auf dem Gebiet des Kantons studieren (Art. 7 Konkordat). Der Hochschulrat ist mit diesen Kompetenzen das faktisch wichtigste hochschulpolitische Koordinationsorgan.

Gemäss HFKG trägt der Bund die Kosten für die (bei ihm liegende) Geschäftsführung der Schweizerischen Hochschulkonferenz. Die weiteren Kosten der Hochschulkonferenz tragen die Kantone zu 50 % mit, wobei ein differenzierter Schlüssel sicherstellt, dass jeder Kanton gemäss seiner Grösse und der Grösse seiner Hochschulen beteiligt wird (Art. 8 Abs. 1 und 2 Konkordat).

Desgleichen werden die Kosten der übrigen gemeinsamen Organe (Rektorenkonferenz sowie Akkreditierungsrat) gemäss HFKG zu 50 % von den Kantonen getragen, wobei hier das Kriterium der Studierendenzahl die Verteilung regelt (Art. 8 Abs. 3 Konkordat).

2.3 Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen Bund und Kantonen

Gestützt auf Art. 4 des Hochschulkonkordats schliessen die Vereinbarungskantone mit dem Bund eine Zusammenarbeitsvereinbarung ab (Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich [ZSAV] vom 9. April 2013,

vgl. Beilage 2). Erst auf dieser Basis können die im HFKG und im Hochschulkonkordat vorgesehenen gemeinsamen Organe konstituiert werden.

Die Kantone sind mit ihren jeweiligen Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren in der Konferenz der Vereinbarungskantone vertreten (Art. 9 Konkordat). Mit ihrem Beitritt zum Hochschulkonkordat delegieren die Kantone der Konferenz der Vereinbarungskantone die Kompetenz, weitere allenfalls nötige Vollzugs-Vereinbarungen mit dem Bund abzuschliessen (Art. 10 Konkordat). Aufgrund dieser Kompetenzdelegation müssen solche Vollzugs-Vereinbarungen somit nicht eigens einem Ratifizierungsverfahren in den Kantonen unterzogen werden.

3. Beurteilung des Hochschulkonkordats durch den Regierungsrat

Der Regierungsrat befürwortet generell die vorgesehene hochschulpolitische Neuregelung des schweizerischen Hochschulbereichs: Auf Basis des HFKG werden viele begründete Forderungen nach Vereinfachung und Effizienzsteigerung im Hochschulsystem erfüllt. Dies geschieht durch sanfte Renovation des bisher bewährten Systems. Für den Kanton Aargau als Fachhochschulkanton und als Kanton mit besonderen Anstrengungen im Bereich der (interdisziplinär angelegten) Innovationsförderung ist überdies besonders bedeutsam, dass mit dem HFKG die Fachhochschulen, Pädagogischen Hochschulen und Universitäten als gleichwertige, aber andersartige Hochschulen gemeinsam geregelt werden.

Aus diesen Überlegungen befürwortet der Regierungsrat auch den Beitritt zum Hochschulkonkordat. Das Konkordat ist zwingend, wenn sich – gemäss Auftrag der Bundesverfassung – die Kantone gemeinsam mit dem Bund an der hochschulpolitischen Koordination des Hochschulraums Schweiz beteiligen sollen.

Die im Konkordat vorgesehene Regelung der Zusammensetzung des Hochschulrats (das heisst des faktisch wichtigsten hochschulpolitischen Koordinationsgremiums, vgl. oben Ziffer 2.1). beurteilt der Regierungsrat allerdings kritisch: Die im Konkordat definierte Zusammensetzungslogik bevorzugt die bisherigen Universitätskantone, kann Entwicklungen von interkantonalen Trägerschaften (wie zum Beispiel die Mitträgerschaft von Basel-Landschaft an der Universität Basel) nicht gebührend berücksichtigen und berücksichtigt vor allem nicht den unterschiedlichen Beitrag der einzelnen Kantone an das Schweizer Hochschulsystem.

Der Regierungsrat hat daher in der Vernehmlassung, gemeinsam mit den übrigen Kantonen des Bildungsraums Nordwestschweiz (Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn) sowie unterstützt von Bern und Zürich, ein anderes Modell beantragt, das die Verteilung der Sitze im Hochschulrat gemäss dem Studierendenanteil vorsieht (ebenso denkbar wäre im Sinn der Leistungslogik auch eine Verteilung gemäss Finanzierungsanteil). Tatsächlich hätte ein solches – leistungsgerechtes – Verteilmodell zur Folge, dass alle Nordwestschweizer Kantone in den Hochschulrat Einsitz nehmen könnten. Dieser Antrag hatte allerdings keine Chance, da die grosse Mehrheit der Kantone vom jetzt vorgesehenen Modell profitiert, das auch (wegen der Verteilung der vier Restsitze) kleinen Kantonen eine Chance einräumt. Alles, was die vier Kantone des Bildungsraums Nordwestschweiz mit ihrem Antrag erreicht haben ist, dass die vier Restsitze nicht wie in der Vernehmlassungsfassung vorgesehen nach dem

Regionalprinzip vergeben werden, so dass die Nordwestschweiz theoretisch die Chance behält, mehr als einen Sitz zu erhalten.

Die Folge des nun vorgesehen Modells ist, dass der Kanton Aargau als Nichtuniversitätskanton keinen festen Sitz im Hochschulrat haben wird, sondern sich um einen der vier Restsitze bewerben muss, der von der Konferenz der Vereinbarungskantone vergeben wird. Für den Bildungsraum Nordwestschweiz wird nur Basel-Stadt als bisheriger Universitätskanton einen festen Sitz erhalten. Basel-Landschaft, obwohl rechtlich und finanziell seit einiger Zeit gleichberechtigter Mitträger der Universität Basel, wird in der am Status Quo orientierten Logik des Hochschulkonkordats nicht als Universitätskanton betrachtet und erhält damit auch keinen festen Sitz. Dies bedeutet, dass neben dem Kanton Aargau auch der Kanton Basel-Landschaft einen legitimen Anspruch auf einen der Restsitze erheben kann. Und da zu erwarten ist, dass die Konferenz der Vereinbarungskantone bei der Verteilung der vier Restsitze de facto auf eine regionale Ausgewogenheit achten wird, auch wenn dieses Kriterium im Konkordat nicht mehr formell genannt ist, so steht leider zu befürchten, dass sich der Anspruch des Kantons Aargau und des Kantons Basel-Landschaft auf einen Sitz nicht wird gemeinsam erfüllen lassen.

Der Regierungsrat hat unter dieser Optik eine Gesamtbeurteilung vorgenommen und ist zum Schluss gekommen, dass trotz dieser für den Kanton Aargau nachteiligen Regelung ein Verzicht auf den Beitritt zum Konkordat unverhältnismässig wäre. Denn immerhin wird der Kanton Aargau, selbst wenn er keinen ständigen Sitz im Hochschulrat erhält, in der Plenarversammlung der Schweizerischen Hochschulkonferenz an der hochschulpolitischen Diskussion mitwirken können. Ein Abseitsstehen würde den Kanton von dieser Mitwirkungsmöglichkeit und den damit verbundenen Informationen und Netzwerken abschneiden, und zu erwarten wäre, dass eine solche Selbstisolation das politische Ansehen des Kantons beim Bund und im Konzert der Kantone erheblich schädigen würde. Zudem kann sich der Kanton Aargau als Mitträger der FHNW sowie weiterer interkantonalen Hochschulinstitutionen der gesamtschweizerischen Wirkung der Beschlüsse der Schweizerischen Hochschulkonferenz gar nicht verschliessen, selbst wenn er als Kanton abseits stehen würde.

Zu berücksichtigen ist zudem, dass falls nicht alle Kantone dem Hochschulkonkordat beitreten, der Bund die Möglichkeit besitzt, dieses auf Antrag von mindestens 18 Kantonen für allgemeinverbindlich zu erklären (gemäss Art. 48a Bundesverfassung und Art. 68 HFKG sowie gemäss Art. 14 Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich [FiLaG]).

Ein Abseitsstehen würde also nichts bringen respektive die Position des Kantons verschlechtern. Und weil der Regierungsrat zugleich hinter der mit dem Konkordat zu realisierenden Vorstellen einer Gesamtkoordination des Schweizerischen Hochschulraums durch Bund und Kantone steht, so wie sie das HFKG vorsieht, beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat den Beitritt.

4. Umsetzung

Die formelle Inkraftsetzung des Konkordats bedarf eines Beschlusses des Vorstands der EDK. Gemäss Art. 17 des Konkordats ist die Voraussetzung dafür, dass mindestens 14 Kantone, davon mindestens acht bisherige Universitätskantone, beigetreten sind. Der Bund kann wie oben erwähnt die interkantonale Vereinbarung für allgemeinverbindlich erklären.

Das Inkrafttreten des HFKG und des Hochschulkonkordats ist für 2015 geplant. Sind bis dahin die Bedingungen für das Inkrafttreten erfüllt, kann sich die Schweizerische Hochschulkonferenz konstituieren und ihre Arbeit aufnehmen. In der Schweizerischen Hochschulkonferenz (Plenarversammlung, eventuell auch im Hochschulrat, sollte der Kanton Aargau einen der Restsitze zugesprochen erhalten) vertritt der Vorsteher des Departements Bildung, Kultur und Sport den Kanton Aargau.

Die Finanzierungsbestimmungen des HFKG werden erst später in Kraft treten, weil vorgängig die Hochschulkonferenz die entsprechenden Bestimmungen noch erlassen muss. Voraussichtlich werden die Bundessubventionen frühestens für die Periode 2017–2020 nach den neuen Finanzierungsbestimmungen ausgerichtet.

Ein Inkrafttreten des Konkordats löst im Übrigen im Kanton – ausser der Mitwirkung in der Schweizerischen Hochschulkonferenz – keine weiteren Umsetzungsaufgaben aus.

5. Rechtsgrundlage und rechtlicher Anpassungsbedarf

Die Kompetenz zur Genehmigung interkantonalen Verträge liegt gemäss § 82 Abs. 1 lit. a der Verfassung des Kantons Aargau (Kantonsverfassung) beim Grossen Rat. Denn das kantonale Gesetz über die Hochschul- und Innovationsförderung (Hochschul- und Innovationsförderungsgesetz, HIG) vom 3. Juli 2007 enthält keine Bestimmung, die den Regierungsrat zum Abschluss ermächtigen würde.

Der Beitritt zum Hochschulkonkordat entspricht dem in § 32 Abs. 1 der Kantonsverfassung deklarierten Grundsatz, wonach der Kanton Aargau einen angemessenen Beitrag an das schweizerische Hochschulwesen leistet.

Die Auswirkungen auf die kantonale Gesetzgebung sind unerheblich: Das HFKG macht lediglich eine bisher kantonal geregelte Strafbestimmung in Zusammenhang mit dem Bezeichnungs- und Titelschutz obsolet (§ 7 Hochschul- und Innovationsförderungsgesetz). Die entsprechende Strafbestimmung ist neu also auf nationaler Ebene geregelt, weshalb die kantonale Bestimmung ihre Wirkung verliert. Das HIG kann in diesem Punkt bei Gelegenheit bereinigt werden. Ansonsten hat ein Beitritt zum keine weiteren Anpassungen im kantonalen Recht zur Folge.

Die zwei weiteren für den schweizerischen Hochschulbereich noch bestehenden interkantonalen Vereinbarungen, an denen auch der Kanton Aargau beteiligt ist, nämlich die Interkantonale Universitätsvereinbarung (IUV) und die Interkantonale Fachhochschulvereinbarung (FHV), werden durch das Hochschulkonkordat nicht berührt. Die beiden Vereinbarungen begründen den finanziellen Lastenausgleich zwischen den Kantonen für Studierende, die an

ausserkantonalen Hochschulen studieren. Längerfristig wird sich allenfalls die Frage stellen, ob diese beiden nach Hochschultypen differenzierten Vereinbarungen, dem Geist des HFKG entsprechend, zu einer einzigen typenübergreifenden Lastenausgleichsvereinbarung zusammengeführt werden. Diese Frage ist aber unabhängig von der jetzigen Beschlussfassung zum Hochschulkonkordat materiell und in einem separaten Verfahren zu beantworten.

6. Verhältnis zur mittel- und langfristigen Planung

Der Beitritt zum Konkordat hat keinen direkten Einfluss auf die Planung des Hochschulbereichs im Kanton Aargau. Offen sind die langfristigen finanziellen Auswirkungen des vorgesehenen neuen Finanzierungsmodells, vgl. dazu nachfolgend.

7. Konkordatstext und Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Der Konkordatstext und der Kommentar dazu sind der vorliegenden Botschaft beigelegt (Beilagen 1 und 2). Es kann vollumfänglich darauf verwiesen werden.

8. Auswirkungen

8.1 Personelle Auswirkungen

Es gibt keine personellen Auswirkungen. Der Kanton wird in den bildungspolitischen Gremien der Schweizerischen Hochschulkonferenz durch den Vorsteher des Departements Bildung, Kultur und Sport vertreten, auf der Fachebene durch den Leiter der Abteilung Hochschulen und Sport.

