



# Begleitbericht und Kommentar zum Entwurf des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG)

## Teil I: Begleitbericht zum HFKG

### 1. Einleitung

Am 8. April 2003 wurde von den Vorstehern des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) und des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD) gemeinsam mit einer Vorstandsdelegation der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) eine **Projektgruppe** mit dem Auftrag eingesetzt, Grundlagen für eine Neuordnung der schweizerischen Hochschullandschaft zu erarbeiten. Sie hat das Ergebnis ihrer Beratungen in einem Bericht vorgelegt, der vom Bundesrat am 17. November 2004 in zustimmendem Sinne zur Kenntnis genommen und zur Leitlinie für die Reform der schweizerischen Hochschullandschaft erklärt wurde.

Die Schlussfolgerungen dieses Berichtes bildeten auch eine wesentliche Grundlage für den Hochschulartikel (Art. 63a BV) der neuen **Bildungsverfassung**, die aufgrund einer Parlamentarischen Initiative von der WBK des Nationalrates ausgearbeitet und am 20. Mai 2006 von allen Ständen und mit einem Ja-Anteil von 85,6% durch das Volk angenommen wurde. Gestützt auf diese neuen verfassungsrechtlichen Bestimmungen erarbeitete die gleiche Projektgruppe Bund-Kantone unter Beizug einer Redaktionskommission, in einer zweiten Phase den Gesetzesentwurf.<sup>1</sup> Für die Erläuterungen der einzelnen Bestimmungen des Gesetzesentwurfes verweisen wir auf Teil II, Kommentar. Nachstehend soll auf einige grundlegende Aspekte des Gesetzesentwurfes noch besonders eingegangen werden.

### 2. Ziele der Neuordnung der schweizerischen Hochschullandschaft

Im internationalen Vergleich sind die Leistungen der schweizerischen Hochschulen gut und kompetitiv. Der schweizerische Hochschulbereich zeichnet sich unter anderem durch ein breites und stark differenziertes Ausbildungsangebot, durch international hoch stehende Forschungsleistungen und gute Forschungsinfrastrukturen aus. Zu den Stärken des Hochschulsystems zählen auch seine kulturelle und sprachliche Vielfalt und seine zunehmende internationale Vernetzung.

Das schweizerische Hochschulwesen hat zudem gerade im letzten Jahrzehnt die Fähigkeit gezeigt, umfassende und weit reichende Reformen in die Wege leiten zu können. Besonders eindrucksvolle Beispiele für diese Dynamik sind:

- die Schaffung der Fachhochschulen Ende der 90er Jahre,
- die rasche Aufnahme und effiziente Umsetzung der europäischen Impulse des Bologna-Prozesses,
- die guten Positionierungen, die schweizerische Hochschulen, namentlich die Eidg. Technischen Hochschulen, in internationalen Rankings erreichen.

<sup>1</sup> Zusammensetzung der Projektgruppe und der Redaktionskommission siehe Anhang.

## HFKG-Begleitbericht

Das insgesamt positive Bild darf indessen nicht darüber hinwegtäuschen, dass das heutige Bildungs- und Forschungssystem der Schweiz durch die zunehmend sich beschleunigende Entwicklung von Wissenschaft und Forschung, durch die Globalisierung und den internationalen Wettbewerb sowie die sich wandelnden Anforderungen der Arbeitswelt an die Hochschulabgängerinnen und -abgänger, vor neue Herausforderungen gestellt wird. Es gilt insbesondere:

- einer wachsenden Zahl von jungen Menschen, die dafür die Voraussetzungen mitbringen, eine gute und hoch stehende Bildung zu ermöglichen und gleichzeitig ihre Lernfähigkeit im Rahmen eines Systems des Life-long-learning während ihres ganzen Berufslebens zu erhalten,
- die Forschung so zu fördern, dass die Schweiz in innovativen und für die Wettbewerbsfähigkeit unseres Landes wichtigen Bereichen weiterhin mit zu den führenden Wissenschaftsnationen der Welt gehört,
- die Qualität der Bildung und Wissenschaft bei knappen öffentlichen Finanzen durch eine Optimierung des Mitteleinsatzes zu erhöhen.

Da der Hochschulbereich nach wie vor von Bund und Kantonen gemeinsam getragen und finanziert wird, ist bei der Bewältigung dieser Aufgabe eine enge Zusammenarbeit von Bund und Kantonen unerlässlich. Gestützt auf die neue Bildungsverfassung will deshalb der Gesetzesentwurf die Grundlage schaffen für:

- eine gemeinsame Koordination des gesamten Hochschulbereiches (Universitäten, Fachhochschulen einschliesslich Pädagogische Hochschulen, andere Institutionen des Hochschulbereichs der Kantone, die Eidgenössischen Technischen Hochschulen sowie die anderen Institutionen des Hochschulbereichs des Bundes) durch Bund und Kantone;
- eine Gewährleistung der Qualitätssicherung, insbesondere durch die Einrichtung eines unabhängigen Akkreditierungssystems;
- eine gemeinsame nationale strategische Planung und eine klare Aufgabenteilung, insbesondere in kostenintensiven Bereichen und somit für einen optimierten Einsatz der Finanzmittel;
- eine einheitliche und transparente Finanzierung des Hochschulbereichs, die stärker leistungs- und resultatorientiert ist.

In Artikel 4 des Gesetzesentwurfes werden die Ziele, die Bund und Kantone gemeinsam verfolgen sollen, festgehalten. Dieser Artikel ist insofern von besonderer Bedeutung, als Artikel 63 a, 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. Wie der Bericht der WBK zur Parlamentarischen Initiative Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung vom 23. Juni 2005 ausführt (S. 5531), sind wichtiger Bestandteil eines koordinierten schweizerischen Hochschulraumes einheitliche Finanzierungsgrundsätze und die strategische Aufgabenteilung. Sollte die Koordination auf diesen zentralen Gebieten wider Erwarten misslingen, so könnte der Bund die eben erwähnten subsidiären Bundeskompetenzen durch Erlass eines entsprechenden Bundesgesetzes geltend machen.

### 3. Das Zusammenspiel von Bund und Kantonen in der verfassungsgemässen Architektur von Gesetz (HFKG), Konkordat und Zusammenarbeitsvereinbarung

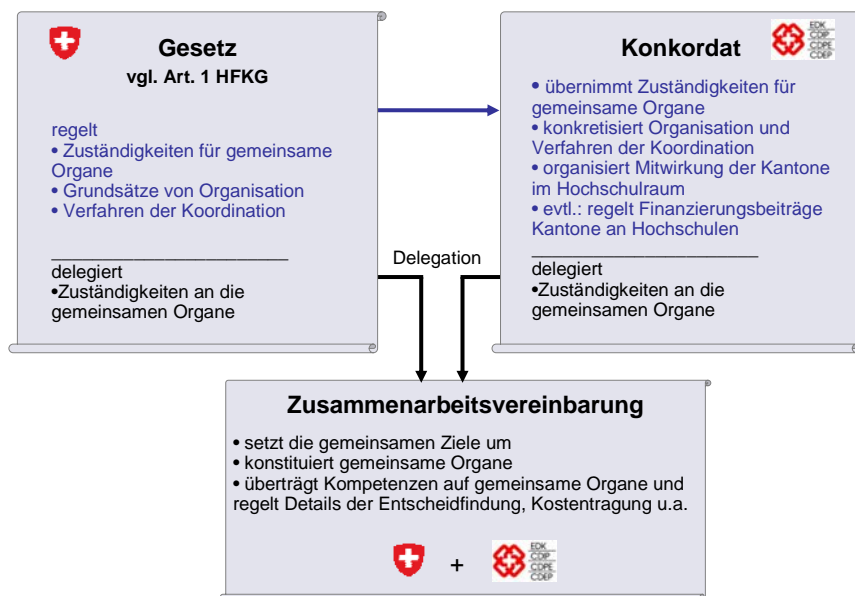
Gemäss der neuen Bildungsverfassung sorgen Bund und Kantone gemeinsam für die Koordination und für die Gewährleistung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben schliessen sie **Verträge** ab und übertragen bestimmte Befugnisse an **gemeinsame Organe** (Art. 63a Abs. 3 und 4 BV).

Bund und Kantone werden eine **Zusammenarbeitsvereinbarung** („Verträge“) abschliessen, mit der die in diesem Gesetz vorgesehenen gemeinsamen Organe geschaffen und die Umsetzung der gemeinsamen Ziele geregelt werden. Für den Bund bildet hierzu das (Bundes)**Gesetz** die Grundlage.

## HFKG-Begleitbericht

Die Kantone ihrerseits werden untereinander ein **Konkordat** abschliessen, das sie ermächtigen wird, mit dem Bund die entsprechenden Vereinbarungen zu treffen. Es ist im jetzigen Stadium verfrüht, ausformulierte Entwürfe dieser vorgesehenen Erlasse vorzulegen, weil die Bundesverfassung (Art. 63a Abs. 4) vorsieht, dass das Gesetz zunächst die Zuständigkeiten, die den gemeinsamen Organen übertragen werden können, regelt und die Grundsätze von Organisation und Verfahren der Koordination festlegt.

### Hochschullandschaft Schweiz



Es ist derzeit vorgesehen, dass nach der Vernehmlassung zeitgleich das Gesetz überarbeitet und die Entwürfe von Konkordat und Zusammenarbeitsvereinbarung mit dem Gesetz in Einklang gebracht werden. Sobald der Bundesrat das Gesetz und die dazugehörige Botschaft zuhanden des Parlamentes verabschiedet hat (nach derzeitiger Planung im Herbst 2008), soll das Konkordat in den Kantonen und die Zusammenarbeitsvereinbarung im Bund und in den Kantonen in die Ämterkonsultation bzw. in die Vernehmlassung geschickt werden. Änderungen können sich dabei allenfalls ergeben aufgrund des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens. Beim Erlass des Bundesgesetzes werden die Kantone, aufgrund der gemeinsamen Koordinationsaufgabe, eng in den Gesetzesberatungsprozess einbezogen sein. Es gilt auch zu berücksichtigen, dass der Bund nicht einseitig den Fahrplan diktieren können; da das Einhalten des Zeitplans mit dem Fortschreiten der Arbeiten am Konkordat und an der Zusammenarbeitsvereinbarung abgestimmt werden muss.

Das Gesetz kann der Regelung durch Zusammenarbeitsvereinbarung nur diejenigen Bereiche delegieren, die auch in der Regelungskompetenz des Bundes enthalten sind. Die Kantone werden im Rahmen ihrer Zuständigkeit im Konkordat regeln, ob sie darüber hinaus allenfalls weitere Bereiche zur Regelung in der Zusammenarbeitsvereinbarung delegieren.

Aufgrund der Bestimmung von Art. 63a Abs. 3, wonach Bund und Kantone *gemeinsam* für die Koordination und für die Gewährleistung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen sorgen, besteht aufgrund der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung die Möglichkeit, dass einzelne jetzt im Gesetz geregelten Punkte – etwa die Akkreditierung betreffend – in die Zusammenarbeitsvereinbarung verschoben werden. In diesem Zusammenhang gilt es zudem festzuhalten, dass der Bundesgesetzgeber aufgrund der Bildungsverfassung den Kantonen die „gemeinsamen Ziele“ nicht einseitig vorschreiben kann. Er kann aber, wie dies in Art. 4 des Gesetzes vorgesehen ist, die hauptsächlichen Ziele aufzählen, die er gemeinsam mit den Kantonen erreichen will. Aufgrund der gesetzlichen

## HFKG-Begleitbericht

Architektur mit Gesetz und Konkordat, auf die sich die Zusammenarbeitsvereinbarung stützt, sind diese Ziele in der Vereinbarung zu konkretisieren und gegebenenfalls auch zu ergänzen. Verfassungsrechtlich unbestritten ist hingegen, dass das Gesetz die Zuständigkeiten regelt, die den gemeinsamen Organen übertragen werden können, sowie die Grundsätze von Organisation und das Verfahren der Koordination festlegt (Art. 63a Abs. 4).

In diesem Sinne sieht der Gesetzesentwurf **vier gemeinsame Organe** vor, die mittels Zusammenarbeitsvereinbarung geschaffen werden:

- *Die Schweizerische Hochschulkonferenz*  
Als oberstem hochschulpolitischem Organ der Schweiz obliegt ihr die partnerschaftliche von Bund und Kantonen vorzunehmende Steuerung und Koordination des Gesamtsystems. Sie tagt als Plenarversammlung und als Hochschulrat und legt die für das Funktionieren des gesamten Hochschulsystems erforderlichen Rahmenbedingungen (Studienstrukturen, Qualitätssicherung, Grundsätze der Finanzierung sowie der nationalen strategischen Planung und Aufgabenteilung) fest. Der Bund hat in der Hochschulkonferenz eine leitende Stellung: Sie wird vom zuständigen Mitglied des Bundesrates präsiert. Entscheide der Hochschulkonferenz kommen nur zustande, wenn nebst einem qualifizierten (und teilweise differenzierten) Mehr der Kantonsstimmen die Zustimmung des zuständigen Bundesrates vorliegt.
- *Die Schweizerische Hochschulrektorenkonferenz*  
Ihre Aufgabe besteht primär in der Koordination auf der Ebene der Hochschulen. Dazu zählt unter anderem die Vorbereitung der nationalen strategischen Planung gemäss den von der Hochschulkonferenz vorgegebenen Eckwerten. Sie wirkt bei der Vorbereitung der Geschäfte der Hochschulkonferenz mit und koordiniert die Umsetzung der die Hochschulen betreffenden Beschlüsse.
- *Der Schweizerische Wissenschafts- und Innovationsrat*  
Seine Rolle ist es, die hochschulpolitischen Entwicklungen aus der Sicht der Wissenschaft kritisch zu begleiten und die Hochschulkonferenz sowie die Träger der Hochschulen zu beraten.
- *Der Schweizerische Akkreditierungsrat und die Schweizerische Akkreditierungsagentur*  
Als weisungsunabhängiges Organ entscheidet der Akkreditierungsrat über die Akkreditierungen, dabei ist zu unterscheiden zwischen der Akkreditierung der Hochschulen als solche (institutionelle Akkreditierung) und der Akkreditierung von Studienprogrammen (Programmakkreditierung). Vorbereitet werden die Entscheide des Akkreditierungsrates durch die schweizerische Akkreditierungsagentur (institutionelle Akkreditierung) bzw. durch die schweizerische oder eine andere in- oder ausländische Agentur (Programmakkreditierung).

## 4. Gewährleistung der Qualitätssicherung durch Bund und Kantone: Qualitätssicherung und Akkreditierung

Bund und Kantone sorgen gemäss Art. 63a Abs. 3 BV gemeinsam für die *Gewährleistung der Qualitätssicherung* im schweizerischen Hochschulwesen. Unbestrittenermassen ist die Qualitätssicherung primär eine Aufgabe der Hochschulen selbst. Sie ist ein wichtiges Führungsinstrument der Hochschulen, die - wie im Begleitbericht der WBK vom 23. Juni 2005 ausgeführt wird - autonom entscheiden können müssen, wie und nach welchen Massstäben sie diese Qualitätssicherung im Einzelnen durchführen. Ebenso wichtig ist aber, dass die Hochschulen dabei international anerkannte Standards beachten, und dass Bund und Kantone darüber wachen, dass diese eingehalten werden (S. 5510). Dies wird über die Akkreditierung durch ein gemeinsames, weisungsunabhängiges Organ, dem Schweizerischen Akkreditierungsrat, geschehen (Art. 23-32). Die Vorbereitung der Entscheide erfolgt durch die Schweizerische Akkreditierungsagentur.

