



Eidgenössisches Departement des Innern
Staatssekretariat für Bildung und
Forschung (SBF)
Hallwylstrasse 4
3003 Bern

Entwurf Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG); Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Staatssekretär
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben die Kantonsregierungen eingeladen, zum Entwurf des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) Stellung zu nehmen. Dafür danken wir Ihnen.

Grundsätzlich erachtet die Regierung des Kantons St.Gallen den Entwurf als gelungene Umsetzung des Bildungsrahmenartikels in der Bundesverfassung (BV). Insbesondere begrüsst sie die hohe Verbindlichkeit der Grundbeiträge des Bundes an die kantonalen Universitäten und an die Fachhochschulen, wie sie in Art. 45 und Art. 47 vorgesehen ist. Auf der anderen Seite kommen gemäss Gesetzesentwurf im Entscheidverfahren der Schweizerischen Hochschulkonferenz dem Bund allzu starke Kompetenzen zu. Dies ist zu überarbeiten.

Im Folgenden finden Sie die Antworten auf die in der Vernehmlassung gestellten Fragen:

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

Ja, die Regierung des Kantons St.Gallen begrüsst die im HFKG statuierte Umsetzung und Konkretisierung des neuen Art. 63a BV über die Hochschulen, der die partnerschaftliche Steuerung des Hochschulwesens durch Bund und Kantone vorsieht.

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

Grundsätzlich unterstützt die Regierung des Kantons St.Gallen die Einrichtung der vorgesehenen gemeinsamen Organe mit den entsprechenden Zuständigkeiten. Dabei ist jedoch folgender Vorbehalt anzubringen:

Der Zustimmung des Bundes bedürfen nur Entscheide über Fragen der Finanzierung. Dagegen kann die Zustimmung des Bundes nicht zwingend vorausgesetzt werden, wenn er ausschliesslich in seiner Funktion als Hochschulträger auftritt (z.B. bei Erlass der Akkreditierungsrichtlinien

oder der Bologna-Richtlinien, bei Empfehlungen der Hochschulkonferenz bezüglich Einführung eines Numerus Clausus usw.). Somit bedürfen der Stimme des Bundes nur Beschlüsse der Plenarversammlung nach Art. 8 Abs. 2 Bst. c, d und f sowie die Beschlüsse des Hochschulrates nach Art. 9 Abs. 3 Bst. b, g und h. Art. 14 Abs. 2 Bst. b über die Entscheidungsverfahren in der Plenarversammlung und Art. 15 Abs. 2 Bst. b über die Entscheidungsverfahren im Hochschulrat sind entsprechend anzupassen.

3. Sind Sie mit dem vorgeschlagenen Akkreditierungssystem einverstanden?

Der Entwurf legt die Voraussetzungen für eine hochstehende Qualitätssicherung auf Systemebene fest, indem künftig die Akkreditierung eine wichtigere Rolle spielen wird. Das vorgeschlagene Akkreditierungssystem trägt u.E. den international üblichen Standards Rechnung. Zu den im HFKG vorgesehenen Regelungen sind folgende Bemerkungen anzubringen:

- a) In Art. 26 Abs. 1 werden einige Voraussetzungen für die institutionelle Akkreditierung aufgezählt, welche durch die schweizerische Hochschulkonferenz zu konkretisieren sind (Art. 26 Abs. 2). In der Praxis zweifellos die wichtigste Voraussetzung ist die in Ziff. 1 genannte "hohe Qualität von Lehre, Forschung und Dienstleistung sowie eine entsprechende Qualifikation des Personals". Dieses Kriterium wird in den Akkreditierungsrichtlinien durch zahlreiche verschiedene Qualitätsstandards zu konkretisieren sein. Der Regierung des Kantons St.Gallen scheint jedoch problematisch, dass die Qualität von Lehre und Forschung in Art. 26 Abs. 1 nur noch eines von vielen Kriterien ist und zudem gleichrangig mit anderen Kriterien genannt wird, die in Bezug auf die Qualitätssicherung nur von untergeordneter Bedeutung sind. Dazu gehören insbesondere die in Art. 26 Abs. 1 Ziff. 3, 4 und 5 genannten Kriterien (angemessene Mitwirkungsrechte der Hochschulangehörigen, Gleichstellung von Mann und Frau, wirtschaftlich, sozial und ökologisch nachhaltige Entwicklung). Der Kriterienkatalog in Art. 26 Abs. 1 Bst. a soll so überarbeitet werden, dass klar hervorgeht, dass die Qualität von Lehre und Forschung das wichtigste Kriterium ist, das in den Akkreditierungsrichtlinien die umfangreichste Präzisierung finden wird.
- b) Art. 26 Abs. 1 Bst. b ist – in Analogie zur Art. 5 Abs. 1 Bst. b des geltenden Fachhochschulgesetzes (SR 414.71) und in Übereinstimmung mit den Erläuterungen zu Art. 26 Abs. 1 Bst. b – zu konkretisieren. Im Gesetz soll explizit erwähnt werden, dass Personen mit einer gymnasialen Maturität für die Zulassung an eine Fachhochschule *wenigstens ein Jahr Arbeitswelterfahrung* vorweisen müssen. Im Sinne einer Gleichbehandlung des gymnasialen und des beruflichen Weges an eine Hochschule ist hinzunehmen, dass im Gegenzug eine entsprechende Konkretisierung der Zusatzanforderungen für Berufsmaturandinnen und -maturanden ins Gesetz aufgenommen wird, beispielsweise durch einen Hinweis auf eine schulische Zusatzqualifikation mit entsprechender Abschlussprüfung (Passerelle).
- c) Gemäss Art. 2 Abs. 2 Bst. a werden die Pädagogischen Hochschulen den Fachhochschulen zugerechnet. Viele Pädagogische Hochschulen sind in nur einer Disziplin oder einem Fachbereich tätig. Damit eine institutionelle Akkreditierung für die Pädagogischen Hochschulen möglich ist, ist Art. 26 Abs. 1 Bst. c dahingehend zu ergänzen, dass Pädagogische Hochschulen Lehre und Dienstleistungen in wenigstens einer Disziplin oder einem Fachbereich anbieten müssen.

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 Regierung des Kantons St.Gallen bevorzugt bei den erwähnten Artikeln die Variante, in der Akkreditierungsrat und Akkreditierungsagentur voneinander unabhängig sind. Nur so ist die Monopolstellung der Akkreditierungsagentur zu verhindern und entsprechender Spielraum für

eine Wettbewerbssituation von in- und ausländischen Akkreditierungsagenturen im Bereich der Programmakkreditierungen gegeben.

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

Die Regierung des Kantons St.Gallen erachtet das im Entwurf vorgeschlagene System der gemeinsamen Planung und Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen als zufriedenstellend.

In diesem Zusammenhang möchten wir jedoch hervorheben, dass der Bund inskünftig keine weiteren selbständigen Institutionen mehr gründet, die der gemeinsamen Koordination entzogen sind; allfällige neue Institutionen sollen an bestehende Hochschulen angegliedert werden.

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

Die Regierung des Kantons St.Gallen ist mit dem vorgeschlagenen Finanzierungssystem, insbesondere mit den Grundsätzen zur gemeinsamen Ermittlung des Finanzbedarfs, der Einführung von Referenzkosten und den Kriterien der Ausrichtung von Bundesbeiträgen unter folgenden Vorbehalten einverstanden:

- a) Von zentraler Bedeutung im künftigen Finanzierungssystem ist die Verlässlichkeit und längerfristige Berechenbarkeit des Engagements des Bundes. In diesem Sinn begrüsst die Regierung des Kantons St.Gallen den festen Zahlungsrahmen, der im Bereich der Grundbeiträge – im Sinne einer Mindestgarantie – gebundene Ausgaben des Bundes schafft (Art. 45 und Art. 47).
- b) Die Grundbeiträge sind für die Stabilität des Systems unabdingbar, weshalb sie Vorrang vor den Projektbeiträgen haben müssen. Eine gute Lehre ist Voraussetzung für Exzellenz, und auch Forschungsaktivitäten sind abhängig davon, dass die Hochschulen über eine genügende Grundfinanzierung verfügen.
- c) Der Zahlungsrahmen für die Grundbeiträge dürfte inskünftig durchaus zulasten des freien Betrages für projektgebundene Beiträge erhöht werden. Dies wäre im Sinne der Verstärkung der Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Hochschulen. Die Ziele, die mit der Gewährung von projektgebundenen Beiträgen erreicht werden sollen (Art. 56), sollten stärker in die Verantwortung der einzelnen Hochschulen gelegt werden. Die Finanzierung solcher Projekte könnte als Teil der Grundfinanzierung abgedeckt werden. Damit wäre auch die Nachhaltigkeit solcher Projekte besser gesichert.
- d) Der Einbezug der Abschlüsse in die Berechnung der Grundbeiträge ist überflüssig (Art. 48 Abs. 2 Bst. b), weil die Leistung der Hochschulen bereits über die Kreditpunkte berechnet und abgegolten wird.
- e) Da nicht klar ist, was mit den "einschlägigen statistischen Resultaten des Bundesamtes für Statistik" in Art. 39 Abs. 2 Bst. a gemeint ist, ist die Bestimmung zu streichen oder gegebenenfalls zu präzisieren.
- f) Die Referenzkosten sind ein wichtiges Mittel zur Kontrolle der Kostenentwicklung und verbessern die Transparenz bei der leistungsbezogenen Finanzierung. Damit dies tatsächlich erreicht werden kann, ist im Gesetz sicherzustellen, dass für alle Hochschultypen das gleiche Kostenrechnungsmodell zur Anwendung kommt. Art. 41 Abs. 2 ist entsprechend zu ergänzen, z.B. durch: "Die Referenzkosten der Hochschulen sowie der anderen Institutionen des Hochschulbereichs gemäss Art. 2 dieses Erlasses werden mittels einem einheitlichen Kostenrechnungsmodell ermittelt." Den Besonderheiten der verschiedenen Hochschultypen kann durch die unterschiedliche Gewichtung der verschiedenen Elemente der Standardisierungsfaktoren Rechnung getragen werden.

- g) Die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH) sind auch – jedenfalls bis zu einem gewissen Grad – mittels Referenzkosten zu führen. Dabei ist zu vermeiden, dass zwei verschiedene Arten von Referenzkosten eingeführt werden (einerseits Referenzkosten für die ETH und andererseits Referenzkosten für den übrigen Universitätsbereich). In Art. 41 sind die ETH deshalb explizit einzubeziehen, und zwar sowohl hinsichtlich Berechnung der Referenzkosten, als auch hinsichtlich Geltungsbereich der Referenzkosten.
- h) Projektgebundene Beiträge sollen auch an Pädagogische Hochschulen geleistet werden können. Deshalb soll Art. 44 Abs. 2 durch den Nachsatz ergänzt werden: "..., haben aber bei den projektgebundenen Beiträgen dieselben Rechte wie die anderen Hochschulen".
- i) Es ist nicht klar, welche Kategorien von Studierenden in Art. 48 Abs. 2 Bst. a gemeint sind. Werden für die Bemessung der Beiträge nur die Studierenden im Grundstudium (Bachelor- und konsekutives Masterstudium) berücksichtigt oder alle Studierenden (also auch Doktoranden, Nachdiplomstudierende)? Die Regierung des Kantons St.Gallen schlägt vor, dass der Bundesrat diese Frage in einer Verordnung regelt. Art. 48 Abs. 5 sollte lauten: "Der Bundesrat legt die Berechnungsgrundlagen sowie die Gewichtung der übrigen Bemessungskriterien fest und definiert die Kategorien von Studierenden, welche für die Bemessung der Beiträge berücksichtigt werden. [...]".
- j) Für die Bemessung des Anteils Forschung sollen nach Art. 48 Abs. 3 die Forschungsleistung und die Akquisition von Drittmitteln berücksichtigt werden. Die Bestimmung übernimmt die Regelung des geltenden Universitätsförderungsgesetzes (UFG), doch gibt diese Regelung die Praxis für die Berechnung der Grundbeiträge nur unvollständig wieder. Die Regierung des Kantons St.Gallen schlägt vor, dass Art. 48 Abs. 3 so formuliert wird, dass die allgemeine Praxis für die Berechnung der Grundbeiträge darin kodifiziert wird. Die Bestimmung müsste etwa lauten:
"Für die Bemessung des Anteils Forschung werden berücksichtigt:
a. Forschungsleistungen (Mittel des Nationalfonds, der EU-Forschungsprogramme sowie der Kommission für Technologie und Innovation [KTI]);
b. die Akquisition von Drittmitteln aus weiteren öffentlichen und privaten Quellen."

7. Welche weiteren Bemerkungen haben Sie zur Vernehmlassungsvorlage?

Weitere Bemerkungen zur Vorlage:

- a) Die Schweizerische Hochschulkonferenz sollte nicht nur die Mitglieder des Schweizerischen Wissenschafts- und Innovationsrates wählen, sondern auch bestimmen, wer dessen Präsidentin bzw. Präsident ist. Art. 19 Abs. 2 ist entsprechend zu ergänzen. Das gleiche gilt für den Schweizerischen Akkreditierungsrat. Dort ist Art. 21 Abs. 2 entsprechend zu ergänzen.
- b) Die beste Finanzierung durch den Bund besitzen die beiden technischen Universitäten ETHZ und ETHL. Die Spiesse sind hier im Vergleich mit den kantonalen Universitäten nicht gleich lang. Die Mitfinanzierung der kantonalen Universitäten durch den Bund mit 20 Prozent muss in dieser Hinsicht als zurückhaltend bezeichnet werden. Es müsste die Bereitschaft des Bundes vorhanden sein, vermehrt eine Gleichbehandlung anzustreben.
- c) Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts (Art. 66 Ziff. 2 ETH-Gesetz): Durch den vorgeschlagenen Art. 3 Abs. 3 werden die ETH verpflichtet, an der Koordination des schweizerischen Hochschulbereichs mitzuwirken. Sie beteiligen sich namentlich an der nationalen strategischen Planung und an der Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen. Art. 10a verpflichtet sie zur Qualitätssicherung und zur institutionellen Akkreditierung. Es ist die Frage aufzuwerfen, ob diese Regelung genügt, wenn man sie im Hinblick auf die zahlreichen Kompetenzen der Hochschulkonferenz (Art. 8 und Art. 9) prüft. Nicht erwähnt ist beispielsweise die Umsetzung von Beschlüssen hinsichtlich Anerkennung von Abschlüssen oder etwa die Einhaltung von Empfehlungen für die Erhebung der Studiengebühren, von Rahmenbedingungen für die Weiterbildung oder Vorschriften über Studienstufen und deren Übergänge.

- d) Die Regierung des Kantons St.Gallen lehnt eine Typologisierung der Hochschulen, wie es der gemeinsame Diskussionsvorschlag der Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten (CRUS) und der Rektorenkonferenz der Fachhochschulen der Schweiz (KFH) vorsieht, im Gesetz ab. Damit würde das heutige System für lange Zeit festgeschrieben. Es gibt jedoch zunehmende und mehrfache Überschneidungen zwischen den beiden Grundtypen universitäre Hochschule und Fachhochschule. Weitere Entwicklungen im dynamischen Hochschulraum Schweiz (z.B. reine Lehr- oder reine Forschungsuniversitäten; Fachhochschulen, die z.B. in einem Fachbereich [Kunst] Promotionen aussprechen kann usw.) werden mit einer Legaldefinition erschwert.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

St.Gallen, 30. Januar 2008

Im Namen der Regierung,
Die Präsidentin:

Kathrin Hilber

Der Staatssekretär:

Martin Gehrer

Kopie an:

- Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT), Frau Dr. Ursula Renold, Direktorin, Effingerstrasse 27, 3003 Bern
- Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), Herr Hans Am-bühl, lic.iur., Generalsekretär, Zähringerstrasse 25, Postfach 5975, 3001 Bern
- Schweizerische Universitätskonferenz (SUK), Herr Dr. Nivardo Ischi, Generalsekretär, Sennweg 2, 3012 Bern
- Universität St.Gallen, Herr Prof. Ernst Mohr, Ph.D., Rektor, Dufourstrasse 50, 9000 St.Gallen
- Pädagogische Hochschule des Kantons St.Gallen, Herr Prof.Dr. Erwin Beck, Rektor, Notkerstrasse 27, 9000 St.Gallen
- Fachhochschule Ostschweiz, Herr Peter Wieser, lic.rer.publ., Geschäftsführer, Davidstrasse 31, 9001 St.Gallen