8.2 Finanzielle Auswirkungen

Das Modell für die künftige Subventionierung der Universitäten und Fachhochschulen nach den vom HFKG geforderten gleichartigen Grundsätzen muss von der Hochschulkonferenz nach deren Konstitution erst noch definiert werden. Die Auswirkungen eines sich so ergebenden neuen harmonisierten Subventionsmodells, das frühestens für die Beitragsperiode 2017–2020 umgesetzt werden könnte, sind daher noch offen. Aufgrund des Stands der Vorarbeiten darf aber angenommen werden, dass es nicht zu fundamentalen Veränderungen gegenüber der heutigen Praxis kommen wird. Zudem sieht das HFKG vor, dass für eine Übergangsfrist von längstens acht Jahren Kohäsionsbeiträge ausgerichtet werden können, um diejenigen Hochschulen zu unterstützen, deren Grundbeiträge nach neuem Modus tiefer liegen als beim bisherigen (vgl. Art. 74 HFKG). Für den Kanton Aargau als Mitträger der FHNW sowie weiterer Hochschulinstitutionen darf daher erwartet werden, dass keine erheblichen negativen finanziellen Auswirkungen resultieren.

Ein moderater finanzieller Mehrbedarf resultiert für den Kanton Aargau aus dem Umstand, dass (wie oben unter Ziffer 2.1 erwähnt) das HFKG vorsieht, dass Bund und Kantone die Kosten der Hochschulkonferenz sowie die Kosten der Rektorenkonferenz und des Akkreditierungsrats gemeinsam tragen. Gemäss den Schätzungen der Erziehungsdirektorenkonferenz betragen diese jährlich anfallenden Kosten für den Kanton Aargau knapp Fr. 55'000.—.

Die entsprechenden Ausgaben sind im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) ab 2015 zu berücksichtigen.

8.3 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Der wichtigste Grund für die mit dem Hochschulkonkordat erfolgende Schaffung eines gesamtheitlichen schweizerischen Hochschulraums ist die Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Hochschulplatzes Schweiz sowie die Gewährleistung der Durchlässigkeit der Studiengänge unter den verschiedenen Typen von Hochschulen.

Beide Ziele sind in eminentem Interesse der Wirtschaft und eines gut funktionierenden Arbeitsmarkts. Ebenso im Interesse der Wirtschaft ist die Verankerung der komplementären Profile von Universitäten und Fachhochschulen im HFKG.

8.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die gesamtheitliche Entwicklung des Hochschulbereichs, wie sie das HFKG und das Hochschulkonkordat ermöglichen, ist zentral für die Zukunftsfähigkeit einer Gesellschaft. Besonders wichtig ist, dass damit die Koordination der Studienstufen und Abschlüsse, mithin die Passung der Hochschulstufe in der Bildungslandschaft Schweiz, weiterentwickelt werden können.

8.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Es sind gegenüber heute keine direkten Auswirkungen zu erwarten.

8.6 Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Gemeindeebene ist von der vorgesehenen Regelung nicht betroffen.

8.7 Auswirkungen auf die Beziehungen zu Bund und Kantonen

Das HFKG und das Hochschulkonkordat sind eine moderate Weiterentwicklung des bisherigen Systems der partnerschaftlichen Zusammenarbeit von Bund und Kantonen im Hochschulbereich. Die Arbeitsteilung zwischen den Kantonen als Träger von Universitäten, Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen auf der einen und dem Bund als Träger der ETH und Subventionsgeber auf der anderen Seite wird nicht angetastet, die hochschulpolitische Koordination erfolgt über die neu konstituierten Gremien partnerschaftlich gemeinsam. Damit wird der Verfassungsauftrag von Art. 63a erfüllt, die Rolle der Kantone als Partner des Bundes wird gegenüber heute gestärkt.

Die Lösung entspricht ganz den Grundsätzen des kooperativen Föderalismus – mit all seinen Stärken, aber auch mit dem Nachteil einer insgesamt aufwendigen Gremienstruktur, die eine Vertretung aller Kantone gewährleisten muss.

Ein gewichtiger Nachteil ist aus Aargauer Sicht wie erläutert der Umstand, dass die Zusammensetzung des wichtigsten Koordinationsgremiums, des Hochschulrats, nicht nach Leistungskriterien erfolgt. In der Vernehmlassung zeigte es sich, dass der Kanton Aargau zusammen mit den übrigen Nordwestschweizer Kantonen sowie Zürich und Bern mit ihrer Forderung, dass die Vertretung nach dem Prinzip der Leistung erfolgen soll, isoliert sind. In der Folge ist nun wie oben unter Ziffer 3 ausgeführt, die Nordwestschweiz im Hochschulrat

gegenüber den anderen Regionen (Romandie, Ostschweiz, Zentralschweiz) im Vergleich zu ihrem Beitrag an das Hochschulsystem klar unterrepräsentiert. Deswegen auf den Beitritt zum Hochschulkonkordat zu verzichten, würde aber wie oben unter Ziffer 3 ausgeführt zu einer Isolation des Kantons und zu erheblichen politischen Kollateralschäden führen und ist daher für den Regierungsrat keine Option.

Diese Situation lässt es für den Kanton Aargau geraten erscheinen, die Zusammenarbeit im Rahmen des Bildungsraums Nordwestschweiz zu vertiefen und sich bezüglich nationaler hochschulpolitischer Anliegen insbesondere mit den beiden Basel abzusprechen, wie dies bereits heute zunehmend geschieht. Wegen der gemeinsamen Fachhochschule, der gemeinsamen Pädagogischen Hochschule sowie der Zusammenarbeit im universitären Bereich (vom Kanton Aargau mitfinanziertes Swiss Nanoscience Institute, Vindonissa-Professur) besteht hier bereits eine Interessensgemeinschaft, und mit dem Regierungsausschuss Nordwestschweiz besteht auch ein vorbereitendes Gremium der vier Kantone auf Ebene der Erziehungsdirektoren. Über diesen Weg kann der Kanton Aargau, selbst ohne direkt über einen festen Sitz im Hochschulrat zu verfügen, sich zumindestens indirekt über den Basler Sitz im Hochschulrat einbringen. Auf jeden Fall hat sich aber in der ganzen Diskussion gezeigt, dass ein geeintes Auftreten der Nordwestschweizer Kantone Beachtung findet und die Nordwestschweiz auch so auch für Bern und Zürich in der hochschulpolitischen Diskussion ein wichtiger Partner sein kann.

9. Weiteres Vorgehen

Die Kantone sind eingeladen, die Beschlussfassung über den Beitritt zum Konkordat bis Mitte 2014 zu vollziehen, so dass das Konkordat im besten Fall per 1. Januar 2015, das heisst zeitgleich mit dem HFKG, in Kraft treten kann (zum nötigen Quorum vgl. oben Ziffer 4). Anschliessend kann sich die Schweizerische Hochschulkonferenz konstituieren und ihre Arbeit aufnehmen.

Innerkantonal braucht es nach einem allfällig zustimmenden Beschluss des Grossen Rats und Ablauf der Referendumsfrist eine Publikation in der Rechtssammlung. Diese ist bis Ende des ersten Quartals 2014 geplant. Sollte es zu einem Referendum mit positivem Ausgang der Abstimmung kommen, verzögert sich der Zeitplan entsprechend um rund sechs Monate.

Zum Antrag:

Der Beschluss gemäss Ziffer 1 untersteht dem fakultativen Referendum gemäss § 63 Abs. 1 lit. c der Kantonsverfassung, sofern ihm die absolute Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rats zustimmt.

Erreicht die Abstimmung nicht 71 befürwortende Stimmen oder wird das Behördenreferendum gemäss § 62 Abs. 1 lit. e der Kantonsverfassung ergriffen, findet eine Volksabstimmung statt.

Antrag:

1.

Dem Beitritt des Kantons Aargau zur Interkantonalen Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat) vom 20. Juni 2013 wird zugestimmt.

2.

Der Regierungsrat wird ermächtigt, nach unbenütztem Ablauf der fakultativen Referendumsfrist oder bei Zustimmung der Stimmberechtigten im Fall einer Volksabstimmung gegenüber dem Vorstand der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) den Beitritt des Kantons Aargau zum Hochschulkonkordat zu erklären.

Aarau, 16. Oktober 2013

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATS

Landammann:

Staatsschreiber:

Alex Hürzeler

Dr. Peter Grünenfelder

Beilagen:

Beilage 1: Interkantonale Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat) vom 20. Juni 2013 (Erlasstext samt Erläuterungen)

Beilage 2: Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (ZSAV) vom 9. April 2013

Beilage 3: Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG)