

Staatssekretariat für Bildung und Forschung SBF
zH Frau Margrit Meier
Hallwylstrasse 4
3003 Bern

Bern,

Kontaktperson Walter Moser
Direktwahl 031 322 38 24

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit der Inkraftsetzung der NFA auf den 1. Januar 2008 wurde mit dem neuen Artikel 48a BV die Grundlage geschaffen, die interkantonale Zusammenarbeit in neun abschliessend aufgezählten Aufgabenbereichen, zu denen auch die kantonalen Hochschulen gehören, unter bestimmten Bedingungen verbindlich zu erklären. Nachdem sich im Zusammenhang mit der beabsichtigten interkantonalen Vereinbarung im Bereich der Spitzenmedizin gezeigt hat, dass die direkte Anwendbarkeit dieses neuen Verfassungsartikels nicht gegeben ist, erlauben wir uns, im Rahmen der Vernehmlassung zum HFKG den folgenden Antrag zu stellen:

Antrag:

Im Zusammenhang mit dem Erlass des HFKG ist die Frage der Anwendbarkeit von Art. 48a BV im Hochschulbereich verbindlich zu klären. Falls eine direkte Anwendbarkeit verneint wird, ist gleichzeitig mit dem HFKG die gesetzliche Grundlage für den Einsatz der Zwangsmittel von Art. 48a BV im Hochschulbereich zu schaffen.

Ob dies im HFKG selbst oder in einem separaten Rechtserlass zu erfolgen hätte und wie die Formulierung lauten müsste, kann offen gelassen werden. Im HFKG könnte die Regelung im 2. Kapitel, Zusammenarbeitsvereinbarung erfolgen. Ein separater Rechtserlass hätte demgegenüber den Vorteil, dass gleichzeitig auch die Grundlage für die Umsetzung von Art. 48a BV im Schulwesen hinsichtlich der in Artikel 62 Absatz 4 BV genannten Bereiche sowie bei der Spitzenmedizin und den Spezialkliniken geschaffen werden könnte.

Begründung:

Die Ziele, die Bund und Kantone bei der Neugestaltung der schweizerischen Hochschullandschaft verfolgen sollen, werden in Artikel 4 des Gesetzesentwurfs festgehalten. Gemäss Begleitbericht und Kommentar zum Gesetzesentwurf ist dieser Artikel "insofern von besonderer Bedeutung, als Artikel 63a Absatz 5 BV festlegt, dass der Bund Vorschriften über die Studienstufen und deren Übergänge, über die Weiterbildung und über die Anerkennung von Institutionen und Abschlüssen erlässt, wenn Bund und Kantone auf dem Wege der Koordination die gemeinsamen Ziele nicht erreichen. Zudem kann der Bund in diesem Fall die Unterstützung der Hochschulen an einheitliche Finanzierungsgrundsätze binden und von der Aufgabenteilung zwischen den Hochschulen in besonders kostenintensiven Bereichen abhängig machen."¹

Damit diese **bedingte Bundeskompetenz** nicht zum Tragen kommt, müssen die Kantone in einem ersten Schritt ein Konkordat abschliessen, das sie ermächtigt, mit dem Bund eine Zusammenarbeitsvereinbarung abzuschliessen, mit der die gemeinsamen Organe geschaffen und die Umsetzung der gemeinsamen Ziele sowie die Zuständigkeiten, die Organisation und das Verfahren der gemeinsamen Organe geregelt werden (Art. 5 des Entwurfs HFKG). In einem zweiten Schritt werden sich dann die Vertreter von Bund und Kantonen innerhalb der gemeinsamen Organe auf die konkrete Umsetzung der Hochschulpolitik einigen müssen.

Mit der NFA wurde der neue Artikel 48a, Allgemeinverbindlicherklärung und Beteiligungspflicht, in die Bundesverfassung aufgenommen. Mit diesem Artikel sollen die Kantone in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben in den neun abschliessend aufgezählten Aufgabenbereichen notfalls auch gegen den Widerstand einzelner Kantone gemeinsam wahrzunehmen, indem sie dem Bundesparlament beantragen können, einen interkantonalen Vertrag allgemeinverbindlich zu erklären oder eine Beteiligungspflicht anzuordnen. Zu den neun Aufgabenbereichen, in denen diese Zwangsmittel zum Einsatz gelangen können, gehören auch die kantonalen Hochschulen.

Aufgrund von Art. 48a, Abs. 3 BV, wonach die Voraussetzungen für die Allgemeinverbindlicherklärung und für die Beteiligungsverpflichtung sowie die Verfahren in einem Gesetz zu regeln sind, haben sowohl das Bundesamt für Justiz² als auch Professor Biaggini³ in ihren Gutachten zur interkantonalen Zusammenarbeit im Bereich der Spitzenmedizin festgehalten, dass Art. 48a BV nicht direkt anwendbar ist und dass die gesetzliche Grundlage im Finanz- und Lastenausgleichsgesetz (FiLaG) nur für die interkantonale Zusammenarbeit *mit Lastenausgleich* gültig ist. In der damals zu beurteilenden Interkantonalen Vereinbarung über die Koordination und Konzentration der hochspezialisierten Medizin (IVKKM) haben sie einen direkten Zusammenhang mit dem Lastenausgleich verneint und deshalb die Rechtsgrundlagen des FiLaG für eine Allgemeinverbindlicherklärung oder eine Beteiligungspflicht als nicht ausreichend bezeichnet.

Da sich die mit dem HFKG zu regelnde interkantonale Zusammenarbeit im Bereich der Hochschulen höchstens am Rande mit dem Lastenausgleich befasst, ist anzunehmen, **dass die Zwangsmittel von Art. 48a BV auch im Hochschulwesen ohne spezielle gesetzliche Grundlage nicht angewendet werden können.**

¹ EDI, Staatssekretariat für Bildung und Forschung SBF, HFKG-Begleitbericht, Stand 12. September 2007, S. 2

² Bundesamt für Justiz, Interkantonale Vereinbarung im Bereich der Spitzenmedizi (IVKKM): Frage der Allgemeinverbindlicherklärung bzw. Beteiligungspflicht, Stellungnahme zuhanden des Bundesamts für Gesundheit und der Schweiz. Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren, Bern, 27. Februar 2006

³ Giovanni Biaggini, Gutachten betreffend die Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich und den Einsatz der Zwangsmittel gemäss Art. 48a BV, Zürich 20. August 2007

Sofern diese Analyse zutrifft, ergibt sich die Situation, dass ***einerseits eine bedingte Bundeskompetenz besteht, die zum Tragen kommt, wenn sich die Kantone nicht einigen können, dass aber andererseits die gesetzliche Grundlage fehlt, die es den Kantonen erlauben würde, eine Einigung notfalls auch zu erzwingen.***

Gemäss Auskunft von Herrn Prof. Bernhard Ehrenzeller, der an der Erarbeitung des Gesetzesentwurfs massgeblich mitgewirkt hat, wurde diese Fragestellung nie diskutiert. Die Vertretung der EDK ist stets davon ausgegangen, dass Art. 48a BV notfalls angewendet werden könnte. Sowohl Prof. Ehrenzeller als auch die Präsidentin der EDK, Frau Staatsratspräsidentin Isabelle Chassot, begrüssen deshalb eine verbindliche Klärung dieser Frage.

Wir danken Ihnen für die Aufnahme unseres Antrages und stehen für Fragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen
Konferenz der Kantonsregierungen