

Beitritt zum Interkantonalen Konkordat über universitäre Koordination

mit:

- **II. Nachtragsgesetz zum Gesetz über die Universität St.Gallen**
- **Grossratsbeschluss über den Beitritt zum Interkantonalen Konkordat über universitäre Koordination**

Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 4. April 2000

Inhaltsverzeichnis

Seite

Zusammenfassung	1
1. Ausgangslage.....	2
2. Verstärkte Zusammenarbeit von Bund und Kantonen im universitären Hochschulbereich ..	3
3. Interkantonales Konkordat über universitäre Koordination.....	5
3.1. Allgemeines	5
3.2. Vorarbeiten	6
3.3. Inhalt.....	6
4. Vereinbarung über die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen im universitären Hochschulbereich	12
5. Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton St.Gallen.....	12
6. Referendum.....	12
7. Antrag.....	13
Beilage: Interkantonales Konkordat über universitäre Koordination vom 9. Dezember 1999 ...	14

Entwürfe:

– II. Nachtragsgesetz zum Gesetz über die Universität St.Gallen (22.00.02).....	19
– Grossratsbeschluss über den Beitritt zum Interkantonalen Konkordat über universitäre Koordination (24.00.01)	20

Zusammenfassung

Am 8. Oktober 1999 haben die Eidgenössischen Räte das neue Bundesgesetz über die Förderung der Universitäten und über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (Universitätsförderungsgesetz, UFG) verabschiedet. Mit der Revision des Hochschulförderungsgesetzes sind die Grundlagen für eine bessere partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im universitären Hochschulbereich geschaffen worden. Mittelfristig möchte der Bund für den gesamten tertiären Bereich (universitäre Hochschulen und Fachhochschulen) eine

institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen dem Bund als Träger der Eidgenössischen Technischen Hochschulen und als Subventionsgeber der kantonalen Universitäten und Fachhochschulen einerseits sowie den Kantonen als Träger der kantonalen Universitäten und Fachhochschulen anderseits anstreben.

Mit dem neuen Universitätsförderungsgesetz, das auf acht Jahre befristet ist, wurde ein erster Schritt zur Etablierung einer gesamtschweizerischen Hochschulpolitik getan. Die im Bundesgesetz vorgesehenen Strukturen gehen vom Grundsatz eines kooperativen Föderalismus aus. Damit sollen die Voraussetzungen für eine intensivere Zusammenarbeit, als sie bisher im Rahmen der Schweizerischen Hochschulkonferenz möglich war, geschaffen werden. Dies bedeutet, dass in den Universitätskantonen parallel zum Bundesgesetz mittels Konkordat die gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden müssen, um eine gemeinsame tragfähige Hochschulpolitik des Bundes und der Kantone zu etablieren.

Das Konkordat über die universitäre Koordination nimmt im Wesentlichen die im Universitätsförderungsgesetz vorgesehenen Grundsätze und Delegationsbestimmungen auf. Insbesondere ist die neue Schweizerische Universitätskonferenz (SUK) für genau definierte hochschulpolitische Belange zuständig. Für die Akkreditierung und die Qualitätssicherung wird ein von Bund und Universitätskantonen gemeinsam getragenes unabhängiges Organ geschaffen. Die Konferenz der Rektoren der universitären Hochschulen der Schweiz wird verstärkt in die gesamtschweizerische Hochschulplanung eingebunden. Alle diese Massnahmen werden dazu beitragen, den Hochschulplatz Schweiz insgesamt zu stärken und international konkurrenzfähig zu erhalten.

Da das Konkordat ein interkantonales Organ mit weitreichenden Kompetenzen schafft, die materiell teilweise als Rechtsetzungskompetenzen zu qualifizieren sind, wird der Beitrittsbeschluss mit einem II. Nachtragsgesetz zum Gesetz über die Universität St.Gallen verknüpft. Damit wird eine formellgesetzliche Grundlage für den Beitritt geschaffen bzw. das fakultative Referendum gewahrt.

Die Regierung beantragt dem Grossen Rat, dem vorliegenden Konkordat über die universitäre Koordination beizutreten.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwürfe eines II. Nachtragsgesetzes zum Gesetz über die Universität St.Gallen sowie eines Grossratsbeschlusses über den Beitritt zum Interkantonalen Konkordat über universitäre Koordination.

1. Ausgangslage

Seit 30 Jahren steht das universitäre Hochschulwesen vor der Herausforderung, ein grosses quantitatives Wachstum und zunehmende qualitative Anforderungen zu bewältigen. Es ist bis heute gelungen, die – zwar mit schwankender Steigerungsrate, jedoch stetig – zunehmenden Jahrgänge mit erreichter Hochschulreife an den Universitäten aufzunehmen und die daraus folgenden Engpässe organisatorisch zu meistern. Seit dem Jahr 1996 ist wiederum ein stärkeres Wachstum von Studienanfängerinnen und -anfängern zu verzeichnen. Aufgrund der Verkürzung der gymnasialen Ausbildungszeit bzw. der daraus resultierenden doppelten Maturajahrgänge ist in den nächsten Jahren mit einer starken zusätzlichen Belastung der Universitäten zu rechnen. Das Bildungswesen sieht sich zudem einem raschen und grundlegenden

Wandel in Gesellschaft, Kultur, Wirtschaft und Technik ausgesetzt und muss sich auf die ansteigende „Verwissenschaftlichung“ aller Lebensbereiche einstellen.

Die öffentliche Hand, d.h. Bund und Kantone, haben in den vergangenen Jahrzehnten grosse Anstrengungen zugunsten der Universitäten unternommen. Das jährliche Wachstum der Universitätsausgaben übertraf gesamthaft gesehen in den letzten 30 Jahren dasjenige des Bruttozialproduktes und der Ausgaben der öffentlichen Haushalte. Einige negative Folgen der erwähnten Herausforderungen an die Universitäten liessen sich dennoch nicht vermeiden. Sie bestehen in einer teilweisen überlasteten Infrastruktur, in schlechten Betreuungsrelationen (Verhältnis Studentenzahlen/Lehrkörper) sowie für einzelne Bereiche im Vorrang der Unterrichtsaufgaben und in den daraus wachsenden Schwierigkeiten für den zeitgemässen Forschungsbetrieb. Diese Gegebenheiten beeinträchtigen unabdingbare Voraussetzungen für die Entwicklung der Universitäten, wie die Fähigkeit zu einer laufenden Innovation und zur Übernahme neuer Aufgaben.

Von den zehn schweizerischen universitären Hochschulen werden acht von den Kantonen getragen. Während langer Zeit trugen diese – sieht man von den Eidgenössischen Technischen Hochschulen in Zürich und Lausanne ab – die national bedeutsame Verantwortung für Lehre und Forschung allein, bis sich erwies, dass sie die gehäuften Ausbaurfordernisse finanziell nicht mehr zu tragen vermochten und der Bund sie deshalb unterstützen musste. Mit dem eidgenössischen Hochschulförderungsgesetz (SR 414.20; abgekürzt: HFG) wurde dafür die gesetzliche Grundlage geschaffen. Es waren somit finanzielle Erwägungen, die den Bund veranlassten, sich im universitären Hochschulbereich stärker zu engagieren. Mit dem HFG schlug jedoch auch die Geburtsstunde der schweizerischen Universitätspolitik, da sich nun erstmals Bund und Kantone als Hochschulträger, bundeseigene Hochschulen und kantonale Universitäten in einem umfassenden rechtlichen Rahmen verbunden sahen. Dieser fand seit dem Jahr 1981 seine Abrundung darin, dass dank der Interkantonalen Vereinbarung über Hochschulbeiträge (sGS 211.71; abgekürzt: IKV) alle 26 Kantone und das Fürstentum Liechtenstein an der Finanzierung der kantonalen Universitäten beteiligt waren. Die IKV in der letzten Fassung lief im Jahr 1998 aus und wurde durch die Interkantonale Universitätsvereinbarung (sGS 217.81; abgekürzt: IUV), welcher der Kanton St.Gallen am 22. Dezember 1998 beigetreten ist, abgelöst.

Bereits in Art. 4 IUV haben sich die Universitätskantone auf eine koordinierte Universitätspolitik verpflichtet. Sie beteiligen die Nichtuniversitätskantone in angemessener Weise an ihren Arbeiten und Entscheidungen und gewähren ihnen Einsitz in die gemeinsamen Gremien. Die Universitätskantone arbeiten überdies mit dem Bund zusammen. Die Zusammenarbeit im Hochschulbereich bildet mithin seit der ersten Bundesgesetzgebung über die Hochschulförderung aus dem Jahr 1968 einen zentralen Punkt der schweizerischen Hochschulpolitik.

2. Verstärkte Zusammenarbeit von Bund und Kantonen im universitären Hochschulbereich

Mit der Gründung von Fachhochschulen ist in der Schweiz eine hochschul- und forschungspolitisch grundlegende Reform eingeleitet worden, nach welcher der Begriff „Hochschule“ nun zweierlei bedeuten kann: zum einen die kantonalen Universitäten und die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (universitäre Hochschulen), zum anderen die berufsbezogenen Fachhochschulen. Die Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen hat sich in den letzten Jahren insofern akzentuiert, als mit den Fachhochschulen ein neuer Typus von Hochschulen geschaffen wurde, die auch einen erweiterten Auftrag in der angewandten Forschung und Weiterbildung erhalten haben.

Leitgedanke für die künftige Hochschulpolitik des Bundes ist die Einheit des Tertiärbereiches. Ziel ist die Schaffung von schweizerischen Netzwerken, innerhalb derer alle Hochschulen,

gestützt auf gemeinsame Ziel- und Wertvorstellungen sowie auf eine schrittweise zu verwirklichende Arbeitsteilung, eng zusammenarbeiten. Die Netzwerke werden den einzelnen Hochschulen erlauben, ihr eigenes Profil zu entwickeln und im Verbund mit anderen im Interesse des Ganzen neue Synergien zu nutzen. Die Umsetzung dieser Politik bedingt eine neue Kooperationsform zwischen Bund und Kantonen, damit im Hochschulbereich eine kohärente Bildungs- und Forschungspolitik verwirklicht werden kann.

Seit den siebziger Jahren ist im schweizerischen Hochschulsystem eine beträchtliche Entwicklung zu verzeichnen. Die zur Verfügung stehenden Mittel wurden – trotz eines Rückgangs in den letzten Jahren – insgesamt erheblich erhöht. Es entstanden neue Funktionen und neue Gremien, ohne dass jedoch gleichzeitig neue Regulierungs- und Steuerungsmechanismen eingeführt wurden. Dies führte zu einem System komplexer und schwerfälliger Entscheidungsfindungsstrukturen und -abläufen. Durch die Einrichtung der Fachhochschulen und die Einführung von Wettbewerbsmechanismen bei der Mittelzuteilung wird die Komplexität weiter zunehmen.

Ein Hauptziel des neuen Bundesgesetzes über die Förderung der Universitäten und über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich vom 8. Oktober 1999 (*Universitätsförderungsgesetz*; abgekürzt: UFG) ist deshalb die Vereinfachung der Lenkungsmechanismen und die klare Festlegung der Aufgaben der verschiedenen Gremien.

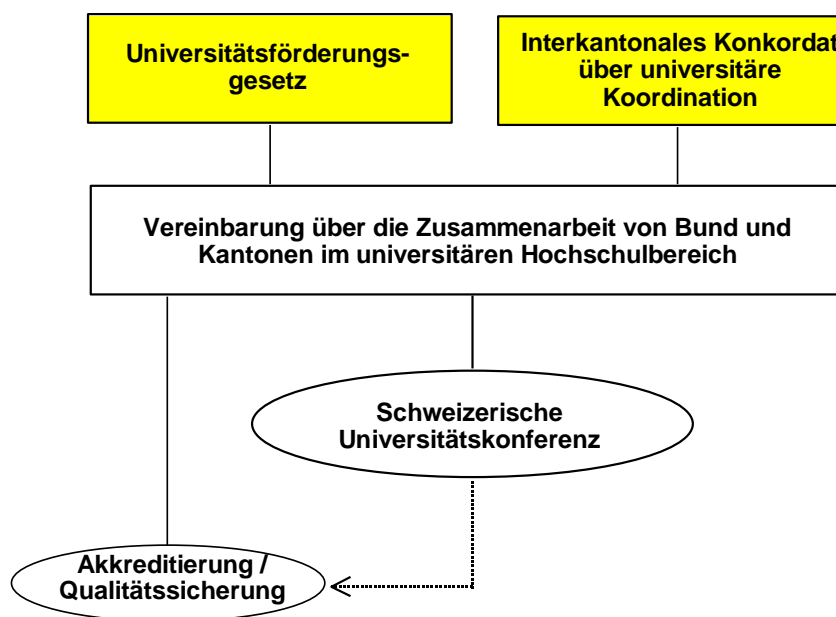
Die gemeinsamen Entscheidungsprozesse von Bund und Kantonen sollen durch die neue *Schweizerische Universitätskonferenz* (abgekürzt: SUK) gestärkt und vereinheitlicht, aber auch vereinfacht und verkürzt werden. Anders als die Schweizerische Hochschulkonferenz (abgekürzt: SHK) soll dieses Organ in einigen wenigen, aber wichtigen sektoriellen Bereichen für Bund und Kantone verbindliche Entscheide im universitären Bereich mittels differenziertem Beschlussfassungsverfahren fällen können. Dazu gehören namentlich der Erlass von Rahmenordnungen über Studienrichtzeiten und über die Anerkennung von Studienleistungen, die Gewährung von projektgebundenen Beiträgen aus Fördermitteln des Bundes sowie die Anerkennung von Institutionen und Studiengängen. Die SUK wird für die Führung dieser Netzwerke verantwortlich sein.

Die akademische Führung der Netze wird neu von der *Konferenz der Rektoren der universitären Hochschulen der Schweiz* (abgekürzt: Rektorenkonferenz) wahrgenommen. Damit wird die Zusammenarbeit zwischen den Universitäten institutionalisiert. Diese Konferenz wird in vielen Fällen mit der Vorbereitung und Umsetzung der Beschlüsse der SUK beauftragt werden.

Weiter ist beabsichtigt, dass der Bund und die Universitätskantone ein neues unabhängiges *Organ für Akkreditierung und Qualitätssicherung* gründen. Es wird hauptsächlich den Auftrag erhalten, Akkreditierungsmechanismen unter Berücksichtigung gesamteuropäischer Entwicklungen einzuführen und die Kohärenz der Selbstevaluationsmechanismen zu gewährleisten. Damit wird Transparenz der Hochschulnetze, insbesondere im Bereich der Lehre, geschaffen und die Qualitätssicherung bzw. –entwicklung in der zukünftigen Hochschullandschaft verankert. Das Organ wird im Auftrag der SUK Minimalstandards und Richtlinien für die Evaluation und die Akkreditierung der Universitäten und Studiengänge erarbeiten. Dadurch sollen die Evaluationen an den verschiedenen universitären Hochschulen transparent gestaltet und die Ergebnisse vergleichbar gemacht werden. Das Organ wird zudem als Informations- und Dokumentationszentrum für Bevölkerung und Hochschulgemeinschaft dienen und damit zum reibungslosen Funktionieren der Wettbewerbsmechanismen beitragen.

Auf der Ebene der Finanzierungsinstrumente des Bundes sieht das UFG einen Wechsel von der aufwandorientierten zur stärker leistungsorientierten Bemessung der Grundbeiträge an kantonale Universitäten vor. Neben den bereits bestehenden Investitionsbeiträgen werden neu auch projektgebundene Beiträge ausgerichtet, die zur Förderung von Innovation und Kooperation unter den Universitäten sowie als finanzielles Steuerungsinstrument der SUK dienen.

Für die Delegation der Entscheidungsbefugnisse wird die SUK doppelt mandatiert: auf Bundesebene durch das auf 1. April 2000 in Kraft gesetzte Universitätsförderungsgesetz und auf kantonomer Ebene durch das *Interkantonales Konkordat über universitäre Koordination* (abgekürzt: Konkordat).



Gestützt auf diese beiden Regelwerke ist der Abschluss einer *Vereinbarung über die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen im universitären Hochschulbereich* (abgekürzt: Zusammenarbeitsvereinbarung) vorgesehen. Darin werden zum einen Zusammensetzung, Zuständigkeiten, Beschlussfassungsmechanismen und Finanzierung der SUK sowie der Rektorenkonferenz geregelt. Zum anderen enthält die Zusammenarbeitsvereinbarung Bestimmungen über Zweck, Aufgaben, Zusammensetzung, Zuständigkeiten und Finanzierung des Organs für Akkreditierung und Qualitätssicherung.

UFG und Konkordat stipulieren schliesslich die Zusammenarbeit mit dem Fachhochschulbereich. Mittelfristig strebt der Bund die Zusammenfassung der beiden hochschulpolitischen Organe – SUK und Fachhochschulrat – an. Dadurch soll eine einheitliche Politik für den gesamten Hochschulbereich ermöglicht werden.

Mit der Neugestaltung der Instrumente wird im Bereich der gesamtschweizerischen Bildungspolitik ein wichtiger Schritt getan. Die Schaffung der SUK als gemeinsames strategisches Organ, das nicht einseitig nur durch ein Bundesgesetz mandatiert ist wie die bisherige SHK, ist Ausdruck des Willens in Bund und Kantonen, die Förderung der Universitäten als gemeinsame Aufgabe wahrzunehmen. Das UFG trägt im Übrigen den Veränderungen in der schweizerischen Hochschulpolitik der letzten Jahre Rechnung. Es geht von zunehmend autonomen Universitäten aus, die miteinander und gegenüber ausländischen Institutionen im Wettbewerb stehen, die aber im Rahmen von Hochschulnetzen in zahlreichen Bereichen zusammenarbeiten.

3. Interkantonales Konkordat über universitäre Koordination

3.1. Allgemeines

Seit dem Jahr 1995 arbeiten das bisherige gemeinsame Gremium der Universitätskantone, die Schweizerische Hochschulkonferenz, und das Eidgenössische Departement des Innern an

den neuen Strukturen der Universitätspolitik. Das UFG basiert auf dem Modell, dass die Universitätspolitik eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen ist. Um dieses Konzept eines kooperativen Föderalismus umzusetzen, sind in einer ersten Phase die gesetzlichen Grundlagen dafür zu schaffen, dass die Regierungen gemeinsame universitätspolitische Organe generieren und diese mit bestimmten Entscheidungskompetenzen ausstatten können. Auf Bundesseite ist dies mit dem UFG geschehen.

Auf Kantonsebene ist der Abschluss des Konkordates über universitäre Koordination vorgesehen. Der Rat der SHK hat dieses am 9. Dezember 1999 verabschiedet. Er ersucht die Universitätskantone, ihm bis Ende Oktober 2000 beizutreten.

Im Wesentlichen umfasst das Konkordat die auf die Bedürfnisse der Kantone abgestimmten Bestimmungen des UFG. Zahlreiche Artikel entsprechen wörtlich dem UFG.

3.2. Vorarbeiten

Die Arbeiten am UFG und Konkordat liefen parallel. Die SHK erarbeitete erste Entwürfe eines Konkordates, die im Rat der SHK diskutiert und angepasst wurden. Ende des Jahres 1998 bat die SHK die Regierungen der Universitätskantone sowie die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (abgekürzt: EDK) um eine Stellungnahme zum Vorentwurf des Konkordates. Alle Vernehmlassungsadressaten waren mit dem Grundsatz einverstanden, dass die Universitätspolitik eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen darstellt. Auch der eingeschlagene Weg mit einem Interkantonalen Konkordat zur Schaffung der gesetzlichen Grundlagen auf Kantonsebene und mit der Einsetzung der mit verbindlichen Kompetenzen versehenen SUK wurde nicht bestritten.

Parallel dazu wurde ein Rechtsgutachten von Prof. Jean-François Aubert zum UFG eingeholt. Seinen verfassungsrechtlichen Einwänden bezüglich der Normenhierarchie von Konkordat und Zusammenarbeitsvereinbarung wurde Rechnung getragen.

3.3. Inhalt

3.3.1. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1: Zweck

Art. 1 Abs. 1 verankert den Grundsatz, dass die Universitätspolitik eine gesamtschweizerische Aufgabe ist, die in die Zuständigkeit sowohl der Kantone als auch des Bundes fällt. Die Universitätskantone müssen einerseits miteinander und andererseits mit dem Bund zusammenarbeiten. Diese Verpflichtung leitet sich ebenso wie die Berücksichtigung der Fachhochschulpolitik direkt von Art. 4 der IUV ab.

Art. 1 Abs. 2 übernimmt Art. 1 Abs. 2 UFG. Ziel der koordinierten gesamtschweizerischen Universitätspolitik ist die qualitative Entwicklung der Universitäten und insbesondere die Stärkung der nationalen und internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Die Universitätskantone unterstützen die Bildung von Netzwerken im universitären Hochschulbereich, fördern die Umsetzung des Wissens an der Schnittstelle zwischen Universitäten und Arbeitswelt (bessere Nutzung der Forschungsergebnisse) und schaffen durch internationale Zusammenarbeit günstige Rahmenbedingungen für die Entwicklung des gesamten Hochschulbereichs.

Zwischen der Unterstützung der Bildung von Netzwerken und der Wettbewerbsförderung kann ein Zielkonflikt bestehen. Alle Hochschulen werden in Zukunft verstärkt untereinander um Forschungsgelder, Drittmittel und Studierende im Wettbewerb stehen. Gleichzeitig werden sie in

bestimmten Gebieten zusammenarbeiten müssen, um Synergien zu nutzen. Deswegen ist die Schaffung von Netzwerken vor allem dort angezeigt, wo es sich darum handelt, die vorhandenen Kapazitäten zu bündeln. Dies ist ein wesentlicher Faktor für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Hochschulen. Eine Vernetzung ist auch im Hinblick auf die Mobilität der Studierenden anzustreben. Wettbewerb und Koordination können als gegensätzliche Pole angesehen werden, die jedoch beide auf ihre Art für den Hochschulplatz Schweiz wichtig sind. Es wird in Zukunft vor allem darum gehen, das richtige Mass zwischen Wettbewerb und Koordination auf gesamtschweizerischer Ebene zu finden.

Art. 2: Begriffe

Art. 2 übernimmt Art. 3 UFG. Als Folge der Schaffung von Fachhochschulen drängt sich eine Definition des Begriffs "Hochschule" auf. Der hier verwendete Begriff des Universitätskantons schliesst die Kantone Luzern und Tessin aus; deren Hochschulen sind heute als universitäre Institutionen nach HFG anerkannt. Man wird diesem Sachverhalt Rechnung tragen: Die Nicht-universitätskantone werden in der Schweizerischen Universitätskonferenz zwei Sitze erhalten (siehe Art. 4 Abs. 2). Allerdings ist zu erwähnen, dass der Kanton Tessin die Anerkennung als Universitätskanton bereits beantragt hat. Der Grosse Rat des Kantons Luzern hat den Entwurf eines Gesetzes über die universitäre Hochschulbildung verabschiedet, das am 21. Mai 2000 den Stimmberechtigten unterbreitet wird und das die Erweiterung der universitären Hochschule auf drei Fakultäten vorsieht.

Art. 3: Zusammenarbeit der universitären Hochschulen

Die universitären Hochschulen haben in den vergangenen Jahren eine erhöhte Autonomie unterschiedlichen Ausmasses erhalten. Infolgedessen sind in erster Linie sie selber für ihre Koordination und Zusammenarbeit zuständig. Insbesondere ist es ihnen vorbehalten, die im Rahmen der Ziele und Strategien der Universitätspolitik nötige Koordination und Zusammenarbeit zu realisieren.

Art. 3 legt den Grundsatz der Subsidiarität fest: In erster Linie sind die universitären Hochschulen zuständig. Die Schweizerische Universitätskonferenz befasst sich mit spezifischen Fragen, die auf gesamtschweizerischer Ebene geregelt werden müssen.

3.3.2. Organisation

Die Bestimmungen über die Organisation sind nicht direkt anwendbar. Sie halten Rahmenbedingungen fest, die in der Zusammenarbeitsvereinbarung von Bund und Konkordatskantonen konkretisiert werden müssen.

Art. 4: Schweizerische Universitätskonferenz (SUK)

Art. 4 entspricht Art. 5 UFG. Für die Planung und Durchführung einer abgestimmten gesamtschweizerischen Universitätspolitik braucht es ein gemeinsames universitätspolitisches Organ von Bund und Kantonen. Anders als die bisherige SHK soll das neue Organ in einigen wenigen, aber wichtigen sektoriellen Bereichen für Bund und Kantone verbindliche Beschlüsse fassen können. Dazu reicht die bisherige rechtliche Legitimation allein durch ein Bundesgesetz nicht aus. Das gemeinsame Organ soll deshalb durch eine Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen Bund und Kantonen eingesetzt werden, die sich einerseits auf das vorliegende Konkordat unter den Universitätskantonen und andererseits auf das neue UFG abstützt.

Art. 4 Abs. 2 legt grundsätzlich die Zusammensetzung der SUK fest. Gemäss gegenwärtigem Stand der Arbeiten wird die Zusammenarbeitsvereinbarung festhalten, dass sich die SUK aus folgenden Mitgliedern zusammensetzt: Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren der Universitätskantone (Konkordatskantone), zwei Erziehungsdirektorinnen bzw. Erziehungs-

direktoren von Nicht-Universitätskantonen, Staatssekretär für Wissenschaft und Forschung und Präsident des ETH-Rates.

Da die SUK den Auftrag haben wird, die schweizerische Universitätspolitik zu definieren, muss sie sich aus den politischen Verantwortungsträgern der Universitäten zusammensetzen. Sie sind über die Universität gegenüber dem Parlament und den Wählern politisch und finanziell Rechenschaft schuldig und tragen die Gesamtverantwortung für die kantonale Bildungspolitik. Die SUK als politisches Organ wird durch ein akademisches Organ ergänzt: Die Rektoren der Universitäten und die Präsidenten der beiden ETH erhalten im Rahmen der Rektorenkonferenz deutlich erhöhte Kompetenzen.

Nach Art. 4 Abs. 3 tragen die Konkordatskantone die Kosten der Universitätskonferenz höchstens zur Hälfte, was der heutigen Regelung entspricht.

Art. 5: Zuständigkeiten

Wie in Art. 6 UFG sind in Art. 5 abschliessend die Entscheidungskompetenzen festgehalten, die der SUK durch die Zusammenarbeitsvereinbarung übertragen werden können. In der Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen Bund und Universitätskantonen können somit keine zusätzlichen Zuständigkeiten definiert werden; hingegen können die an die SUK delegierten Kompetenzen eingeschränkt werden. Beim gegenwärtigen Stand der Arbeiten ist vorgesehen, Art. 5 vollumfänglich in die Zusammenarbeitsvereinbarung zu übernehmen.

Die Schweizerische Universitätskonferenz wird zuständig erklärt für:

- a. *Erlass von Rahmenordnungen über die Studienrichtzeiten und über die Anerkennung von Studienleistungen und Studienabschlüssen, die für die Vertragspartner verbindlich sind*
Die Mobilität im schweizerischen Hochschulsystem wird nach wie vor durch die ungenügende rechtliche Abstützung der gegenseitigen Anerkennung der Studiengänge und -abschnitte beeinträchtigt. Die neue Kompetenz wird wesentlich dazu beitragen, den Studierenden den Wechsel des Studienortes innerhalb der schweizerischen Hochschulnetze zu erleichtern. Auch können die bereits bestehenden Vereinbarungen in diesem Bereich für die Vertragspartner verbindlich erklärt werden. Diese sind gehalten, die von der SUK beschlossenen Rahmenordnungen umzusetzen.
- b. *Gewährung von projektgebundenen Beiträgen gemäss UFG*
Neben den Grund- und den Investitionsbeiträgen sind die projektgebundenen Beiträge eine vom UFG vorgesehene weitere Art der finanziellen Unterstützung. Die projektgebundenen Beiträge sollen dazu dienen, Innovations- und Kooperationsvorhaben unter den schweizerischen Universitäten und Hochschulen zu fördern, soweit sie in einem spezifischen Interesse der gesamtschweizerischen Hochschulpolitik liegen. Gezielt gefördert werden können auf diese Weise etwa die Einführung neuer Lerntechnologien für den Unterricht oder Kooperationsprojekte mehrerer Hochschulen. Die Mittel sollen nach Möglichkeit im Wettbewerb unter den Hochschulen vergeben werden.

Die Beschlussfassung über die zu fördernden Projekte soll, um die nationale Koordination zu gewährleisten, im Rahmen der SUK erfolgen. Die beiden ETH und die Fachhochschulen können sich mit eigenen Mitteln beteiligen.
- c. *periodische Beurteilung der Zuteilung der Nationalen Forschungsschwerpunkte unter dem Gesichtspunkt einer gesamtschweizerischen Aufgabenteilung unter den Hochschulen*
Die Nationalen Forschungsschwerpunkte sind ein neues Förderungsinstrument des Nationalfonds. Sie werden in hohem Masse zur Schwerpunktbildung im Forschungs- und Bildungsbereich an den schweizerischen Universitäten beitragen.

Die SUK wird dafür sorgen, dass die Zuteilung der Nationalen Forschungsschwerpunkte unter dem Gesichtspunkt der Arbeitsteilung unter den universitären Hochschulen angemessen ist.

d. Anerkennung von Institutionen oder Studiengängen

Die Anerkennung von Institutionen oder Studiengängen gewinnt angesichts der Internationalisierung des Wissenschaftssystems und der grösseren Mobilität von Studierenden und Lehrenden an Bedeutung und erfordert die Entwicklung und Anwendung internationaler Evaluations- und Anerkennungsverfahren mit entsprechenden Standards.

Im Hinblick darauf sehen Konkordat und UFG vor, die Kompetenz für die Anerkennung (Akkreditierung) der SUK zu übertragen. Dabei kann sie sich auf ein gemeinsames Organ des Bundes und der Kantone für Akkreditierung und Qualitätssicherung abstützen (siehe unten Art. 7). Das Verfahren wird in der Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen Bund und Universitätskantonen geregelt. Ein Anerkennungsentscheid kommt einem Qualitätssiegel gleich, hat allerdings keinerlei beitragsrechtliche Auswirkungen.

e. Erlass von Richtlinien für die Bewertung von Lehre und Forschung

Durch die Universitätsgesetze sind die universitären Hochschulen gehalten, die Qualitätskontrolle zu institutionalisieren. Sie sind deshalb grundsätzlich selbst für die Evaluation zuständig. Um die Vergleichbarkeit unter den Universitäten sowie die Transparenz für die Studierenden und die breite Öffentlichkeit sicherzustellen, sollen für Evaluationen aber Mindeststandards gelten. Die SUK wird Richtlinien erlassen.

f. Erlass von Richtlinien zur Umsetzung des Wissens im Forschungsbereich

In einer hochvernetzten globalen Marktwirtschaft mit immer kürzer werdenden Produktionszyklen hängt die Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft wesentlich von der erfolgreichen Nutzung vorhandenen Wissens ab. So entstehen nicht nur innovative Produkte, sondern auch neue Arbeitsplätze und Berufe. Um die Situation der Schweiz in diesem Bereich zu verbessern, hat der Bundesrat ein Schweizerisches Netzwerk für Innovation (abgekürzt: SNI) gegründet.

Damit das SNI seine volle Wirkung entfalten kann, müssen alle universitären Hochschulen eine vergleichbare Politik bei der Valorisierung des Wissens verfolgen. Richtlinien der Universitätskonferenz werden gesamtschweizerische Impulse geben.

Die SUK wird nach Art. 5 Abs. 2 Empfehlungen abgeben zur Zusammenarbeit, zur Mehrjahresplanung sowie für die Arbeitsteilung im universitären Hochschulbereich.

Mit diesen Kompetenzen wird die SUK nachhaltige Initiativen entfalten können, um die gesamtschweizerische Zusammenarbeit zu fördern. Eine bessere Arbeitsteilung unter den Universitäten ist unerlässlich und gehört zu den Hauptaufgaben der SUK. Der Entscheid über die Aufhebung von Studiengängen oder die Zusammenlegung von Fakultäten an einer bestimmten Universität bleibt allerdings den zuständigen Universitätsleitungen bzw. den Universitätsträgern vorbehalten.

Art. 6: Beschlussfassung

In Übereinstimmung mit den Schlussfolgerungen von Prof. Dr. Jean-François Aubert und auf Wunsch mehrerer konsultierter Kantone werden die Modalitäten für die Beschlussfassung der SUK detailliert im Konkordat festgehalten.

Für verbindliche Beschlüsse und bei wichtigen Geschäften (Art. 6 Abs. 2) wird der Zahl der Studierenden Rechnung getragen. Berechnungen haben gezeigt, dass mit der vorgeschlagenen Formel Koalitionen der Vertretungen der grossen universitären Hochschulen gegen jene der kleinen und umgekehrt verhindert werden können. Bei der Gewährung projektgebundener

Beiträge (Art. 6 Abs. 3) haben die Vertreter des Bundes wie auch die am Projekt beteiligten Kantone eine Art Vetorecht: Die SUK kann keines ihrer Mitglieder zwingen, Leistungen zu erbringen.

Der Bundesrat hat sich mit den Beschlussfassungsmodalitäten einverstanden erklärt.

Art. 7: Akkreditierung und Qualitätssicherung

Infolge verschiedener Interventionen, namentlich von Seiten der Rektoren der kantonalen Universitäten, hat der Ständerat beschlossen, auf die Gründung eines Institutes für Akkreditierung und Qualitätssicherung, wie es im Entwurf des Bundesrats zum UFG vorgeschlagen wurde, zu verzichten. Art. 7 des Konkordates entspricht Art. 7 UFG. Diese beiden Bestimmungen erteilen den Regierungen der Konkordatskantone bzw. dem Bund die Kompetenz, ein unabhängiges Organ einzusetzen, dem die SUK Aufgaben übertragen kann.

Die Sicherung der Lehr- und Forschungsqualität ist das oberste Ziel der Hochschulpolitik. Abs. 1 erinnert daran, dass es sich dabei um eine Aufgabe sowohl der Kantone als auch der Universitäten handelt. Mit der Akkreditierung wird anerkannt, dass eine Hochschulinstitution die qualitativen Mindeststandards erfüllt, die von einer politischen Behörde festgesetzt werden (Kompetenz der SUK: Art. 5 Abs. 1 lit. d). Die Autonomie der Universität erhöht ihre Verantwortung für die Qualität ihrer Leistungen. Die Universitäten werden deshalb eine stetige Qualitätskontrolle institutionalisieren müssen. Auch wenn die Evaluationen Sache der einzelnen Universitäten sind, muss es ein Anliegen des Bundes und der Kantone sein, dass diese regelmässig durchgeführt werden und dass dabei Mindeststandards beachtet sowie vergleichbare Kriterien angewendet werden (Art. 7 Abs. 2 lit. a).

Um ein aussagekräftiges Bild über die Tätigkeiten einer Universität zu erhalten, sind alle relevanten Bereiche zu evaluieren, insbesondere Lehre und Forschung. Dabei wird man sich sowohl auf Kennzahlen als auch auf qualitative Analysen (sogenannte Peer Reviews) stützen, um dem akademischen System gerecht zu werden. Um die Ergebnisse transparent und vergleichbar zu machen, soll der verwendete Evaluationsplan so einheitlich als möglich sein. Aufgrund einer vom Organ für Akkreditierung und Qualitätssicherung durchgeführten Evaluation soll die SUK entscheiden, ob eine Institution oder ein Studiengang akkreditiert werden kann, d.h. ob die qualitativen Voraussetzungen für die Bezeichnung "universitäre Institution" oder "Lehrgang auf universitärem Niveau" erfüllt werden.

Die Akkreditierung wird auch private Hochschulinstitutionen, ihre Studiengänge und die verliehenen Abschlüsse betreffen. Damit entspricht die Schweiz internationalen Forderungen wie derjenigen des Europarates, der im Jahr 1997 Empfehlungen über die Anerkennung privater Hochschulinstitutionen verabschiedet hat.

Die Rechtsform des geplanten Organs und seine Struktur werden in der Zusammenarbeitvereinbarung geregelt. Es ist vorgesehen, dass sich Bund und Konkordatskantone je zur Hälfte an den Kosten beteiligen.

Art. 8: Zusammenarbeit mit dem gemeinsamen Organ der Leitungen der schweizerischen universitären Hochschulen

Art. 8 ABS. 1 übernimmt Art. 8 UFG. Angesichts der verstärkten Autonomie der Universitäten wird die SUK eng mit den einzelnen Universitäten und deren gesamtschweizerischem Leitungsorgan, der Rektorenkonferenz, zusammenarbeiten. Der Rektorenkonferenz soll die Möglichkeit geboten werden, sich aktiv an der Gestaltung der gesamtschweizerischen Hochschulpolitik zu beteiligen. In Zukunft sollen die Präsidenten der beiden ETH ebenfalls in der Rektorenkonferenz Einsitz nehmen, was bis heute nicht der Fall ist.

Art. 8 Abs. 2 hält fest, dass die Rektorenkonferenz von der SUK Aufträge zur Vorbereitung und Umsetzung ihrer Beschlüsse erhält. Die Kosten, die der Rektorenkonferenz aus der Erfüllung

dieser Aufgaben entstehen, werden im Rahmen des Budgets der SUK getragen. Die Einzelheiten werden in der Zusammenarbeitsvereinbarung geregelt.

Art. 9: Zusammenarbeit mit den gesamtschweizerischen Organen des Fachhochschulbereichs

Art. 9 übernimmt Art. 9 UFG. Die SUK wird mit Blick auf die Einheit des Tertiärbereichs eng mit den Fachhochschulen bzw. den entsprechenden gesamtschweizerischen Gremien zusammenarbeiten. Es ist davon auszugehen, dass der heute bestehende Eidgenössische Fachhochschulrat und die Eidgenössische Fachhochschulkommission noch während dieser Beitragsperiode zusammengelegt werden. Dieses neue Gremium und die SUK könnten nach dem Jahr 2003 zu einem einzigen Gremium zusammengefasst werden.

Art. 10: Konsultation

Diese Bestimmung entspricht Art. 10 UFG. Um eine kohärente und breit abgestützte Hochschulpolitik sicherzustellen, holt das gemeinsame universitätspolitische Organ zu wichtigen hochschulpolitischen Fragen die Meinung der betroffenen Kreise wie der Dozentenschaft, des Mittelbaus und der Studierenden ein. Der Entwurf der Zusammenarbeitsvereinbarung sieht überdies vor, dass die Rektorenkonferenz zu jenen Geschäften der SUK, die sie nicht vorbereitet (siehe Art. 8), zur Stellungnahme eingeladen wird.

3.3.3. Schlussbestimmungen

Art. 11: Beitritt zum Konkordat

Alle Trägerkantone einer universitären Hochschule nach Art. 2 können sich dem Konkordat anschliessen. Nicht beitreten können beim gegenwärtigen Stand der Dinge die Kantone Luzern und Tessin (siehe Art. 2). Ein späterer Beitritt ist denkbar.

Art. 12: Mindestzahl der Unterzeichnerkantone

Das Ziel des Konkordats besteht darin zu regeln, wie zusammen mit dem Bund eine gesamtschweizerische Universitätspolitik realisiert werden soll. Angestrebt wird der Anschluss aller Universitätskantone. Um zu verhindern, dass ein einziger Kanton das ganze im Aufbau begriffene System blockieren kann, ist jedoch vorgesehen, dass das Konkordat rechtsgültig ist, wenn mehr als die Hälfte der Universitätskantone, d.h. fünf, beigetreten sind. Das UFG (Art. 26) sieht im gleichen Sinn Folgendes vor: "Die Schweizerische Universitätskonferenz erfüllt ihre Aufgaben, sobald und solange mehr als die Hälfte der möglichen Vertragspartner auf Seiten der Kantone dem Vertragswerk beigetreten sind". Diese Lösung findet sich auch in der IUV.

Art. 13: Vollzug

Die Regierungen der Konkordatskantone werden mit dem Vollzug beauftragt, der insbesondere im Abschluss der Zusammenarbeitsvereinbarung mit dem Bundesrat besteht. Sollte die Zusammenarbeitsvereinbarung scheitern, ergreifen die Universitätskantone die nötigen Massnahmen, um die Koordination ihrer Universitätspolitik zu gewährleisten.

Art. 14: Kündigung

Das Konkordat kann bei einer Kündigungsfrist von drei Jahren jeweils auf Ende eines Kalenderjahres gekündigt werden. Dies bedeutet, dass die Kantone im Fall der Vertragsauflösung über eine Frist von drei Jahren verfügen, um eine neue Lösung zu suchen. Dies hätte wiederum in enger Zusammenarbeit mit dem Bund zu geschehen.

4. Vereinbarung über die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen im universitären Hochschulbereich

Die Konstituierung der gemeinsamen Organe (SUK, Rektorenkonferenz und Organ für Akkreditierung und Qualitätssicherung) und die Regelung der organisatorischen Einzelheiten soll durch die *Vereinbarung über die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen im universitären Hochschulbereich* (abgekürzt: *Zusammenarbeitsvereinbarung*) zwischen dem Bundesrat einerseits und den Regierungen der Konkordatskantone andererseits bestimmt werden. Das Konkordat überträgt den Regierungen der Konkordatskantone die Kompetenz, die Vereinbarung über die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen im universitären Hochschulbereich abzuschliessen.

5. Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton St.Gallen

Die SUK wird als Nachfolgeorganisation des Rates der SHK über dieselbe Infrastruktur verfügen. Diesbezüglich sind keine neuen Kostenfolgen zu erwarten. Hingegen wird die Tätigkeit des Organs für Akkreditierung und Qualitätssicherung gewisse personelle und damit auch finanzielle Ressourcen binden. Die Kosten dieses Organs werden zur Hälfte durch den Bund und zur Hälfte durch die Konkordatskantone getragen. Als Verteilschlüssel der Kantonsanteile ist eine Mischung aus Anzahl Studierende und Anzahl Dozierende vorgesehen.

Das Konkordat über universitäre Koordination wird mithin zu geringen Mehrkosten für den Kanton führen. Die finanzielle Beteiligung des Kantons St.Gallen an die Betriebskosten der gemeinsamen Organe ist im Finanzplan des Erziehungsdepartementes ab dem Jahr 2001 enthalten. Ab dem Jahr 2002 muss für die Beteiligung am Organ für Akkreditierung und Qualitätssicherung eine Aufstockung des Budgets der Universität St.Gallen um rund 75'000 Franken vorgesehen werden. Auf der anderen Seite legt die neue Verordnung zum UFG einen veränderten Verteilschlüssel für die Grundbeiträge an die Universitäten fest. Dadurch sind erhebliche Mehreinnahmen für die Universität zu erwarten, so dass die aus dem Konkordat erwachsenden Mehrkosten mehr als kompensiert werden dürften.

6. Referendum

Der Grossratsbeschluss über den Beitritt zum Interkantonalen Konkordat über universitäre Koordination unterliegt dem Finanzreferendum nicht (vgl. Ziff. 5 vorstehend i.V.m. Art. 7 Abs. 1 des Gesetzes über Referendum und Initiative; sGS 125.1).

Mit dem Konkordat wird ein interkantonales Organ mit vergleichsweise weitreichenden Kompetenzen geschaffen. Diese umfassen unter anderem den Erlass von verbindlichen Rahmenordnungen über die Studienrichtzeiten und die Anerkennung von Studienleistungen und Studienabschlüssen, die Anerkennung von Institutionen oder Studiengängen sowie von Richtlinien für die Bewertung von Lehre und Forschung (Art. 5 lit. a, d und e). Diese Kompetenzen beinhalten materielle Rechtsetzung, weshalb für den Konkordatsbeitritt eine formellgesetzliche Grundlage im Gesetz über die Universität St.Gallen (sGS 217.11; abgekürzt UG) zu schaffen und damit auch das fakultative Referendum zu gewährleisten ist. Dieses Vorgehen entspricht der bisherigen Praxis im Kanton St.Gallen.

7. Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf folgende Entwürfe einzutreten:

- 22.00.02 II. Nachtragsgesetz zum Gesetz über die Universität St.Gallen;
- 24.00.01 Grossratsbeschluss über den Beitritt zum Interkantonalen Konkordat über universitäre Koordination.

Im Namen der Regierung,
Der Präsident:
Dr. Walter Kägi, Landammann

Der Staatssekretär:
lic.iur. Martin Gehrer

II. Nachtragsgesetz zum Gesetz über die Universität St.Gallen

Entwurf der Regierung vom 4. April 2000

Der Grosse Rat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 4. April 2000 Kenntnis genommen und
erlässt

als Gesetz:

I.

Das Gesetz über die Universität St. Gallen vom 26. Mai 1988¹ wird wie folgt geändert:

Überschrift vor Art. 50bis (neu). **IXbis Universitäre Koordination**

Interkantonale Vereinbarungen.

Art. 50bis (neu). **Der Staat kann interkantonalen Vereinbarungen über universitäre Koordination beitreten.**

II.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Nachtragsgesetzes.

¹ sGS 217.11.

Grossratsbeschluss über den Beitritt zum Interkantonalen Konkordat über universitäre Koordination

Entwurf der Regierung vom 4. April 2000

Der Grosse Rat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 4. April 2000 Kenntnis genommen und erlässt

gestützt auf Art. 10 und 55 Ziff. 6 der Kantonsverfassung vom 16. November 1890

als Beschluss:

1. Der Kanton St.Gallen tritt dem Konkordat über die universitäre Koordination vom 9. Dezember 1999 bei.
Die Regierung wird ermächtigt, den Beitritt zu erklären.
2. Die Regierung wird ermächtigt, das Konkordat nach Art. 14 zu kündigen, wenn sich durch Beschlüsse der Konkordatskantone wesentliche Veränderungen zu Lasten des Kantons St.Gallen ergeben.
3. Dieser Beschluss wird mit dem II. Nachtragsgesetz zum Gesetz über die Universität St.Gallen rechtsgültig.