



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 13. Januar 2015 / lbr

1030.426

Interkantonale Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat), Genehmigung; 2. Lesung

Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 13. Januar 2015

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

Im Jahr 2006 haben das Schweizer Stimmvolk und alle Stände die revidierten Bildungsartikel der Bundesverfassung (SR 101) angenommen. Damit wurden Bund und Kantone unter anderem beauftragt, gemeinsam für die Koordination und die Qualitätssicherung im Hochschulbereich zu sorgen. Art. 63a der Bundesverfassung verpflichtet Bund und Kantone, zur Erfüllung ihrer Aufgaben Verträge abzuschliessen und bestimmte Befugnisse an gemeinsame Organe zu übertragen.

Die gemeinsame Förderung und Koordination des Hochschulbereichs durch Bund und Kantone setzt von beiden Seiten neue gesetzliche Grundlagen voraus. Der Bund hat diesen Schritt bereits vollzogen. Im September 2011 verabschiedete das Bundesparlament das Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (HFKG). Dieses legt gemeinsame Organe auf schweizerischer Ebene fest.

In Ergänzung zum HFKG schaffen die Kantone nun ihrerseits mit der vorliegenden Interkantonalen Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat, vgl. Beilage 1.1) die notwendige gesetzliche Grundlage. Der Kantonsrat stimmte an seiner Sitzung vom 22. September 2014 dem Hochschulkonkordat in 1. Lesung mit 58:0 Stimmen ohne Enthaltung zu. Im Rahmen der Volksdiskussion sind keine Beiträge eingegangen.



B. Erwägungen

1. Rechtliches

Nach Art. 74 Abs. 3 der Kantonsverfassung (bGS 111.1) genehmigt oder kündigt der Kantonsrat interkantonale Verträge, soweit nicht die Stimmberechtigten oder der Regierungsrat zuständig sind. Nach Art. 60^{bis} Abs. 1 lit. a der Kantonsverfassung unterliegen interkantonale Verträge mit gesetzgebendem Charakter dem fakultativen Referendum. Das Hochschulkonkordat beinhaltet generell-abstrakte Regelungen, die in allen Vertragskantonen entweder direkt oder durch Erlass von Umsetzungsregeln zur Anwendung kommen. Damit handelt es sich um einen Vertrag mit gesetzgebendem Charakter, welcher dem fakultativen Referendum unterliegt und einer Genehmigung des Kantonsrates bedarf.

2. Wesentliche Inhalte und Wirkungen des Bundesgesetzes (HFKG)

Bisher war der Bereich der Hochschulen geprägt von einer Vielzahl verschiedener Gremien und Zuständigkeiten sowie einer unterschiedlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen je nach Hochschultypus. Mit dem HFKG gelten für universitäre Hochschulen, Fachhochschulen und Pädagogische Hochschulen erstmals gemeinsame Kriterien, wobei die Eigenständigkeit der Hochschultypen gewährleistet bleibt. Bund und Kantone sorgen neu zusammen für einen gesamtschweizerischen Hochschulbereich von hoher Qualität und definieren die Profile der unterschiedlichen Hochschultypen. Weiter wird die Organstruktur wesentlich vereinfacht. Künftig wird es nur noch eine Hochschulkonferenz, einen Akkreditierungsrat und eine Rektorenkonferenz geben. Die neue Schweizerische Hochschulkonferenz wird das oberste hochschulpolitische Organ. Schliesslich erhöht das HFKG hinsichtlich der Hochschulfinanzierung die Transparenz und die Verlässlichkeit des Bundes bei den Grundbeiträgen.

3. Wesentliche Inhalte und Wirkungen des Hochschulkonkordats

Das Hochschulkonkordat stellt für die Beitrittskantone die rechtliche Grundlage für die Kompetenzdelegation an die gemeinsamen Organe dar, insbesondere an die Schweizerische Hochschulkonferenz. Diese koordiniert die Rahmenbedingungen auf Ebene des Gesamtsystems. Die Autonomie der Kantone bleibt dabei gewahrt. Der Handlungsspielraum der Hochschulträger kann zwar eingeschränkt werden, insbesondere in kostenintensiven Bereichen. Entsprechende Vorgaben fasst aber die Schweizerische Hochschulkonferenz, in welcher die Kantone mitbestimmen können.

4. Entstehung des Hochschulkonkordats und Stand des Beitrittsverfahrens

Die Kantone erarbeiteten das vorliegende Konkordat unter der Federführung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK). Verabschiedet wurde es am 20. Juni 2013 zu Händen der kantonalen Beitrittsverfahren. Per Ende 2014 waren 16 Kantone beigetreten, in weiteren Kantonen läuft derzeit ein Beitrittsverfahren. Der Vorstand der EDK setzte das Hochschulkonkordat per 1. Januar 2015 in Kraft, nachdem die nötige Anzahl an Kantonen – darunter auch acht Universitätskantone – beigetreten waren.



5. Bedeutung des Konkordats für Appenzell Ausserrhoden

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden ist zwar Mitträger der «FHS St. Gallen – Hochschule für Angewandte Wissenschaften» sowie der «Hochschule für Heilpädagogik» (HfH) am Standort Zürich, aber trotzdem kein klassischer Hochschulkanton. Insofern ist Appenzell Ausserrhoden vom vorliegenden Konkordat weniger stark betroffen als die Standortkantone von Hochschulen.

Ein Beitritt zum Hochschulkonkordat macht Sinn. Er ist ein notwendiges Element für die Erreichung des in der Bundesverfassung vorgegebenen Ziels einer gemeinsamen Förderung und Koordination des Hochschulbereichs durch Bund und Kantone. Aus Sicht des Kantons Appenzell Ausserrhoden werden die Möglichkeiten zur Mitbestimmung und Mitgestaltung des Hochschulbereichs im Vergleich zur heutigen Situation verbessert. Zudem kann die Ablehnung eines Beitritts unerwünschte Folgen haben. Würde eine Vielzahl von Kantonen dem Konkordat nicht beitreten, könnte die in der Bundesverfassung festgelegte subsidiäre Kompetenz zur abschliessenden Regelung der Materie durch den Bund zum Tragen kommen, was aus Sicht der Kantone abzulehnen ist. Wenn nur einzelne Kantone den Beitritt ablehnen, könnte der Bund auf Antrag von mindestens 18 Kantonen das Verfahren für die Allgemeinverbindlicherklärung gemäss Art. 14 Abs. 1 lit. b des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (SR 613.2) einleiten.

6. Offene Fragen aus der 1. Lesung vom 22. September 2014

Zu Fragen oder Anliegen, welche im Rahmen der 1. Lesung nicht abschliessend beantwortet oder behandelt werden konnten, werden nachfolgend Aussagen gemacht.

a) Einbezug der kantonalen Parlamente in Entwicklungen im Hochschulbereich

Kantonsrat Tobler, Walzenhausen, führte aus, dass gemäss Kommentar der EDK im Hochschulbereich eine weitgehende Informationspflicht seitens der Kantonsregierungen bestehe. Er fragt, was der Regierungsrat plane, um dem gerecht zu werden.

Die Aussage im Kommentar der EDK nimmt Bezug auf den Artikel 4 der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV, bGS 615.1). Dieser verpflichtet die Kantonsregierungen, die kantonalen Parlamente rechtzeitig und umfassend über bestehende oder beabsichtigte Vereinbarungen im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu informieren. Die im Kommentar der EDK erwähnte Informationspflicht kann somit nicht als weitgehend bezeichnet werden. Der Regierungsrat wird den Kantonsrat rechtzeitig und umfassend über bestehende oder beabsichtigte Vereinbarungen im Bereich der Hochschulen informieren, was übrigens auch im Hinblick auf die vorliegende Vereinbarung erfolgt ist. Es ist denkbar, dass bei bedeutsamen Entwicklungen eine darüber hinausgehende Information Sinn machen kann, beispielsweise im Rahmen der Berichterstattung (insbesondere im Rechenschaftsbericht).

b) Bezeichnungs- und Titelschutz

Kantonsrat Tobler, Walzenhausen, fragte bezugnehmend auf die Bezeichnungs- und Titelschutzregelung des Hochschulkonkordats und die in Appenzell Ausserrhoden als sogenannte «Titelmühlen» bekannt gewordenen privaten Institutionen, wie lange nach Inkrafttreten von HFKG und Hochschulkonkordat Zeit bleibt, eine Akkreditierung zu verlangen und welche Stelle für die Strafverfolgung bei Verstössen gegen den Bezeichnungs- und Titelschutz zuständig ist.



Nach Art. 63 Abs. 1 HFKG werden die Verantwortlichen der Institution bestraft, wenn diese ohne Akkreditierung die Bezeichnung «Universität», «Fachhochschule», «Pädagogische Hochschule» oder eine davon abgeleitete Bezeichnung führt. Nach Art. 76 HFKG richten sich das Bezeichnungsrecht und die entsprechenden straf- und verwaltungsrechtlichen Sanktionen für Institutionen des Hochschulbereichs, die nicht nach dem HFKG institutionell akkreditiert werden, bis acht Jahre nach Inkrafttreten des HFKG nach bisherigem Recht. Die Strafverfolgung obliegt nach Art. 63 Abs. 2 demjenigen Kanton, in dem die Institution ihren Sitz hat.

7. Finanzielle Folgen

Die gemäss HFKG und dem vorliegenden Konkordat gemeinsam zu tragenden Kosten für die Schweizerische Hochschulkonferenz, die Rektorenkonferenz, den Schweizerischen Akkreditierungsrat und die Akkreditierungsagentur belaufen sich jährlich auf insgesamt 5 bis 6 Millionen Franken. Diese Kosten werden je hälftig durch den Bund und die Kantone getragen. Die EDK hat eine Hochrechnung über die Verteilung der künftigen Kosten auf die einzelnen Kantone erstellt. Demnach ist damit zu rechnen, dass für den Kanton Appenzell Ausserrhoden wiederkehrende Mehrkosten in der Grössenordnung von 5'000 Franken pro Jahr entstehen werden. Diese Mehrkosten sind angesichts des Gesamtaufwandes von Appenzell Ausserrhoden für die Hochschulbildung vernachlässigbar.

Die Beitragszahlungen der Kantone für Studierende, die ausserhalb des Wohnkantons eine Hochschule absolvieren, werden weiterhin über die bestehenden Finanzierungs- und Freizügigkeitsvereinbarungen (Universitätsvereinbarung; Fachhochschulvereinbarung) geregelt. Die entsprechenden Kosten stehen nicht im Zusammenhang mit dem vorliegenden Konkordat.

C. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten,
2. die Interkantonale Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat) vom 20. Juni 2013 in 2. Lesung zu genehmigen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Marianne Koller-Bohl

Marianne Koller-Bohl, Landammann

sign. Roger Nobs

Roger Nobs, Ratschreiber



Beilagen

- | | |
|-----------|---|
| Beilage 1 | Interkantonale Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich vom 20. Juni 2013 |
| Beilage 2 | Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und koordinationsgesetz, HFKG) |
| Beilage 3 | Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (ZSAV), Entwurf vom 9. April 2013 |
| Beilage 4 | Kommentar der EDK vom 20. Juni 2013 |