

**Beschluss Nr. 94/2014**

Schwyz, 28. Januar 2014 / ju

**Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich**

Bericht und Vorlage an den Kantonsrat

**1. Übersicht**

Im Jahr 2006 hat das Schweizer Stimmvolk den revidierten Bildungsartikeln in der Bundesverfassung (BV) zugestimmt. Gemäss dem neuen Artikel 63a BV fördern und koordinieren Bund und Kantone den Hochschulbereich gemeinsam. Zur Umsetzung dieses Verfassungsauftrags braucht es ein Bundesgesetz (Grundsätze der Hochschulkoordination), auf Seiten der Kantone eine Interkantonale Vereinbarung und eine Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen Bund und Kantonen.

Mit der Interkantonalen Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat), um deren Beitritt es geht, schaffen die Kantone die rechtliche Grundlage, in den vorgesehenen Organen von Bund und Kantonen zur Förderung und Koordination des Hochschulbereichs mitwirken zu können. Der Hochschulbereich umfasst dabei gleichermassen die universitären Hochschulen, die Fachhochschulen und die Pädagogischen Hochschulen.

Mit den neuen Rechtsgrundlagen wird die Organstruktur wesentlich vereinfacht: Künftig wird es nur noch *eine* Hochschulkonferenz (Plenarversammlung und Hochschulrat), *eine* Rektorenkonferenz und *einen* Akkreditierungsrat geben. Im Hochschulkonkordat werden die Sitzverteilung im Hochschulrat und die Gewichtung der Stimmen bei Beschlüssen konkretisiert. Der Vorstand der EDK kann das Konkordat in Kraft setzen, sobald ihm 14 Kantone – darunter mindestens acht Universitätskantone – beigetreten sind. Ein möglicher Zeitrahmen für das Inkrafttreten ist 2015.

Bei einem Beitritt zum Hochschulkonkordat wird der Kanton Schwyz Mitglied der Schweizerischen Hochschulkonferenz, wo in den beiden Versammlungsformen (Plenarversammlung und Hochschulrat) wichtige hochschulpolitische Entscheidungen getroffen werden. Für die Pädagogische Hochschule Schwyz ist es wichtig, dass der Kanton Schwyz in gesamtschweizerischen Gremien vertreten ist und dort mitbestimmen kann.

## 2. Ausgangslage

### 2.1 Allgemeines

Der im Jahr 2006 neu in die Bundesverfassung aufgenommene Artikel 63a sieht vor, dass Bund und Kantone gemeinsam für die Förderung und Koordination des Hochschulbereichs sorgen. Für die Umsetzung dieses Verfassungsauftrags sind drei Erlasse notwendig:

- Ein *Bundesgesetz*, das die Grundsätze der Hochschulkoordination festlegt. Die eidgenössischen Räte haben am 30. September 2011 das 'Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG)' erlassen. Damit werden die heutigen Rechtsgrundlagen auf Bundesebene (Universitätsförderungsgesetz und Fachhochschulgesetz) abgelöst.
- Ein *Hochschulkonkordat* zwischen den Kantonen (vgl. Beilage). Mit dem Beitritt schaffen die Kantone die rechtliche Grundlage, in den gemeinsamen Organen mitwirken zu können und so kantonsseitig den Verfassungsauftrag umzusetzen.
- Eine *Zusammenarbeitsvereinbarung* als verbindendes Element zwischen dem Bund und den Kantonen. Mit dieser Zusammenarbeitsvereinbarung werden die gemeinsamen Organe geschaffen, die inskünftig die Koordination im Hochschulbereich wahrnehmen werden.



### 2.2 Zweck der Vereinbarung

Die bisherigen Koordinationsanstrengungen im Hochschulbereich haben die Kantone teils zusammen mit dem Bund, teils untereinander in verschiedenen Organen und mit unterschiedlichen Instrumenten unternommen. Das nun vorliegende Hochschulkonkordat bildet kantonsseitig die rechtliche Basis, damit eine gemeinsame Förderung und Koordination des gesamten Hochschulbereichs durch Bund und Kantone möglich wird. Konkret schaffen die Kantone mit dem Hochschulkonkordat die Grundlagen für den Abschluss der Zusammenarbeitsvereinbarung mit dem Bund. Mit der Zusammenarbeitsvereinbarung können die neuen, gemeinsamen Organe (Hochschulkonferenz, Rektorenkonferenz, Akkreditierungsrat) geschaffen werden, die eine Koordination im Hochschulbereich möglich machen.

Der Kanton Schwyz ist Träger der Pädagogischen Hochschule Schwyz sowie Mitträger der Hochschule Luzern (Fachhochschule Zentralschweiz), der Hochschule Rapperswil und der Interkantonalen Hochschule für Heilpädagogik in Zürich. Zudem ist eine grosse Zahl von Schwyzer Studierenden an anderen Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen sowie an universitären Hochschulen immatrikuliert, für welche der Kanton Schwyz Pauschalbeiträge zahlt (für Studierende an Universitäten gemäss Interkantonaler Universitätsvereinbarung IUV; für Studierende der Fachhochschulen und der Pädagogischen Hochschulen gemäss Interkantonaler Fachhochschulvereinbarung FHV).

Wie der Kanton Schwyz sind heute alle Kantone Träger von Hochschulen (universitäre Hochschulen, Fachhochschulen, Pädagogische Hochschulen) oder an Trägerschaften von Hochschulen beteiligt und zahlen Beiträge gemäss den interkantonalen Finanzierungsvereinbarungen. Daher ist es folgerichtig, wenn alle Kantone gemeinsam – zusammen mit dem Bund – hochschulpolitische Entscheide fällen.

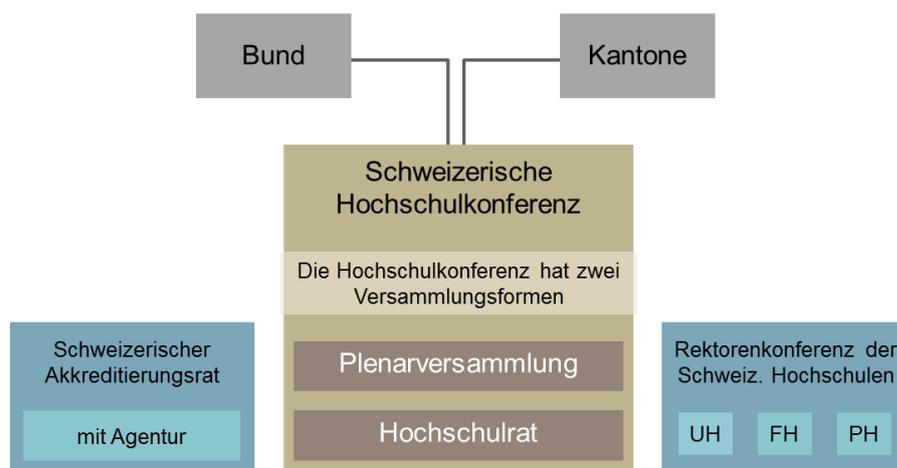
### 2.3 Die Entstehung der Vereinbarung

Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) hat einen Vereinbarungsentwurf erarbeitet. Dieser war von Anfang Juli bis Ende Dezember 2012 in der Vernehmlassung. Der Kanton Schwyz hat zu diesem Entwurf Stellung genommen, wobei die Überlegungen der kantonsrätlichen Konkordatskommission in die Stellungnahme eingeflossen sind. Der Vereinbarungsentwurf fand in der Vernehmlassung bei den Kantonsregierungen hohe Zustimmung. Zu einzelnen Punkten wurden Vorbehalte geäussert, insbesondere zur Zusammensetzung des Hochschulrats und zur Stimmengewichtung im Hochschulrat. Die Bereinigung des Entwurfs wurde von der EDK-Plenarversammlung am 20. Juni 2013 vorgenommen. Mit Schreiben vom 1. Juli 2013 hat die EDK den Kantonen die bereinigte Vereinbarung zur Ratifizierung zugestellt.

## 3. Hochschulkonkordat

### 3.1 Allgemeines

Die Interkantonale Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat) ist inhaltlich zu wesentlichen Teilen vom bereits bestehenden HFKG des Bundes vorbestimmt: Die Eigenständigkeit der drei Hochschul-Typen (universitäre Hochschulen, Fachhochschulen und Pädagogische Hochschulen) bleibt gewährleistet. Die Trägerkantone und die Hochschulen werden bezüglich Organisation und Finanzierung ihrer Hochschulen durch die Vereinbarung nicht eingeschränkt, sie behalten ihre Autonomie. Eine Ausnahme bilden die besonders kostenintensiven Bereiche, wie beispielsweise die Medizin oder die Spitzenforschung in den Naturwissenschaften; hier kann der Hochschulrat Vorgaben machen. Mit den neuen Rechtsgrundlagen wird die Zahl der zuständigen Organe verkleinert: Künftig wird es nur noch *eine* Hochschulkonferenz (Plenarversammlung und Hochschulrat), *einen* Akkreditierungsrat und *eine* Rektorenkonferenz geben.



Die Zuständigkeiten der gemeinsamen Organe sind im HFKG und in der Zusammenarbeitsvereinbarung geregelt. Das Hochschulkonkordat enthält nähere Bestimmungen zur Zusammensetzung des Hochschulrats und zur Stimmengewichtung in diesem Gremium, zur Finanzierung der ge-

meinsamen Organe, ferner zur Konferenz der Vereinbarungskantone, zur interkantonalen Finanzierung und zum Titelschutz.

### 3.2 Schweizerische Hochschulkonferenz

Die Schweizerische Hochschulkonferenz wird das oberste hochschulpolitische Organ der Schweiz. Sie tagt in zwei Versammlungsformen.

#### 3.2.1 Plenarversammlung

Der Plenarversammlung gehören – neben dem Bund – alle Kantone, die der Vereinbarung beigetreten sind, an. Die Plenarversammlung ist gemäss HFKG u.a. zuständig, die Referenzkosten der Studiengänge und die Beitragskategorien festzulegen.

#### 3.2.2 Hochschulrat

Im Hochschulrat sind gemäss HFKG – neben dem Bund – 14 Kantone vertreten. Das Hochschulkonkordat konkretisiert, wie sich der Hochschulrat zusammensetzt und wie stark die Stimmen dieser Kantone gewichtet werden. Im Hochschulrat sind die zehn Vereinbarungskantone des bestehenden Universitätskonkordats von 1999 vertreten. Das sind die Kantone Zürich, Bern, Waadt, Genf, Freiburg, St. Gallen, Basel-Stadt, Luzern, Tessin und Neuenburg. Die verbleibenden vier Vertretungen werden von den Kantonen gewählt, die dem Konkordat beigetreten sind (Konferenz der Vereinbarungskantone). Gewählt werden können Standortkantone von Hochschulen. Konkret heisst dies, dass der Kanton Schwyz in den Hochschulrat gewählt werden kann.

Bei der Stimmengewichtung innerhalb des Hochschulrats ist die Anzahl der Hochschul-Studierenden massgebend, die im betreffenden Kanton an einer universitären Hochschule, einer Fachhochschule oder einer Pädagogischen Hochschule immatrikuliert sind. Im Anhang der Vereinbarung zeigt eine Liste die Verteilung der Stimmen auf die Mitglieder des Hochschulrats.

Die wesentlichen Aufgaben des Hochschulrats sind – gemäss HFKG – der Erlass von Vorschriften über die Studienstufen und deren Übergänge, die einheitliche Benennung der Titel, die Durchlässigkeit und Mobilität, die Anerkennung von Abschlüssen.

### 3.3 Konferenz der Vereinbarungskantone

Die Konferenz der Vereinbarungskantone setzt sich aus den Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren derjenigen Kantone zusammen, die dem Hochschulkonkordat beigetreten sind (bei der Plenarversammlung der Schweizerischen Hochschulkonferenz ist zusätzlich der Bund Mitglied, die Konferenz der Vereinbarungskantone besteht nur aus den Kantonen). Sie ist verantwortlich für den Vollzug der Vereinbarung, u.a. für den Abschluss der Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen Bund und Kantonen. Mit der Zusammenarbeitsvereinbarung werden die gemeinsamen Organe geschaffen (Hochschulkonferenz, Rektorenkonferenz, Akkreditierungsagentur) und ihnen die für die Koordination notwendigen Zuständigkeiten übertragen.

### 3.4 Fortsetzung der Finanzierungsvereinbarungen

Die Beitragszahlungen eines Kantons für seine Studierenden, die ausserhalb des Wohnkantons studieren, werden weiterhin über die bestehenden Finanzierungs- und Freizügigkeitsvereinbarungen geregelt. Es sind dies die Interkantonale Universitätsvereinbarung (IUV) und die Interkantonale Fachhochschulvereinbarung (FHV). Diese Vereinbarungen werden weiterhin Bestand haben.

### 3.5 Titelschutz

Die Kantone sind für die Strafverfolgung zuständig, wenn jemand einen Titel führt, ohne über den entsprechenden Abschluss zu verfügen.

### 3.6 Beitritt

Der Vorstand der EDK kann das Hochschulkonkordat in Kraft setzen, sobald ihm 14 Kantone beigetreten sind. Darunter müssen mindestens acht Kantone sein, die dem bestehenden Universitätskonkordat angehören. Es liegt im Sinn des Verfassungsartikels, dass sich alle Kantone via Konkordatsbeitritt an der Hochschulkoordination beteiligen. Sollten nicht alle Kantone beitreten, steht dem Bund die Möglichkeit offen, auf Antrag von mindestens 18 Kantonen das Verfahren für die Allgemeinverbindlichkeitserklärung des Hochschulkonkordats einzuleiten. Eine Umfrage unter den Zentralschweizer Kantonen hat ergeben, dass bei den meisten das Beitrittsverfahren im 2014 geplant ist. Folgende Kantone haben das Beitrittsverfahren bereits eingeleitet: Aargau, Glarus, Schaffhausen. Der Kanton Thurgau hat dem Hochschulkonkordat schon zugestimmt.

Ein möglicher Zeitrahmen für das Inkrafttreten des Hochschulkonkordats und damit für den Abschluss der Zusammenarbeitsvereinbarung und folglich die Schaffung der gemeinsamen Organe ist 2015.

### 3.7 Finanzielle und wirtschaftliche Konsequenzen

Die durch das HFKG entstehenden, gemeinsam zu tragenden Kosten belaufen sich jährlich auf insgesamt 5 bis 6 Mio. Franken. Es sind dies Ausgaben für die Schweizerische Hochschulkonferenz, die Rektorenkonferenz, den Schweizerischen Akkreditierungsrat und die Akkreditierungsagentur (sofern deren Aufwendungen nicht durch Gebühren gedeckt sind). Diese Kosten werden je hälftig durch Beiträge des Bundes und der Kantone gedeckt. Auf die Kantone sind jährlich also 2.5 bis 3 Mio. Franken zu verteilen. Ein direkter Vergleich zwischen den Kosten für die heutigen und jenen für die künftigen Organe ist aufgrund unterschiedlicher Rechtsgrundlagen, Aufgaben und Finanzierungsquellen nicht möglich. Die EDK hat jedoch die Verteilung der künftigen Kosten (3 Mio. Franken) auf die Kantone berechnet. Der Kanton Schwyz müsste mit einem Anteil von neu rund Fr. 7000.-- pro Jahr rechnen (zum Vergleich: Kanton Zürich rund Fr. 727 000.--).

Wirtschaftliche Konsequenzen hat der Beitritt zum Hochschulkonkordat keine.

## **4. Erwägungen des Regierungsrates**

4.1 Ein Hochschulkonkordat unter den Kantonen ist notwendig, damit eine Hochschulkoordination zusammen mit dem Bund überhaupt erfolgen kann. Konkret müssen die Kantone eine Vereinbarung untereinander haben, um dann gemeinsam mit dem Bund die Koordination an die Hand nehmen zu können.

4.2 Damit der Hochschulraum Schweiz wettbewerbsfähig bleibt, müssen gemeinsame Organe geschaffen werden, die eine bessere Abstimmung der Angebote bewirken (Hochschulrat und Rektorenkonferenz) und eine hohe Qualität von Lehre und Forschung gewährleisten (Akkreditierungsrat). Das Hochschulkonkordat und die Zusammenarbeitsvereinbarung bilden die Grundlage, damit diese Organe entstehen können.

4.3 Da der Kanton Schwyz an mehreren Fachhochschulen beteiligt ist und neu eine eigene PH führt, hat die Hochschulthematik für den Kanton Schwyz an Bedeutung zugenommen. Hochschulpolitische Entscheide betreffen auch die eigene PH. Dabei geht es um Koordinations-

fragen, nicht um die Regelung der einzelnen Hochschule. Dies bleibt weiterhin Sache des Trägers.

4.4 Für die Integration der PH Schwyz im gesamten Hochschulsystem Schweiz ist es wichtig, dass der Kanton Schwyz in den gesamtschweizerischen Gremien vertreten ist und mitbestimmen kann. Bei einem Beitritt zum Hochschulkonkordat wird er bei der Hochschulkonferenz Mitglied der Plenarversammlung sein. Da der Kanton Schwyz mit der PH Standort einer Hochschule ist, kann er zudem in den Hochschulrat gewählt werden, wo die entscheidenden Weichenstellungen in der Hochschulpolitik erfolgen.

## **5. Behandlung im Kantonsrat**

### 5.1 Ausgabenbremse

Gemäss Ausgabenbremse in § 73 Abs. 3 der Geschäftsordnung für den Kantonsrat des Kantons Schwyz vom 28. April 1977 (GOKR, SRSZ 142.110) gelten der Voranschlag, Kreditbeschlüsse und Erlasse des Kantonsrates, die für den Kanton Ausgaben von einmalig mehr als Fr. 125 000.-- oder wiederkehrend jährlich mehr als Fr. 25 000.-- zur Folge haben, als angenommen, wenn 60 Mitglieder zustimmen. Der vorliegende Beitrittsbeschluss hat für den Kanton Auswirkungen von weniger als wiederkehrend Fr. 25 000.--. Die Ausgabenbremse kommt deshalb nicht zur Anwendung. Für die Schlussabstimmung gilt das einfache Mehr gemäss § 73 Abs. 3 GOKR.

### 5.2 Referendum

Der Beitrittsbeschluss hat eine interkantontonale Vereinbarung mit Gesetzesrang zum Gegenstand (§ 49 Abs. 1 Bst. c KV). Stimmt der Kantonsrat in der Schlussabstimmung mit weniger als drei Viertel der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder dem Beschluss zu, so wird der Beschluss der Volksabstimmung unterbreitet (§ 34 Abs. 2 Bst. b KV). Stimmen dem Beschluss drei Viertel oder mehr zu, so wird der Beschluss dem fakultativen Referendum unterstellt (§ 35 Abs. 1 Bst. a KV).

## **Beschluss des Regierungsrates**

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die beiliegende Vorlage anzunehmen.

2. Zustellung (mit Vereinbarung und Kommentar): Mitglieder des Kantons- und Regierungsrates; Bildungsdepartement (2, für sich und zuhanden des Amtes für Mittel- und Hochschulen); Staatskanzlei.

Im Namen des Regierungsrates:

Walter Stählin, Landammann

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber