



Botschaft Nr. 2

24. Januar 2012

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf über den Beitritt zur interkantonalen Vereinbarung der Fachhochschule Westschweiz (HES-SO)

Wir unterbreiten Ihnen einen Gesetzesentwurf über den Beitritt zur interkantonalen Vereinbarung der Fachhochschule Westschweiz (HES-SO).

1. Einleitung

Der Kanton Freiburg beherbergt vier Standorte¹ der Fachhochschule Westschweiz (HES-SO) und ist folglich am Entwurf der neuen interkantonalen Vereinbarung über die HES-SO (die neue Vereinbarung) beteiligt. Bei den Standorten handelt es sich um die Hochschule für Technik und Architektur Freiburg (HTA-FR), die Hochschule für Wirtschaft Freiburg (HSW-FR), die Hochschule für Gesundheit Freiburg (HfG-FR) und die Fachhochschule Freiburg für Soziale Arbeit (FHF-SA).²

Die HES-SO wurde 1997 im Anschluss an die Verabschiedung des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1995 über die Fachhochschulen (FHSO) geschaffen. Die Verordnung vom 11. September 1996 über Aufbau und Führung von Fachhochschulen (FHSV) sah unter anderem den regionalen Zusammenschluss der Ausbildungsstätten vor. Der Bundesrat schätzte die Zahl der in der ganzen Schweiz zu gründenden Fachhochschulen auf etwa zehn. Deshalb haben die Westschweizer Kantone ihre Kräfte gebündelt, um eine einzige FH zu gründen.

Das Interkantonale Konkordat vom 9. Januar 1997 über die Errichtung der Fachhochschule der Westschweiz, das von den Kantonen Freiburg³, Genf, Jura, Neuenburg, Wallis und Waadt unterzeichnet wurde, hat diese Einrichtung geschaffen.⁴ Dieses Konkordat bezog sich wie das entsprechende

Bundesgesetz einzig auf die Bereiche Ingenieurwissenschaften, Wirtschaft und Design. Im Kanton Freiburg waren nur zwei Schulen als Standorte der HES-SO anerkannt: die HTA-FR und die Höhere Wirtschafts- und Verwaltungsschule (HWV), die heutige HSW-FR. Das Gesetz vom 2. Oktober 2001 über die Fachhochschule Freiburg für Technik und Wirtschaft (FHF-TW) hat diese beiden Schulen auf Fachhochschulstufe positioniert und ihnen einen gemeinsamen rechtlichen Rahmen gegeben.

Im Jahr 2001 haben die gleichen Kantone eine Vereinbarung abgeschlossen, um die Fachhochschule Westschweiz für Gesundheit und Soziale Arbeit (FH-GS) zu gründen und die Schulen in den Bereichen Gesundheit und Soziales zu gruppieren, die zu jener Zeit noch nicht vom Bund, sondern von den Kantonen oder von interkantonalen Konferenzen geregelt wurden. Nach Unterzeichnung dieser Vereinbarung hat der Kanton Freiburg ein Anerkennungsgesuch eingereicht für die Höhere Fachschule für Sozialarbeit (ESTS) – die heutige Fachhochschule Freiburg für Soziale Arbeit (FHF-SA)⁵ – und die Krankenpflegeschule (KPS) – die heutige Hochschule für Gesundheit Freiburg (HfG-FR), damit sie als Ausbildungsstätten der FH-GS anerkannt werden.

Am 2. März 1998 erhielt die HES-SO⁶ eine provisorische Betriebsgenehmigung. Diese Genehmigung des Bundesrats galt sowohl für die Einrichtung selbst als auch für ihre Studiengänge. Am 15. Dezember 2003 hat die HES-SO auf ihr Gesuch um Erneuerung der Bewilligung vom Bund eine unbefristete Bewilligung zur Führung einer Fachhochschule erhalten. Diese Bewilligung wurde mit bestimmten Auflagen versehen (siehe Punkt 2 weiter unten).

Die HES-SO ist heute die grösste Fachhochschule der Schweiz, denn sie ist in sieben Kantonen vertreten und zählt

¹ Im Bereich der Musik beherbergt der Kanton Freiburg ausserdem eine dezentrale Ausbildungsstätte der «Haute école de musique Vaud Valais Fribourg» (HEMU Vaud Valais Fribourg - Musikhochschule Waadt Wallis Freiburg).

² Heute sind die HTA-FR und die HSW-FR der Volkswirtschaftsdirektion (VWD) und die HfG-FR und die FHF-SA der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) administrativ zugewiesen. Demnächst wird ein Gesetz in die Vernehmlassung gegeben, das darauf abzielt, allen Schulen auf FH-Stufe einen gemeinsamen gesetzlichen Rahmen zu geben und sie einer einzigen Direktion administrativ zuzuweisen (Gesetzesentwurf HES-SO//Freiburg).

³ Beitritt des Kantons Freiburg per Dekret vom 13.11.1997.

⁴ Der Kanton Bern gehört seit dem 1. Januar 2005 offiziell zur HES-SO.

⁵ Mit der Verabschiedung des Gesetzes über die Fachhochschule Freiburg für Soziale Arbeit (FHF-SA) durch den Grossen Rat am 9. September 2005 hat die Höhere Fachschule für Sozialarbeit (ESTS) ihre ursprüngliche Rechtsstellung gewechselt: Aus der privatrechtlichen Einrichtung ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt geworden.

⁶ Die Abkürzung «HES-SO» gilt für alle betroffenen Fachbereiche und zwar sowohl für die, die durch das HES-SO-Konkordat geregelt werden, als auch für die, die durch die FH-GS-Vereinbarung geregelt werden.

über 17 000 Studierende. Ihr sind 27 Schulen (31 Standorte) und knapp 50 Ausbildungsgänge angeschlossen, die 6 verschiedene Fachbereiche abdecken¹.

Seit ihrer Positionierung auf FH-Stufe haben sich die vier Freiburger Ausbildungsstätten unter dem Dach der HES-SO stark weiterentwickelt und zwar in quantitativer, qualitativer und organisatorischer Hinsicht. Ihre Aufgaben, die im Konkordat und in der interkantonalen Vereinbarung aufgeführt sind, wurden erweitert, um den Anforderungen des Bundes zu entsprechen. Die Fachhochschulen sind neben ihrer Hauptaufgabe, dem Unterricht, nämlich auch in der angewandten Forschung und Entwicklung tätig (aF&E). Weitere Aufgaben liegen in der Nachdiplombildung, der beruflichen Weiterbildung und den Dienstleistungen für Dritte. Die letzte Aufgabe besteht schliesslich in der Zusammenarbeit insbesondere mit anderen Hochschulen auf nationaler und internationaler Ebene.

2. Die neue interkantonale Vereinbarung der HES-SO

Der Bund hat an seine Bewilligung von 2003 zur Führung der HES-SO eine Reihe von Bedingungen geknüpft, die er im April 2008 erneut gestellt hat, als er diese Bewilligung bestätigte. Zu diesen Bedingungen zählte die Verpflichtung, die Führungs- und Organisationsstruktur der HES-SO zu verbessern und insbesondere eine neue interkantonale Vereinbarung abzuschliessen, die alle angebotenen Ausbildungsbereiche einbezieht.

Die Hauptgründe, die die strategischen Ausschüsse der HES-SO und der FH-GS bewogen haben, eine neue und einheitliche Vereinbarung vorzulegen, lauten wie folgt:

Eine einzige Vereinbarung für eine Hochschule

Die HES-SO stellt *eine einzige* Fachhochschule dar und ist als solche vom Bund anerkannt. Mit dieser neuen Vereinbarung erhält diese Fachhochschule, die aus historischen Gründen auf zwei verschiedenen Rechtsakten gründet, eine einheitliche Gesetzesgrundlage. Durch den Ersatz des HES-SO-Konkordats aus dem Jahre 1997 und der FH-GS-Vereinbarung durch eine einzige Vereinbarung wird die HES-SO zu einer Bildungseinrichtung auf Fachhochschulstufe, deren Ausbildungsbereiche dem gleichen Rechtstext unterstellt sind.

Integration neuer Ausbildungsbereiche

Die neue Vereinbarung ermöglicht der HES-SO die rechtliche Integration der Bereiche Musik (Bezeichnung des neuen HES-SO-Bereichs: Musik und Theater) und bildende Kunst (Bezeichnung des neuen HES-SO-Bereichs: Design und Bildende Kunst) in die HES-SO. Diese Bereiche waren bisher weder im HES-SO-Konkordat noch in der FH-GS-Vereinbarung eingeschlossen. Die neue Vereinbarung erfüllt somit die Anforderungen des Bundes auf diesem Gebiet.

Struktur und Führung

Die Struktur und die Führung, die vom Bund wiederholt bemängelt wurden, werden durch die neue Vereinbarung vereinfacht, da sie sich nur noch auf eine Grundlage abstützen. Sie werden auch klar identifiziert und abgegrenzt, denn die neue Vereinbarung garantiert der HES-SO die Autonomie, die für die akademische Führung einer Hochschule nötig ist. Besonders hervorzuheben ist hinsichtlich der konkreten Organisation die Schaffung eines Rektorats und die Tatsache, dass den Ausbildungsbereichen über die Kantonsgrenzen hinaus mehr Gewicht verliehen wird.

Vorwegnahme des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG)

Auf mittlere und lange Sicht wird die HES-SO dank der neuen Vereinbarung die Entwicklung vorwegnehmen können, die sich aus dem Inkrafttreten des HFKG ergeben wird. Dies gilt insbesondere für die Autonomie und die institutionelle Akkreditierung, der sich die HES-SO wie alle anderen Schweizer Hochschulen, die diesem neuen Bundesgesetz künftig unterstellt sein werden, unterziehen müssen.

Am 27. Januar 2010 hat der Bund über die Vorsteherin des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements offiziell den Vorentwurf der neuen HES-SO-Vereinbarung genehmigt. Die strategischen Ausschüsse ihrerseits verabschiedeten den definitiven Text dieser neuen Vereinbarung am 26. Mai 2011.² Die interparlamentarische Ad-hoc-Kommission, die beauftragt war, den Vorentwurf der Vereinbarung zu prüfen,

¹ Weitere Informationen: <http://www.hes-so.ch/>

² Bemerkung: Der Verweis in der Präambel auf die Vereinbarung vom 9. März 2001 zwischen den Kantonen Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura über die Aushandlung, Ratifikation, Ausführung und Änderung der interkantonalen Verträge und der Vereinbarungen der Kantone mit dem Ausland (Convention des conventions) muss durch den Vertrag vom 5. März 2010 über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland (Vertrag über die Mitwirkung der Parlamente (ParlVer) ersetzt werden. Im Text der interkantonalen Vereinbarung über die HES-SO wurde letztere berücksichtigt.

folgte ihnen am 30. Juni 2011 und stimmte der Vereinbarung praktisch einstimmig zu: 30 ja, 0 nein, 3 Enthaltungen. Die Freiburger Delegation in dieser Kommission, bestehend aus Mitgliedern der Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Grossen Rates, war mit den Worten des Präsidenten der Delegation «sehr zufrieden mit den Ergebnissen der Arbeiten der Kommission».¹

Der Staatsrat wurde regelmässig über die Arbeiten im Zusammenhang mit der neuen Vereinbarung informiert. Im Jahr 2010 hat er an seinen Sitzungen vom 26. Mai, 21. Juni und 23. November zu den verschiedenen ihm vorgelegten Kapiteln schriftlich Stellung genommen. Er hat den Entwurf der neuen Vereinbarung an seiner Sitzung vom 16. November 2011 formal genehmigt.

Gleichzeitig mit dem Beitritt zur interkantonalen Vereinbarung der Fachhochschule Westschweiz sieht der vorliegende Gesetzesentwurf die Kündigung der interkantonalen Vereinbarung über die Hochschule für Theater der Westschweiz (HETSR) vom 31. Mai 2001 vor, da diese Hochschule in die HES-SO integriert wird. Die Kündigung erfolgt auf den nächstmöglichen Termin, spätestens aber mit Wirkung auf den nächstfolgenden Kündigungstermin nach Inkrafttreten der interkantonalen Vereinbarung über die HES-SO. Wie in Artikel 64 Abs. 2 der Vereinbarung über die HES-SO vorgesehen, steht es den Kantonen zu, die Vereinbarung mit der HETSR zu kündigen. Da es sich dabei um eine Vereinbarung handelt, die durch die «Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP)» abgeschlossen wurde, wird das Kündigungsverfahren durch letztere koordiniert.

3. Auswirkungen des Entwurfs

3.1. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die neue HES-SO-Vereinbarung übernimmt die grundlegenden Prinzipien, die das Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) im Rahmen der Arbeiten für das Konkordat von 1997 aufgestellt hat und die seither seinem Finanzierungssystem zugrunde liegen (siehe Art. 52 Abs. 2). Die drei Grundsätze, auf denen sich das Finanzierungssystem der HES-SO abstützt, lauten wie folgt:

- a. Das Mitspracherecht (5% des Gesamtbetrags²) bedeutet, dass jeder Partnerkanton und jede Partnerregion über eine Stimme im künftigen Regierungsausschuss verfügt;
- b. Das Gemeinwohl (50% des Gesamtbetrags) beinhaltet die Kosten für die Ausbildung des Humankapitals und wird proportional zur Anzahl Studierender berechnet, die an die HES-SO entsendet werden;
- c. Der Standortvorteil (45% des Gesamtbetrags) wird proportional zur Anzahl Studierender, die von den Kantonen/Regionen empfangen werden, berechnet und entspricht den positiven Auswirkungen unter anderem auf die Wirtschaft der Kantone/Regionen, die eine Hochschule auf ihrem Gebiet beherbergen.

Die Weiterentwicklung des Finanzmodells sieht fünf Änderungen vor,³ die die Aufteilung der Beiträge der Kantone an die HES-SO beeinflussen:

1. Mitspracherecht
2. Zusammenlegung (Fusion) der vier Budgets
3. Ausdehnung der Obergrenze von 50% für den Gemeinwohlanteil von ausländischen Studierenden auf alle Bereiche
4. Gewichtung des Standortvorteils durch die Finanzströme
5. Langfristige Massnahmen zur strukturellen Abschwächung

Die untenstehenden Schätzungen stützen sich auf die Daten für die Planung 2013 und stellen die zurzeit bestmöglichen Vorhersagen dar.

1. Aufteilung des Mitspracherechts zwischen fünf statt sieben⁴

Das Mitspracherecht, das unter dem HES-SO-Konkordat und der FH-GS-Vereinbarung zwischen den sieben Partnerkantonen aufgeteilt war, wird nach der neuen Vereinbarung zwischen fünf Einheiten aufgeteilt. Bereits seit 2004 bilden die Kantone Bern, Jura und Neuenburg innerhalb der HES-SO eine einzige Einheit (Region), die sich zur Haute école Arc (HE-Arc) zusammengeschlossen hat. Diese Region hat den Wunsch geäussert, unter der neuen Vereinbarung nur noch ein Mitspracherecht im Regierungsausschuss, der die strategischen Ausschüsse ersetzen wird, zu bezahlen (und als

¹ Schlussbericht der interparlamentarischen Ad-hoc-Kommission vom 30. Juni 2011, Punkt 6, S. 51. Der umfangreiche Bericht ist nicht Teil der vorliegenden Dokumentation, kann von den Abgeordneten aber eingefordert werden.

² Summe des Restbetrags, den die Kantone nach Abzug der Einnahmen der HES-SO finanzieren müssen.

³ Finanzbericht als Beilage zum endgültigen Vorentwurf (Kurzfassung), S. 2 bis 4, Pt. 1.1.1 Entwicklung des Finanzmodells

⁴ Op cit., S. 3, 2. Aufzählungszeichen

Folge davon nur noch über eine Stimme zu verfügen). Die strategischen Ausschüsse der HES-SO und der FH-GS haben diesen Wunsch akzeptiert. Mit dieser Änderung wird sich jedoch das Mitspracherecht für die vier anderen Kantone, zu denen auch Freiburg zählt, um je 950 000 Franken verteuern.

2. Zusammenlegung (Fusion) der vier Budgets¹

Die Fusion der vier bisher getrennten Budgets (HES-SO, FH-GS, Musik und Kunst, Hochschule für Theater der Westschweiz) wird folgende Auswirkungen haben:

- > Gemeinwohl: Die Zusammenführung der Freiburger Studierenden in ein einziges Budget mit einem Durchschnittsbeitrag pro studierender Person wird für unseren Kanton Mehrkosten von etwa 306 000 Franken verursachen.
- > Standortvorteil: Die Zusammenführung der Studierenden in ein einziges Budget mit einem Durchschnittsbeitrag pro studierender Person wird für unseren Kanton Mehrkosten von etwa 101 000 Franken verursachen.
- > Integration der Hochschule für Theater der Westschweiz (HETSR): Der Übergang vom Finanzmodell der «Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP)» ins IDHEAP-Modell der HES-SO wird den Kantonsbeitrag um 7000 Franken kürzen.

3. Ausdehnung der Obergrenze von 50% für den Gemeinwohlanteil von ausländischen Studierenden auf alle Bereiche²

Diese Massnahme, die bereits im Bereich Musik und Kunst angewendet wird, gilt künftig für alle Ausbildungsbereiche. Dadurch soll verhindert werden, dass bei Studiengängen, die mehr als 50% ausländische Studierende aufweisen, die Gemeinwohlkosten für die ausländischen Studierenden oberhalb dieser 50%-Grenze auf alle Kantone/Regionen verteilt werden. Diese Massnahme erlaubt es, den Beitrag des Kantons um 69 000 Franken zu senken.

4. Gewichtung des Standortvorteils durch die Finanzströme³

Der Standortvorteil berechnet sich proportional zur Anzahl Studierenden, die in den verschiedenen Studiengängen eingeschrieben sind, und gewichtet nach den Subventionen der HES-SO (Studierenden-Pauschale und Zusatzmiete pro

Studierenden) und der Studiengebühr. Diese Gewichtung erlaubt es, die unterschiedlichen Ausbildungskosten der Studiengänge zu berücksichtigen. Der Unterschied zwischen den von den Schulen bezogenen Subventionen und dem Preis für den Standortvorteil wird dadurch reduziert. Diese Massnahme bewirkt für den Kanton Freiburg eine Beitragssenkung um 13 000 Franken.

5. Langfristige Massnahmen zur strukturellen Abschwächung⁴

Diese Massnahmen erlauben es, die Auswirkungen, die der Wechsel des Finanzmodells – insbesondere die Zusammenlegung der vier Budgets in ein einziges Budget – mit sich bringt, in Grenzen zu halten. Da einerseits die Studierenden unterschiedlich auf die Studiengänge verteilt sind und andererseits für die Studiengänge sehr unterschiedliche Pauschalen gelten, musste vermieden werden, dass gewisse Kantone durch die Umsetzung des neuen Mechanismus zu sehr benachteiligt oder bevorteilt werden. Diese Massnahme bewirkt für den Kanton Freiburg eine Beitragssenkung von 200 000 Franken.

Gesamte finanzielle Auswirkungen der neuen Vereinbarung für den Kanton Freiburg

Die Änderungen, die sich aus dem neuen Finanzmodell ergeben, führen nach den im Rahmen der Planung 2013 gemachten Schätzungen zu einer Zunahme der jährlichen Beiträge des Kantons an die HES-SO um 1 068 000 Franken.

Gemäss den Schätzungen der HES-SO⁵ und unter Vorbehalt der Fehlermargen, die derartigen Prognosen anhaften, werden sich die finanziellen Auswirkungen der neuen Vereinbarung in den ersten fünf Jahren ab ihrem Inkrafttreten auf insgesamt etwa 6 000 000 Franken belaufen.

Abschliessend ist noch zu erwähnen, dass sich mit der neuen HES-SO-Vereinbarung die Aufteilung der HES-SO-Subventionen auf die Schulen nicht verändern wird und dass die Vereinbarung auch keinen Einfluss auf die Anzahl VZÄ haben wird.

¹ Op. cit., S. 2, 1. Aufzählungszeichen

² Op. cit., S. 3, 1. Aufzählungszeichen

³ Op. cit., S. 3, 3. Aufzählungszeichen

⁴ Op. cit., S. 4, 1. Aufzählungszeichen

⁵ Op. cit., S. 5, Abb. 3.

Referenden

Der Beitritt zur neuen Vereinbarung ist dem Gesetzesreferendum unterstellt. Er untersteht nicht dem Finanzreferendum. Für den Beschluss des Grossen Rates ist jedoch das qualifizierte Mehr erforderlich (Art. 141 Abs. 2 Bst. a GRG).

3.2. Weitere Auswirkungen

Die neue Vereinbarung wird es erlauben, die kantonale Gesetzgebung über die Fachhochschulen anzupassen. Es ist vorgesehen, über ein kantonales Gesetz (HES-SO//FR) die Fachhochschule Westschweiz//Freiburg (HES-SO//FR) zu errichten. Dieses Gesetz wird die Rechtsstellung dieser Einheit (Rechtspersönlichkeit), ihre Organisation (Generaldirektion und zentrale technische Dienste) und ihre Organe festlegen. Ausserdem wird es die Beziehungen dieser Hochschule (HES-SO//FR) zu den politischen Behörden und zur HES-SO definieren.

Das Gesetz über die HES-SO//FR, das dem Grossen Rat demnächst vorgelegt werden soll, wird finanzielle Auswirkungen nach sich ziehen, die sich indirekt aus der interkantonalen Vereinbarung über die HES-SO ergeben, beispielsweise in der angewandten Forschung und Entwicklung. Inhalt und Umfang der Massnahmen, die Auswirkungen – insbesondere finanzieller Art – zur Folge haben, werden in der entsprechenden Botschaft erläutert werden. Die zeitliche Umsetzung dieser Massnahmen wird unter anderem von den finanziellen Möglichkeiten des Staates abhängen.

4. Schluss

Die neue Vereinbarung ist für die HES-SO von grosser Bedeutung. Mit ihrer Ratifizierung erfüllt die HES-SO die Anforderungen, die der Bund 2003 gestellt und 2008 erneuert hat, als er die Bewilligung zur Gründung und Führung der HES-SO erteilt hat. Die neue Vereinbarung gibt der HES-SO eine für eine Fachhochschule geeignete Struktur mit einem passenden Führungsmodell. Das vorgeschlagene Modell erlaubt es der HES-SO, die ihr übertragenen Aufträge mit der Autonomie zu erfüllen, die eine Ausbildungsstätte auf Fachhochschulstufe benötigt – auch im Hinblick auf das neue Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich. Gleichzeitig lässt die Vereinbarung dem Kanton die nötige Freiheit, um über seine eigene Organisation zu entscheiden. Deshalb stellt diese neue Vereinbarung die Grundlage dar, die für die Schaffung eines kantonalen Gesetzes benötigt wird, das den Status, die Organisation und den Betrieb der HES-SO//FR definieren wird. Die Annahme der

neuen Vereinbarung ist folglich von zentraler Bedeutung für die Entwicklung unserer Schulen auf FH-Stufe und für ihre Positionierung in der schweizerischen Hochschullandschaft.

Aufgrund dieser Darlegungen lädt der Staatsrat den Grossen Rat ein, den vorliegenden Gesetzesentwurf anzunehmen.

Beilagen:

- A. Kommentar der Artikel der Vereinbarung
 - B. Begründung
 - C. Finanzbericht als Beilage zum endgültigen Vorentwurf (Kurzfassung)
-