Die institutionelle Akkreditierung einer Hochschule setzt namentlich ein Qualitätssicherungssystem voraus, das Gewähr dafür bietet, dass eine hohe Qualität von Lehre und Forschung sichergestellt sind und eine leistungsfähige Hochschulorganisation und -leitung vorhanden ist und die Zulassung zu Studienprogrammen bei den universitären Hochschulen und den Pädagogischen Hochschulen grundsätzlich von einer gymnasialen und bei den Fachhochschulen von einer Berufsmatura abhängig sind oder

## HFKG-Begleitbericht

bei der Anerkennung gleichwertiger Vorbildungen für die Zulassung an die Fachhochschulen eine angemessene Tätigkeit in der Arbeitswelt nachgewiesen werden kann.

Die obligatorische institutionelle Akkreditierung der Hochschulen, die jeweils für sechs bis acht Jahre gilt, wird insbesondere dazu beitragen, dass die Hochschulen ein besonderes Augenmerk darauf richten werden, die Qualität ihrer Leistungen systematisch zu überprüfen und weiter zu entwickeln. Eine gewisse Vorreiterrolle in Europa übernimmt die Schweiz dadurch, dass sie vor allem auf einer Akkreditierung der Institutionen und nicht der Studienprogramme aufbaut. Einerseits wird damit der Arbeitsaufwand, der für die Hochschulen mit jeder Akkreditierung verbunden ist, in engen Grenzen gehalten, andererseits bedeutet dies auch eine Stärkung der Autonomie der Hochschulen, die in erster Linie selbst die Verantwortung für die Qualität ihrer Studienprogramme übernehmen müssen. Die institutionelle Akkreditierung trägt neben der Gewährleistung einer hohen Qualität von Lehre und Forschung auch zu vergleichbaren Rahmenbedingungen bei, indem sie gewisse gemeinsame Voraussetzungen für alle Hochschulen definiert (Art. 26).

Für die Organisation und das Verfahren der Akkreditierung sind angesichts unterschiedlicher Lösungen im Ausland verschiedene Modelle geprüft worden, nämlich:

- 1) Institutionelle Akkreditierung und Programmakkreditierung ausschliesslich durch den Akkreditierungsrat nach Vorbereitung der Anträge durch die Akkreditierungsagentur;
- 2) Institutionelle Akkreditierung und Programmakkreditierung durch vom Akkreditierungsrat anerkannte in- oder ausländische Agenturen, worunter die Akkreditierungsagentur;
- 3) Institutionelle Akkreditierung und Programmakkreditierung ausschliesslich durch den Akkreditierungsrat nach Vorbereitung der Anträge durch eine anerkannte inländische oder ausländische Agentur;
- 4) Institutionelle Akkreditierung ausschliesslich durch den Akkreditierungsrat nach Vorbereitung der Anträge durch die Akkreditierungsagentur; davon getrennt Programmakkreditierung durch den Akkreditierungsrat nach Vorbereitung des Antrags entweder durch die Akkreditierungsagentur oder durch vom Akkreditierungsrat anerkannte in- oder ausländische Agenturen.

Nach ausführlicher Diskussion fiel die Wahl zwischen dem dritten und viertem Modell auf letzteres. Wichtig dabei ist, dass die institutionelle Akkreditierung allein von der Akkreditierungsagentur beantragt werden kann. Diese Akkreditierung ist bestimmend für die Möglichkeit der Subventionierung durch Bund und Kantone sowie für das Bezeichnungsrecht und setzt daher voraus, dass die Akkreditierungsverfahren mit grösstmöglicher Kenntnis des schweizerischen Akkreditierungs-, Verfahrens- und Prozessrechts vergleichbar und einheitlich gehandhabt werden. Es wurde insbesondere die Befürchtung geäussert, dass andere, v.a. ausländische Agenturen, nicht über diese notwendigen Kenntnisse verfügen, um solche Prüfungen vornehmen zu können. Die Zulassungsvoraussetzungen anderer in- oder ausländischer Agenturen müssten zudem definiert und deren Einhaltung überwacht werden. Schliesslich wurde auch mitberücksichtigt, dass bereits ein von Bund und Kantonen eingesetztes Organ für Akkreditierung und Qualitätssicherung (OAQ) existiert, welches Aufgaben in den Bereichen Evaluation, Quality Audit und Akkreditierung für die universitären Hochschulen wahrnimmt. Für die Programmakkreditierung lässt sich der Einsatz anderer Akkreditierungsagenturen als der Akkreditierungsagentur bei der Vorbereitung der Anträge hingegen eher verantworten. Sie dient vor allem der Profilierung der Hochschulen im nationalen und internationalen Wettbewerb und ist nicht Voraussetzung für die Subventionierung und für die Führung geschützter Bezeichnungen.

Hinter dem Anliegen, der schweizerischen Agentur für Qualitätssicherung bei der institutionellen Akkreditierung eine starke Stellung einzuräumen, steht auch der Gedanke, dass sich die Akkreditierung nicht in einer periodischen reinen externen Qualitätskontrolle erschöpfen soll, vielmehr geht es auch darum, durch eine kontinuierliche Zusammenarbeit zwischen den Hochschulen und der Agentur, eine einheitliche Qualitätskultur an den Hochschulen zu entwickeln und zu fördern, die höchsten Anforderungen entspricht. Durch die Sicherstellung eines dauernden Dialoges zwischen den Hochschulen über die zentralen Anliegen der Qualitätssicherung, kann die Agentur einen wichtigen Beitrag dazu leisten. Sie dient der Kohärenz von interner und externer Qualitätssicherung und fördert eine einheitliche Qualitätspolitik der Schweiz. Im universitären Bereich hat das vom heutigen OAQ initiierte „Qualitätsnetzwerk Schweiz“ den Mehrwert eines solchen kontinuierlichen Dialoges zwischen den Hochschulen und der Akkreditierungsagentur aufgezeigt. Die Übereinstimmung von interner und externer

Qualitätssicherung wird übrigens auch in den anlässlich der europäischen Bildungsministerkonferenz in Bergen verabschiedeten „Europeans Standards and Guidelines for Quality Assurance“ gefordert. Die Schweiz hat hier die Chance, eine internationale Vorbildfunktion zu übernehmen.

Das am 23. Juni 2006 verabschiedete **Medizinalberufegesetz** (MedBG) regelt die Akkreditierung von Studiengängen und Weiterbildungsgängen in Artikel 22 ff. MedBG. Damit eidgenössische Diplome bzw. eidgenössische Weiterbildungstitel in den universitären Medizinalberufen erteilt werden können, muss ein nach den Vorgaben des MedBG akkreditierter Studiengang, respektive Weiterbildungsgang absolviert worden sein. Um die gesundheitspolitisch bedingten Aus- und Weiterbildungsziele gemäss MedBG zu überprüfen, braucht es die Akkreditierung der Studien- und Weiterbildungsgänge. Darum besteht eine entsprechende Akkreditierungspflicht gemäss Artikel 23 MedBG. Nach MedBG ist also die sogenannte Programmakkreditierung gemäss Artikel 24 HFKG nicht freiwillig. Neu wurde vom MedBG für die Akkreditierung der Studiengänge eine von den Trägern unabhängige Akkreditierungsinstanz geschaffen, nämlich der Schweizerische Akkreditierungsrat. Dieser vom Bundesrat am 27. Juni gewählte fünfköpfige Akkreditierungsrat wird bei Inkrafttreten des HFKG durch den im HFKG vorgesehenen gleichnamigen Schweizerischen Akkreditierungsrat ersetzt. Im Gesetzesentwurf werden die aufgrund des HFKG notwendigen Änderungen am MedBG vorgenommen. Das MedBG geht als *lex specialis* dem HFKG grundsätzlich vor, so dass weder seine Inhalte noch das Verfahren betreffend die Akkreditierung geändert werden.

## 5. Autonomie und leistungsfähige Hochschulorganisationen und -leitungen: Das HFKG im Verhältnis zu den Trärgesetzen

Es ist wichtig zu beachten, dass das Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich – entsprechend der Bundesverfassung – darauf ausgelegt ist, den *gesamtschweizerischen Hochschulbereich* zu steuern. Die politische Systemsteuerung beschränkt sich dabei primär auf die Festlegung von finanziellen und rechtlichen Rahmenbedingungen, die es den autonomen Hochschulen erlauben, Aufgaben möglichst optimal in Eigenverantwortung wahrzunehmen. Die politische Systemsteuerung soll aber auch die Strategieoptionen auf nationaler Ebene festlegen. Das HFKG greift deshalb nicht in die einzelnen Hochschulgesetze der Träger ein und ist in diesem Sinne auch kein gesamtschweizerisches Hochschulrahmengesetz. Dies vorausgeschickt, bestand im Rahmen der Projektgruppe eine weitgehende Einigkeit, dass alle Hochschulen der Schweiz letztlich über dieselben Entfaltungsbedingungen verfügen müssen, wenn der Hochschulbereich als Ganzes sich entwickeln soll. In institutioneller Hinsicht sind dabei zwei Aspekte von besonderer Bedeutung: Die Autonomie der Hochschulen und leistungsfähige Hochschulorganisationen und -leitungen.

### *Autonomie als Grundpfeiler des Erfolges*

Universitäten und Fachhochschulen brauchen ein hohes Mass an innerer Autonomie. Nur autonome Institutionen haben die nötige Freiheit, in einem vom Wettbewerb geprägten Umfeld sich mit eigenständigen Strategien profilieren zu können. Autonomie zählt zudem auch historisch zu den prägenden Merkmalen der europäischen Universitäten und zu den Grundvoraussetzungen für ihren Erfolg. Sie ergibt sich aus dem Wesen der Wissenschaft und der Bildung. Die Erkenntnis um ihrer selbst Willen, die Spontaneität des Forschens, das Unkonforme waren stets wichtige Triebkräfte des wissenschaftlichen Fortschrittes. Es ist deshalb entscheidend, dass forschungspolitische Rahmenbedingungen nicht dazuführen, „dass der Raum der Forschung mit einem Netz von Planungszielen, Vorschriften und Verboten überzogen wird, welches dieser Spontaneität des Forschens nicht Rechnung trägt, keine Originalität der Fragestellung und der Lösung mehr zulässt und das Unkonforme, Unvorhergesehene, das eigentlich Schöpferische unterbindet.“<sup>2</sup> Auch für die Wahrnehmung ihres Bildungsauftrages sind die Hochschulen auf entsprechende Freiräume angewiesen.

Autonomie ist nicht mit uneingeschränkter Handlungsfreiheit gleichzusetzen. Ihr Spielraum wird durch das Gesetz, den Leistungsauftrag bzw. durch vergleichbare Instrumente des Trägers sowie durch gesamtschweizerisch ausgerichtete Zielvorgaben begrenzt, die Bund und Kanton gemeinsam definie-

<sup>2</sup> Karl Schmid: Wissenschafts- und Forschungspolitik der Schweiz, Band VI der Gesammelten Werke, S.108

## HFKG-Begleitbericht

ren. Die autonome Hochschule ist auch insofern vom Staat abhängig, als er sie finanziert. Dieser respektiert dabei die Prinzipien der akademischen Autonomie, der Unabhängigkeit der Forschung und der Freiheit der Lehre. Ausschlaggebend dafür ist die Erkenntnis, dass dem Staat die wissenschaftliche Kompetenz fehlt, um auf akademischer Ebene als Steuerungsinstanz wirken zu können. Die operative Leitung hat durch die Hochschule und ihre Angehörigen selbst zu geschehen.

### *Notwendigkeit von leistungsfähigen Hochschulorganisationen und -leitungen*

Autonome Hochschulen können nur dann handlungs- und strategiefähig sein, wenn sie über entsprechende leistungsfähige Hochschulorganisationen und -leitungen verfügen. Dies erfordert ausreichende Kompetenzen der Hochschulleitungen (Rektorate und Dekanate, Fachhochschulleitungen).

Die Kompetenzen der Rektoren und der Dekane an den Universitäten sowie auf den Leitungsebenen der Fachhochschulen sind heute sehr unterschiedlich geregelt. Im Interesse der Einheit des Hochschulbereiches Schweiz wird es aber unerlässlich sein, dass

- alle Hochschulen unseres Landes von einem mit entsprechenden Kompetenzen ausgestatteten Präsidenten/einer Präsidentin oder Rektor/Rektorin mit einer ausreichenden Amtsdauer geleitet werden und, dass
- innerhalb der Hochschulen entscheidungsbefugte und sich auf partizipative Strukturen abstützende Führungseinheiten bestehen, wobei insbesondere bei der Amtsdauer von Departementsvorstehern/Departementsvorsteherinnen oder Dekanen/Dekaninnen auf Kontinuität zu achten ist.

Im Rahmen der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung von Bund und Kantonen wird es weiterhin Sache der einzelnen Hochschulträger sein, Ausmass der Autonomie und die Einzelheiten der Hochschulorganisationen ihrer Hochschulen festzulegen. Artikel 4, Absatz 2 des Gesetzesentwurfs legt aber fest, dass der Bund in Verfolgung seiner Ziele auf die Autonomie der Hochschulen in Verbindung mit leistungsfähigen Hochschulorganisationen und -leitungen Rücksicht nimmt. Es wird damit auch zum Ausdruck gebracht, dass alle Hochschulen in institutioneller Hinsicht über vergleichbare Entfaltungsbedingungen verfügen müssen. Artikel 26, Absatz 1, lit. a, Ziff. 2 fordert zudem als Voraussetzung für eine institutionelle Akkreditierung das Vorhandensein einer leistungsfähigen Hochschulorganisation und -leitung.

## 6. Mitwirkung der Hochschulangehörigen

Die Hochschulen haben sich stets als Gemeinschaft von Lehrenden und Lernenden verstanden. Es gehört insbesondere zum europäischen Verständnis der Hochschulen, dass Studierende nicht Kunden ihrer Institutionen sind, sondern Mitglieder der Hochschulen. So wie heute die einzelnen Hochschulen partizipative Strukturen vorsehen, die den Hochschulangehörigen (den Professoren, dem Mittelbau und den Studierenden) ihre Mitwirkung ermöglichen, ist es auch unerlässlich, dass insbesondere die Studierenden auf gesamtschweizerischer Ebene ihre Anliegen zur Geltung bringen können. Artikel 10, lit g des Gesetzesentwurfs sieht deshalb vor, dass eine Vertreterin oder ein Vertreter der schweizerischen Studierendenschaft mit beratender Stimme an den Sitzungen der Hochschulkonferenz teilnimmt. Die Hochschulrektorenkonferenz ist zudem gehalten, die gesamtschweizerischen Organisationen der Hochschulangehörigen, insbesondere der Studierenden, in wichtigen Fragen anzuhören. Sie kann sie zur Mitwirkung in Arbeitsgruppen mit beratender Stimme einladen. Schliesslich macht Artikel 26, Absatz 1, lit a, Ziffer 3 die institutionelle Akkreditierung auch davon abhängig, dass die Hochschulangehörigen angemessene Mitwirkungsrechte besitzen.

## 7. Strategische Planung und Aufgabenteilung

Bereits die Botschaft des Bundesrates zum ersten Hochschulförderungsgesetz des Bundes aus dem Jahre 1967 weist in eindringlichen Worten auf die Notwendigkeit einer engen Zusammenarbeit unter den Hochschulen hin: „Da der Kleinstaat nicht auf allen Gebieten an der Spitze sein kann, muss unsere Aufmerksamkeit sich darauf richten, durch massvollen und zielgerichteten Einsatz der vorhandenen Mittel ein Optimum an wissenschaftlichen Ergebnissen herbeizuführen. Aus der Sorge um den Stand unserer Forschung und um unser wissenschaftliches Ansehen ist der Ruf nach Koordination und Kooperation entstanden. Er beruht auf der Einsicht, dass die Pflege verschiedener aufwendiger Fachge-

## HFKG-Begleitbericht

bierte über das Leistungsvermögen der einzelnen Hochschule hinausgeht und dass manche Aufgaben interuniversitärer, wenn nicht gesamtschweizerischer Lösungen bedürfen. Im Grunde geht es darum, dass zwei oder mehrere Hochschulen bzw. deren Träger sowie allenfalls auch andere Forschungsträger bestrebt sind, ihre wissenschaftlichen Vorhaben durch Festlegung von Zuständigkeiten und Prioritäten (so genannte Schwerpunktbildung) aufeinander abzustimmen und Lehre und Forschung danach zu organisieren.“

Angesichts der Begrenztheit der öffentlichen Mittel und der Globalisierung des Bildungs- und Forschungsbereiches, die den Wettbewerbdruk auf die schweizerischen Hochschulen weiterhin erhöhen wird, kommt einer Portfoliobereinigung und Aufgabenteilung im gesamtschweizerischen Rahmen eine neue Aktualität zu. Unter den neuen Bedingungen werden einerseits letztlich nur jene Hochschulen Erfolg haben können, die über ein klares Profil im Bildungs- und Forschungsbereich verfügen. Andererseits braucht es für ein Land wie die Schweiz, um im internationalen Wettbewerb bestehen zu können, eine Konzentration der Kräfte insbesondere in den kostenintensiven Bereichen.

Koordination und Zusammenarbeit müssen auch mit Rücksicht auf die Autonomie der Hochschulen primär von den betroffenen Hochschulen selbst und der Hochschulrektorenkonferenz wahrgenommen werden. Es ist auch Sache der Rektorenkonferenz, der Hochschulkonferenz einen Vorschlag für eine nationale strategische Aufgaben- und Finanzplanung und einen Antrag für die Aufgabenteilung in den besonders kostenintensiven Bereichen zu unterbreiten. Die Bildung von Kompetenzzentren von nationaler oder regionaler Bedeutung, welche gemeinsam von mehreren Hochschulen getragen werden, die Verwirklichung von international herausragenden Programmen, die Profilbildung und Aufgabenteilung unter den Hochschulen werden überdies mit projektgebundenen Beiträgen besonders gefördert (Art. 56, Absatz 2, lit. a).

Das Gesetz ist nicht der Ort, eine materielle Aufgabenteilung und Portfoliobereinigung unter den Hochschulen vorzunehmen; es muss sich darauf beschränken, Grundsätze und Verfahren für eine sinnvolle Aufgabenteilung unter den Hochschulen festzulegen. Grundlage dafür ist die nationale strategische Planung (Art. 33-37), die auch die Grundlage für die Ermittlung des Finanzbedarfes bildet.

Zielkonflikte sind dabei unvermeidlich: In einem Konzept, das stark auf die Autonomie der Hochschulen und ihrer Träger ausgerichtet ist, gleichzeitig aber auch sicherstellen will, dass es zu einer effizienten Aufgabenteilung vor allem in den besonders kostenintensiven Bereichen und zu einer Konzentration der Kräfte in strategisch wichtigen Bereichen der Spitzenforschung kommt, ist dies unvermeidlich. Es wird deshalb Sache der Hochschulkonferenz, namentlich des Hochschulrates, sein, hier Lösungen zu finden, die beiden Ansprüchen gerecht werden. Dem Bund, der gemäss Art. 3 Abs. 1 die Koordination der gemeinsamen Aktivitäten von Bund und Kantonen leitet, kommt dabei eine besonders anspruchsvolle Führungsaufgabe zu.

## 8. Finanzierung

Bund und Kantone müssen sicherstellen, dass für den Hochschulbereich ausreichende Mittel für eine qualitativ gute Lehre und eine kompetitive Forschung bereitgestellt und dass diese Mittel effektiv und effizient eingesetzt werden.

Die Finanzierung der kantonalen Universitäten und Fachhochschulen erfolgt heute durch vier Hauptquellen:

- Trägerbeitrag (Kantone)
- Beiträge des Bundes (primär nach dem Bundesgesetz über die Förderung Universitäten und über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich vom 8. Oktober 1999 für die kantonalen Universitäten und nach dem Bundesgesetz über die Fachhochschulen vom 6. Oktober 1995 für die Fachhochschulen)
- Beiträge gemäss Interkantonaler Universitätsvereinbarung (IUV) vom 20. Februar 1997 und gemäss Interkantonaler Fachhochschulvereinbarung (FHV) vom 12. Juni 2003
- Drittmittel (inklusive Beiträge des Nationalfonds, der KTI und EU-Forschungsmittel, die ebenfalls vom Bund finanziert werden).



## HFKG-Begleitbericht

Der Bund leistet nach dem geltenden Recht sowohl bei den kantonalen Universitäten als auch bei den Fachhochschulen rund  $\frac{1}{4}$  (25.8% resp. 23.6%) an die gesamten Betriebsaufwendungen (unter Einschluss der Forschungsbeiträge). Die Beiträge der Kantone machen 56.4% der gesamten Betriebsaufwendungen der Universitäten und 55.93% der Ausgaben der Fachhochschulen aus. Für die gesamten Betriebsaufwendungen der kantonalen Hochschulen und der Fachhochschulen haben Bund und Kantone im Jahr 2004 rund 3'804 Mio. Franken ausgegeben.

Die unterschiedlichen Quellen der Finanzierung der Hochschulen sind eine Stärke des schweizerischen Hochschulbereichs. Sie tragen zur Förderung des Wettbewerbes bei und bewahren die Hochschulen vor einer einseitigen Abhängigkeit von einem einzigen Geldgeber. Diese Vorteile sollen auch in dem vom Bund und Kantonen gemeinsam gesteuerten Hochschulbereich erhalten bleiben. Es erfolgt auch keine Lastenverschiebung zwischen Bund und den Kantonen.

Im Hinblick auf die Finanzierung bringt der Gesetzesentwurf vor allem vier wichtige Neuerungen:

- *Gemeinsamer Finanzplan von Bund und Kantonen:* Bund und Kantone stellen sicher, dass die öffentliche Hand für den Hochschulbereich ausreichende öffentliche Mittel für eine hochstehende und international wettbewerbsfähige Lehre und Forschung bereitstellen und diese wirtschaftlich und wirksam verwendet werden (Art. 38). Im Rahmen der Hochschulkonferenz ermitteln Bund und Kantone den Gesamtbedarf an öffentlichen Mitteln für sämtliche Hochschulen und Hochschulinstitutionen pro Planungsperiode (Art. 39).
- *Mit der Einführung von Referenzkosten pro Studierenden wird die Grundfinanzierung der Lehre besser auf die zu leistenden Aufgaben abgestimmt, sie schafft Transparenz bei der Ermittlung des Finanzbedarfs, verstärkt die Legitimität des Finanzbedarfs und erlaubt eine bessere Kostenkontrolle* (Art. 41). Die Referenzkosten sind die notwendigen Aufwendungen für eine qualitativ gute und wettbewerbsfähige Lehre pro Studentin oder Student. Sie sollen einerseits eine angemessene Betreuung der Studierenden sowie die für eine gute Lehre erforderliche Forschung sicherstellen. Die Referenzkosten dienen als Grundlage für die Berechnung der Grundbeiträge des Bundes (Art. 47), sie sollen für die Festsetzung der Beiträge gemäss IUV und FHV beigezogen werden. Die Trägerkantone weisen den Betrag, der den Referenzkosten für ihre Studierenden entspricht, in ihrer Hochschulrechnung ebenfalls gesondert aus. Sie sind selbstverständlich frei, ihrer Hochschule darüber hinausgehende Mittel zur Verfügung zu stellen.
- Mit der Einführung von fixen Beitragssätzen bei den Grundbeiträgen (Art. 47) wird auch den kantonalen Universitäten von Seiten des Bundes eine ungleich grössere Finanzierungssicherheit gewährt, als dies bis anhin möglich ist. Mit der geplanten symmetrischen Fixierung der Konkordatsbeiträge auf Seiten der Kantone werden die Transparenz der gesamten Finanzierung der Hochschulen und die Verlässlichkeit der Finanzplanung gestärkt.
- *Die Betriebsaufwendungen der kantonalen Universitäten und Fachhochschulen sollen im Unterschied zu heute nach den gleichen Grundsätzen subventioniert werden.* Die Finanzierung der Hochschulen soll stärker leistungs- und resultatsorientiert erfolgen. Bei der Festlegung der Bemessungskriterien wird den Besonderheiten von universitären Hochschulen und Fachhochschulen sowie der Fachbereiche allerdings Rechnung getragen.

Schliesslich sei daran erinnert, dass der Bundesrat in der Botschaft über die Förderung von Bildung und Forschung und Innovation in den Jahren 2008-2011 beantragt, das Forschungsgesetz so zu ändern, dass der Nationalfonds ermächtigt wird, den Hochschulen und den andern durch öffentliche Mittel unterstützten Forschungsinstitutionen Beiträge zur Abgeltung der den Institutionen entstehenden indirekten Forschungskosten (Overhead) zu entrichten.

Der „Bericht über die finanziellen Grundsätze und Auswirkungen des Gesetzesentwurfs“ enthält eine ausführliche Darstellung der zukünftigen Unterstützung der kantonalen Hochschulen im Vergleich zur bisherigen Praxis.

## 9. Ablösung des Fachhochschulgesetzes und des Universitätsförderungsgesetzes

Mit dem vorgeschlagenen Gesetzesentwurf werden – in Umsetzung der neuen Bildungsverfassung – universitäre Hochschulen und Fachhochschulen auf Bundesebene auch den gleichen gesetzlichen Regelungen unterstellt. Das neue HFKG löst das bisherige Fachhochschulgesetz und das Universi-

tätsförderungsgesetz ab. Im Fachhochschulbereich gibt der Bund damit eine Reihe von Kompetenzen (z.B. Genehmigungspflicht für Fachhochschulen, Diplomanerkennung, Festlegung der Titel etc.) zugunsten einer gemeinsamen Koordination von Bund und Kantonen in der Hochschulkonferenz ab. Es gibt keinen Grund mehr, dass dem Bund im Fachhochschulbereich unterschiedliche Regelungskompetenzen im Vergleich zum Universitätsbereich eingeräumt werden. Im Interesse der Einheitlichkeit des Hochschulbereichs müssen alle Hochschulen den gleichen Steuerungsmechanismen unterliegen. Beide Hochschulbereiche sollen von Bund und Kantonen gemeinsam und nach den gleichen Rahmenbedingungen koordiniert werden. Der reibungslose Übergang zwischen bisherigem und neuem Recht wird durch eine Reihe von Übergangsbestimmungen sichergestellt.

## 10. Zusammenfassung

Zusammenfassend sei festgehalten, dass der Gesetzesentwurf folgende wichtige Neuerungen bringt:

- Die *gemeinsame und einheitliche Steuerung* durch Bund und Kantone umfasst neu den *gesamten Hochschulbereich*. Die Vielzahl der bestehenden Koordinations- und Führungsorgane der universitären Hochschulen und der Fachhochschulen werden auf vier gemeinsame Organe (Hochschulkonferenz, Hochschulrektorenkonferenz, Akkreditierungsrat mit Akkreditierungsagentur und Wissenschafts- und Innovationsrat) mit klar zugewiesenen Kompetenzen reduziert. Die gesamtschweizerische Steuerungsfähigkeit des Hochschulbereichs und seine Effizienz werden dadurch markant verbessert. Die Führungsverantwortung des Bundes bei der Koordination der gemeinsamen Aktivitäten von Bund und Kantonen wird gestärkt.
- *Bund und Kantone* verpflichten sich zur Durchführung einer *nationalen strategischen Planung* auf gesamtschweizerischer Ebene und zur *optimalen Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen*.
- Die *Ermittlung des Finanzbedarfs* für den gesamten Hochschulbereich *erfolgt in einem zwischen Bund und Kantonen abgestimmten Prozess*, der die *Planungssicherheit* für Bund, Kantone, Träger und Hochschulen sowie die *Legitimation* des öffentlichen Mitteleinsatzes verbessert. Insbesondere die *Einführung der Referenzkosten pro Studierenden* verstärkt die erforderliche *Transparenz* und Legitimität für die Zuteilung der öffentlichen Finanzmittel und erlaubt eine *bessere Kostenkontrolle*.
- Die Ausrichtung der Beiträge an die Betriebsaufwendungen erfolgt stärker *leistungs- und resultatsorientiert*.
- Bund und Kantone sorgen durch die Festlegung von Grundsätzen zur Qualitätssicherung und die *Einrichtung eines unabhängigen Akkreditierungssystems* für die Gewährleistung der Qualitätssicherung im Hochschulbereich. Mit der institutionellen Akkreditierung erhält die Hochschule das Recht, in ihrem Namen die Bezeichnung Universität oder Fachhochschule zu führen.
- *Autonomie der Hochschulen und nationale Schwerpunktbildung* sind als zentrale Leitlinien der zukünftigen Hochschulpolitik von allen Beteiligten anerkannt. Sie sind die *Eckpfeiler für Exzellenz* und erlauben die Bildung von *international wettbewerbsfähigen Kompetenzzentren*.
- Das mit dem Gesetz vorgeschlagene Steuerungs- und Kooperationsmodell lässt genügend Spielraum, um das schweizerische Hochschulsystem neuen Entwicklungen anpassen zu können. Es ist flexibel und ausbaufähig.

## **Anhang zum Begleitbericht für die Ämterkonsultation HFKG**

### **Hochschullandschaft Schweiz: Projektgruppe Bund-Kantone**

#### **Mitglieder:**

Staatssekretär Ch. Kleiber, SBF (Vorsitz)  
Staatsrätin I. Chassot, Präsidentin EDK  
Regierungsrat R. Huber, Präsident FH-Rat  
Regierungsrätin R. Aeppli, EDK  
Regierungsrat H.U. Stöckling, EDK  
Conseillère d'État A.-C. Lyon, EDK  
H. Weder, Präsident CRUS  
M. Hodel, Präsident KFH  
A.J.B. Zehnder, Präsident ETH-Rat  
S. Suter, Präsidentin SWTR  
H. Ambühl, Generalsekretär EDK  
N. Ischi, Generalsekretär SUK  
U. Renold, Direktorin BBT  
M. Meier, Vize-Direktorin SBF  
L. Brunner, Vertreterin der Studierenden

#### **Redaktionskommission:**

Dr. h.c. G. M. Schuwey (Vorsitz)  
Prof. Dr. B. Ehrenzeller  
Prof. Dr. P. Richli





# Teil II: Kommentar zum HFKG

## 1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Die *neue Bildungsverfassung* überantwortet Bund und Kantone die gemeinsame Sorge für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz (Art. 61a Abs. 1 BV). Sie koordinieren ihre Anstrengungen und stellen ihre Zusammenarbeit durch gemeinsame Organe und andere Vorkehren sicher (Art. 61a Abs. 2 BV). Was die Hochschulen im Besonderen betrifft, so sorgen Bund und Kantone gemeinsam für die Koordination und für die Gewährleistung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen. Sie nehmen dabei Rücksicht auf die Autonomie der Hochschulen und ihre unterschiedlichen Trägerschaften und achten auf die Gleichbehandlung von Institutionen mit gleichen Aufgaben (Art. 63a Abs. 3 BV). Zur Erfüllung dieser Aufgaben schliessen Bund und Kantone Verträge ab und übertragen bestimmte Aufgaben an gemeinsame Organe. Das Bundesgesetz regelt die Zuständigkeiten, die diesen Organen übertragen werden können, und bestimmt die Grundsätze von Organisation und Verfahren der Koordination (Art. 63a Abs. 4 BV).

Diese Verfassungsbestimmungen lassen *drei regelungsbedürftige Dimensionen* erkennen:

- Erstens haben *Bund und Kantone* zur Verwirklichung der Aufträge der Bildungsverfassung *zusammenzuwirken* und zu diesem Zweck *Verträge abzuschliessen*, soweit der Bund nicht zur alleinigen Regelung befugt ist.
- Zweitens soll der Bund die *Grundsätze für die Koordination des Hochschulbereichs* erlassen.
- Drittens muss der *Bund seine ihm allein übertragenen Zuständigkeiten* im Bereich des Hochschulwesens wahrnehmen und zu diesem Zweck gesetzliche Bestimmungen erlassen. Seine eigenen Zuständigkeiten lauten namentlich auf den Betrieb der Eidgenössischen Technischen Hochschulen, die im ETH-Gesetz geregelt werden, und die Unterstützung der kantonalen Hochschulen sowie weiterer von ihm anerkannter Institutionen des Hochschulbereichs (Art. 63a Abs. 1 und 2 BV).

Diese Verfassungslage lässt es angezeigt erscheinen, diese Dreidimensionalität im HFKG zu verankern. Dies geschieht am besten im Rahmen von allgemeinen Bestimmungen, die dem ganzen Gesetz vorangestellt werden (Art. 1-4).

Zunächst geht es in diesem Sinn darum, Zweck und Gegenstand des HFKG (Art. 1) sowie dessen Geltungsbereich (Art. 2) zu umschreiben.

Art. 1 über *Zweck und Gegenstand* nimmt die wesentlichen Elemente der für die Hochschulen massgebenden Bildungsverfassung auf und konkretisiert sie auf einer für solche Bestimmungen typischen hohen Abstraktionsstufe. Der Bund soll zusammen mit den Kantonen für einen qualitativ hochstehenden, wettbewerbsfähigen und koordinierten gesamtschweizerischen Hochschulbereich sorgen (Abs. 1). Sodann werden die fünf Hauptelemente für diese Zielverwirklichung benannt (Abs. 2): die gemeinsame Koordination, namentlich die Vorgabe gemeinsamer Organe; die Qualitätssicherung und die Akkreditierung; die strategische Planung und Aufgabenteilung; die Finanzierung der Hochschulen; die Regelung der Bundesbeiträge. Absatz 2 zeichnet die Grundstruktur und den wesentlichen Inhalt des Gesetzes vor.

Der *Geltungsbereich* (Art. 2) erstreckt sich auf die kantonalen Universitäten und Fachhochschulen, eingeschlossen die Pädagogischen Hochschulen, und die kantonalen Hochschulinstitutionen (Abs. 1 lit. a). Auf die *Ausdifferenzierung von Hochschultypen* wird verzichtet, ebenso auf die selbständige Nennung der Pädagogischen Hochschulen. Letztere gehören typologisch zu den Fachhochschulen, auch wenn die Kantone durchaus unterschiedliche Organisationsmodelle gewählt haben. Der Grund

für den Verzicht auf die Ausdifferenzierung von Hochschultypen ist die Varietät der Hochschulen. Diese ist beispielsweise beim Zugang oder den Abschlüssen zu gross für eine normative Festlegung im Gesetz. Zudem ist es der Grundentscheid des Verfassungs- und Gesetzgebers, einen einheitlichen Hochschulraum zu schaffen. Das bedeutet nicht, dass es keine Unterschiede zwischen universitären Hochschulen und Fachhochschulen mehr gibt oder geben soll. Diese Unterschiede beziehen sich vor allem auf die inhaltliche Profilierung der Hochschulen; z.B. grössere Forschungsorientierung für die Universitäten versus stärkere Anwendungsorientierung an den Fachhochschulen. Letztlich ist es vom Gesetzgeber durchaus gewollt, dass universitäre Hochschulen und Fachhochschulen auch untereinander in einem gewissen Wettbewerb stehen und daraus auch ihre strategische Ausrichtung erwächst. Der Gesetzgeber nimmt auf diese Unterschiede durchaus Rücksicht, z.B. bei den Bemessungskriterien für die Grundbeiträge, oder im Rahmen der Akkreditierungsrichtlinien, wo auf die unterschiedlichen institutionellen Eigenheiten eingegangen werden kann.

Weiter gilt das HFKG für die *Hochschuleinrichtungen des Bundes*, wobei die Eidgenössischen Technischen Hochschulen im Vordergrund stehen (Abs. 1 lit. b).

Das 4. Kapitel über die Qualitätssicherung und Akkreditierung soll auch für *private Hochschulen und Hochschulinstitutionen*, welche die Voraussetzungen für die Akkreditierung erfüllen, gelten. Das gleiche gilt für Kapitel acht (Bezeichnungs- und Titelschutz, Sanktionen und Rechtsschutz). Mit Rücksicht darauf, dass die Entwicklung in diesem Bereich noch nicht völlig überblickbar ist, ist es angezeigt, eine Delegationsnorm zugunsten der Hochschulkonferenz für die Unterstellung unter weitere Bestimmungen des Gesetzes vorzusehen (Abs. 3). Derzeit ausdrücklich nicht beabsichtigt ist die Unterstellung unter das Kapitel Bundesbeiträge.

Der *Zweckartikel* bringt zum Ausdruck, dass der *Hochschulbereich* eine *gemeinsame Sorge von Bund und Kantonen* ist. Der Bund hat aber auch ihm allein überantwortete Aufgaben wahrzunehmen. Auch diese sollen im HFKG sichtbar gemacht werden. Dazu dient ein eigener Artikel über die Aufgaben und Kompetenzen des Bundes im Hochschulbereich (Art. 3). Dabei geht es mit einer Ausnahme nicht um eine konstitutive Festlegung, sondern um eine Inventarisierung der im HFKG und in anderen Erlassen festgeschriebenen Aufgaben. Zunächst werden die Aufgaben und Kompetenzen benannt, die der Bund gemeinsam mit den Kantonen (Abs. 1) und allein (Abs. 2) gemäss HFKG erfüllt bzw. wahrnimmt. Sodann werden die Hochschulen und die Institutionen des Bundes aufgeführt, für die besondere Rechtsgrundlagen, insbesondere die *ETH-Gesetzgebung*, bestehen (Abs. 3). Im Weiteren erhält Art. 3 eine Delegationsbestimmung an die Adresse der Bundesversammlung für die ganze oder teilweise Übernahme von Hochschulinstitutionen (Abs. 4), wie sie heute auch in Art. 16 Abs. 1 im Forschungsgesetz zu finden ist (SR 420.1). Nicht zuletzt soll das HFKG auch sichtbar machen, dass sich der Bund im Bereich der Forschungsförderung engagiert. Dies geschieht basierend auf dem Forschungsgesetz (Abs. 5).

Der Allgemeine Teil ist schliesslich der systematische Ort für die Verankerung von *Zielbestimmungen* für das HFKG (Art. 4). Dieser Artikel bestimmt die vom Bund gemeinsam mit den Kantonen zu verfolgenden Ziele. Er ist in Art. 63a Abs. 5 BV grundgelegt, der dem Bund eine subsidiäre Kompetenz zuweist, falls „auf dem Weg der Koordination die gemeinsamen Ziele“ nicht erreicht werden. Die Kantone ihrerseits werden eine *vergleichbare* und wohl zum grossen Teil gleich lautende *Bestimmung* in ihr *Konkordat* aufnehmen. Die *Konkretisierung* und gegenseitige Verpflichtung von Bund und Kantonen auf ausdifferenzierte Ziele ist alsdann Sache der *Zusammenarbeitsvereinbarung*. Die in Art. 4 verankerten Ziele sind im Zusammenspiel mit dem Zweck- und Gegenstandsartikel (Art. 1) zu sehen. Die *Reihenfolge* der Zielbenennungen ist nicht als Hierarchie zu verstehen. Dennoch sollen zu Beginn der Auflistung jene Ziele erwähnt werden, die von besonderer hochschulpolitischer Bedeutung sind und die für die Durchführung der Bildungsverfassung elementar sind. Es geht um die Schaffung von Rahmenbedingungen für eine qualitativ hochstehende Lehre und Forschung (lit. a) sowie um die Förderung einer kohärenten Politik im Bereich der Hochschulbildung, Forschung und Innovation als gemeinsamer Klammer für das ganze HFKG (lit. b). Es folgen weitere wichtige Ziele, zu denen namentlich gehören: die Durchlässigkeit sowie die Mobilität für Studierende und Lehrende (lit. c), die Strukturierung der Studien (lit. d), die einheitliche und leistungsorientierte Finanzierung der Hochschulen (lit. e) und schliesslich eine strategische Planung und Aufgabenteilung in den besonders kostenintensiven Bereichen (lit. f). Der Bund verpflichtet sich hierbei (Abs. 2), Rücksicht auf die Besonderheiten

von universitären Hochschulen und Fachhochschulen und die Autonomie der Hochschulen zu nehmen. Die Hochschulautonomie setzt das Gesetz dabei in Verbindung mit leistungsfähigen Hochschulorganisationen und -leitungen, was zur Erfüllung ihres Auftrages unabdingbar erscheint.

## 2. Kapitel: Zusammenarbeitsvereinbarung

Zur Erfüllung ihrer gemeinsamen Koordinationsaufgaben im Hochschulbereich schliessen Bund und Kantone eine Zusammenarbeitsvereinbarung ab (Art. 5 HFKG verwirklicht den Auftrag von Art. 63a Abs. 4 BV). Diese Vereinbarung stützt sich, analog der heutigen Zusammenarbeitsvereinbarung im Universitätsbereich, seitens des Bundes auf das HFKG und seitens der Kantone auf das Hochschulkonkordat. Erst über den Weg dieser Vereinbarung werden gemeinsame Organe von Bund und Kantonen geschaffen, denen jene rechtsetzenden, rechtsanwendenden und beratenden Zuständigkeiten übertragen werden können, die Gesetz und Konkordat vorsehen. Auch die bereits angeführten gemeinsamen Ziele der Koordination (Art. 63a Abs. 5 BV) ergeben sich im einzelnen aus Gesetz und Konkordat. Dagegen legt das HFKG die Grundsätze der Organisation und des Verfahrens der Koordination der gemeinsamen Organe fest (Art. 63a Abs. 4 BV). In Ergänzung von HFKG und Konkordat kann die Vereinbarung die gemeinsamen Ziele konkretisieren und deren Umsetzung regeln wie auch die Organisation, das Verfahren und die Kompetenzen der gemeinsamen Organe näher umschreiben (Art. 5 Abs. 3).

Seitens des Bundes ist der Bundesrat ermächtigt, die Vereinbarung abzuschliessen (Art. 5 Abs. 4). Das Vertragsschlussverfahren seitens der Kantone wird im Hochschulkonkordat geregelt.

## 3. Kapitel: Gemeinsame Organe

### 1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 6 zählt die gemeinsamen Organe auf, die durch die Vereinbarung errichtet werden sollen, nämlich die Schweizerische Hochschulkonferenz, die Schweizerische Hochschulrektorenkonferenz, der Schweizerische Wissenschafts- und Innovationsrat sowie der Schweizerische Akkreditierungsrat mit der Schweizerischen Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung. Die Aufzählung folgt dem Aufbau des Gesetzes, ist also nicht hierarchischer Natur. Im Rahmen dieses Gesetzes ist die Zahl der geschaffenen Organe abschliessend. Das gegenseitige Verhältnis der Organe ergibt sich aus den nachfolgenden konkreten Gesetzesanordnungen. Art. 6 Abs. 2 ordnet an, dass das Personal- und das Haftungsrecht des Bundes auf das Handeln dieser Organe und deren Personal Anwendung findet, wobei die Hochschulkonferenz personalrechtliche Abweichungen beschliessen kann. Was das Organisationsrecht betrifft, so wird keine Verweisung auf das Bundesrecht gemacht. Die einzelnen Organe sollen dies eigenständig erlassen können. Gemäss Art. 6 Abs. 3 tragen Bund und Kantone die Kosten der Hochschulkonferenz je zur Hälfte. Die Kostentragung der anderen gemeinsamen Organe regelt die Hochschulkonferenz. Alle Organe verfügen im übrigen über ein eigenes Organisationsreglement, ein eigenes Budget und eine eigene Rechnung.

### 2. Abschnitt: Schweizerische Hochschulkonferenz

Die Schweizerische Hochschulkonferenz ist das zentrale gemeinsame Organ von Bund und Kantonen, dem die gesamtschweizerische Koordination und Steuerung des Hochschulbereichs überantwortet ist (Art. 7). Sie tagt unter den beiden Formen als Plenarversammlung und als Hochschulrat.

Die Konstituierung als Plenarkonferenz ergibt sich aus Art. 63a BV, wonach Bund und Kantone einen gemeinsamen Hochschulraum bilden und somit auch eine gemeinsame Verantwortung tragen für den Hochschulbereich. Da der Hochschulbereich alle Kantone – direkt und/oder indirekt – betrifft und heute alle Kantone zumindest Mitträger einer Hochschule und auch Konkordatskantone sind, wäre es mit deren Rechtsstellung nicht vereinbar, wenn sie in der Hochschulkonferenz nur teilweise vertreten wären. Dies hätte ansonsten die unerwünschte Folge, dass in der Hochschulkonferenz Geschäfte, welche die Rechte und Pflichten aller Kantone betreffen (vgl. Art. 8 Abs. 2), nicht abschliessend, sondern nur unter Vorbehalt der Zustimmung aller Kantone z.B. im Rahmen einer Konkordatskonferenz, behandelt werden könnten. Die Plenarkonferenz erlaubt demgegenüber bei diesen Geschäften eine abschliessende Beschlussfassung. Die in Art. 8 Abs. 1 vorgesehene Plenarkonferenz setzt sich dem-

## HFKG-Kommentar

gemäss aus dem zuständigen Mitglied des Bundesrates, welches die Konferenz auch präsidiert, und je einem Mitglied der Kantonsregierungen zusammen.

Dem Hochschulrat als zweiter Versammlungsform obliegt demgegenüber die Beschlussfassung über Geschäfte, welche in erster Linie die Aufgaben der Hochschulträger betreffen (Art. 9 Abs. 3). Das erlaubt, bei der Zusammensetzung des Hochschulrates stärker auf die hauptsächlichen Trägerkantone zu achten. Dementsprechend setzt sich der Hochschulrat neben dem zuständigen Bundesratsmitglied aus vierzehn Vertretern der Kantonsregierungen zusammen, welche die Hochschulträgerschaften repräsentieren, wobei einem Kanton nur ein Sitz zusteht. Das bedeutet, dass alle Kantone, die alleiniger Träger einer Universität oder Fachhochschule sind, im Hochschulrat vertreten sind. Bei Mitträgerschaften ist es Sache des entsprechenden Trägerverbundes, das Vertretungsrecht zu regeln.

Weitere wichtige hochschulpolitische Akteure sind mit beratender Stimme an die Hochschulkonferenz eingeladen (Art. 10). Es sind dies die Staatssekretärin oder der Staatssekretär für Bildung und Forschung, die Direktorin oder der Direktor des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie, die Generalsekretärin oder der Generalsekretär der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), die Präsidentin oder der Präsident und die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident der Hochschulrektorenkonferenz, die Präsidentin oder der Präsident des ETH-Rates, die Präsidentin oder der Präsident des Schweizerischen Wissenschafts- und Innovationsrates, eine Vertreterin oder ein Vertreter der schweizerischen Studierendenschaft sowie weitere Personen auf Einladung hin mit beratender Stimme, wenn es die Traktanden erfordern.

Die Hochschulkonferenz wird, in beiden Versammlungsformen, vom zuständigen Bundesratsmitglied geleitet. Ist dieses Mitglied an der Wahrnehmung seiner Aufgabe verhindert, so gilt die ordentliche Stellvertretungsregel (Art. 22 RVOG). Das Recht des Bundesgesetzgebers, den Vorsitz und die Leitungsaufgabe zu bestimmen, ergibt sich aus Art. 63a Abs. 4 BV. Der Führungsanspruch des Bundes in der gesamtschweizerischen Koordination der Hochschulpolitik wurde bereits bei der Schaffung der Verfassungsvorlage klar hervorgestrichen (Bericht WBK-N vom 23. Juni 2005, Pkt. 6.2.4). Dem Präsidium der Konferenz gehören auch zwei Regierungsvertreter der Hochschulträgerkantone als Vizepräsidenten an, die bei der Leitung der Konferenz mitwirken (Art. 11 Abs. 3), was insbesondere bedeutet, dass sie bei der Vorbereitung wichtiger Geschäfte frühzeitig konsultiert und in die Meinungsbildung einbezogen werden müssen. Die eigentliche Geschäftsführung der Konferenz obliegt dem zuständigen Departement, welches dabei mit dem Generalsekretariat der EDK zusammenarbeitet (Art. 12 Abs. 2). Diese kontinuierliche und enge Zusammenarbeit zwischen Departement und EDK im Rahmen der Geschäftsführung ergibt sich aus dem Charakter des gemeinsamen Organs und liegt im Interesse eines effizienten und reibungslosen Funktionierens der Konferenz. Die Mitwirkung der Hochschulrektorenkonferenz bei der Vorbereitung und Umsetzung der sie betreffenden Konferenzgeschäfte (Art. 18 Abs. 2) ist im Organisationsreglement näher zu umschreiben.

Art. 13 sieht vor, dass die Hochschulkonferenz ständige oder nichtständige Ausschüsse einsetzen kann. Gedacht ist derzeit in erster Linie an einen ständigen Ausschuss für Fragen der Medizinalaus- und -weiterbildung. Da dieser Bereich von erheblicher Bedeutung für eine koordinierte schweizerische Hochschulpolitik ist, sieht das Gesetz vor, dass auch Nichtmitglieder der Hochschulkonferenz, z.B. Gesundheitsdirektoren, einem solchen Ausschuss angehören können. Das Nähere ist im Organisationsreglement zu bestimmen.

Die einzelnen Zuständigkeiten der Hochschulkonferenz nach Art. 8 und 9 ergeben sich im wesentlichen aus Art. 63a Abs. 5 BV. Das HFKG konkretisiert diese Zuständigkeiten im Lichte der Ziele des Gesetzes und teilt sie auf die beiden Versammlungsformen auf. Nebst den selbständigen Entscheidungszuständigkeiten kann die Konferenz auch Empfehlungen (vgl. Art. 8 Abs. 2 lit. e und Art. 9 Abs. 3 lit. i) und Stellungnahmen (vgl. Art. 9 Abs. 3 lit. l und m) zuhanden der zuständigen Behörden erlassen. Soweit es in der Zusammenarbeitsvereinbarung vorgesehen wird, kann die Konferenz auch, gestützt auf Art. 66 Abs. 1 BV, Richtlinien zur Harmonisierung der Ausbildungsbeiträge erlassen. In Bezug auf Stipendien wird nur von „Empfehlungen“ gesprochen; es wird damit Rücksicht genommen auf die laufenden Bemühungen für ein entsprechendes Konkordat. Würde dieses Konkordat jedoch nicht zustandekommen, so hätte der Bund die Möglichkeit, der Hochschulkonferenz auf dem Weg der Bundesgesetzgebung die Kompetenz zu übertragen, Richtlinien zu erlassen.



In der Plenarversammlung hat jedes Mitglied eine Stimme (Art. 14 Abs. 1). Zur gültigen Beschlussfassung bedarf es des Zweidrittelmehrers der anwesenden Mitglieder, darunter der Stimme des Bundes (Abs. 2). Im Hochschulrat erhalten die Kantonsvertreter zusätzlich eine bestimmte Anzahl Punkte in Relation zu ihren Studierendenzahlen. Die Zuteilung der Punkte erfolgt im Hochschulkonkordat (Art. 15 Abs. 1). Zur gültigen Beschlussfassung im Hochschulrat bedarf es, nebst dem qualifizierten Mehr, auch eines Mehrs an Punkten, welche mindestens die Hälfte der Studierendenzahlen an kantonalen Hochschulen repräsentieren. Diese Regel bietet den grossen Hochschulkantonen eine Sicherheit gegen die Überstimmung durch eine Kantonsmehrheit. Insgesamt bedeutet dieses Entscheidungsverfahren, dass kein Entscheid der Hochschulkonferenz gegen den Willen des Bundes, aber auch nicht gegen den Willen der Mehrheit der Kantone (im Hochschulrat ergänzt durch ein Punkte-mehr), gültig zustande kommt. Das Recht des Bundesgesetzgebers, das Entscheidungsverfahren in dieser Weise zu bestimmen, ergibt sich aus Art. 63a Abs. 4 BV. Es entspricht aber auch der Grundkonzeption der Hochschulkonferenz als gemeinsames Organ von Bund und Kantonen, dass es für gültige Beschlüsse des Einverständnisses beider Seiten bedarf. Dabei ist auf kantonaler Seite notwendigerweise von einer qualifizierten und differenzierten Mehrheitsregel auszugehen, um die Handlungsfähigkeit der Konferenz, aber auch die Interessen der grossen Hochschulkantone zu sichern. Die Stimmengewichtung nach der Zahl der Studierenden ist im übrigen aus demokratischen und föderalistischen Gründen einer anderen, ebenfalls erwogenen und stärker an den Finanzleistungen orientierten Lösung vorgezogen worden.

Für Wahlen, Verfahrensbeschlüsse und Stellungnahmen kann die Vereinbarung ein einfaches Mehr vorsehen (Abs. 3 von Art. 14 und 15).

Das Gesetz sieht vor (Art. 16 Abs. 1), dass die zuständigen parlamentarischen Kommissionen für Bildung und Forschung über die wichtigen Entwicklungen in der schweizerischen Hochschulpolitik informiert werden sollen. Angesichts der Tragweite der Geschäfte und Kompetenzen der Hochschulkonferenz wie auch im Interesse der Verlässlichkeit der bildungspolitischen Entscheide der Bundesversammlung, vor allem im Finanzierungsbereich, ist es von erheblicher politischer Bedeutung, dass diese Kommissionen auf dem Laufenden sind über die bildungspolitischen Entwicklungen und ihre Meinungen zu wichtigen Geschäften ausdrücken können. Aufgrund ihrer besonderen Bedeutung für die schweizerische Hochschulpolitik ist in Art. 16 Abs. 2 vorgesehen, dass die nationale strategische Planung und die Aufgabenteilung in den besonders kostenintensiven Bereichen von den Kommissionen formell zur Kenntnis genommen werden soll. Es ist Sache des Hochschulkonkordates, eine analoge Regelung für die kantonalen Parlamente vorzusehen.

### **3. Abschnitt: Schweizerische Hochschulrektorenkonferenz**

Die Schweizerische Hochschulrektorenkonferenz ist das gesamtschweizerische Organ, in dem die Hochschulen selber durch ihre Rektorate vertreten sind. Sie erfüllt eine doppelte Aufgabe: einerseits ist sie das zentrale Organ für die Kooperation und Koordination unter den Hochschulen, andererseits wirkt sie bei der Vorbereitung und Umsetzung von wichtigen Geschäften der Hochschulkonferenz mit (Art. 18 Abs. 2). Sie vertritt die Haltung der Hochschulen in der Hochschulkonferenz und hat ein eigenständiges Antragsrecht. Präsident und Vizepräsident der Hochschulrektorenkonferenz nehmen an den Sitzungen der Hochschulkonferenz mit beratender Stimme teil. Eine zentrale Funktion erfüllt die Hochschulrektorenkonferenz bei der Erstellung der nationalen strategischen Planung (Art. 35) und der Festlegung der kostenintensiven Bereiche (Art. 37). Dabei obliegt ihr auch, die Kontakte zum Wissenschafts- und Innovationsrat und zum nationalen Forschungsrat (SNF) wie auch zu den gesamtschweizerischen Organisationen der Hochschulangehörigen zu pflegen und deren Haltung bei ihrer Meinungsbildungs- und Entscheidungsfindung einzubeziehen (Art. 18 Abs. 3 und 4). Insgesamt geht aus diesen Bestimmungen die grosse Bedeutung hervor, welche der Hochschulrektorenkonferenz im künftigen koordinierten Hochschulraum Schweiz zukommt. An sich tritt sie als Gesamthochschulrektorenkonferenz auf. Wo es jedoch um spezifische Fragen der Universitäten, der Fachhochschulen und der Pädagogischen Hochschulen geht, kann sie sich in Kammern gliedern.

### **4. Abschnitt: Schweizerischer Wissenschafts- und Innovationsrat**

Der Schweizerische Wissenschafts- und Innovationsrat ist das zentrale und weisungsunabhängige Beratungsorgan der Hochschulkonferenz in Fragen der Bildung, Forschung und Innovation (Art. 19

und 20). Seine Aufgabe ist es, die in- und ausländischen Entwicklungen im Bereich von Wissenschaft und Innovation zu beobachten und zu beurteilen und gestützt darauf eigenständige Vorschläge für die künftige schweizerische Wissenschafts- und Innovationspolitik zu unterbreiten (Art. 20 Abs. 1). Zu diesem Zweck soll er aus 9-15 national und international anerkannten Persönlichkeiten bestehen, die über breite und herausragende Kenntnisse, Erfahrungen und Reputation im Bereich von Wissenschaft und Innovation verfügen und die in ihrer Meinungsbildung frei und ungebunden sind. Der Rat organisiert sich im Rahmen des von ihm zu erstellenden Organisationsreglements selbst und verfügt auch über ein eigenes Sekretariat (Art. 19 Abs. 5). Grundidee ist dabei eine möglichst hohe Autonomie in der Aufgabenerfüllung. Das bedeutet auch, dass er im Wesentlichen selbsttätig ist. Das schliesst nicht aus, dass ihm im Einzelfall die Hochschulkonferenz, der Bund oder die EDK besondere Aufträge erteilen kann (Art. 20 Abs. 3). Um seinen Stellungnahmen und Vorschlägen mehr Gewicht zu verschaffen, soll, in Anlehnung an ausländische Vorbilder, die Hochschulkonferenz verpflichtet werden, die Eingaben des Rates zur Kenntnis zu nehmen und sie in die Beratung der Konferenzgeschäfte einfließen zu lassen (Art. 20 Abs. 2). Darüber hinaus nimmt die Präsidentin oder der Präsident an den Sitzungen der Hochschulkonferenz mit beratender Stimme teil (Art. 10 lit. f).

### 5. Abschnitt: Schweizerischer Akkreditierungsrat und Schweizerische Akkreditierungsagentur

Als letztes Organ sind der Schweizerische Akkreditierungsrat und die Schweizerische Akkreditierungsagentur aufzuführen (Art. 21 und 22).

Die massgebenden internationalen Standards lauten dahin, dass der Akkreditierungsrat nicht nach politischen, sondern nach fachlichen Kriterien zusammengesetzt werden und auch eine ausländische Beteiligung aufweisen muss. Er soll den Hochschulbereich durch seine Zusammensetzung angemessen repräsentieren, aber insbesondere auch eine Vertretung von *Wirtschafts- und Arbeitswelt* sowie der *Studierenden* einschliessen (Abs. 1). Die *Wahl der Mitglieder* ist Sache der Hochschulkonferenz (Abs. 2). Von besonderer Wichtigkeit für die nationale und internationale *Glaubwürdigkeit* ist die *Unabhängigkeit von Weisungen jeglicher Art* (Abs. 4). Der Akkreditierungsrat ist das zuständige Organ für den Entscheid über Akkreditierungen (Abs. 3). Wie die anderen Organe verfügt der Akkreditierungsrat für sich und die Akkreditierungsagentur über ein eigenes Budget und führt eine eigene Rechnung (Abs. 7).

Für die *Vorbereitung der Akkreditierungsentscheide* verfügt der Akkreditierungsrat über die *Akkreditierungsagentur*, die im Hinblick auf ihre nach aussen gerichtete und dem internationalen Wettbewerb mindestens teilweise ausgesetzte Tätigkeit als rechtlich unselbständige Anstalt konzipiert werden soll (Art. 22 Abs. 1). Die Agentur ist aus Gründen der Unabhängigkeit des gesamten Akkreditierungsverfahrens nicht der Hochschulkonferenz, sondern dem Akkreditierungsrat unterstellt (Abs. 1). Das bedeutet, dass der Akkreditierungsrat *im Einzelfall Weisungen* erteilen kann. Er wird aber gut beraten sein, wenn er der Akkreditierungsagentur bei der Vorbereitung der Akkreditierungsgeschäfte einen *weiten Gestaltungsspielraum* belässt. Die Organisation der Akkreditierungsagentur wird in einem Reglement festzulegen sein, das der Genehmigung durch die Hochschulkonferenz bedarf (Abs. 4).

Die Akkreditierungsagentur soll nicht nur für Hochschulen in der Schweiz tätig sein dürfen, sondern im Rahmen freier Kapazitäten auch für *Hochschulen im Ausland* (Abs. 2). Diese Tätigkeit muss aber zu Vollkosten abgewickelt werden. Kostendeckung gilt als Grundsatz auch für die Haupttätigkeit im Inland (Art. 32 Abs. 1).

In einer Variante haben Rat und Agentur beide ein unabhängiges Sekretariat. Dies hätte den klaren Vorteil der beiderseitigen Unabhängigkeit. Die Variante wäre allerdings mit höheren Kosten verbunden, da der Akkreditierungsrat nicht nur ein Sekretariat benötigt, sondern auch über juristische und Kompetenz in Qualitätssicherung und Akkreditierung auf Sachbearbeiterebene verfügen müsste, was ihm in der Hauptvariante qua Agentur bereits zur Verfügung steht.

## 4. Kapitel: Qualitätssicherung und Akkreditierung

Die *Qualitätssicherung unter Einschluss der Qualitätsentwicklung* ist ein herausragendes Anliegen der neuen Bildungsverfassung. Sie ist auf Hochschulstufe bereits mit dem Universitätsförderungsgesetz und dem Fachhochschulgesetz eingeführt worden. Die Regelung im HFKG kann daran anknüpfen

## HFKG-Kommentar

(Art. 23-32). Indessen ist im Interesse der internationalen Akzeptanz die institutionelle Unabhängigkeit auszubauen. Das erfordert, dass Akkreditierungen vom Akkreditierungsrat ausgesprochen werden (Art. 21 Abs. 3). Heute werden im Universitätsbereich die Akkreditierungen von der Universitätskonferenz beschlossen, im Fachhochschulbereich (Art. 17a Fachhochschulgesetz) durch das Departement bzw. Programmakkreditierungen in begründeten Fällen auch durch anerkannte Akkreditierungsagenturen.

Zunächst werden die *Grundsätze der Qualitätssicherung*, welche wie erwähnt auch die Qualitätsentwicklung einschliessen, festgelegt (Art. 23). Vorweg soll gewährleistet sein, dass die Hochschulen in Lehre, Forschung und Dienstleistung *hochstehenden Anforderungen* (d.h. nationalen und internationalen Standards) entsprechen (Abs. 1). Die Qualitätssicherung soll in die *Verantwortung der Hochschulen selber* gelegt werden (Abs. 2). Diese müssen ein funktionierendes *Qualitätssicherungssystem* schaffen, das periodisch, auch ausserhalb der vorgesehenen Akkreditierungsverfahren, auf die Zweckerreichung überprüft wird (Abs. 3).

Zu unterscheiden sind die Akkreditierung der Hochschulen als solche (institutionelle Akkreditierung) und die Akkreditierung von Studienprogrammen (Programmakkreditierung). Die *institutionelle Akkreditierung* ist *Voraussetzung für die Programmakkreditierung* (Art. 24 Abs. 2). Diese Konzeption verhindert, dass irgendwelche Anbieter von Programmen, die sich an Hochschulabsolventinnen und Hochschulabsolventen richten, eine Programmakkreditierung beantragen können. Die institutionelle Akkreditierung ist der zentrale Vorgang. Sie ist auch notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für Bundesbeiträge (Art. 42 Abs. 1 lit. a). Über die Beitragsberechtigung wird separat, von den zuständigen Organen, entschieden. Es gibt aufgrund der Akkreditierung keine Rechtsansprüche auf Gewährung von Beiträgen.

Mit der institutionellen Akkreditierung soll eine Hochschule oder eine Hochschulinstitution das *Recht* erhalten, sich als „Universität“ oder „Fachhochschule“ oder mit Verbindungen damit zu bezeichnen (Art. 25). Dieses *Bezeichnungsrecht* wird mit dem Verbot für andere Institutionen zur entsprechenden Bezeichnung verbunden (Art. 60). Damit erhält die *institutionelle Akkreditierung eine besondere Qualität* und ist geeignet, einen entsprechenden Ruf zu begründen und Goodwill zu schaffen. Die institutionelle Akkreditierung schafft demnach einen wirtschaftlich messbaren Wert, vergleichbar dem Wert einer registrierten Marke. Wer nicht akkreditiert ist, wird sich nach Inkrafttreten des HFKG nicht mehr Universität oder Fachhochschule, wohl aber Hochschule, Akademie etc. nennen können; das gilt auch für private Anbieter. Unter diesen Umständen wird die durch die *Wirtschaftsfreiheit* geschützte Freiheit der erwerbswirtschaftlichen Betätigung, welche auch das Anbieten von Bildungsleistungen im Hochschulbereich einschliesst, nicht in unverhältnismässiger Weise beschränkt.

Das HFKG soll Anforderungen an die institutionelle Akkreditierung und an die Programmakkreditierung festlegen, die dann in Richtlinien der Hochschulkonferenz zu konkretisieren sind (Art. 26 und 27).

Für die *institutionelle Akkreditierung* sind vor allem *systemische Anforderungen* oder *Prozessanforderungen* zu erfüllen, wie namentlich der Nachweis eines Qualitätssicherungssystems, das für eine Reihe von Anforderungen Gewähr bietet. Dazu zählt nicht nur eine hohe Qualität von Lehre und Forschung, sondern insbesondere auch eine leistungsfähige Hochschulorganisation und -leitung (Art. 26 Abs. 1 lit. a). Weiter wird in diesem Zusammenhang festgelegt, dass Universitäten und Pädagogische Hochschulen prinzipiell auf einer gymnasialen Maturität und die Fachhochschulen prinzipiell auf einer Berufsmaturität aufbauen (Art. 26 Abs. 1 lit. b). Daneben können andere Ausweise als gleichwertig anerkannt werden. Während von Inhaberinnen und Inhabern einer Berufsmaturität für die Zulassung zu universitären Hochschulen eine Ergänzungsprüfung verlangt wird, müssen Inhaberinnen und Inhaber einer gymnasialen Maturität für die Zulassung an die Fachhochschulen eine angemessene Tätigkeit in der Arbeitswelt nachweisen. Dabei wird grundsätzlich eine mindestens einjährige Arbeitswelterfahrung in einem dem Fachbereich verwandten Berufsfeld verlangt, welche den in den entsprechenden Bildungsverordnungen enthaltenen Zielen und Anforderungen in der beruflichen Praxis entspricht. Bildungseinrichtungen, die sich als Universität oder Fachhochschule akkreditieren lassen wollen, müssen mehr als eine einzige Disziplin pflegen. Vorausgesetzt wird eine *Mehrheit von Disziplinen* oder Fachbereichen (Art. 26 Abs. 1 lit. c). Damit sind mindestens zwei Disziplinen gemeint.

## HFKG-Kommentar

Weiter müssen Hochschulen oder Hochschulinstitutionen und ihre Träger Gewähr dafür bieten, dass sie *auf Dauer betrieben werden können* (Art. 26 Abs. 1 lit. d). Diese Anforderung dient vor allem dem *Schutz der Studierenden*. Es soll verhindert werden, dass Bildungseinrichtungen auftreten, die Versuchscharakter haben und keine hinreichenden finanziellen Mittel für die Durchführung von Studienprogrammen verfügen.

Die *Programmakkreditierung* kann sich im Wesentlichen auf die Prüfung der Qualität der Studienangebote beschränken (Art. 27).

Das *Akkreditierungsverfahren* soll nicht im HFKG selber geregelt werden. Vielmehr soll diese Regelung im Interesse der Flexibilität und der Möglichkeit der Anpassung an die internationale Entwicklung der Hochschulkonferenz übertragen werden. Die Konferenz soll dabei internationale Anforderungen beachten. Was die Zuständigkeit zur Antragstellung für Akkreditierungen betrifft, kann auf die Ausführungen im Begleitbericht (Ziff. 4) verwiesen werden.

Das HFKG muss mit Bezug auf das Akkreditierungsverfahren immerhin den *Entscheid* (Art. 29), die *Dauer der Akkreditierung* und die *Erfüllung von Auflagen* (Art. 30), die *Erneuerung der Akkreditierung* (Art. 31) sowie die *Gebühren* (Art. 32) regeln. Was die *Maximaldauer* der Akkreditierung betrifft, so muss sich die Schweiz an internationale Standards halten. Es wird daher ein Rahmen von sechs bis acht Jahren gesetzt (Art. 30 Abs. 1). Damit sind für beide Akkreditierungsarten gängige Maximaldauern möglich.

Eine akkreditierte Bildungseinrichtung muss sich *vor Ablauf der Akkreditierung um die Erneuerung bemühen* und sich so erneut der Qualitätsprüfung unterziehen. Falls die Anforderungen nicht (mehr) erfüllt sind, können Auflagen formuliert werden. Sind die Qualitätsanforderungen auf Dauer nicht (mehr) erfüllt, so ist die Erneuerung zu verweigern. Mit Verwaltungsmassnahmen wird dafür gesorgt, dass bei Qualitätsproblemen während der Dauer der Akkreditierung Massnahmen getroffen werden können (Art. 61).

## 5. Kapitel: Strategische Planung und Aufgabenteilung

Art. 33 hält die *übergeordneten Ziele* der strategische Planung und Aufgabenteilung (lit. a-c) sowie die *Vorgehensprinzipien* (lit. d und e) fest. Die strategische Planung für das Gesamtsystem ist dabei von jener der einzelnen Institution klar zu trennen. Sie greift nicht in die Geschäfte der einzelnen Hochschulen ein, gibt aber einen Rahmen für gesamtschweizerische Entwicklungsprozesse und den Finanzrahmen auf schweizerischer Ebene vor.

Die Beachtung der politischen und der akademischen Zuständigkeiten und die Rücksichtnahme auf die Autonomie der Hochschulen bedeuten ferner, dass die nationale strategische Planung und die Aufgabenteilung auf den Entwicklungsstrategien der einzelnen Hochschulen aufbauen d.h. eine *bottom-up*-Perspektive einbeziehen müssen. Gleichzeitig braucht es gewisse *top-down*-Vorgaben, zum einen im finanziellen Bereich, zum anderen im Sinne von gesamtsystemischen Zielvorgaben. Strategische Planung und Aufgabenteilung sind deshalb in einem kontinuierlichen Dialog und in einem iterativen Prozess zwischen den verschiedenen Ebenen, den einzelnen Hochschulen, der Rektorenkonferenz und der Hochschulkonferenz, zu erarbeiten.

Art. 34 verpflichtet die Hochschulen und die beitragsberechtigten Hochschulinstitutionen, im Rahmen der Bestimmungen ihres Trägers mehrjährige Entwicklungs- und Finanzpläne zu erarbeiten. Darin legen die Hochschulen ihre Entwicklungsstrategie fest und leiten den entsprechenden Finanzbedarf ab. Sie berücksichtigen dabei namentlich die Beschlüsse der Hochschulkonferenz zur nationalen strategischen Planung und zur Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen nach Art. 9 Abs. 3 lit. a. Die Planungsvorgaben der Hochschulkonferenz werden in Zusammenarbeit mit der Rektorenkonferenz erarbeitet und definiert.

Die Hochschulrektorenkonferenz verfügt über eine umfassende Sachkompetenz und ist daher in besonderer Weise geeignet, die Situation und die Entwicklung der Hochschullandschaft zu analysieren und in Kenntnis der Planungen der Hochschulen und Hochschulinstitutionen sowie der Beschlüsse der Hochschulkonferenz einen *Vorschlag für eine nationale Aufgaben- und Finanzplanung für den Hochschulbereich* zu machen (Art. 35). Bei der nationalen Aufgaben- und Finanzplanung geht es im

Wesentlichen um die Festlegung und Fortentwicklung günstiger Rahmenbedingungen für erfolgreiche Hochschulen im Gesamtsystem (z.B. angemessene Betreuungsverhältnisse, Grundfinanzierung der Lehre und Forschung, Weiterentwicklung der Lehre, Zusammenarbeit und Aufgabenteilung unter den Hochschulen) – dies unter Beachtung der finanziellen Möglichkeiten von Bund und Kantonen.

Die Hochschulkonferenz (als Hochschulrat) verabschiedet die nationale strategische Planung für den Hochschulbereich (Art. 36). Damit legen der Bund und die Kantone die strategischen Ziele für den gesamten Hochschulbereich fest, und sie schlagen die Mittel vor, die es zur Erreichung dieser Ziele braucht. Es kann angenommen werden, dass die strategische Planung des Hochschulsystems auf einen grösseren Zeitraum als die vierjährigen Beitragsperioden hin angelegt ist, insbesondere was die Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen betrifft. Deshalb wird die Hochschulkonferenz Prioritäten pro Planungsperiode festsetzen und den entsprechenden Mittelbedarf feststellen. Die gemeinsame strategische Planung im Rahmen der Hochschulkonferenz bildet namentlich die Grundlage für die BFI-Botschaft, ebenso für die Festlegung der Beiträge im Rahmen des interkantonalen Lastenausgleiches durch die Vereinbarungskantone. Im Hinblick auf die Verteilung der BFI-Kredite ist eine Gesamtsicht – unter Einbezug der Forschungsmittel – erforderlich. Der Hochschulkonferenz obliegt es, die nationale strategische Aufgaben- und Finanzplanung der Hochschulrektorenkonferenz mit weiteren Massnahmen zum Erhalt, zur Stärkung oder zum Aufbau von Fachbereichen und Disziplinen, die im gesamtschweizerischen Interesse liegen, zu ergänzen (vgl. auch Art. 36 Abs. 3).

Der Gesetzesentwurf geht davon aus, dass Koordination und Zusammenarbeit unter den Hochschulen primär durch die betroffenen Hochschulen selbst und die Rektorenkonferenz wahrgenommen werden. Die nationale Aufgaben- und Finanzplanung schafft dafür entsprechende Anreize. Bezüglich der besonders *kostenintensiven Bereiche* (Art. 37) kann die Hochschulkonferenz *eine für alle Beteiligten verbindliche Aufgabenteilung* beschliessen. Abs. 3 und Abs. 4 legen die Sanktionen fest, falls ein Träger diesen Beschlüssen nicht nachkommt. Es bleibt dem Träger an sich unbenommen, die betroffenen Bereiche weiterzuführen, aber es kann davon ausgegangen werden, dass der ganze oder teilweise Wegfall der Bundessubventionen und der interkantonalen Beiträge ihre Wirkungen auf den Träger nicht verfehlen werden. Im Begleitbericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates vom 23. Juni 2005 zum Bildungsrahmenartikel werden als Beispiele für kostenintensive Bereiche namentlich Medizin, Hochtechnologie und Spitzenforschung genannt. Es wird aber bewusst darauf verzichtet, die kostenintensiven Bereiche im Gesetz zu nennen, nicht zuletzt auch deshalb, weil sich diese im zeitlichen Verlauf ändern können und es sich je nach Entwicklung um andere Bereiche handeln kann. In einem ersten Schritt wird es darum gehen, verbindliche Kriterien für die Festlegung dieser Bereiche zu erarbeiten. Dabei gilt es den Zusammenhang mit der Verfassung zu beachten: Die Kostenintensivität ist in Bezug auf den gesamten Hochschulbereich zu beurteilen. Eine Konzentration muss Kosteneinsparungen z.B. pro Studierenden bringen, aber gleichzeitig eine hohe Qualität von Lehre und Forschung sicherstellen. Zur Optimierung der Mittel ist allenfalls auch eine Reorganisation von Bereichen mit wenigen Studierenden ins Auge zu fassen. Gerade in den Geisteswissenschaften, aber nicht nur dort, ist jedoch eine gewisse Breite des Angebotes für eine hohe Qualität der Ausbildung unerlässlich, auch wenn die Zahl der Studierenden nicht in jedem Fall genügend gross ist. Es darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass die „kleinen Fächer“ oft international Herausragendes leisten. Zudem ist auch hier zu prüfen, ob diese Bereiche kostenintensiv in Bezug auf den gesamten Hochschulbereich sind.

## 6. Kapitel: Finanzierung

### 1. Abschnitt : Grundsätze

Art. 38 nennt jene Finanzierungsgrundsätze, die sicherstellen, dass Bund und Kantone ihre Beiträge auf der Basis eines Ziel führenden und effektiven Mitteleinsatzes sowie eines effizienten und schonenden Umganges mit den verfügbaren Ressourcen ausrichten.

Mit der Einführung eines zwischen Bund und Kantonen abgestimmten Prozesses zur Ermittlung des Finanzbedarfs sollen die Planungssicherheit für Bund, Kantone, Träger und Hochschulen sowie die Legitimation des öffentlichen Mitteleinsatzes verbessert werden.

### 2. Abschnitt : Ermittlung des Finanzbedarfes

Das Finanzierungskonzept enthält als wichtige Elemente *die gemeinsame Ermittlung* des Gesamtbedarfs an öffentlichen Mitteln für die Hochschulen und Hochschulinstitutionen pro Planungsperiode und in Relation zur nationalen strategischen Planung durch Bund und Kantone (im Rahmen der Hochschulkonferenz; Art. 39) und die generelle *Einführung von Referenzkosten*.

Mit der leistungsbezogenen Grundfinanzierung der Lehre auf der Basis von Referenzkosten sollen die Kosten einer guten Lehre, die immer auch einen Anteil Forschung umfasst, besser auf die zu leistenden Aufgaben abgestimmt werden. Gleichzeitig soll die Transparenz erhöht werden. Die Referenzkosten sind zudem ein wichtiges Mittel zur Kontrolle der Kostenentwicklung. Sie gewährleisten den Finanzierern, dass sie einen vertretbaren Preis für die aktuellen Hochschulangebote im Lehrbereich bezahlen. Selbstverständlich sind die Träger frei, ihren Hochschulen zusätzliche Mittel im Hinblick auf die Profilbildung der Institution in Lehre und Forschung zur Verfügung zu stellen. Es wird zudem davon ausgegangen, dass sich alle Hochschulen um angemessene Drittmittel bemühen.

Art. 41 enthält die grundlegenden Elemente für die Festlegung der Referenzkosten. Die Definition der Referenzkosten, insbesondere der Standardisierungsfaktoren, erfolgt vor dem Hintergrund der Strategischen Planung, ihren Gewichtungen und den finanziellen Planungsvorgaben. Für die Universitäten und Fachhochschulen sollen die gleichen Prinzipien zur Anwendung gelangen. Angesichts der unterschiedlichen Zielsetzungen und der teilweise unterschiedlichen Bedürfnisse der beiden Hochschultypen und der einzelnen Fachbereiche können aber die verschiedenen Elemente unterschiedlich gewichtet werden, dies gilt etwa für den Anteil Forschung, der bei den universitären Hochschulen höher ist als bei den Fachhochschulen. Auch bezüglich der Lehrformen und der Betreuungsintensität gibt es zwischen den Hochschultypen und den einzelnen Fachbereichen unterschiedliche Bedürfnisse, denen bei der Festlegung der Referenzkosten Rechnung zu tragen ist. Die Lehrformen sind an Fachhochschulen aufgrund der Praxisorientierung in manchen Fachbereichen betreuungsintensiver, umgekehrt gibt es bei den Universitäten in gewissen Disziplinen einen erheblichen Nachholbedarf bei der Verbesserung der Betreuungsverhältnisse. Diesen Unterschieden soll Rechnung getragen werden. Für weitere Einzelheiten sei auf die Simulationsrechnungen im Bericht über die finanziellen Grundsätze und Auswirkungen des Gesetzesentwurfs verwiesen.

## 7. Kapitel: Bundesbeiträge

### 1. Abschnitt: Beitragsberechtigung

Dieser Abschnitt schafft die rechtlichen Grundlagen für die Finanzhilfen an Hochschulen und Hochschulinstitutionen der Kantone. Art. 42 nennt die Bedingungen einer beitragsrechtlichen Anerkennung, die die Voraussetzung für den Erhalt von Bundesbeiträgen bilden. Die institutionelle Akkreditierung ist dabei eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung. Die lit. b und c von Art. 42 Abs. 1 definieren zusätzliche Anforderungen für eine beitragsrechtliche Anerkennung. Angesichts der herrschenden Hochschuldichte in der Schweiz ist die Anerkennung neuer beitragsberechtigter Institutionen besonders sorgfältig zu prüfen. Eine wesentliche Voraussetzung dabei ist, dass solche neue Einrichtungen zur Optimierung des gesamten Hochschulbereiches beitragen (Art. 42 Abs. 1 lit. c).

Hochschulen und Hochschulinstitutionen müssen, damit sie als beitragsberechtigt anerkannt werden können, öffentliche Bildungsleistungen anbieten (Art. 42 Abs. 2 lit. b).

Die von der Schweiz im Rahmen des GATS eingegangenen Verpflichtungen im Bildungsbereich gelten für *private Bildungsdienstleistungen*. Eine klare Unterscheidung zwischen *privaten* und *öffentlichen* Bildungsdienstleistungen ist deshalb entscheidend. Eine Arbeitsgruppe „GATS und Bildung“ hat drei Kriterien aufgestellt, die kumulativ (soweit anwendbar) erfüllt sein müssen, damit eine Bildungsdienstleistung als *öffentlich* einzustufen ist. Diese drei Kriterien wurden einerseits vom Bund und andererseits von der EDK verabschiedet und in Form einer Kommunikation der WTO mitgeteilt. Die offizielle Verlautbarung definiert diese drei Kriterien wie folgt:

- Die angebotene Dienstleistung entspricht einem *öffentlichen Bedürfnis*. Dieses Bedürfnis deckt sich nicht mit der traditionellen „Polizeiklausel“. Es entspricht vielmehr dem politischen Willen des Staates in Bezug auf die Umsetzung der Ziele, die sich dieser im Bereich der Bildung gesetzt hat.

## HFKG-Kommentar

Noch besser verständlich wird die Bedeutung dieses Begriffs, wenn man sich folgende Frage stellt: Müsste der Staat eine derartige Bildungsdienstleistung einführen, wenn sie nicht bereits durch eine (öffentliche oder private) Institution angeboten würde?

- Die angebotene Dienstleistung entspricht der Erfüllung eines *öffentlichen Auftrags*. Dies bedeutet, dass der Auftrag im Gesetz festgelegt ist (Gesetzesgrundlage) und der Bildungspolitik des Kantons oder des Bundes entspricht. In diesem Sinn ist eine Bewilligung zur Eröffnung einer «Schule» und zur Bereitstellung eines Lehrangebots nicht ausreichend.
- Der Abschluss und/oder das Curriculum werden vom Staat im Rahmen seiner *Bildungspolitik* vorgegeben. Dies bedeutet, dass der von der Institution vergebene Abschluss und/oder das angebotene Curriculum im Einklang mit der Bildungspolitik des Kantons oder des Bundes stehen (Bologna-Reform, System der eidgenössischen Maturitäten usw.). Sie werden direkt vom Staat selbst (Kanton oder Bund) oder von einer Einrichtung vorgegeben, die dazu ermächtigt wurde (zum Beispiel eine kantonale Universität).

Wie bereits heute entscheidet der Bundesrat über die Beitragsberechtigung. Er muss aber vorgängig die Hochschulkonferenz anhören und wird allenfalls den Sitzkanton einer Institution, sofern der betreffende Kanton nicht Antragsteller ist, konsultieren (Art. 43).

### 2. Abschnitt : Beitragsarten und Finanzierung

Art. 44 enthält eine Übersicht über die Beitragsarten: Grundbeiträge, Bauinvestitionsbeiträge und projektgebundene Beiträge.

Es besteht Einverständnis zwischen Bund und Kantonen, dass die Finanzierung der Pädagogischen Hochschulen grundsätzlich Sache der Kantone ist und bleiben muss. Zur *Förderung der Zusammenarbeit unter allen Hochschulen des Landes* sollen aber sowohl die Pädagogischen Hochschulen wie die Eidgenössischen Technischen Hochschulen und die übrigen Hochschulen und Hochschulinstitutionen des Bundes in den Genuss von projektgebundenen Beiträgen kommen können. Allerdings bleibt die Zusammenarbeit mit Pädagogischen Hochschulen auf typenübergreifende Projekte beschränkt.

Derselbe Artikel ermöglicht ferner die Bundesbeteiligung (maximal 50 Prozent) an gemeinsamen Infrastruktureinrichtungen der Hochschulen und Hochschulinstitutionen. Gedacht ist hier etwa an gemeinsame elektronische Kommunikationsnetze für die Hochschulen oder Vorhaben im Bibliotheksbereich, die im Interesse der Kostenersparnis und der Effizienz von allen Hochschulen gemeinsam betrieben werden müssen.

Gemäss Art. 19 des geltenden Fachhochschulgesetzes trägt der Bund einen Drittel der anrechenbaren Investitions- und Betriebskosten der Fachhochschulen in Form von Abgeltungen. Die beitragsberechtigten universitären Hochschulen und Hochschulinstitutionen erhalten heute vom Bund eine Unterstützung in Form von Finanzhilfen, deren Höhe aber gesetzlich nicht festgelegt ist. Der Gesetzesentwurf sieht für beide Hochschultypen *einheitlich Finanzhilfen* vor. Ein zentrales Anliegen ist dabei eine hohe Verlässlichkeit der Mittel, die der Bund zur Finanzierung der Hochschulen bereitstellt. Art. 45 will deshalb mittels fixen Beitragssätzen eine möglichst hohe Verbindlichkeit der Finanzbeschlüsse für die Grundbeiträge an die Hochschulen sicherstellen. Art. 45 legt fest, dass die Zahlungsrahmen so bemessen sein müssen, dass die entsprechenden jährlichen Zahlungskredite die Beitragssätze (Art. 47) gewährleisten. Nach diesen Bestimmungen besteht ein Rechtsanspruch, der gegebenenfalls auch einklagbar ist, auf eine bestimmte Höhe eines Bundesbeitrages gemessen am Gesamtbetrag der Referenzkosten. Der Bund erwartet vor diesem Hintergrund, dass sich die Kantone über das Konkordat verpflichten, die Höhe der interkantonalen Finanzierung (IUV und FHV) ebenfalls anhand der von der Hochschulkonferenz festgelegten Referenzkosten festzulegen.

### 3. Abschnitt : Grundbeiträge

Die neue Hochschulverfassung beruht auf dem Prinzip einer durch Bund und Kantone gemeinsam vorzunehmenden materiellen Gesamtsteuerung des schweizerischen Hochschulwesens. Daraus ergibt sich, dass der Bund auch in finanzieller Hinsicht ein verlässlicher Partner der Kantone sein muss. Die verbindliche Festlegung des finanziellen Engagements des Bundes bei den Grundbeiträgen in Artikel 45 dient der glaubwürdigen Umsetzung des in Artikel 61a und 63a der Bundesverfassung fest-

## HFKG-Kommentar

gehaltenen Grundsatzes, dass Bund und Kantone gemeinsam für die hohe Qualität des Bildungsraumes Schweiz und des Hochschulwesens im Besonderen sorgen.

Nach Art. 47 sollen die Grundbeiträge bei den kantonalen Universitäten 20 Prozent und bei den Fachhochschulen 30 Prozent des Gesamtbetrages der Referenzkosten betragen; die Prozentsätze sind beispielhaft zu verstehen und können noch abgeändert werden. Erklärtes Ziel ist es, im Augenblick des Übergangs sowohl Kostenneutralität als auch Finanzierungssicherheit sicherzustellen.

Da der durch die eidgenössischen Räte zu bewilligende Gesamtbetrag nach Art. 48 vorwiegend leistungsorientiert vergeben wird, kann es bei den einzelnen Hochschulen zu Abweichungen von diesen Prozentsätzen kommen. Der Rechtsanspruch der einzelnen Institution würde allenfalls auf jenen Betrag bestehen, der der einzelnen Hochschule nach Anwendung von Art. 48 zusteht, sofern der Gesamtbetrag der Referenzkosten, die im Art. 47 erwähnten Prozentsätze beträgt.

Um dem Erfordernis der Gleichbehandlung gerecht zu werden, muss bei der Festlegung der Beitragsätze bei den Grundbeiträgen für die beiden Hochschultypen die Tatsache berücksichtigt werden, dass die universitären Hochschulen auch in Zukunft wesentlich höhere Mittel über die Forschungsförderung erhalten werden als die Fachhochschulen. Heute trägt der Bund – wie oben erwähnt – bei den Fachhochschulen einen Drittel der Betriebskosten, während die Grundbeiträge bei den kantonalen Universitäten zwischen 17 und 18 Prozent der gesamten Betriebsaufwendungen ausmachen. Die kantonalen Universitäten erhalten aber wesentlich höhere Mittel über die vom Bund finanzierten Forschungsförderungsinstitutionen (Schweizerischer Nationalfonds, KTI, EU-Programme) als die Fachhochschulen. Unter Einbezug dieser Forschungsmittel beträgt die Bundesunterstützung bei den kantonalen Universitäten heute insgesamt rund 25 Prozent, während die Bundessubvention bei den Betriebsbeiträgen der Fachhochschulen ab 2008 bei rund 28 Prozent liegt.

Bei den Grundbeiträgen sind getrennte Zahlungsrahmen für universitäre Hochschulen und Fachhochschulen vorgesehen. Dadurch kann den Besonderheiten der beiden Hochschultypen Rechnung getragen und vermieden werden, dass die mit dem Gesetz bezweckte Koordination und Kooperation im Rahmen der Hochschullandschaft Schweiz einseitig zulasten einer der beiden Hochschultypen geht. Auf längere Sicht ist eine Zusammenlegung der Kredite durchaus möglich.

### **Art. 48 Bemessung**

Bei den Fachhochschulen wurden die Grundbeiträge bisher aufgrund einer Studierendenpauschale und eines Forschungsbeitrags (berechnet nach Anzahl Dozierende in Lehre und Forschung und Anteil Drittmittel) ausgerichtet, bei den Universitäten erfolgte die Zumessung der zur Verfügung stehenden Grundbeiträge an die beitragsberechtigten Institutionen nach Anzahl der Studierenden (70 Prozent) und nach Leistungen in der Forschung (30 Prozent).

In Zukunft soll die *Unterstützung der Fachhochschulen und der kantonalen Universitäten* über Grundbeiträge nach den *gleichen leistungsbezogenen und wettbewerbsorientierten Prinzipien* erfolgen. Dabei wird aber bei der Festlegung der Bemessungskriterien den Besonderheiten von Universitäten und Fachhochschulen sowie der Fachbereiche Rechnung zu tragen sein (Art. 48 Abs. 6).

Die Leistungen der Hochschulen *im Bereiche der Lehre* werden durch einen Beitrag pro Studierenden (Per-capita-Beitrag) unterstützt (Art. 48 Abs. 2). Um sicherzustellen, dass für die Konkordatsbeiträge und die Bundesbeiträge die gleichen Berechnungsgrundlagen zur Anwendung gelangen, wird die Hochschulkonferenz die massgeblichen Beitragskategorien nach Disziplinen sowie den maximalen Studienumfang festlegen (Art. 8 Abs. 2 lit. d). Anstelle von Regelstudienzeiten werden zur Bestimmung des subventionsberechtigten Studienumfanges in Zukunft grundsätzlich ECTS-Kreditpunkte herangezogen. Ferner kann statt auf die Studierendenzahl auf die Zahl der vergebenen ECTS-Punkte oder die Zahl der Abschlüsse (oder auf eine Kombination aller dieser Kriterien) abgestellt werden. Es wird darauf zu achten sein, nicht falsche Anreize zu schaffen; dies könnte der Fall sein, wenn man ausschliesslich die Abschlüsse heranzieht. Die Wahl der Kriterien wird von den angestrebten Zielen, nicht zuletzt aber auch davon abhängen, welche Daten wann und mit welcher Verlässlichkeit zur Verfügung stehen.



## HFKG-Kommentar

Für die *Bemessung der Forschungsleistungen* werden grundsätzlich diejenigen Mittel herangezogen, welche die Hochschulen vom Schweizerischen Nationalfonds, der KTI, aus den EU-Krediten sowie von privater Seite erhalten (Art. 48 Abs. 3). Alle diese Mittel werden im Wettbewerb vergeben. Es handelt sich um Grössen, welche sich auf Leistungen beziehen, die vorgängig über andere Verfahren (*Peer Review*) qualitativ bereits beurteilt wurden.

Wie die vorhandenen Mittel zwischen Lehre und Forschung aufzuteilen sind, bleibt noch zu bestimmen. Das Verhältnis kann bei den Universitäten und Fachhochschulen unterschiedlich sein. Bei den Grundbeiträgen für die Universitäten war das Verhältnis bisher 70 (Lehre) zu 30 (Forschung) Prozent.

Eine weitere Bemessungsgrösse stellt die Zahl der ausländischen Studierenden dar. Höchstens 10 Prozent des jährlichen Gesamtbetrages können den Hochschulen als Entschädigung für die Ausbildung dieser Gruppe von Studierenden, die durch die Konkordatsbeiträge nicht erfasst werden, ausgerichtet werden (Art. 48 Abs. 4). Auch hier können je nach Bedarf die Prozentsätze bei den Universitäten und Fachhochschulen unterschiedlich sein.

Es ist vorgesehen, dass nach Konsultation der Hochschulkonferenz noch weitere relevante Leistungselemente herangezogen werden können (Art. 48 Abs. 1). Dies ist beispielsweise für die Fachhochschulen im Kunstbereich zu prüfen, da die eingeworbenen Forschungsmittel für die Bemessung der Leistungen dieser Einrichtungen wenig hilfreich sind.

*Kohäsionsbeiträge* (Art. 67): Um den Übergang zum neuen Finanzierungssystem zu erleichtern, ist vorgesehen, dass bis zu 6 Prozent der für die Ausrichtung der Grundbeiträge zur Verfügung stehenden Mittel eingesetzt werden können, um jene Hochschulen und ihre Träger gezielt zu unterstützen, die sich durch den Systemwechsel mit besonders grossen Schwierigkeiten konfrontiert sehen. Diese Bestimmung wird es auch erlauben, rasch auf unerwünschte, heute nicht voraussehbare Effekte zu reagieren, und gewährt den Beteiligten den notwendigen Spielraum, aber auch jene minimale finanzielle Stabilität, die notwendig ist, um die notwendigen Anpassungen ohne allzu grosse Verwerfungen vorzunehmen. Abs. 2 stellt sicher, dass die Kohäsionsbeiträge degressiv – beispielsweise jährlich zehn Prozent weniger vom Ausgangswert – ausgestaltet werden, und damit einen allenfalls notwendigen Strukturwandel nicht behindern. Sie werden auf acht Jahre beschränkt.

### 4. Abschnitt : Bauinvestitionsbeiträge

Gemäss geltendem Fachhochschulgesetz trägt der Bund einen Drittel der anrechenbaren Investitionskosten der Fachhochschulen. Anspruch auf Investitionsbeiträge begründet dabei ein Bauvorhaben, das 300 000 Franken übersteigt. Auf Grund des Universitätsförderungsgesetzes gewährt der Bund heute den kantonalen universitären Hochschulen Beiträge an Bauinvestitionen, wenn die Kosten im Einzelfall höher als 3 Millionen Franken liegen, und an die Beschaffung von wissenschaftlichen Apparaten und Informatikmitteln, wenn die Kosten im Einzelfall 300 000 Franken übersteigen.

Die Investitionsbeiträge sollen in verwesentlicher Form weitergeführt werden. Im Sinne einer Rationalisierung werden sie auf den Erwerb, die Erstellung oder die Umgestaltung von Bauten beschränkt, wenn das Vorhaben im Einzelfall Kosten von mehr als fünf Millionen Franken auslöst (Art. 52 lit. a).

Die qualitativ hoch stehende Infrastruktur ist ein international wichtiger kompetitiver Vorteil unserer Hochschulen, den es zu erhalten gilt. Da Voraussetzung für die Gewährung von Bauinvestitionsbeiträgen die Beachtung der Arbeitsteilung und Zusammenarbeit unter den Hochschulen ist (Art. 52 lit. c), üben sie auch eine wichtige Steuerungsfunktion aus. Beide Bestimmungen zusammen sorgen dafür, dass nur noch strategisch bedeutende Projekte unterstützt werden, die ohne Bundessubvention nicht gebaut würden.

Die übrigen Bestimmungen entsprechen bisherigem Recht.

### 5. Abschnitt: Projektgebundene Beiträge

Die Projektgebundenen Beiträge sind ein zentrales Instrument für die Wahrnehmung von strategischen Aufgaben, d.h. zur Steuerung des Hochschulbereiches, zur Förderung der Zusammenarbeit unter den Hochschulen und zur Gestaltung bzw. zur Strukturbereinigung des schweizerischen Hochschul- und Forschungsraumes. Mit diesen Beiträgen sollen deshalb die Zielsetzungen der strategi-

schen Planung umgesetzt werden durch gezielte Beiträge an Innovations- und Kooperationsvorhaben unter den Hochschulen, soweit diese Projekte einem spezifischen Interesse einer gesamtschweizerischen Hochschulpolitik dienen. Art. 56 Abs. 2 umschreibt die näheren Anforderungen an solche Vorhaben.

## 8. Kapitel: Bezeichnungs- und Titelschutz, Sanktionen und Rechtsschutz

Der Entwurf des HFKG sieht *keinen umfassenden Titelschutz* vor. Es ist vielmehr Sache der Rechtsgrundlagen der einzelnen Hochschule, deren Titel zu schützen. Die *kantonalen Universitätsgesetze* enthalten heute entsprechende *Schutzbestimmungen* (Art. 59 Abs. 2). Da das Fachhochschulgesetz einen Titelschutz enthält (Art. 22 Abs. 1), soll der Schutz für die bisherigen Titelinhaber in einer Übergangsbestimmung weitergeführt werden (Art. 70).

Von Bundesrechts wegen sollen die *Bezeichnungen „Universität“ und „Fachhochschule“* sowie Verbindungen damit *geschützt* werden. Der Schutz der ETH-Titel ist in Art. 38 ETH-Gesetz geregelt; daran wird im vorliegenden Entwurf nichts geändert. Private Bildungseinrichtungen sollen sich ohne institutionelle Akkreditierung zwar als Akademie, Institut etc. bezeichnen dürfen, hingegen nicht als Universität oder Fachhochschule. Ein solcher Schutz drängt sich auf, nachdem in den letzten Jahren vermehrt zweifelhafte Institutionen in der Schweiz als Universitäten aufgetreten sind und den *guten Ruf des Hochschulplatzes Schweiz gefährden*.

Die *Verletzung des Bezeichnungsschutzes* wird unter *strafrechtlichen Schutz* gestellt. Im Widerhandlungsfall sollen Bussen ausgesprochen werden können. Damit die Strafandrohung Wirkung erzielt, wird eine Busse bis zu 200'000 Franken bei Vorsatz und 100'000 Franken bei Fahrlässigkeit vorgesehen (Art. 60).

Sodann werden die *Verwaltungssanktionen* für den Fall ungenügender Qualitätssicherung geregelt. Vorgesehen sind Massnahmen, die von der *Mahnung* als mildeste Massnahme bis zum *Entzug der Akkreditierung* als der schärfsten Massnahme reichen. Es versteht sich von selbst, dass der Entzug einer Akkreditierung nur als ultima ratio in Frage kommt, weil dieser die Weiterführung einer Bildungseinrichtung wohl verunmöglichen wird. Subventionsrechtliche Massnahmen (Kürzungen etc.) müssen von den Subventionsbehörden getroffen werden. Im Konkordat ist eine entsprechende Pflicht zulasten der kantonalen Behörden vorzusehen (Art. 61).

Der *Rechtsschutz* soll beim *Bundesverwaltungsgericht* konzentriert werden (Art. 62). Es erscheint als wenig sinnvoll, für einen Teil der Streitfälle, nämlich für Streitigkeiten aus der Zusammenarbeitsvereinbarung und deren Ausführungsbestimmungen, eine Schiedskommission vorzusehen, auch wenn damit dem kooperativen Föderalismus institutionell besser Rechnung getragen werden könnte. Demnach sollen Verfügungen, die aufgrund des HFKG und der Zusammenarbeitsvereinbarung sowie der Ausführungsbestimmungen getroffen werden, beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden können (Abs. 1). Der *Weiterzug an das Bundesgericht* richtet sich nach dem Bestimmungen des Bundesgerichtsgesetzes (Abs. 2).

## 9. Kapitel: Kompetenz zum Abschluss internationaler Verträge

Das neunte Kapitel bzw. Art. 63 folgt bisherigen Traditionen und Gepflogenheiten in diesem Zusammenhang und wurde angelehnt an Art. 22 des Universitätsgesetzes formuliert. Die Ausformung der Mitwirkungsmöglichkeiten der interessierten Kreise wurde der Zusammenarbeitsvereinbarung delegiert.

## 10. Kapitel: Schlussbestimmungen

### 1. Abschnitt: Vollzug, Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts

Der *Vollzug* des HFKG soll, soweit das Gesetz die Durchführung dem Bund zuweist, wie üblich beim *Bundesrat* liegen (Art. 64 Abs. 1). Damit gelten die üblichen Regeln für die *Subdelegation*. Der Erlass von Ausführungsbestimmungen kann dem zuständigen Departement, nicht aber einer nachgeordnete

ten Verwaltungseinheit übertragen werden (Art. 48 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes, RVOG; SR 172.010).

In Art. 65 wird eine *Evaluationsklausel* in das Gesetz aufgenommen. Danach erstattet der Bundesrat nach Anhörung der Hochschulkonferenz dem Parlament alle vier Jahre Bericht über die aufgewendeten öffentlichen Mittel und die Auswirkungen des Finanzierungssystems auf die Haushalte von Bund und Kantonen sowie die Hochschulen und Disziplinen.

Besonderer Aufmerksamkeit bedarf der gewichtige hochschulpolitische Schritt der *Aufhebung des Fachhochschulgesetzes* (Art. 66 Abs. 1). Es ist denkbar, dass der Anpassungsprozess einige Zeit in Anspruch nehmen wird. Deshalb wird vorgesehen, dass die *Kantonsregierung* die erforderlichen Bestimmungen nötigenfalls für fünf Jahre auf dem *Verordnungsweg* erlassen kann (Art. 64 Abs. 2).

Der Anpassung an das HFKG bedürfen verschiedene Gesetze, nämlich das Forschungsgesetz und das ETH-Gesetz sowie das Medizinalberufegesetz und das Bundesstatistikgesetz (Art. 66 Abs. 2).

Im *Forschungsgesetz* werden die Bestimmungen, die sich auf den Schweizerischen Wissenschafts- und Technologierat beziehen, gestrichen. Die Aufgabe des neuen Wissenschafts- und Innovationsrates ist im HFKG (Art 19 f.) umschrieben. Auch obliegt es neu der Hochschulkonferenz, die Förderung einer kohärenten Politik im Bereich der Hochschulbildung, Forschung und Innovation anzustreben (Art. 4 lit. b). Entsprechend sind die Art. 5a, 20 lit. a, 21, 22 und 32 Abs. 2 des Forschungsgesetzes zu streichen.

Im *ETH-Gesetz* soll zum Ausdruck kommen, dass der ETH-Bereich Teil des koordinierten Hochschulraumes Schweiz bildet. Entsprechend ist das ETH-Gesetz anzupassen. Konkret bedeutet dies insbesondere, dass der ETH-Bereich in nationale strategische Aufgaben- und Finanzplanung und in die Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen einbezogen ist. Die beiden ETHs haben, wie alle schweizerischen Hochschulen, ein Qualitätssicherungssystem nach HFKG einzurichten und sich institutionell akkreditieren zu lassen.

Im Gesetzesentwurf werden die aufgrund des HFKG notwendigen Änderungen am *MedBG* vorgenommen. Wesentlich in diesem Zusammenhang ist, dass der qua MedBG geschaffene und vom Bundesrat gewählte Schweizerische Akkreditierungsrat bei Inkrafttreten des HFKG durch den im HFKG vorgesehenen gleichnamigen Schweizerischen Akkreditierungsrat ersetzt wird. Wahlbehörde wird dann die Hochschulkonferenz sein.

Im Bundesstatistikgesetz werden Erhebungen im Bereich von Forschung und Bildung zu den Aufgaben der Bundesstatistik hinzugefügt. Damit wird eine aufgrund der Bildungsverfassung (Art. 65 Abs. 1) notwendige Anpassung vorgenommen.

## 2. Abschnitt: Einführungs- und Übergangsbestimmungen

Mit dem Inkrafttreten des HFKG wird die Akkreditierungspflicht eingeführt. Die institutionelle Akkreditierung wird damit zur notwendigen, aber nicht hinreichenden Voraussetzung für Bundesbeiträge. Dieses Regime kann nicht bedeuten, dass die aufgrund des Universitätsförderungsgesetzes und des Fachhochschulgesetzes begründeten *Subventionsberechtigungen* über Nacht dahin fallen. Vielmehr bedarf es einer *Übergangsregelung*. Diese wird in Art. 68 in der Weise getroffen, dass die Subventionsberechtigung bis zum Entscheid des Akkreditierungsrates über die institutionelle Akkreditierung bestehen bleibt (Abs. 1). Bis Ende 2016 ist diese Akkreditierung einzuholen (Abs. 2). Einen Bonus sollen jene Hochschulen erhalten, die sich nach dem 1. Januar 2011 nach bisherigem Recht akkreditieren liessen. Sie gelten bis Ende 2018 als akkreditiert (Abs. 3).

*Hängige Gesuche* sollen grundsätzlich nach neuem Recht beurteilt werden. Der Bundesrat soll Ausnahmen vorsehen können (Art. 69). Betroffen sind namentlich Gesuche um Bundesbeiträge oder um Genehmigungen von Fachhochschulen. Ausnahmen sind namentlich zur Vermeidung von Härtefällen denkbar.

Eine *Übergangsbestimmung* soll schliesslich für *Titel* für eidgenössisch anerkannte Fachhochschul-, Bachelor-, Master- oder Weiterbildungsmasterdiplome gelten; diese bleiben nach bisherigem Recht geschützt (Art. 70).

## HFKG-Kommentar

Die Bestimmung über das *Referendum und Inkrafttreten* bedarf keiner besonderen Begründung (Art. 71).