

Interkantonale Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat); Beitritt des Kantons Solothurn

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 16. Dezember 2014, RRB Nr. 2014/2203

Zuständiges Departement

Departement für Bildung und Kultur

Vorberatende Kommission(en)

Bildungs- und Kulturkommission
Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage	5
1.1 Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG)	6
1.2 Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat)	7
1.3 Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen Bund und Kantonen	8
1.4 Erwägungen, Alternativen	8
2. Verhältnis zum Legislaturplan	9
3. Auswirkungen	9
3.1 Personelle Konsequenzen	9
3.2 Finanzielle Konsequenzen	9
3.3 Inkrafttreten.....	10
3.4 Folgen für die Gemeinden	10
4. Rechtliches.....	10
5. Antrag.....	10
6. Beschlussesentwurf	11

Anhang/Beilagen

Beilage 1: Interkantonale Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat) vom 20. Juni 2013

Beilage 2: Kommentar zu den Bestimmungen des Hochschulkonkordates

Beilage 3: Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) vom 30. September 2011

Beilage 4: Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (ZSAV-HS) vom 12. November 2014

Kurzfassung

Bisher gibt es in der Schweiz keine umfassende Steuerung des gesamten Hochschulbereichs. Je nach Hochschultyp (universitäre Hochschulen, Fachhochschulen, Pädagogische Hochschulen) ist die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen unterschiedlich ausgestaltet. Die hochschulpolitische Koordination und die Qualitätssicherung erfolgen durch eine Vielzahl unterschiedlicher Gremien.

Gestützt auf die Bundesverfassung sehen Bund und Kantone neu eine gemeinsame hochschulpolitische Koordination für alle Hochschultypen und eine Vereinfachung der Koordinationsgremien vor. Damit wird erstmals der schweizerische Hochschulbereich in seiner Gesamtheit als Verbundaufgabe von Bund und Kantonen wahrgenommen.

Auf Seiten des Bundes müssen dazu das bisherige Fachhochschulgesetz und das Universitätsförderungsgesetz durch das Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG) abgelöst werden. Auf Seiten der Kantone braucht es dazu eine Vereinbarung, auf deren Basis sie gemeinsam mit dem Bund die Koordination des Hochschulraums übernehmen können. Diese Vereinbarung ist die vorliegende Interkantonale Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat).

Wir befürworten generell die vorgesehene hochschulpolitische Neuregelung des schweizerischen Hochschulbereichs und beantragen den Beitritt zum Konkordat, weil damit der Kanton in Hochschulfragen im Vergleich zu heute mehr Einfluss nehmen kann und ein Abseitsstehen unverhältnismässig wäre. Per 1. Dezember 2014 sind bisher 14 Kantone dem Konkordat beigetreten.

Gemäss den Schätzungen der Erziehungsdirektorenkonferenz betragen die jährlich anfallenden Kosten als Folge des Beitritts für den Kanton Solothurn rund 42'700 Franken. Der Betrag geht zu Lasten des Globalbudgets Führungsunterstützung DBK und ist im Budget 2015 eingestellt.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Entwurf über den Beitritt des Kantons Solothurn zur Interkantonalen Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat).

1. Ausgangslage

Im Jahr 2006 haben das Schweizer Stimmvolk und alle Kantone die revidierten Bildungsartikel der Bundesverfassung angenommen. Damit wurden Bund und Kantone unter anderem beauftragt, gemeinsam für die Koordination und die Qualitätssicherung im Hochschulbereich zu sorgen. Artikel 63a Absatz 4 der Bundesverfassung verpflichtet Bund und Kantone, zur Erfüllung ihrer Aufgaben Verträge abzuschliessen und bestimmte Befugnisse an gemeinsame Organe zu übertragen.

Die gemeinsame Förderung und Koordination des Hochschulbereichs¹ durch Bund und Kantone setzt von beiden Seiten neue gesetzliche Grundlagen voraus. Der Bund hat diesen Schritt bereits vollzogen. Im September 2011 verabschiedete das Bundesparlament das Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (HFKG, vgl. Beilage 3). Dieses legt gemeinsame Organe auf schweizerischer Ebene fest.

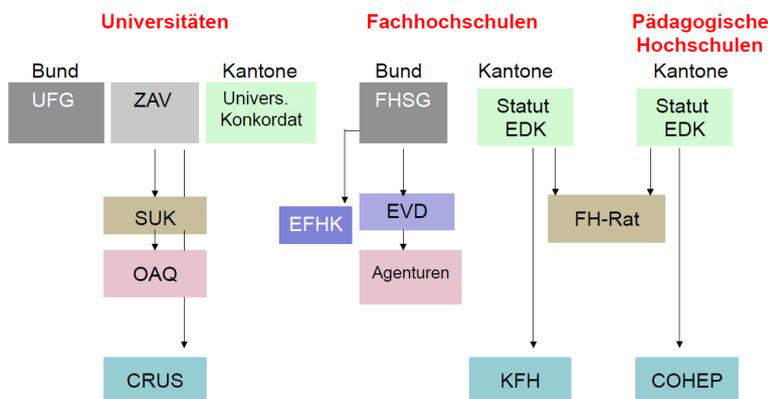
In Ergänzung zum HFKG schaffen die Kantone nun ihrerseits mit der vorliegenden Interkantonalen Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat, vgl. Beilagen 1 und 2) die notwendige gesetzliche Grundlage.

Als drittes und letztes Element im Gesamtsystem werden Bund und Kantone eine Zusammenarbeitsvereinbarung abzuschliessen haben, welche die gemeinsamen Organe konstituiert (vgl. Beilage 4).

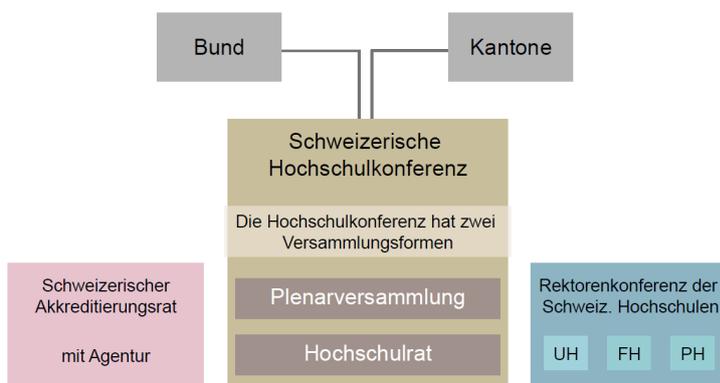
¹⁾ Der Hochschulbereich umfasst die Hochschultypen universitäre Hochschulen, Fachhochschulen und Pädagogische Hochschulen und wird bildungssystematisch auch als Tertiärstufe A bezeichnet. Die Höheren Fachschulen, Berufsprüfungen usw. werden unter dem Begriff Tertiärstufe B zusammengefasst. Die Tertiärstufe B ist nicht dem HFKG unterstellt, weshalb im Folgenden lediglich von der Tertiärstufe A die Rede ist.

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

Bisher war der Bereich der Hochschulen geprägt von einer Vielzahl verschiedener Gremien und Zuständigkeiten sowie einer unterschiedlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen je nach Hochschultypus (Universität, Fachhochschule, Pädagogische Hochschule, s. nachfolgende Abbildung¹⁾).



Mit dem HFKG wird eine gemeinsame Steuerung für alle Hochschultypen geschaffen. Die Organstruktur wird wesentlich vereinfacht (s. nachfolgende Abbildung). Künftig wird es nur noch eine Hochschulkonferenz, einen Akkreditierungsrat und eine Rektorenkonferenz geben. Die neue Schweizerische Hochschulkonferenz wird das oberste hochschulpolitische Organ.



Das HFKG wird die bisherigen Hochschulgesetze (Universitätsförderungsgesetz und Fachhochschulgesetz) durch eine einheitliche rechtliche Regelung für alle Hochschultypen ersetzen. Das Gesetz bezweckt, zusammen mit den Kantonen einen wettbewerbsfähigen und gesamtschweizerisch koordinierten Hochschulbereich von hoher Qualität zu schaffen, die Profile der unterschiedlichen Hochschultypen festzulegen sowie die Grundsätze für die Finanzierung und die Gewährung von Bundesbeiträgen zu vereinbaren.

¹⁾ UFG: Universitätsförderungsgesetz; ZAV: Zusammenarbeitsvereinbarung; SUK: Schweizerische Universitätskonferenz (Bildungsdirektor/-innen der Universitätskantone); OAQ: Organ für Akkreditierung und Qualitätssicherung der Schweizerischen Hochschulen; CRUS: Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten (Abk. für: Conférence des Recteurs des Universités Suisse); Unvers. Konkordat: Interkantonales Konkordat über die universitäre Koordination vom 9. Dezember 1999 (Hochschul-konkordat); FHSG: Bundesgesetz über die Fachhochschulen (Fachhochschulgesetz) vom 6. Oktober 1995 (Stand am 1. Januar 2013); EFHK: Eidgenössische Fachhochschulkommission (Beratungsorgan des Bundesrates); EVD: Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement; Statut EDK: Statut der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK-Statut) vom 3. März 2005; KFH: Rektorenkonferenz der Fachhochschulen der Schweiz (Konferenz der Fachhochschulen); FH-Rat: Schweizerischer Fachhochschulrat (Bildungsdirektor/-innen der FH-Trägerkantone, pro FH ein Mitglied, aktuell für FHNW Kt. AG); COHEP: Schweizerische Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen (Abk. für: Conférence suisse des rectrices et recteurs des hautes écoles pédagogiques).

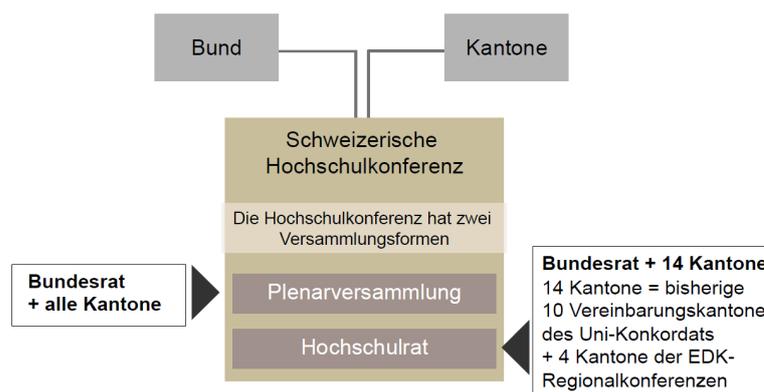
Die Arbeitsteilung zwischen den Kantonen als Träger von Universitäten, Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen auf der einen Seite und dem Bund als Träger der Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH/EPFL) und Subventionsgeber auf der anderen Seite wird nicht angetastet. Die Autonomie der einzelnen Träger und Hochschulinstitutionen und ihr Wettbewerb untereinander werden nicht beschränkt, da die Steuerung von Bund und Kantonen die Rahmenbedingungen auf der Ebene des Gesamtsystems und nicht die Steuerung der einzelnen Hochschulen betrifft. Einzig in den besonders kostenintensiven Bereichen (Medizin oder Spitzenforschung in den Naturwissenschaften) kann die künftige Schweizerische Hochschulkonferenz gemäss Bundesverfassung Vorgaben machen. Rechtlich prominent verankert werden sollen zudem die unterschiedlichen Hochschultypen mit ihren unterschiedlichen Ausrichtungen. Im Bereich der Pädagogischen Hochschulen wird die EDK weiterhin für die inhaltlichen Belange der Lehrpersonenausbildung zuständig sein.

1.2 Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat)

Damit die Kantone gemeinsam mit dem Bund auf Basis der vom HFKG vorgesehenen Organisation den Hochschulbereich koordinieren können, brauchen sie ihrerseits eine rechtliche Grundlage. Diese Grundlage liefert die vorliegende Interkantonale Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat, vgl. Beilagen 1 und 2).

Wichtigster Gegenstand des Hochschulkonkordats ist die Regelung der Einsitznahme der Kantone in die Schweizerische Hochschulkonferenz (§ 6 Hochschulkonkordat). Sie tagt unter der Leitung eines Bundesrats in zwei verschiedenen Sitzungsformen mit unterschiedlichen Kompetenzen, wie sie im HFKG definiert sind (vgl. §§ 11 und 12 HFKG):

Der *Plenarkonferenz* gehören die Erziehungsdirektoren und Erziehungsdirektorinnen aller Vereinbarungskantone an (§ 6 Absatz 2 Hochschulkonkordat). Die Plenarkonferenz behandelt Geschäfte, welche die Rechte und Pflichten des Bundes und aller Kantone betreffen. Dazu gehören namentlich die Festlegung von finanziellen Rahmenbedingungen für die gesamtschweizerische hochschulpolitische Koordination von Bund und Kantonen unter Vorbehalt von deren Finanzkompetenzen und die Formulierung von Empfehlungen für die Gewährung von Stipendien und Darlehen.



Dem *Hochschulrat* gehören die zehn Erziehungsdirektoren und Erziehungsdirektorinnen der Kantone an, die aktuell als Universitätskantone gelten, sowie weitere vier Erziehungsdirektoren und Erziehungsdirektorinnen, die von der Konferenz der Vereinbarungskantone für jeweils vier Jahre gewählt werden (§ 6 Absatz 3 Hochschulkonkordat). Der Hochschulrat erlässt insbesondere Vorschriften über die Studienstufen, die Durchlässigkeit, die Qualitätssicherung, die Profile der Hochschultypen, die hochschulpolitische Koordination und Arbeitsteilung in besonders kostenintensiven Bereichen und entscheidet über die Gewährung projektgebundener Bundesbeiträge. Die Stimmen der Mitglieder des Hochschulrats sind proportional gewichtet nach Anzahl der Studierenden, die auf dem Gebiet des Kantons studieren (§ 7 Hochschulkonkordat und An-

hang zum Hochschulkonkordat, S. 9). Der Hochschulrat ist mit diesen Kompetenzen das künftig wichtigste hochschulpolitische Koordinationsorgan.

1.3 Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen Bund und Kantonen

Gestützt auf § 4 des Hochschulkonkordats schliessen die Vereinbarungskantone mit dem Bund eine Zusammenarbeitsvereinbarung ab (Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich [ZSAV-HS] vom 12. November 2014, vgl. Beilage 4).

Die Kantone sind mit ihren jeweiligen Erziehungsdirektoren und Erziehungsdirektorinnen in der Konferenz der Vereinbarungskantone vertreten (§ 9 Hochschulkonkordat). Mit ihrem Beitritt zum Hochschulkonkordat delegieren die Kantone der Konferenz der Vereinbarungskantone die Kompetenz, weitere allenfalls nötige Vollzugs-Vereinbarungen mit dem Bund abzuschliessen (§ 10 Hochschulkonkordat). Aufgrund dieser Kompetenzdelegation müssen solche reine Vollzugs-Vereinbarungen somit nicht eigens einem Ratifizierungsverfahren in den Kantonen unterzogen werden.

1.4 Erwägungen, Alternativen

Wir befürworten generell die vorgesehene Neuregelung des schweizerischen Hochschulbereichs: Auf Basis des HFKG werden begründete Forderungen nach Vereinfachung der bisherigen Steuerungsstruktur im Hochschulsystem erfüllt. Für den Kanton Solothurn als Fachhochschulkanton ist zudem besonders bedeutsam, dass mit dem HFKG die Mitsprache in Hochschulfragen des gesamten Tertiärbereichs A (Fachhochschulen, Pädagogischen Hochschulen und Universitäten) ermöglicht wird.

Aus diesen Überlegungen befürworten wir den Beitritt zum Hochschulkonkordat. Das Konkordat ist zwingend, wenn sich – gemäss Auftrag der Bundesverfassung – die Kantone gemeinsam mit dem Bund an der hochschulpolitischen Koordination des Hochschulraums Schweiz beteiligen sollen.

Die im Konkordat vorgesehene Regelung der Zusammensetzung des Hochschulrats beurteilen wir allerdings kritisch: Die im Konkordat definierte Zusammensetzungslogik bevorzugt die bisherigen Universitätskantone, kann Entwicklungen von interkantonalen Trägerschaften (wie zum Beispiel die Mitträgerschaft von Basel-Landschaft an der Universität Basel) nicht gebührend berücksichtigen und berücksichtigt vor allem nicht die unterschiedlichen Beiträge der einzelnen Kantone an das Schweizer Hochschulsystem.

Wir haben daher in der Vernehmlassung zum Hochschulkonkordat, gemeinsam mit den übrigen Kantonen des Bildungsraums Nordwestschweiz (Aargau, Basel-Landschaft und Basel-Stadt), ein anderes Modell beantragt (vgl. RRB 2012/1970 vom 25. September 2012), das die Verteilung der Sitze im Hochschulrat gemäss dem Studierendenanteil vorsieht (ebenso denkbar wäre im Sinn einer Leistungslogik auch eine Verteilung gemäss Finanzierungsanteil). Tatsächlich hätte ein solches leistungsorientiertes Verteilmodell zur Folge, dass alle Nordwestschweizer Kantone in den Hochschulrat Einsitz nehmen könnten. Dieser Vorschlag wurde jedoch nicht übernommen, da die grosse Mehrheit der Kantone, insbesondere die Universitätskantone, vom jetzt vorgesehenen Modell profitieren. Zudem wurde stark gewichtet, damit auch kleineren Kantonen eine grössere Chance auf Einsitznahme eingeräumt werden kann.

Wir haben unter dieser Optik eine Gesamtbeurteilung vorgenommen und sind zum Schluss gekommen, dass trotz dieser für den Kanton Solothurn nachteiligen Regelung ein Verzicht auf den Beitritt zum Konkordat unverhältnismässig wäre. Denn immerhin wird der Kanton Solothurn in der Plenarversammlung der Schweizerischen Hochschulkonferenz an der hochschulpolitischen Diskussion mitwirken können. Ein Abseitsstehen würde den Kanton von dieser Mitwirkungs-

möglichkeit und den damit verbundenen Informationen und Netzwerken abschneiden. Zudem kann sich der Kanton Solothurn als Mitträger der FHNW der gesamtschweizerischen Wirkung der Beschlüsse der Schweizerischen Hochschulkonferenz nicht verschliessen, selbst wenn er als Kanton dem Konkordat nicht beitreten würde.

Zu berücksichtigen ist zudem, dass, falls nicht alle Kantone dem Hochschulkonkordat beitreten, der Bund die Möglichkeit besitzt, dieses auf Antrag von mindestens 18 Kantonen für allgemeinverbindlich zu erklären (Artikel 48a Bundesverfassung, Artikel 68 HFKG sowie Artikel 14 Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich, FiLaG).

Ein Abseitsstehen wäre somit mit erheblichen Nachteilen verbunden und würde die Position des Kantons verschlechtern. Gerade weil wir die mit dem Konkordat zu realisierende Gesamtkoordination des Schweizerischen Hochschulraums durch Bund und Kantone begrüßen und darin eine Chance sehen, die unterschiedlichen Ausrichtungen der Hochschultypen zu verbessern, beantragen wir dem Kantonsrat den Beitritt.

2. Verhältnis zum Legislaturplan

Der Beitritt zum Konkordat entspricht der Zielsetzung B.1.4 des Legislaturplans 2013–2017 „Interkantonale Zusammenarbeit und Harmonisierung auf allen Stufen verstärken“.

3. Auswirkungen

3.1 Personelle Konsequenzen

Es gibt keine personellen Auswirkungen. Der Kanton wird in den bildungspolitischen Gremien der Schweizerischen Hochschulkonferenz durch den Vorsteher des Departements für Bildung und Kultur vertreten.

3.2 Finanzielle Konsequenzen

Das Modell für die künftige Subventionierung der Universitäten und Fachhochschulen nach den vom HFKG geforderten gleichartigen Grundsätzen muss von der Hochschulkonferenz nach deren Konstitution erst noch definiert und beschlossen werden. Die Auswirkungen eines sich so ergebenden neuen harmonisierten Subventionsmodells, das frühestens für die Beitragsperiode 2017–2020 umgesetzt werden könnte, sind daher noch offen. Aufgrund des Stands der Vorarbeiten darf aber angenommen werden, dass es nicht zu fundamentalen Veränderungen gegenüber der heutigen Praxis kommen wird. Zudem ist vorgesehen, dass in den ersten Jahren nach Inkrafttreten des HFKG Kohäsionsbeiträge ausgerichtet werden können, um diejenigen Hochschulen zu unterstützen, deren Grundbeiträge nach neuem Modus tiefer liegen als beim bisherigen (vgl. § 74 HFKG). Für den Kanton Solothurn als Mitträger der FHNW darf daher erwartet werden, dass keine erheblichen negativen finanziellen Auswirkungen resultieren werden.

Ein moderater finanzieller Mehrbedarf resultiert für den Kanton Solothurn aus dem Umstand, dass das HFKG vorsieht, dass Bund und Kantone die Kosten der Hochschulkonferenz sowie die Kosten der Rektorenkonferenz und des Akkreditierungsrats gemeinsam tragen. Bisher musste der Kanton Solothurn als Nicht-Universitätskanton an den Kosten nicht partizipieren.

Gemäss HFKG trägt der Bund die Kosten für die (bei ihm liegende) Geschäftsführung der Schweizerischen Hochschulkonferenz. Die weiteren Kosten der Hochschulkonferenz tragen die Kantone zu 50 % mit, wobei ein Verteilschlüssel sicherstellt, dass jeder Kanton gemäss seiner Einwohnerzahl und der Anzahl Studierenden seiner Hochschulen beteiligt wird (§ 9 Absatz 2 HFKG; § 8 Hochschulkonkordat). Desgleichen werden die Kosten der übrigen gemeinsamen Or-

gane (Rektorenkonferenz sowie Akkreditierungsrat) gemäss HFKG zu 50 % von den Kantonen getragen, wobei hier das Kriterium der Studierendenzahl die Verteilung regelt (§ 8 Hochschulkonkordat).

Gemäss den Schätzungen der Erziehungsdirektorenkonferenz betragen diese jährlich anfallenden Kosten als Folge des Beitritts für den Kanton Solothurn rund 42'700 Franken. Der Betrag geht zu Lasten des Globalbudget Führungsunterstützung DBK und ist im Budget 2015 eingestellt.

3.3 Inkrafttreten

Die formelle Inkraftsetzung des Konkordats bedarf eines Beschlusses des Vorstands der EDK. Gemäss § 17 des Konkordats ist die Voraussetzung dafür, dass mindestens 14 Kantone, davon mindestens acht bisherige Universitätskantone, beigetreten sind. Das Inkrafttreten des HFKG und des Hochschulkonkordats ist per 1. Januar 2015 geplant.

3.4 Folgen für die Gemeinden

Die Gemeindeebene ist vom vorgesehenen Konkordatsbeitritt nicht betroffen.

4. Rechtliches

Nach Artikel 72 Absatz 1 KV genehmigt der Kantonsrat unter Vorbehalt der Volksrechte die Staatsverträge und Konkordate, soweit nicht der Regierungsrat durch das Gesetz zum endgültigen Abschluss ermächtigt ist. Im vorliegenden Fall hat die Genehmigung durch den Kantonsrat zu erfolgen, da kein Gesetz eine Ermächtigung des Regierungsrates zum endgültigen Abschluss vorsieht. Der Beitritt zum Konkordat unterliegt gemäss Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe d KV dem obligatorischen Referendum, sofern ihn der Kantonsrat mit weniger als zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder beschliesst. Andernfalls unterliegt der Beschluss dem fakultativen Referendum gemäss Artikel 36 Absatz 1 Buchstabe b KV.

5. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem nachfolgenden Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Peter Gomm
Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

6. **Beschlussesentwurf**

Interkantonale Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat); Beitritt des Kantons Solothurn

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 72 Absatz 1 der Verfassung des Kantons Solothurn (KV) vom 8. Juni 1986¹⁾, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 16. Dezember 2014 (RRB Nr. 2014/2203), beschliesst:

1. Der Kanton Solothurn tritt der Interkantonalen Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat) vom 20. Juni 2013 bei.
2. Der Regierungsrat wird ermächtigt, Änderungen des Hochschulkonkordats zuzustimmen, soweit es sich um geringfügige Anpassungen, insbesondere in Fragen des Verfahrens und der Organisation, handelt.
3. Der Regierungsrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

Im Namen des Kantonsrates

Präsident

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt dem Referendum.

Verteiler KRB

Departement für Bildung und Kultur (5) AN, VEL, DK, YJP, MK

Amt für Berufsbildung, Mittel- und Hochschulen (3)

Finanzdepartement

Kantonale Finanzkontrolle

Staatskanzlei

Bildungsdepartemente der Kantone Aargau, Basel-Landschaft und Basel-Stadt (3, Versand durch ABMH)

Parlamentsdienste

¹⁾ BGS 111.1.