

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 23. Januar 2008

93. Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 13. September 2007 unterbreiteten das Eidgenössische Departement des Innern und das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement den Kantonsregierungen den Entwurf eines Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) zur Vernehmlassung.

Auf Antrag der Bildungsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement des Innern und das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement:

Mit Schreiben vom 13. September 2007 haben Sie uns den Entwurf eines Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) zur Vernehmlassung zugestellt. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und beantworten Ihre Fragen wie folgt:

1. Sind Sie mit der generellen Stossrichtung der Vorlage einverstanden?

Der Hochschulartikel der Bundesverfassung, Art. 63a, verpflichtet Bund und Kantone zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit und Steuerung des Hochschulbereichs. Das HFKG bildet eine Grundlage für die Konkretisierung dieses verfassungsrechtlichen Auftrags und ist daher in seiner allgemeinen Stossrichtung zu begrüßen.

Auf der Grundlage der Kompetenzordnung im Hochschulbereich stellt das HFKG nicht einfach ein Vollzugsgesetz zum Auftrag der Bundesverfassung dar. Die eigentliche Umsetzung des Verfassungsauftrages erfolgt daher gestützt auf eine Zusammenarbeitsvereinbarung des Bundes und der Kantone (vgl. Art. 5). Diese Konstruktion, die zwei ungleiche Partner zur Zusammenarbeit verpflichtet, ist anspruchsvoll und verlangt, dass das Zusammenwirken partnerschaftlich – ohne ungerechtfertigte Besserstellung der einen Seite – organisiert wird. Der vorliegende Entwurf folgt diesem Grundsatz nicht überall, wie insbesondere die Art. 3, 11, 12, 14 und 15 zeigen:

– Art. 3

Abs. 1 überträgt dem Bund die Leitung der Koordination der gemeinsamen Aktivitäten von Bund und Kantonen im Hochschulbereich. Diese Führungsrolle des Bundes ist verfassungsrechtlich nicht zwingend und der partnerschaftlichen Koordinations- und Kooperationspflicht abträglich. Abs. 1 ist daher ersatzlos zu streichen.

– Art. 11 und Art. 12

Im Sinne der vorstehenden Ausführungen soll die Leitung der Hochschulkonferenz dem Präsidium der Hochschulkonferenz, d. h. der Präsidentin oder dem Präsidenten und den zwei Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten, übertragen werden. Die Konferenz soll abwechslungsweise von einem Mitglied des Bundesrates und einem Mitglied eines Hochschulkantons geleitet werden. Die Geschäftsstelle der Hochschulkonferenz soll nicht beim Bund angesiedelt sein, sondern unabhängig ausgestaltet werden. Art. 11 und 12 sind entsprechend anzupassen.

– Art. 14 und Art. 15

Das Vetorecht des Bundes ist in der vorgesehenen Form nicht annehmbar; der Bund hat eine Doppelrolle als Träger der ETH Zürich und der EPF Lausanne einerseits und als Mitfinanzierer des Hochschulsystems Schweiz andererseits. Seine Vetomacht muss auf die zweitgenannte Rolle beschränkt werden.

Neben diesen Einwänden im Zusammenhang mit der Stellung Bund – Kantone sind zum Kapitel «Allgemeine Bestimmungen» folgende Bemerkungen anzubringen:

– Art. 2

Die Aufzählung der Hochschultypen in Abs. 1 lit. a ist zu überprüfen. Wir halten es als angebracht, den Kunsthochschulen einen eigenen Hochschultypus zuzugestehen. Auch die Pädagogischen Hochschulen, die ausschliesslich von den Kantonen finanziert werden, sind als eigenständige Hochschulen aufzuführen. Diese für die Hochschulen wichtige Änderung hat auch Anpassungen in weiteren Bestimmungen zur Folge (Art. 4 Abs. 2, Art. 25, Art. 59).

– Art. 3

Der Wortlaut von Abs. 4 lässt offen, ob Institutionen auch gegen den Willen ihrer bisherigen Träger vom Bund übernommen werden können. Diese Frage ist zu klären.

– Art. 4

Im Zentrum jeder Hochschulpolitik steht die Schaffung guter Rahmenbedingungen für wissenschaftliche Arbeit. Dazu gehört nach allgemeiner Auffassung die Gewährleistung der Autonomie der Institutionen. Dieser Gesichtspunkt soll auch im HFKG einen zentralen Platz einnehmen und daher in Abs. 1 als Ziel aufgeführt werden (statt lediglich als Hinweis in Art. 33 Abs. 2 lit. e). Ein weiterer Punkt, der im Zielkatalog von Abs. 1 zu nennen wäre, ist die «Förderung der Internationalisierung durch den Bund».

2. Unterstützen Sie die Einrichtung der vorgesehenen gemeinsamen Organe mit den entsprechenden Zuständigkeiten?

Die vorgesehene Organisation der Schweizerischen Hochschulkonferenz mit Plenarversammlung (Art. 8) und Hochschulrat (Art. 9) ist schwerfällig und schafft Schnittstellen, die zu Kompetenzproblemen führen. In Anbetracht der Tatsache, dass schon die Verbindung von horizontalem und vertikalem Föderalismus («Bund und Kantone gemeinsam ...») eine sehr anspruchsvolle Form der politischen Systemsteuerung ist, muss die Organisation der Hochschulkonferenz überprüft werden. Die Aufteilung der Aufgaben auf zwei Kammern belastet die Handlungsfähigkeit des obersten hochschulpolitischen Organs der Schweiz übermässig. In der vorgesehenen Fassung sind alle Kantone an wichtigen hochschulpolitischen Entscheidungen beteiligt (Art. 8), obwohl eine grosse Zahl von ihnen nicht Träger einer Hochschule ist und somit auch nicht die Verantwortung und finanziellen Lasten, die daraus erwachsen, zu tragen hat. Das führt zu einer sehr unterschiedlichen Interessenlage unter den Kantonen und damit zwangsläufig zu internen Auseinandersetzungen, die, wie oben ausgeführt, die Handlungsfähigkeit einschränken. Die Hochschulkonferenz ist deshalb auf ein Organ im Sinne des Hochschulrates zu beschränken. Sie soll sich aus den 14 Mitgliedern zusammensetzen, die in Art. 9 vorgesehen sind. Jene Bereiche, welche die Zusammenarbeit aller Kantone betreffen, können weiterhin der Plenarversammlung der EDK unterstellt werden. Sofern die vorgesehene Regelung beibehalten wird, ist die Aufgabenteilung zwischen Plenarversammlung und Hochschulrat nochmals zu überdenken. Insbesondere sollte die Plenarversammlung nur für Beschlüsse zuständig sein, die sämtliche Kantone zur Finanzierung verpflichten. Alle anderen Aufgaben (z. B. der Erlass der Akkreditierungsrichtlinien) sind hingegen als Trägeraufgaben dem Hochschulrat zuzuweisen, der als eigenständiges Organ ausgestaltet werden soll.

Bezüglich der weiteren Einwände zu den gemeinsamen Organen und ihren Zuständigkeiten wird auf die Ausführungen zu Frage 1 verwiesen.

3. Sind Sie mit dem vorgeschlagenen Akkreditierungssystem einverstanden?

Das vorgesehene Akkreditierungssystem leistet einen wesentlichen Beitrag zur Qualitätssicherung und wird grundsätzlich positiv beurteilt. Bemerkungen ergeben sich zu folgenden Bestimmungen:

– *Art. 21*

Im Akkreditierungsrat sollte auch der Bereich Kunst/Kultur vertreten sein (Abs. 1). Als Wahlorgan ist in Abs. 2 – entsprechend Art. 9 Abs. 3 lit. j – der Hochschulrat aufzuführen.

– *Art. 26*

In Abs. 1 lit. b ist festzuhalten, dass Berufsmaturandinnen und Berufsmaturanden mit schulischer Zusatzqualifikation und entsprechender Abschlussprüfung (Passerelle) an Hochschulen zugelassen werden können.

– *Art. 27*

Bei der Programmakkreditierung ist neben der Lehre auch die Forschung von wesentlicher Bedeutung und daher in Abs. 1 lit. a aufzuführen.

– *Art. 31*

Eine Geltungsdauer von sechs bis acht Jahren ist für die erstmalige Akkreditierung angezeigt; bei Erneuerungen ist jedoch für «bestandene» Hochschulen eine längere Dauer vorzusehen.

4. Welcher der beiden Varianten für die Organisation von Akkreditierungsrat und nationaler Akkreditierungsagentur (Art. 6 Abs. 1 lit. d, e; Art. 21 Abs. 7, 8; Art. 22 Abs. 1, 5) geben Sie den Vorzug?

Die Regelung, welche die Schweizerische Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung dem Schweizerischen Akkreditierungsrat zuordnet, wird bevorzugt. Die Agentur soll eine unselbstständige Anstalt sein und nicht als eigenständiges Organ im Sinne des HFKG ausgestaltet werden.

5. Wie beurteilen Sie die gemeinsame strategische Planung und die Aufgabenteilung in den besonders kostenintensiven Bereichen?

Dem in Art. 33ff. vorgesehenen System zur strategischen Planung und Aufgabenteilung wird zugestimmt, wobei vorausgesetzt wird, dass die Autonomie der Hochschulen und ihrer Träger gewährleistet ist. Ausnahmen dürfen nur für die besonders kostenintensiven Bereiche gelten, für die Art. 63a BV ein besonderes Vorgehen vorsieht. Zu dieser Kategorie ist die universitäre Medizin bzw. die klinische Forschung zu zäh-

len. Das Medizinalberufegesetz (MedBG) geht als *lex specialis* dem HFKG zwar grundsätzlich vor, enthält aber keine Bestimmungen über die Finanzierung und die strategische Planung. Die Kompetenzabgrenzung ist ausdrücklich im HFKG zu regeln. Es gilt zu verhindern, dass z.B. ein Konkordat für hochspezialisierte Medizin auf dem Weg des HFKG (vgl. Art. 4 lit. f, Art. 33 ff.) übergangen werden kann. Wir schlagen deshalb vor, diese Schnittstelle transparent und aufeinander abgestimmt in einem eigenen Abschnitt zu regeln. Dasselbe gilt sinngemäss für die Ausbildung in Gesundheitsberufen an Fachhochschulen.

6. Wie beurteilen Sie das vorgeschlagene Finanzierungssystem, insbesondere die Grundsätze zur gemeinsamen Ermittlung des Finanzbedarfs, die Einführung von Referenzkosten und die Ausrichtung der Bundesbeiträge?

Das vorgeschlagene Finanzierungssystem geht von einem leistungsorientierten Finanzierungsansatz aus. Die Bundesbeiträge werden prozentual festgesetzt, wodurch die Verlässlichkeit des Bundes als Geldgeber erhöht und die Planungssicherheit der Kantone verbessert wird. Die neuen Regelungen beruhen weitgehend auf dem Finanzierungssystem des Universitätsförderungsgesetzes, das sich im Universitätsbereich bewährt hat. Gegen die Übertragung auf den gesamten Hochschulbereich ist daher grundsätzlich nichts einzuwenden.

Bei den Fachhochschulen wird der Finanzierungswechsel allerdings zu erheblichen Änderungen führen, deren Auswirkungen im Einzelnen nicht absehbar sind und noch geklärt werden müssen, zumal nicht alle den Berechnungsgrundlagen zu Grunde liegenden Begriffe im Gesetzesentwurf genügend verbindlich definiert sind. So umfassen Betriebskosten nach geltendem Recht z.B. auch Mieten (Art. 15 Abs. 2 Fachhochschulverordnung), während der offen formulierte Art. 46 HFKG keine entsprechenden Rückschlüsse zulässt. Unabdingbar ist überdies, dass im Kapitel «Finanzierung» aufgezeigt wird, wie das ETH-System in das schweizerische Hochschulsystem einbezogen wird. Aus dem jetzigen Entwurf geht dies nicht hervor.

Zu einzelnen Bestimmungen ist Folgendes auszuführen:

– *Art. 39*

Das Vorgehen zur Ermittlung des Finanzbedarfs für Universitäten wird im Bericht über die finanziellen Auswirkungen des Entwurfs des HFKG auf Seite 16f. näher erläutert. Es wird vorgeschlagen, dass die Finanzierung der Universitäten in Zukunft über die durchschnittlichen Ist-Kosten der Lehre erfolgen soll. Dabei sollen die experimentell intensiven Disziplinen der Fachbereiche II (Naturwissenschaften und

Technik, Pharmazie und vorklinische Medizin) und III (klinische Humanmedizin, Zahnmedizin und Veterinärmedizin) einen Forschungszuschlag von 100% der finanziellen Unterstützung für die Lehre erhalten. Für die Disziplinen des Fachbereichs I (Human- und Sozialwissenschaften) ist ein Zuschlag von 50% vorgesehen. In der Universität Zürich sind experimentell aufwendige und damit teure Disziplinen wie Informatik und experimentelle Volkswirtschaftslehre in der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät angesiedelt, die dem grundsätzlich weniger kostenintensiven Fachbereich I angehört. Diesem Umstand muss bei der Festlegung des Zuschlags Rechnung getragen werden können.

– Art. 41

Die Regelung der Standardisierungsfaktoren bei den Referenzkosten (Abs. 3), die eine angemessene Betreuung der Studierenden und die für eine gute Lehre erforderliche Forschung sicherstellen sollen, trägt dem Umstand, dass die Steuerung über eine Vielzahl von Rahmenbedingungen erfolgt, zu wenig Rechnung. Die Referenzkosten sind vor Erlass einer endgültigen Regelung weiter zu konkretisieren, damit die finanzielle Tragweite für die Kantone genauer absehbar ist.

– Art. 42

Die institutionelle Ausdifferenzierung anerkannter Hochschulinstitutionen in der Schweiz soll nicht weiter gefördert werden. Anzustreben ist vielmehr eine Integration von kleineren in grössere Institutionen und eine möglichst pauschalierte Finanzierung der grossen Hochschulen. Die separate Finanzierung von «anderen Institutionen des Hochschulbereichs» soll nur in besonders begründeten Fällen möglich sein, was durch folgende Änderung von Abs. 2 lit. c verdeutlicht wird: «ihre Eingliederung in eine bestehende Hochschule nicht möglich ist». Abs. 3 definiert den «Service public» im Hochschulbereich. Beiträge können nur gewährt werden, wenn Bildungsdienstleistungen im öffentlichen Interesse liegen. Absatz 3 sollte deshalb an den Anfang gestellt werden (als Abs. 1).

– Art. 43

Der Hochschulkonferenz ist im Hinblick auf den Entscheid des Bundesrates über die Beitragsberechtigung der Hochschulen nicht nur ein Anhörungs-, sondern ein Antragsrecht einzuräumen.

– Art. 44 ff.

Die Finanzierung bzw. Mitfinanzierung der Hochschulen durch den Bund darf nicht zu kompliziert werden. Für die Stabilität des Systems ist eine ausreichende Grundfinanzierung unabdingbar. Tendenziell sind daher bei den Beitragsarten eine Erhöhung der Grundbeiträge und eine Einschränkung der projektgebundenen Mittel anzustreben.

– Art. 48

Die Kriterien für die Bemessung der Grundbeiträge sind zu überprüfen. Der Einbezug der Abschlüsse (Abs. 2 lit. b) ist nicht nötig, wenn über Kreditpunkte abgerechnet wird. Auch ist nicht eindeutig, was unter «Forschungsleistungen» (Abs. 3 lit. a) verstanden wird. In Abs. 5 soll – wie in Art. 43 – das Anhörungsrecht durch ein Antragsrecht der Hochschulkonferenz ersetzt werden.

– Art. 56

Die projektgebundenen Beiträge haben in der Vergangenheit sehr unterschiedlichen Zwecken gedient. Auf Grund der bisherigen Praxis ist zu prüfen, ob eine selbstständige Beitragskategorie überhaupt gerechtfertigt ist. Auf jeden Fall muss gewährleistet sein, dass die Grundfinanzierung klar Vorrang hat.

Wenn die projektgebundenen Beiträge beibehalten werden, ist die Bestimmung inhaltlich nochmals zu überprüfen. So sollten projektgebundene Beiträge nur auf Antrag der Hochschulen (Ergänzung in Abs. 1) gesprochen werden. Zudem ist zur Vermeidung von Ungleichbehandlungen der Beitragsanwärter die «angemessene Eigenleistung» der Beteiligten (Abs. 3) klarer zu definieren.

7. Welche weiteren Bemerkungen haben Sie zur Vernehmlassungsvorlage?

Der Entwurf des HFKG verzichtet auf eine inhaltliche Definition der Hochschultypen. Sollten sich auf Grund der Vernehmlassungsergebnisse entsprechende Ergänzungen als nötig erweisen, wären die zuständigen Gremien (EDK, SUK) in die Diskussion einzubeziehen.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Bildungsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi