



Botschaft des Regierungsrates
an den Kantonsrat

B 107

zum Entwurf eines Dekrets über die Genehmigung des Beitritts des Kantons Luzern zum Schweizerischen Hochschulkonkordat

Übersicht

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, den Beitritt des Kantons Luzern zur Interkantonalen Vereinbarung über den Schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat) zu genehmigen.

Der Artikel 63a der Bundesverfassung, der im Mai 2006 von Volk und Ständen angenommen wurde, bestimmt, dass Bund und Kantone gemeinsam für die Koordination im Hochschulbereich sorgen. Zur Erfüllung dieses Verfassungsauftrags haben die eidgenössischen Räte im September 2011 das Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) erlassen. Darauf gestützt sollen ein Hochschulkonkordat und eine Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen geschaffen werden, welche die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich regeln und sicherstellen sollen. Diese soll vor allem durch die Schaffung von gemeinsamen Organen von Bund und Kantonen gewährleistet werden: der Hochschulkonferenz, der Rektorenkonferenz der Hochschulen und dem Akkreditierungsrat mit der Akkreditierungsagentur.

Im HFKG sind insbesondere diese gemeinsamen Organe beschrieben. Dazu kommen neue Grundsätze für die Bundesbeiträge an die Hochschulen. Neu werden Grundbeiträge, Bauinvestitions- und -nutzungsbeiträge und projektgebundene Beiträge an Universitäten und Fachhochschulen ausgerichtet, die sich an den Bedürfnissen des jeweiligen Hochschultyps orientieren. Die pädagogischen Hochschulen erhalten vom Bund nur projektgebundene Beiträge.

Das vorliegende Hochschulkonkordat regelt in erster Linie die Zusammensetzung und die Befugnisse der gemeinsamen Organe. Die Hochschulkonferenz tagt als Plenarversammlung und als Hochschulrat. Diese gemeinsamen Organe entscheiden über die Grundlagen der Bundesbeiträge (Festlegung von Rahmenbedingungen und Referenzkosten) und koordinieren die Hochschulpolitik mit Blick auf Ausbildung, Forschung und Weiterbildung. Das Hochschulkonkordat tritt in Kraft, wenn ihm mindestens 14 Kantone beigetreten sind, davon mindestens 8 Universitätskantone.

Der Kanton Luzern als Universitätskanton und als Träger einer pädagogischen Hochschule und einer Fachhochschule hat ein grosses Interesse daran, sich an den Diskussionen und Entscheiden zur Hochschulpolitik zu beteiligen. Nur so kann er Einfluss ausüben auf Entscheidungen, die seine Hochschulen betreffen. Als Universitätskanton steht ihm auch ein Sitz im Hochschulrat zu.

Der Hochschulraum Schweiz, seine Finanzierungsmechanismen und strategischen Entwicklungsschwerpunkte – kurz, die Schweizer Hochschulpolitik – werden im Rahmen dieses Hochschulkonkordats und seiner Gremien gestaltet. Der Verzicht auf einen Beitritt ist für den Hochschulkanton Luzern keine Option.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Dekrets über den Beitritt des Kantons Luzern zur Interkantonalen Vereinbarung über den Schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat) vom 20. Juni 2013.

1 Ausgangslage

Am 21. Mai 2006 haben das Schweizer Stimmvolk und alle Stände mit grossem Mehr die revidierten Bildungsartikel der Bundesverfassung (Art. 61a–67 BV) angenommen. Damit wurde die bisherige Kompetenzordnung im Bildungswesen, bei der die Kantone die Hauptverantwortung tragen, grundsätzlich bestätigt. Im Hochschulbereich wurde – was die Zuständigkeiten betrifft – hingegen Neuland beschritten. Bund und Kantone sollen künftig gemeinsam für die Koordination in diesem Bildungsbereich sorgen, das heisst für eine Koordination der universitären Hochschulen, der Fachhochschulen und der pädagogischen Hochschulen.

1.1 Die Schweizer Hochschulen

Die Schweiz verfügt heute über ein reich gegliedertes Hochschulsystem, das auch international beachtete Leistungen in Forschung und Lehre hervorbringt und entscheidend zur wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Entwicklung unseres Landes beiträgt. Es umfasst

- die 2 Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH), die ausschliesslich durch den Bund geregelt und finanziert sind,
- die 10 kantonalen Universitäten, die vom Bund unterstützt werden,
- die 9 Fachhochschulen, die vom Bund geregelt und unterstützt und von einem oder mehreren Kantonen (7) oder von einer privaten Trägerschaft (2) getragen werden,
- die 14 pädagogischen Hochschulen, die in der ausschliesslichen Regelungs- und Finanzierungskompetenz der Kantone liegen,
- 7 weitere ganz oder teilweise öffentlich finanzierte Institutionen, die von öffentlichen oder privaten Trägern geführt werden, unter anderen die Eidgenössische Hochschule für Sport Magglingen, die Stiftung Universitäre Fernstudien Schweiz oder die Schweizerische Zentralstelle für die Weiterbildung der Mittelschullehrer.

Die ETH Zürich wird seit ihrer Gründung im Jahre 1855 vom Bund getragen. 1969 wurde die Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) zur zweiten vom Bund verantworteten Eidgenössischen Technischen Hochschule. Seit dem Jahr 2000 wird der ETH-Bereich vom Bundesrat mit Leistungsauftrag und Globalbudgets geführt. Der ETH-Rat ist das strategische Führungsorgan des ETH-Bereichs.

Die Schweizer Universitäten befinden sich hingegen alle in der Trägerschaft einzelner Kantone (Basel in der gemeinsamen Trägerschaft von Basel-Stadt und Basel-Landschaft). Während die Universität Basel bereits 1460 gegründet wurde, entstanden die meisten Schweizer Universitäten erst im 19. und beginnenden 20. Jahrhundert. Sie bauten aber in der Regel auf bereits bestehenden Institutionen auf, die ihrerseits eine lange Geschichte hatten. Die beiden jüngsten Universitäten, die Università della Svizzera italiana und die Universität Luzern wurden 1996 und 2000 gegründet. Die Universitäten werden von ihren Trägerschaften, den Kantonen, finanziert. Daneben bestehen verschiedene interkantonale Vereinbarungen, insbesondere die Interkantonale Universitätsvereinbarung vom 20. Februar 1997 (IUV; SRL Nr. 543a), zur weiteren Finanzierung. Auch der Bund unterstützt die Lehre und die Forschung der Universitäten mit Grundbeiträgen pro Studierenden und mit projektgebundenen Beiträgen zur Förderung von Innovation und Kooperation. Dazu kommen Beiträge für Sachinvestitionen zur Finanzierung von Bauten und apparativen Ausrüstungen.

Mitte der 1990-Jahre wurden die Fachhochschulen ins Leben gerufen. Mit der Einführung der Berufsmaturität 1994 und des neuen Hochschultypus der Fachhochschulen sollte die Berufsbildung aufgewertet und als Alternative zu gymnasialer Maturität und universitärer Hochschule positioniert werden. Entsprechend werden die Fachhochschulen in Bezug auf die universitären Hochschulen mit dem Motto «gleichwertig, aber andersartig» umschrieben. Die Fachhochschulen der Schweiz werden von einzelnen oder von mehreren Kantonen gemeinsam getragen und finanziert; zwei haben eine private Trägerschaft. Auch bei den Fachhochschulen bestehen interkantonale Vereinbarungen zur Finanzierung, insbesondere die Interkantonale Fachhochschulvereinbarung (FHV) ab 2005 vom 12. Juni 2003 (SRL Nr. 535). Nach dem geltenden Fachhochschulgesetz vom 6. Oktober 1995 (SR 414.71) trägt der Bund zudem ein Drittel der anrechenbaren Betriebs- und Investitionskosten.

Ebenfalls in den 1990er-Jahren wurde parallel zur Fachhochschulentwicklung auch die Lehrerinnen- und Lehrerbildung tertiarisiert. Die damals neu entstandenen pädagogischen Hochschulen liegen voll in der Trägerschaft und Verantwortung der Kantone und werden von diesen auch finanziert. Ein Diplomanerkennungskonkordat ermöglicht die gesamtschweizerische Anerkennung der Abschlüsse und damit auch die Mobilität der Diplomierten innerhalb der Schweiz.

1.2 Die Koordination im Hochschulbereich heute

Die gesamtschweizerische Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen den verschiedenen Hochschulen und ihren Trägern auf der einen, zwischen dem Bund und den Kantonen auf der anderen Seite wurde in den letzten Jahrzehnten stark ausgebaut. Aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten von Bund und Kantonen für die Universitäten und die Fachhochschulen stösst aber der Ausbau dieser Zusammenarbeit immer mehr an Grenzen. Es bestehen eine Reihe von Schwachstellen, die einer zukunftsgerichteten Hochschulpolitik abträglich sind. Diese Schwachstellen werden im Folgenden einzeln behandelt.

1.2.1 Vielzahl von hochschulpolitischen Organen

Die Schweizerische Universitätskonferenz (SUK) ist das gemeinsame strategische Organ von Bund und Kantonen für die Universitäten. Für die Fachhochschulen sind einerseits der Fachhochschulrat der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), andererseits das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) mit dem Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) zuständig. Die Eidgenössische Fachhochschulkommission (EFHK) ist das Beratungsorgan des Bundesrates in Fragen der Fachhochschulpolitik. Die drei Rektorenkonferenzen der Universitäten, der Fachhochschulen und der pädagogischen Hochschulen (CRUS, KFH, COHEP) dienen ebenfalls als Koordinations- und Regelungsorgane mit unterschiedlichen Kompetenzen. All diese teilweise parallel wirkenden Organe und deren Mechanismen erschweren eine wirkungsvolle Koordination und eine alle Hochschulen übergreifende Politik. Die Koordination dieser Gremien erzeugt einen erheblichen administrativen Zusatzaufwand.

1.2.2 Eingeschränkte Verantwortung und Zuständigkeit der Träger der Fachhochschulen

Eine klare Trägerverantwortung und die hohe Autonomie einer Hochschule sind wichtige Erfolgsfaktoren. Während dies bei den Universitäten und den pädagogischen Hochschulen weitgehend der Fall ist, sind bei Fachhochschulen die Verantwortung und die Zuständigkeit durch das Fachhochschulgesetz bedeutend eingeschränkt. Dies war im Interesse eines geordneten und systematischen Aufbaus der Fachhochschulen nötig. Heute brauchen aber auch die Fachhochschulen klar definierte Verantwortungsbereiche und Zuständigkeiten und eine möglichst hohe Autonomie in strategischen, finanziellen und personellen Angelegenheiten. Nur so sind sie in der Lage, adäquat auf rasch ändernde Bedürfnisse von Wirtschaft, Gesellschaft und Forschung zu reagieren.

1.2.3 Qualitätssicherung und Akkreditierung

Die Akkreditierung der Hochschulen soll nach internationalen Standards durch staatlich unabhängige Organe erfolgen, was heute in der Schweiz noch nicht der Fall ist. Zudem bestehen heute in Bezug auf Qualitätssicherung und Akkreditierung für Universitäten und Fachhochschulen unterschiedliche Regelungen. Für die Vergleichbarkeit der Leistungen der einzelnen Hochschulen und ihre gegenseitige Akzeptanz sind aber einheitliche Regelungen unerlässlich.

1.2.4 Unterschiedliche Regelungen zur Finanzierung

Die unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen für die Universitäten, die Fachhochschulen und die pädagogischen Hochschulen haben unterschiedliche Finanzierungsmechanismen zur Folge, welche die Vergleichbarkeit der Kosten erschweren. Das führt zu einer ungenügenden Transparenz bei der Mittelzuteilung. Es muss deshalb eine einheitliche und transparente Ermittlung des Finanzbedarfs durch die Einführung von Referenzkosten angestrebt werden.

1.2.5 Unterschiedliche Finanzierungssicherheit bei der Grundfinanzierung

Während die Bundesbeiträge an die Fachhochschulen heute als Abgeltungen geführt werden, auf welche die Schulen Anspruch haben, erhalten die kantonalen Universitäten lediglich Finanzhilfen, die je nach Umständen grösseren Schwankungen unterworfen sind, was die Planungssicherheit bei den Universitäten beeinträchtigt. Eine grössere Verlässlichkeit in Bezug auf die Bundesbeiträge ist für die Universitäten unabdingbar. Deshalb soll der Bund in Zukunft in Form von Grundbeiträgen fixe Anteile an den Referenzkosten der Universitäten und der Fachhochschulen übernehmen.

Die pädagogischen Hochschulen werden von den Kantonen getragen und erhalten heute keine Gelder vom Bund.

1.3 Verfassungsauftrag und dessen Umsetzung

In der Volksabstimmung vom 21. Mai 2006 wurden mit den Artikeln 61a–67 Bestimmungen in die Bundesverfassung aufgenommen, welche die bisherigen Kompetenzen von Bund und Kantonen grundsätzlich bestätigen, im Hochschulbereich aber eine entscheidende Neuerung bringen. An der Trägerschaftsverantwortung für die einzelnen Hochschulen ändert sich zwar auch in Zukunft nichts. In Artikel 63a wird aber

eine Neuordnung vorgenommen. Statt der Vielzahl von Organen für die verschiedenen Hochschulen sollen in Zukunft Bund und Kantone gemeinsam die Verantwortung für die Koordination im Hochschulbereich tragen.

Der Umsetzung dieses Verfassungsauftrags dienen die folgenden drei Erlasse:

- ein *Bundesgesetz*, das gemäss der Bundesverfassung die Grundsätze der Hochschulkoordination festlegt und dem Bund als Grundlage für seine Hochschulförderung dient; die eidgenössischen Räte haben am 30. September 2011 das Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) erlassen¹,
- ein *Hochschulkonkordat* zwischen den Kantonen, das sich auf dieses Gesetz stützt; dieses Konkordat wurde von der EDK in Zusammenarbeit mit den Hochschulen und den Kantonen erarbeitet und am 20. Juni 2013 beschlossen; der Beitritt des Kantons Luzern zu diesem Konkordat ist Gegenstand der vorliegenden Botschaft an Ihren Rat,
- gestützt auf das Bundesgesetz und das Hochschulkonkordat eine *Zusammenarbeitsvereinbarung* (ZSAV) zwischen dem Bundesrat und den Kantonsregierungen, welche die gemeinsamen Ziele verbindlich festlegt, die gemeinsamen Organe schafft und die Zuständigkeit an diese Organe überträgt; der Entwurf dieser Vereinbarung wurde von der EDK ebenfalls am 20. Juni 2013 zustimmend zur Kenntnis genommen; die Vereinbarung selbst soll erst nach Inkrafttreten des Konkordats endgültig ausgearbeitet und unterschrieben werden.

Grafisch stellt sich das Zusammenspiel der Erlasse folgendermassen dar:

Grafik 1: Zusammenspiel der Erlasse



¹ vgl. www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/7455.pdf.

1.3.1 Gesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im Hochschulbereich (HFKG)

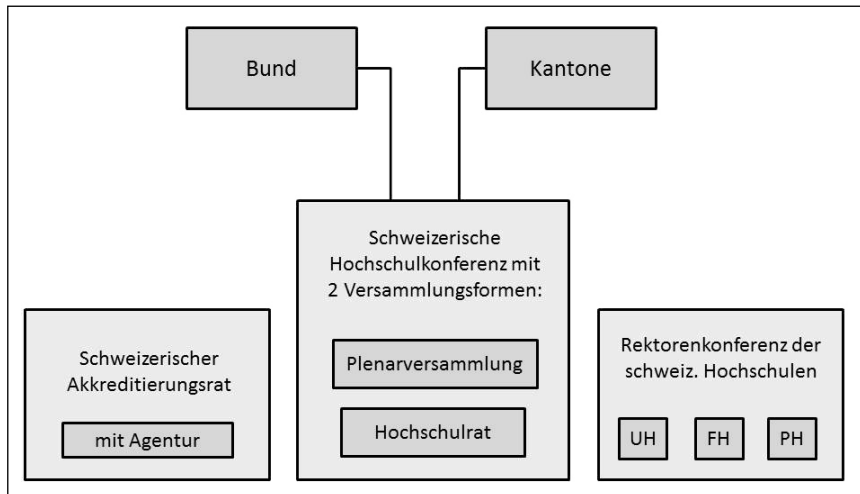
Das HFKG ist ein Koordinationsgesetz und ein Förderungsgesetz. Es betrifft lediglich die Ebene der gesamtschweizerischen Koordination, das heisst nicht Fragen der Ausgestaltung der Ausbildungen und der Angebote an den Hochschulen. Die Hochschulen und die Trägerkantone bleiben weiterhin autonom. Das HFKG ist also weder ein Hochschulrahmengesetz des Bundes noch ein schweizerisches Hochschulgesetz; für beides wäre der Bund nicht zuständig. Das HFKG setzt vielmehr voraus, dass jede Hochschule und Hochschuleinrichtung von Bund und Kantonen – auch weiterhin – über eine eigene Gesetzesgrundlage des jeweiligen Trärgemeinwesens verfügt.

Das HFKG regelt die Ziele und die Grundsätze der gemeinsam wahrgenommenen Koordination. Die Kantone haben sich in der Vernehmlassung mit der Stossrichtung des Gesetzes grundsätzlich einverstanden erklärt. Wichtige Grundsätze des HFKG sind:

- *Gemeinsame Kriterien für den gesamten Hochschulbereich:* Für universitäre Hochschulen, Fachhochschulen und pädagogische Hochschulen gelten erstmals gemeinsame Kriterien. Gleichzeitig hält das HFKG an der Ausdifferenzierung der Hochschultypen fest und gewährleistet deren Eigenständigkeit: Die Fachhochschulen und die pädagogischen Hochschulen sind stärker berufs- und anwendungsorientiert, die Universitäten stärker wissenschaftsorientiert. Es besteht keine Absicht, die Hochschultypen aufzugeben oder zu vereinigen, vielmehr sollen sie in ihrer je besonderen Eigenart gefördert werden.
- *Vereinfachungen:* Die heutigen Bundesgesetze für die Universitäten und die Fachhochschulen werden durch ein Bundesgesetz abgelöst. Auch die Organstruktur wird wesentlich vereinfacht: Künftig soll es nur noch eine Hochschulkonferenz, einen Akkreditierungsrat und eine Rektorenkonferenz geben (vgl. Grafik 2).
- *Einbezug aller Kantone:* Alle Kantone sind heute Träger von Hochschulen oder an Trägerschaften von Hochschulen beteiligt und leisten Beiträge über die interkantonalen Finanzierungsvereinbarungen IUV und FHV. Auch die Bundesverfassung sieht vor, dass alle Kantone an der Hochschulkoordination beteiligt sind. Die neue Schweizerische Hochschulkonferenz soll in zwei Versammlungsformen tagen: Als Plenarversammlung ermöglicht sie den Einbezug sämtlicher Kantone, als Hochschulrat bietet sie Gewähr für eine angemessene Gewichtung der Trägerkantone.
- *Transparenz bei der Finanzierung:* Das HFKG schafft die Grundlage für eine erhöhte Transparenz bei der Hochschulfinanzierung. Die gesamte Grundfinanzierung der Hochschulen – die Trägergrundfinanzierung, die interkantonalen Beiträge und die Bundesbeiträge – soll sich künftig an einem Referenzkostenmodell orientieren. Die Beitragssätze des Bundes an die Hochschulen sind im Gesetz fest vorgeschrieben. Sie betragen 30 Prozent bei den Fachhochschulen und 20 Prozent bei den kantonalen Universitäten. Die Finanzierung der pädagogischen Hochschulen obliegt weiterhin den Kantonen.
- *Träger bleiben autonom:* Die Trägerkantone und die Hochschulen behalten ihre Autonomie. Eine Ausnahme bilden die «besonders kostenintensiven Bereiche», wie beispielsweise die Medizin oder die Spitzenforschung in den Naturwissenschaften. Hier kann die Schweizerische Hochschulkonferenz Vorgaben machen.

Gemäss HFKG präsentiert sich die künftige Organstruktur so:

Grafik 2: Künftige Organisationsstruktur



1.3.1.1 Hochschulkonferenz

Die Hochschulkonferenz ist in Zukunft das oberste hochschulpolitische Organ der Schweiz. Sie sorgt für die gesamtschweizerische Koordination der Tätigkeiten von Bund und Kantonen im Hochschulbereich (Art. 10 HFKG). An ihren Sitzungen nehmen mit beratender Stimme zusätzlich Personen aus wichtigen bildungs- und hochschulpolitischen Gremien teil, unter anderen die Leitung der EDK oder das Präsidium der Rektorenkonferenz und des ETH-Rates und Vertreterinnen und Vertreter der Studierenden, des Mittelbaus und des Lehrkörpers der schweizerischen Hochschulen (vgl. Art. 13 HFKG). Sie tagt entweder als Plenarversammlung oder als Hochschulrat. Dabei zeichnen sich diese zwei Tagungsformen durch eine unterschiedliche Zusammensetzung und unterschiedliche Kompetenzen aus.

1.3.1.1.1 Plenarversammlung (Art. 11 HFKG)

Mitglieder der Plenarversammlung sind: das vom Bundesrat bezeichnete zuständige Mitglied des Bundesrates und je ein Mitglied (Erziehungsdirektorin/-direktor) der Regierungen aller Kantone, die dem Konkordat beigetreten sind. Die Plenarversammlung behandelt Geschäfte, welche die Rechte und Pflichten des Bundes und aller Kantone betreffen. Insbesondere können ihr folgende Zuständigkeiten übertragen werden:

- Festlegung von finanziellen Rahmenbedingungen für die gesamtschweizerische hochschulpolitische Koordination,

- Festlegung der Referenzkosten und der Beitragskategorien,
- Formulierung von Empfehlungen für die Gewährung von Stipendien und Darlehen durch die Kantone,
- weitere Zuständigkeiten aus dem Regelungsbereich des HFKG.

1.3.1.1.2 Hochschulrat (Art. 12 HFKG)

Der Hochschulrat setzt sich zusammen aus dem vom Bundesrat bezeichneten zuständigen Mitglied des Bundesrates und vierzehn Mitgliedern der Regierungen der Trägerkantone der Universitäten, der Fachhochschulen und der pädagogischen Hochschulen. Dabei steht einem Kanton jeweils nur ein Sitz im Hochschulrat zu. Die genaue Zuteilung und die Details der Stimmengewichtung sind im Hochschulkonkordat geregelt (s. Kap. 2.1.2).

Der Hochschulrat erlässt Vorschriften über

- die Studienstufen und deren Übergänge, die einheitliche Benennung der Titel sowie die Durchlässigkeit zwischen und innerhalb der Hochschulen und Hochschultypen,
- die Qualitätssicherung und die Akkreditierung auf Antrag des Schweizerischen Akkreditierungsrates,
- die Anerkennung von Abschlüssen sowie Verfahren zur Anerkennung von Bildungsleistungen,
- die Weiterbildung in Form von einheitlichen Rahmenvorschriften.

Zusätzlich hat der Hochschulrat folgende Kompetenzen:

- Er legt die Merkmale der Hochschultypen fest und formuliert Empfehlungen für die Erhebung von Studiengebühren und die Mitwirkungsrechte der Hochschulangehörigen, insbesondere der Studentinnen und Studenten.
- Er beschliesst die gesamtschweizerische hochschulpolitische Koordination für den Hochschulbereich und die Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen.
- Er entscheidet über die Gewährung der projektgebundenen Bundesbeiträge.
- Er koordiniert die allenfalls erforderliche Beschränkung des Zugangs zu einzelnen Studiengängen.
- Er nimmt die Oberaufsicht über die von ihm gewählten Organe wahr.

1.3.1.2 Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen

Die Rektorenkonferenz ist neu das gesamtschweizerische Koordinationsorgan der Hochschulen und ersetzt die bisherigen Rektorenkonferenzen der Universitäten (CRUS), der Fachhochschulen (KFH) und der pädagogischen Hochschulen (COHEP). Alle Rektorinnen und Rektoren beziehungsweise alle Präsidentinnen und Präsidenten der Hochschulen sind Mitglieder der Rektorenkonferenz. Für Anliegen, die spezifisch einzelne Hochschultypen betreffen, kann die Konferenz besondere Kammern bilden.

Die Rektorenkonferenz

- unterstützt die Kooperation und Koordination unter den Hochschulen,
- vertritt die Hochschulen in der Hochschulkonferenz, in der sie mit beratender Stimme vertreten ist,
- kann Anträge und Stellungnahmen zuhanden der Hochschulkonferenz abgeben,
- wirkt bei der Vorbereitung der Geschäfte der Hochschulkonferenz mit, insbesondere bei der gesamtschweizerischen hochschulpolitischen Planung und Aufgabenteilung,
- setzt sich für die Umsetzung der Beschlüsse der Hochschulkonferenz in den Hochschulen ein,
- sorgt für den Einbezug der gesamtschweizerischen Organisationen der Hochschulangehörigen und bei Fragen von gemeinsamem Interesse auch für den Einbezug anderer wichtiger Organisationen der Bildung und Forschung in ihre Entscheidungsprozesse.

1.3.1.3 Schweizerischer Akkreditierungsrat und Akkreditierungsagentur

Als drittes gemeinsames Organ von Bund und Kantonen ist der Schweizerische Akkreditierungsrat mit seiner Schweizerischen Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung vorgesehen. Die Akkreditierung und Qualitätssicherung im Hochschulbereich sind wichtige Themen des neuen Gesetzes. Statt der bisherigen Bundesanerkennung der Hochschulen und der freiwilligen Programmakkreditierung wird neu die institutionelle Akkreditierung der Hochschulen oder von Institutionen des Hochschulbereichs massgebend und zur Pflicht, um Unterstützungsbeiträge des Bundes und Beiträge von anderen Kantonen im Rahmen von interkantonalen Vereinbarungen zu erhalten. Im Rahmen dieser institutionellen Akkreditierung wird geprüft, ob das Qualitätssicherungssystem der Hochschule Gewähr bietet für die Erfüllung von hochschulpolitischen Anforderungen wie hohe Qualität von Lehre und Forschung, Qualifikation des Personals oder leistungsfähige Hochschulorganisation und -leitung.

Der Akkreditierungsrat ist als weisungsunabhängiges Fachgremium ausgestaltet. Er soll sich aus 15 bis 20 Mitgliedern, die insbesondere die Hochschulen, die Arbeitswelt und die Studierenden vertreten, zusammensetzen. Die dem Akkreditierungsrat unterstellte Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung ist eine rechtlich unselbständige Anstalt. Ihre Kernaufgabe besteht darin, das Akkreditierungsverfahren durchzuführen, insbesondere die Gesuche zu prüfen und dem Akkreditierungsrat Antrag zu stellen. **Den Entscheid über die Akkreditierung fällt der Hochschulrat auf Antrag des Akkreditierungsrates.**

Die Voraussetzungen für die institutionelle Akkreditierung und die Akkreditierung von Programmen sowie das grundsätzliche Verfahren sind im fünften Kapitel des HFKG, in den Artikeln 27–35, geregelt. Für die Konkretisierung der Voraussetzungen ist der Hochschulrat zuständig. Dabei muss dieser die Besonderheiten und die Autonomie der Hochschulen und vor allem der unterschiedlichen Hochschultypen berücksichtigen.

1.3.1.4 Grundsätze der Finanzierung

Laut HFKG (Kap. 7, Art. 41–44) stellt der Bund zusammen mit den Kantonen sicher, dass die öffentliche Hand für den Hochschulbereich ausreichende finanzielle Mittel für Lehre und Forschung in hoher Qualität bereitstellt. Der Bund beteiligt sich deshalb mit den Kantonen an der Finanzierung der Hochschulen. Dafür wendet er einheitliche Finanzierungsgrundsätze an. Die Hochschulen werden verpflichtet, sich daneben um Drittmittel zu bemühen.

Der Hochschulrat ermittelt den Bedarf an öffentlichen Finanzmitteln und stützt sich dabei auf statistische Erhebungen, die Kostenrechnungen der Hochschulen, deren Finanz- und Entwicklungspläne, die Referenzkosten für die Hochschulen und die zu erwartenden Studierendenzahlen. Die Referenzkosten sind wichtig für die Berechnung der Bundesbeiträge. Sie sind als «die notwendigen Aufwendungen für eine Lehre von hoher Qualität pro Studentin oder Student» definiert (Art. 44 Abs.1 HFKG). Deren Ausgangswert sind die durchschnittlichen Kosten der Lehre gemäss den Kostenrechnungen der Hochschulen, welche so angepasst werden, dass die öffentlichen Beiträge eine Lehre von hoher Qualität und die dazu erforderliche Forschung sicherstellen. Dabei wird auch den Besonderheiten der Hochschultypen und der einzelnen Disziplinen Rechnung getragen. Die Referenzkosten werden von der Plenarversammlung festgelegt und periodisch überprüft.

1.3.1.5 Bundesbeiträge

Der Bund beteiligt sich an den Kosten der Hochschulen durch die Gewährung von Beiträgen. Beitragsberechtigt sind neu nur noch Hochschulen, die institutionell akkreditiert sind und öffentliche Bildungsdienstleistungen anbieten. Andere Institutionen des Hochschulbereichs können Beiträge bekommen, wenn sie ebenfalls institutionell akkreditiert sind, öffentliche Bildungsdienstleistungen anbieten, nicht zweckmässig in eine bestehende Hochschule eingegliedert werden können und Aufgaben wahrnehmen, die im Interesse der Hochschulpolitik liegen oder sich in die hochschulpolitische Koordination einfügen. Der Bundesrat entscheidet nach Anhörung der Plenarversammlung über die Beitragsberechtigung der Hochschulen.

Die Finanzhilfen des Bundes teilen sich auf in

- Grundbeiträge (Art. 49–53 HFKG),
- Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge (Art. 54–58 HFKG),
- projektgebundene Beiträge (Art. 59–61 HFKG).

1.3.1.5.1 Grundbeiträge

Grundbeiträge werden an die Betriebsaufwendungen der Hochschulen bezahlt. Der Bund übernimmt vom Gesamtbetrag der Referenzkosten (s. oben)

- 20 Prozent bei den kantonalen Universitäten und
- 30 Prozent bei den Fachhochschulen.

Die pädagogischen Hochschulen bleiben weiterhin in der Trägerschaft und Verantwortung der Kantone und erhalten keine Grundbeiträge des Bundes.

Der Bundesbeitrag wird zur Hauptsache entsprechend den Leistungen in Lehre und Forschung ausgerichtet. Die Bemessungsgrundsätze berücksichtigen in der Lehre die Anzahl Studierende und Studienabschlüsse, die durchschnittliche Studiendauer, die Betreuungsverhältnisse, die Zugehörigkeit der Studierenden zu bestimmten Disziplinen oder Fachbereichen und die Qualität der Ausbildung.

Für die Forschung werden die Forschungsleistungen und die Einwerbung von Drittmitteln berücksichtigt.

Weiterhin werden 10 Prozent des jährlichen Gesamtbetrags entsprechend dem Anteil der ausländischen Studierenden einer Hochschule an der Gesamtzahl der ausländischen Studierenden in der Schweiz ausgerichtet.

An akkreditierte Hochschulinstitutionen können aufgrund von Leistungsaufträgen feste Beiträge an den Betriebsaufwand entrichtet werden.

1.3.1.5.2 Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge

Bisher werden bei Universitäten und Fachhochschulen nach unterschiedlichen Kriterien Beiträge an Bauten und Mieten ausgerichtet. Das HFKG legt nun für die beiden Hochschultypen gleiche Voraussetzungen und Beiträge fest. Pädagogische Hochschulen bleiben auch im neuen Gesetz ganz in der Verantwortlichkeit der Kantone und bekommen keine solchen Beiträge.

Es werden an Universitäten und Fachhochschulen Beiträge gewährt für den Erwerb, die langfristige Nutzung, die Erstellung oder die Umgestaltung von Bauten, die der Lehre, der Forschung oder anderen Hochschulzwecken zugute kommen. Die Investitionsbeiträge sind an Bedingungen geknüpft, unter anderem an die Auslösung von Kosten von mehr als fünf Millionen Franken und die Wirtschaftlichkeit der Bauten. Nutzungsbeiträge werden an Mieten ausgerichtet, die mindestens fünf Jahre lang geschuldet und höher als 300'000 Franken pro Jahr sind. Der vom Bund finanzierte Anteil solcher Kosten beim Bau oder bei den Mieten beträgt maximal 30 Prozent der anrechenbaren Kosten.

1.3.1.5.3 Projektgebundene Beiträge

Anders als bei den zwei anderen Beitragsarten können projektgebundene Beiträge auch an pädagogische Hochschulen ausgerichtet werden, wenn diese an Projekten beteiligt sind, bei denen auch mehrere Universitäten oder Fachhochschulen mitmachen.

Beitragsberechtigte Projekte müssen von gesamtschweizerischer hochschulpolitischer Bedeutung sein. Genaue Kriterien dafür sind in Artikel 59 HFKG formuliert. Die Beiträge sind befristet, über ihre Ausrichtung entscheidet der Hochschulrat. Sie werden gestützt auf eine Leistungsvereinbarung ausbezahlt. Die beteiligten Kantone, Hochschulen und anderen Institutionen müssen eine angemessene Eigenleistung erbringen.

1.3.2 Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich

Neben dem HFKG und dem Hochschulkonkordat bildet die Zusammenarbeitsvereinbarung im Hochschulbereich (ZSAV) zwischen dem Bund und den Kantonen die dritte Säule der Umsetzung des Verfassungsauftrags (s. Kap. 1.3). Da das Konkordat die Grundlage der ZSAV bildet, kann diese erst nach Inkrafttreten des Konkordats endgültig ausgearbeitet und beschlossen werden. Der vorliegende Entwurf war in der Vernehmlassung in den meisten Punkten unbestritten.

Mit der ZSAV werden die gemeinsamen Organe geschaffen. Es werden ihnen die Verantwortlichkeiten und Aufgaben zugewiesen sowie die Personal- und Kostenfragen im Zusammenhang mit den Organen geregelt.

Aufgrund der Rückmeldungen aus der Vernehmlassung (u.a. auch aus dem Kanton Luzern) statuiert die ZSAV in Artikel 4 Absatz 2, dass die zuständige Bundesstelle bei der Vorbereitung der Geschäfte des Hochschulrates mit den zuständigen «Amtschefinnen und Amtschefs», das heisst den Dienststellenleiterinnen und -leitern in den Kantonen, und einer Vertretung der EDK zusammenarbeitet. Somit werden die Kantone die Vorbereitung der Geschäfte des Hochschulrates beeinflussen können.

2 Das Hochschulkonkordat

Mit dem HFKG soll die gesamtschweizerische Koordination im Hochschulbereich neu gestaltet und gestärkt werden, ohne dabei die Autonomie der Kantone und der Träger zu stark zu beschneiden. Das Hochschulkonkordat ist in seinen Inhalten stark durch das HFKG geprägt. Mit einem Beitritt zum Konkordat stimmen die Kantone somit nach den eidgenössischen Räten vielen Inhalten des Gesetzes noch einmal explizit zu.

Das Hochschulkonkordat schafft in den Kantonen die rechtliche Grundlage, damit diese in den vorgesehenen gemeinsamen Organen mitwirken und die Zusammenarbeitsvereinbarung mit dem Bund abschliessen können.

Mit dem HFKG und dem Hochschulkonkordat hält der Bund ausdrücklich an den drei Hochschultypen Universität, Fachhochschule und pädagogische Hochschule fest, auch an deren Besonderheiten und Differenzen. Auch an der Trägerschaft der Hochschulen und der Hochschultypen (insbesondere der rein kantonalen Trägerschaft der pädagogischen Hochschulen) wird nicht gerüttelt. Die bestehenden Finanzierungsabkommen IUV und FHV werden im Konkordat ausdrücklich bestätigt. Mittelfristig werden diese Abkommen aber revidiert werden müssen, um sie den Entwicklungen im Hochschulbereich anzupassen.

Angestrebt ist aber eine Vereinheitlichung bei der Koordination. So hat heute jeder Hochschultyp eine eigene Rektorenkonferenz und andere gemeinsame Organe. Diese Verantwortlichkeiten werden nun in der Schweizerischen Rektorenkonferenz zusammengefasst, und die Schweizerische Hochschulkonferenz übernimmt die gesamtschweizerische Koordination.

Heute werden die verschiedenen Hochschultypen aufgrund ihrer je anderen Entstehung und Geschichte vom Bund unterschiedlich unterstützt. Mit dem HFKG und dem Hochschulkonkordat werden die Bundesbeiträge an die Hochschulen vereinheitlicht, wobei den Besonderheiten der einzelnen Hochschultypen Rechnung getragen wird. Die pädagogischen Hochschulen bleiben weiterhin in der exklusiven Trägerschaft der Kantone. Sie werden aber bei der Forschung miteinbezogen und können bei gemeinsamen Projekten mit Universitäten oder Fachhochschulen ebenfalls Beiträge des Bundes erhalten.

Materiell regelt das Konkordat namentlich die Zusammensetzung des Hochschulrates (Art. 6) und die Gewichtung der Stimmen für dessen Beschlüsse (Art. 7), den Finanzierungsschlüssel für die kantonsseitige Mitfinanzierung der gemeinsamen Organe (Art. 8), die Fortsetzung von IUV und FHV (Art. 11) und den Titelschutz (Art. 12). Weiter enthält das Konkordat verschiedene Bestimmungen, die den Vollzug regeln: Konferenz der Vereinbarungskantone (Art. 9), Vollzug und Geschäftsstelle (Art. 13), Streitbeilegung (Art. 14), Beitritt (Art. 15), Austritt (Art. 16) und Inkrafttreten (Art. 17).

Das Konkordat tritt in Kraft, wenn ihm mindestens 14 Kantone beigetreten sind (Art. 17). Unter diesen müssen mindestens 8 Universitätskantone sein. Dies sind die Kantone, die dem bestehenden Interkantonalen Konkordat über universitäre Koordination vom 9. Dezember 1999 (SRL Nr. 543b) angehören (BE, BS, FR, GE, LU, NE, SG, TI, VD, ZH). Sollten nicht alle Kantone dem Hochschulkonkordat beitreten, steht dem Bund die Möglichkeit offen, auf Antrag von mindestens 18 Kantonen ein Verfahren für die Allgemeinverbindlichkeitserklärung des Hochschulkonkordats einzuleiten (Art. 48a BV, Art. 68 HFKG).

Wenn das Hochschulkonkordat in Kraft ist, kann auch die Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen Bund und Kantonen (s. oben) abgeschlossen werden. Als möglicher Zeitrahmen für das Inkrafttreten ist das Jahr 2015 vorgesehen.

Die EDK hat einen Entwurf des Hochschulkonkordats im zweiten Halbjahr 2012 in eine breite Vernehmlassung geschickt.² Während das HFKG in seiner Entstehungsphase von heftigen Diskussionen begleitet worden war, wurde das Hochschulkonkordat als die notwendige Grundlage für die konkrete Koordination und Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulbereich in der Vernehmlassung grundsätzlich positiv beurteilt. Einzig die Nordwestschweiz machte deutliche Vorbehalte. Das wird aus der besonderen Situation in der Nordwestschweiz verständlich: Eine Universität in der Trägerschaft zweier Kantone und ein grosses Konkordat für eine Fachhochschule mit vielen verschiedenen Standorten werfen vielschichtige und komplexe Fragen auf, wenn es in den Kantonen der Nordwestschweiz um die Hochschulpolitik und die Positionierung der verschiedenen Akteure im gesamtschweizerischen Kontext geht.

Hauptsächliche Diskussionspunkte in der Vernehmlassung zum Hochschulkonkordat waren Fragen um die Zusammensetzung des Hochschulrates (Art. 6) und die Stimmengewichtung in diesem Gremium (Art. 7) sowie der Vollzug des Konkordats (Art. 13) und das Quorum für dessen Inkrafttreten (Art. 17). Die Rückmeldungen aus

²Die Vernehmlassungsunterlagen und die Rückmeldungen zur Vernehmlassung sind einsehbar unter: www.edk.ch/dyn/23314.php.

der Vernehmlassung haben in dem nun vorliegenden Konkordat ihren Niederschlag gefunden.

Das Beitrittsverfahren in den Kantonen wurde von der EDK am 1. Juli 2013 eröffnet und läuft gegenwärtig in vielen Kantonen. Gemäss Auskunft der EDK ist der Beitritt bis jetzt (März 2014) erst im Kanton Thurgau offiziell beschlossen worden.

2.1 Das Konkordat im Einzelnen

2.1.1 Begriffe

Die Pflichten und Kompetenzen der Kantone gemäss dem Hochschulkonkordat unterscheiden sich je nach ihrem Status. Deshalb gilt:

- Ein *Vereinbarungskanton* ist ein Kanton, der dem Hochschulkonkordat beigetreten ist.
- Ein *Hochschulkanton* ist ein Kanton, der Träger einer anerkannten Hochschule (Universität, Fachhochschule oder pädagogische Hochschule) oder einer kantonal geführten Institution der Hochschullehre im Bereich der Grundausbildung (Art. 3 Unterabs. d) ist.
- *Universitätskantone* gemäss dem Hochschulkonkordat sind die Kantone, welche dem Interkantonalen Konkordat über universitäre Koordination vom 9. Dezember 1999 beigetreten sind (BE, BS, FR, GE, LU, NE, SG, TI, VD, ZH).

2.1.2 Die einzelnen Artikel

Artikel 1 Zweck

Das Hochschulkonkordat schafft auf Seiten der Kantone die rechtliche Grundlage, damit im Rahmen der Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen Bund und Kantonen bestimmte Aufgaben im Bereich der Koordination und der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulbereich an gemeinsame Organe, namentlich die Schweizerische Hochschulkonferenz, delegiert werden können.

Gemäss Artikel 63a BV bestimmt das HFKG, auf welche Weise die Koordination und die Qualitätssicherung erfolgen sollen. Das HFKG bildet so auch den Rahmen für die Regelungen im Hochschulkonkordat. Mit dem Konkordat wiederum werden die Voraussetzungen für das Zustandekommen und Funktionieren der gemeinsamen Organe geschaffen. Der Artikel 1 bezieht sich deshalb auf den Zweckartikel des HFKG. Er nimmt dessen Hauptzweck auf, nämlich die Schaffung eines wettbewerbsfähigen und koordinierten Hochschulraums Schweiz von hoher Qualität, wobei die Belange und Regelungen für die einzelnen Hochschulen weiterhin in der Verantwortung der jeweiligen Trägerschaften bleiben. Es geht in dem Artikel also um das gesamte Hochschulsystem, das durch das gemeinsame Handeln von Bund und Kantonen gefördert und koordiniert werden soll, sowie um die Qualität und die Wett-

bewerbsfähigkeit des ganzen schweizerischen Hochschulbereichs und auch um die Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen.

So beschreibt der Zielkatalog von Artikel 3 HFKG auch die Ziele des Hochschulkonkordats:

- Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für eine Lehre und Forschung von hoher Qualität,
- Schaffung eines Hochschulraums mit gleichwertigen, aber andersartigen Hochschultypen,
- Förderung der Profilbildung der Hochschulen und des Wettbewerbs, insbesondere im Forschungsbereich,
- Gestaltung einer kohärenten schweizerischen Hochschulpolitik in Abstimmung mit der Forschungs- und Innovationsförderungs politik des Bundes,
- Durchlässigkeit und Mobilität zwischen den Hochschulen,
- Vereinheitlichung der Studienstrukturen, der Studienstufen und ihrer Übergänge sowie gegenseitige Anerkennung der Abschlüsse,
- Finanzierung der Hochschulen nach einheitlichen und leistungsorientierten Grundsätzen,
- gesamtschweizerische hochschulpolitische Koordination und Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen,
- Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen bei Dienstleistungen und Angeboten im Weiterbildungsbereich von Institutionen des Hochschulbereichs gegenüber Anbietern der höheren Berufsbildung.

Die Auslegung und Konkretisierung dieser gemeinsamen Ziele liegt in der Kompetenz der gemeinsamen Organe, insbesondere der Schweizerischen Hochschulkonferenz. Aus den Zielsetzungen ergeben sich wichtige Leitlinien für das gemeinsame Handeln, wie die Beschränkung auf die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für eine Lehre und Forschung von hoher Qualität oder die Förderung der Profilbildung und der Wettbewerbsfähigkeit unter den Hochschulen mit Schwerpunktbildung und Konzentration von Angeboten. Wichtig ist auch die Förderung einer möglichst hohen Kohärenz in der Hochschul-, Forschungs- und Innovationspolitik. Die Verpflichtung, für die Durchlässigkeit und Mobilität innerhalb und zwischen den Hochschulen zu sorgen, ergibt sich aus dem Bildungsartikel (Art. 61a BV), der die Schaffung einer hohen Durchlässigkeit des gesamten Bildungsraumes Schweiz postuliert. Gleichzeitig sollen Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Bereichen Tertiär-A (Hochschulen) und Tertiär-B (höhere Berufsbildung) vermieden werden.

Artikel 2 Vereinbarungskantone

Das Hochschulkonkordat definiert die Vereinbarungskantone in ihrer unterschiedlichen Funktion:

1. Alle Kantone, die dem Hochschulkonkordat beitreten, sind in ihrer Funktion als Vereinbarungskantone Mitglieder der Schweizerischen Hochschulkonferenz. In dieser Rolle sind sie gemeinsam zuständig für die Koordination und die Gewährleistung der Qualitätssicherung im Hochschulbereich. Dem geltenden Interkantonalen Konkordat über universitäre Koordination vom 9. Dezember 1999 gehören ausschliesslich Universitätskantone an. Dem neuen Hochschulkonkordat hingegen können alle Kantone beitreten, auch wenn sie nicht Träger einer Hochschule sind.

2. Als Hochschulkantone werden zusätzlich diejenigen Kantone bezeichnet, die Träger oder Mitträger einer anerkannten Hochschule oder einer anderen anerkannten Hochschul-Institution sind. In der Funktion als Vertreter von Hochschulträgerschaften nehmen 14 Kantone Einsitz im Hochschulrat (Art. 12 HFKG). Nach welchen Kriterien die Kantone im Hochschulrat vertreten sind, regelt das Hochschulkonkordat in Artikel 6 Absatz 3.

Artikel 3 Geltungsbereich

Das Konkordat ist anwendbar auf die kantonalen und interkantonalen Universitäten, Fachhochschulen und pädagogischen Hochschulen sowie Institutionen der Hochschullehre im Bereich der Grundausbildung mit kantonalen oder interkantonalen Trägerschaft, die vom Bund als beitragsberechtigt anerkannt sind.

Artikel 4 Zusammenarbeit mit dem Bund

Zur Schaffung der gemeinsamen Organe werden Bund und Kantone, gestützt auf das HFKG, die Zusammenarbeitsvereinbarung (ZSAV) abschliessen. Auf der Seite der Kantone ist die Konferenz der Vereinbarungskantone (s. unten Art. 9 und 10) der Vertragspartner des Bundes (Abs. 1). Wenn zur Erreichung der gesetzten Ziele (s. oben Art. 1) nötig, können weitere Vereinbarungen abgeschlossen werden (Abs. 2). Kommt die ZSAV nicht zustande oder wird sie aufgehoben, geht nach Artikel 63a Absatz 5 BV die Kompetenz für die Koordination im Hochschulbereich an den Bund über. Bis aber das entsprechende Bundesrecht in Kraft träte, müssten die Kantone selbst für die Koordination im Hochschulbereich sorgen (Abs. 3).

Artikel 5 Grundsatz

Artikel 5 bildet für die Kantone die Rechtsgrundlage zur Schaffung der gemeinsamen Organe, wie sie im HFKG abschliessend genannt werden: der Schweizerischen Hochschulkonferenz als gemeinsames Organ von Bund und Kantonen, der Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen sowie des Schweizerischen Akkreditierungsrates mit der Schweizerischen Akkreditierungsagentur. Das HFKG regelt die Zuständigkeiten und die Grundsätze der Organisation und der Verfahren der Koordination. Die Zusammensetzung, wichtige Organisationsfragen und die Finanzierung der gemeinsamen Organe werden im vorliegenden Konkordat bestimmt. Die ZSAV regelt untergeordnete Fragen der Organisation und der Beschlussverfahren.

Artikel 6 Schweizerische Hochschulkonferenz

Die Schweizerische Hochschulkonferenz wird als das oberste hochschulpolitische Organ der Schweiz definiert. Gemäss HFKG besitzt sie als Plenarversammlung und als Hochschulrat je eigene Zuständigkeiten und Verfahren (Abs. 1).

Die Erziehungsdirektorinnen und -direktoren der Vereinbarungskantone, das heisst derjenigen Kantone, die dem Konkordat beigetreten sind, sind Mitglieder der Plenarversammlung der Schweizerischen Hochschulkonferenz (Abs. 2).

Absatz 3, der die Zusammensetzung des Hochschulrates regelt, war in der Vernehmlassung heftig umstritten. Laut Artikel 12 Absatz 1b HFKG hat der Hochschulrat 14 Mitglieder aus den Trägerkantonen der Universitäten, Fachhochschulen und pädagogischen Hochschulen. Da der Hochschulrat weitreichende Kompetenzen hat,

ist dessen Besetzung vor allem für die Kantone mit einer eigenen Hochschule äusserst wichtig. Da fast alle Universitätskantone auch Träger- oder Standortkantone von Fachhochschulen oder pädagogischen Hochschulen sind, waren die Einflussmöglichkeiten und das Gleichgewicht zwischen den Universitätskantonen und den Trägerkantonen anderer Hochschulen ein grosses Thema der Vernehmlassung. Auch diejenigen Kantone, die über keine Universität verfügen, jedoch Träger oder Mitträger anderer Hochschulen sind, pochten auf eine angemessene Vertretung im Hochschulrat.

Laut der nun vorliegenden endgültigen Fassung des Hochschulkonkordats sind alle zehn Universitätskantone (BE, BS, FR, GE, LU, NE, SG, TI, VD, ZH) Mitglieder des Hochschulrates. Sie vertreten auch die von ihnen (mit)getragenen oder auf ihrem Gebiet stehenden Fachhochschulen und pädagogischen Hochschulen. Ihre Stimmkraft wird nach der Anzahl der Studierenden berechnet (s. Art. 7). Die Konferenz der Vereinbarungskantone wählt jeweils auf vier Jahre vier weitere Trägerkantone von Hochschulen als Mitglieder in den Hochschulrat.

Die Vertretung im Hochschulrat üben die Erziehungsdirektorinnen und -direktoren persönlich aus. Über die Vorbereitung der Geschäfte (s. Kap. 1.3.2 oben) können die zuständigen Ämter und Dienststellen in den Kantonen einen gewissen Einfluss auf den Rat ausüben, die Hochschulen selbst über ihre Vertretung (mit beratender Stimme) im Hochschulrat (vgl. Art. 13 HFKG).

Artikel 7 Gewichtung der Stimmen bei Beschlüssen des Hochschulrates

Das Entscheidungsverfahren im Hochschulrat ist differenziert. Gemäss Artikel 17 HFKG braucht es für die Mehrheit der Entscheide neben dem qualifizierten Mehr von zwei Dritteln der Stimmen der anwesenden Mitglieder und der Stimme des Bundes zusätzlich das einfache Mehr an Punkten, die das Hochschulkonkordat auf die Vertretungen der Kantone (gemäss ihren Studierendenzahlen) verteilt. Damit wird dem Bedürfnis nach tragfähigen, breit abgestützten Entscheiden des Hochschulrates Rechnung getragen.

Die Punktezahlen des Stimmengewichts werden allen zwei Jahre entsprechend den Studierendenzahlen ermittelt und den Trägerkantonen zugeteilt, welche dem Hochschulkonkordat beigetreten sind. Die Punkte werden proportional zur Anzahl Personen, die im jeweiligen Kanton studieren, verteilt (Studierende aller Hochschulen der Schweiz = 170 Punkte). Grundsätzlich erhalten die Trägerkantone pro 1000 Studierende einen Punkt, wobei die Studierendenzahlen auf 1000 ab-, beziehungsweise aufgerundet werden und jeder Trägerkanton mindestens einen Punkt bekommt. Die Konferenz der Vereinbarungskantone veröffentlicht die aktuelle Zuteilung alle zwei Jahre im Anhang zum Konkordat. Die Ausgangszahlen basieren auf dem Durchschnitt der Jahre 2010/11 und 2011/12 des Bundesamtes für Statistik sowie den Angaben der Kantone.

Luzern hat nach dem vorliegenden Anhang (Stand 2013) als ständiges Mitglied des Hochschulrates eine Stimmkraft von 9 Punkten (im Vergleich dazu Zürich als grösster Kanton 42, dann Bern und Waadt mit 22 beziehungsweise 19 Punkten, während Neuenburg und Tessin 6 Punkte erhalten).

Artikel 8 Finanzierung der gemeinsamen Organe

Gemäss HFKG (Art. 9) trägt der Bund die Kosten für die Geschäftsstelle der Schweizerischen Hochschulkonferenz. An den übrigen Kosten der Hochschulkonferenz beteiligen sich die Kantone mit höchstens 50 Prozent (Abs. 1). Dieser Beitrag wird von den Vereinbarungskantonen zur Hälfte nach ihrer Einwohnerzahl, zur anderen Hälfte von den Hochschulkantonen nach ihrer Studierendenzahl getragen.

Die Träger der Hochschulen übernehmen zudem 50 Prozent der Kosten der Rektorenkonferenz. Als Schlüssel gilt auch hier die Anzahl der Studierenden.

Die Kosten des Schweizerischen Akkreditierungsrates und der Akkreditierungsagentur sollen nach Möglichkeit mit den Gebühren gemäss Artikel 35 HFKG finanziert werden. Ein allfälliger Restbetrag wird hälftig vom Bund und von den Vereinbarungskantonen getragen (Abs. 3b).

Absatz 4 bestimmt, dass die Trägerschaften, die aus mehreren Kantonen bestehen, selbständig regeln, wie diese Kosten unter den beteiligten Kantonen aufgeteilt werden. Diese Formulierung wurde nach der Vernehmlassung auf Intervention des Kantons Luzern und der anderen Zentralschweizer Kantone übernommen. Denn die Zentralschweizer Fachhochschul-Vereinbarung vom 15. September 2011 (SRL Nr. 520) enthält heute keine entsprechenden Bestimmungen. Die Aufteilung der Kosten der neuen gemeinsamen Organe wird deshalb unter den Konkordatspartnern der Hochschule Luzern ausgehandelt werden müssen.

Die ZSAV wird die Grundsätze dieser Finanzierungen (Abs. 5) regeln. Zwar ist ein direkter Vergleich zwischen den Kosten der heutigen und jenen der neuen Organe kaum möglich, da sich die Rechtsgrundlagen, Aufgaben und Finanzierungsmechanismen stark unterscheiden. Doch geht der Bund davon aus, dass die Kantone insgesamt etwa gleich viel an die Hochschulkoordination beisteuern müssen wie bisher. Allerdings ist vorauszusehen, dass sich die Verteilung der Kosten auf die einzelnen Kantone ändern wird. So beteiligen sich heute die Nicht-Universitätskantone nicht an den Kosten der übergreifenden Hochschulorgane. Mit dem Beitritt zum Konkordat werden auch Kantone, die über keine Hochschulen verfügen, die Arbeit der Schweizerischen Hochschulkonferenz finanziell mittragen.

Artikel 9 Zusammensetzung und Organisation (der Konferenz der Vereinbarungskantone)

Die Erziehungsdirektorinnen und -direktoren derjenigen Kantone, die dem Hochschulkonkordat beigetreten sind, bilden die Konferenz der Vereinbarungskantone. Artikel 63a BV als Grundlage für die gesamtschweizerische Hochschulkoordination von Bund und Kantonen geht zwar implizit davon aus, dass alle Kantone an dieser Aufgabe teilhaben. Dennoch bleiben die Kantone frei, dem Konkordat beizutreten oder nicht.

Für gültige Beschlüsse benötigt die Konferenz der Vereinbarungskantone eine Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder.

Artikel 10 Aufgaben und Kompetenzen

Die Konferenz der Vereinbarungskantone ist zuständig für den Vollzug des Konkordats, insbesondere für den Abschluss der Zusammenarbeitsvereinbarung (ZSAV) zwischen den Kantonen und dem Bund und für allfällige Massnahmen für den Fall,

dass die Zusammenarbeitsvereinbarung nicht zustande kommt oder gekündigt wird (Art. 4 Konkordat). Gemäss Artikel 7 des Konkordats legt sie zudem alle zwei Jahre die Stimmengewichtung mit Punkten im Hochschulrat fest. Schliesslich schlägt sie der Plenarversammlung der Schweizerischen Hochschulkonferenz zwei Mitglieder aus ihrem Kreis zur Wahl als Vizepräsidentin oder Vizepräsidenten vor (das Präsidium der Hochschulkonferenz hat gemäss Art. 14 HFKG das zuständige Mitglied des Bundesrates inne).

Artikel 11 Interkantonale Hochschulbeiträge

Artikel 11 hält explizit fest, dass die interkantonalen Hochschulbeiträge weiterhin auf der Grundlage der beiden bestehenden Finanzierungs- und Freizügigkeitsvereinbarungen, der Interkantonalen Universitätsvereinbarung (IUV) vom 20. Februar 1997 und der Interkantonalen Fachhochschulvereinbarung (FHV) vom 12. Juni 2003, ausgerichtet werden. Die Finanzierung der pädagogischen Hochschulen erfolgt gemäss der FHV. Diese beiden Abkommen werden somit durch das Konkordat nicht in Frage gestellt. Allerdings ist es wahrscheinlich, dass sie mittelfristig einer Revision unterzogen werden müssen.

Artikel 12 Bezeichnungs- und Titelschutz

Dieser Artikel regelt in Absatz 1 auf interkantonomer Ebene den Schutz der Bezeichnungen von Hochschulinstitutionen: Hochschulinstitutionen, die nicht institutionell akkreditiert sind, dürfen die Bezeichnungen «Universität», «Fachhochschule» oder «pädagogische Hochschule», davon abgeleitete Bezeichnungen und die englischen Bezeichnungen «University», «University of Applied Sciences» und «University of Teacher Education» nicht führen. Dies entspricht dem Artikel 62 des HFKG.

Absatz 2 regelt den Titelschutz auf interkantonomer Ebene. Die Strafverfolgung bleibt aber bei den Kantonen.

Artikel 13 Vollzug des Konkordats

Das Generalsekretariat der EDK besorgt den Vollzug des Konkordats, das heisst die laufenden Arbeiten der Konferenz der Vereinbarungskantone, insbesondere die Geschäftsführung der Konferenz sowie die übrigen hochschulpolitischen Geschäfte der EDK.

Weil in der Vernehmlassung die Machtfülle der EDK teilweise kritisiert wurde, hält Artikel 13 nun explizit die Zusammenarbeit mit den zuständigen Dienststellenleitungen («Amtschefinnen und Amtschefs») in den Kantonen fest. In Artikel 4 des Entwurfs der Zusammenarbeitsvereinbarung ist ebenfalls festgehalten, dass die zuständigen Bundesstellen bei der Vorbereitung der Geschäfte der Hochschulkonferenz mit den Verantwortlichen in den Kantonen zusammenarbeiten müssen.

Die sich aus dem Vollzug des Konkordats ergebenden Kosten, die nicht gemäss Artikel 8 abgerechnet werden, sollen entsprechend der Einwohnerzahl auf die Vereinbarungskantone verteilt werden. Dabei handelt es sich aber um Kosten, die bereits heute im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit im Hochschulbereich anfallen.

Artikel 14 Streitbeilegung

Bei Streitigkeiten, die sich aus dem Hochschulkonkordat ergeben, soll das Streitbeilegungsverfahren gemäss der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Rahmenvereinbarung, IRV) vom 24. Juni 2005 (SRL Nr. 15) zur Anwendung kommen (Abs. 1).

Erst nach einem erfolglos durchgeführten Streitbeilegungsverfahren soll die Klage an das Bundesgericht möglich sein (Abs. 2).

Artikel 15 Beitritt

Den Beitritt zum Konkordat erklären die Kantone gegenüber dem Vorstand der EDK. Das Beitrittsverfahren richtet sich nach dem jeweiligen kantonalen Recht.

Artikel 16 Austritt

Ein Austritt aus der Vereinbarung wird ebenfalls dem Vorstand der EDK gegenüber erklärt. Die Kündigungsfrist beträgt drei ganze Kalenderjahre. Mit der Kündigung des Konkordats gelten auch alle anderen Vereinbarungen gemäss Artikel 4 als gekündigt. Für die verbleibenden Vereinbarungskantone bleibt die Vereinbarung vollumfänglich in Kraft.

Artikel 17 Inkrafttreten

Der Vorstand der EDK entscheidet über das Inkrafttreten der Vereinbarung. Dies ist möglich, wenn mindestens 14 Kantone dem Konkordat beigetreten sind. Davon müssen mindestens 8 Universitätskantone sein. In der Vernehmlassung wurde teilweise kritisiert, dass das Konkordat auch gegen den Willen von Universitätskantonen in Kraft gesetzt werden kann. Dies ist auch nach der vorliegenden Formulierung noch möglich, doch wurde als Reaktion auf die Kritik das Quorum der Universitätskantone immerhin von sieben auf acht (d.h. vier Fünftel der Universitätskantone) erhöht.

Anhang

Im Anhang des Hochschulkonkordats sind die Vertretung im Hochschulrat gemäss Artikel 6 und die Zuordnung von Punkten bei der Gewichtung der Stimmen bei Beschlüssen des Hochschulrates gemäss Artikel 7 aufgeführt. Die Punktezahlen richten sich nach der Anzahl der Studierenden, wobei die Zahl der Studierenden sämtlicher Hochschulen einem Total von 170 Punkten entspricht. Davon entfallen auf die Träger der nicht ständig im Rat vertretenen Hochschulen 11 Punkte.

Die Punktezahlen werden alle zwei Jahre aufgrund der Durchschnittswerte der vorangehenden Jahre berechnet und von der Konferenz der Vereinbarungskantone festgelegt (s. oben Art. 7)

3 Bedeutung des Hochschulkonkordats für Luzern

3.1 Allgemeines

Die schweizerische Hochschullandschaft hat in den vergangenen zwanzig Jahren viele Umbrüche erfahren: namentlich Gründung der Fachhochschulen und der pädagogischen Hochschulen, rasantes Wachstum der Studierendenzahlen sowie steigende, aber divergierende Ansprüche verschiedener gesellschaftlicher Akteure an die Hochschulen. Die Leitungs- und Koordinationsstrukturen wurden zwar fallweise angepasst, sind heute aber zum Teil kompliziert und uneinheitlich. Grundsätzlich ist eine Neuordnung der Koordination und Planung, aber auch der Qualitätssicherung sinnvoll, nicht zuletzt, wenn die Hochschulen intern im Bildungswettbewerb und auch auf dem internationalen Parkett bestehen wollen. Dabei muss aber stets auf die föderalistischen Strukturen, vor allem die Verantwortung der Kantone für die Bildung, Rücksicht genommen werden. Doch hat das Schweizervolk mit der Annahme der Bildungsartikel in der Bundesverfassung signalisiert, dass es mehr Koordination für unerlässlich hält.

Unter diesen Aspekten ist das Hochschulkonkordat auch aus Luzerner Sicht grundsätzlich zu begrüßen. Dem vorliegenden Text ging eine lange Auseinandersetzung voraus: Zuerst wurde jahrelang um das neue HFKG gerungen, das am 30. September 2011 von den eidgenössischen Räten verabschiedet wurde. Dann wurden Konkordat und Zusammenarbeitsvereinbarung in die Vernehmlassung gegeben, an der sich auch der Kanton Luzern und die Zentralschweizer Kantone beteiligt haben. Es hat also eine breite Meinungsbildung stattgefunden, mit deren Ergebnissen eine gute Grundlage geschaffen wurde, auf welcher Bund und Kantone gemeinsam für die Koordination, die Qualität und die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Hochschulen sorgen können.

Der Hochschulraum Schweiz, seine Finanzierungsmechanismen und strategischen Entwicklungsschwerpunkte – kurz, die Schweizer Hochschulpolitik – werden also künftig im Rahmen dieses Hochschulkonkordats und seiner Gremien gestaltet.

Luzern ist seit bald 15 Jahren ein kleines, aber vollwertiges Mitglied der schweizerischen Hochschullandschaft, mit seiner Universität, der Fachhochschule Zentralschweiz (Hochschule Luzern) und der Pädagogischen Hochschule Zentralschweiz beziehungsweise Luzern (seit 1. August 2013). Deshalb hat der Kanton ein grosses Interesse daran, sich an den Diskussionen und Entscheiden zur Hochschulpolitik zu beteiligen. Nur so kann er Einfluss ausüben auf Entscheidungen, die seine Hochschulen betreffen. Als Universitätskanton steht ihm ein Sitz auch im Hochschulrat zu, wo die wichtigen Beschlüsse gefasst werden.

3.2 Luzern als Universitäts- und Hochschulkanton

Mit dem HFKG und daraus abgeleitet mit dem Hochschulkonkordat werden neu alle Kantone auf unterschiedliche Weise in die Hochschulpolitik einbezogen. Deren Basis wird breiter: Heute sind praktisch nur die Universitätskantone an der Hochschulpolitik beteiligt, als Mitglieder der Schweizerischen Universitätskonferenz (SUK); der Bund hat die alleinige Verantwortung für die ETH und die Fachhochschulen, die Kantone für ihre Universitäten und pädagogischen Hochschulen. Dem Hochschulkonkordat können aber künftig alle Kantone beitreten, auch solche, die selbst keine Hochschulen führen. So können sich die Vereinbarungskantone, die dem Konkordat beitreten und auch Mitglieder der Hochschulkonferenz werden, gemeinsam mit dem Bund an der Koordination im Hochschulbereich beteiligen und Rechte und Pflichten wahrnehmen, die den Bund und alle Kantone betreffen (Art. 11 HFKG). Da zum Beispiel die Festlegung der finanziellen Rahmenbedingungen für die gesamtschweizerische Hochschulkoordination oder die Festlegung der Referenzkosten und der Beitragskategorien (Art. 11 Abs. 2 HFKG) auch für Luzern massgebend sind, ist es wichtig, dass sich der Kanton Luzern hier einbringen kann.

Der Kanton Luzern wäre aber nicht nur als Vereinbarungskanton in die Koordination miteinbezogen, sondern, was noch viel wichtiger ist, als Universitätskanton auch als ständiges Mitglied im Hochschulrat vertreten, mit viel weitreichenderen Kompetenzen, als es diejenigen der Plenarversammlung der Hochschulkonferenz sind. Die bereits heute erfolgreiche Integration Luzerns in die schweizerische Hochschullandschaft würde mit dem Beitritt zum Konkordat gefestigt und weitergeführt.

Der Hochschulrat (Art. 12 HFKG und Art. 6 Abs. 3 Hochschulkonkordat) hat 15 Mitglieder: neben dem Präsidium (zuständiges Bundesratsmitglied) sind die Erziehungsdirektorinnen und -direktoren der Universitätskantone ständige Mitglieder. Mit dem Beitritt zum Konkordat bekommt Luzern also einen festen Sitz in diesem obersten und wichtigsten hochschulpolitischen Gremium. Die Regelungen rund um den Hochschulrat waren in der Vernehmlassung zum HFKG und zum Hochschulkonkordat umstritten, weil die grossen Universitätskantone fürchteten, nicht ihrer Grösse gemäss vertreten zu sein, die kleinen aber Angst hatten, von den Grossen an die Wand gedrückt zu werden. Mit der jetzt vorliegenden Regelung der Entscheidungsfindung im Hochschulrat (Art. 17 HFKG, s. auch unsere Erläuterungen zu den Art. 6 und 7 Konkordat) bleibt Luzern, auch unter Anrechnung der Studierenden aller Hochschulen, ein kleiner Akteur auf gesamtschweizerischer Ebene. Aber der Kanton ist in den Entscheidungsgremien vertreten und kann dort, allenfalls zusammen mit anderen Partnern, Einfluss nehmen auf Entscheidungen, die auch ihn und seine Hochschulen betreffen.

3.2.1 Neue Basis für die Finanzierung der Hochschulen

Das HFKG und das Konkordat sind auch für die weitere Mitfinanzierung der Hochschulen durch den Bund entscheidend. Die Beitragssätze und die Kriterien werden neu definiert und vereinheitlicht, die Anerkennung und die Qualitätskontrolle einheitlich geregelt. Der Hochschulrat hat in diesen Bereichen weitreichende Kompetenzen. Zwar fliessen Bundesbeiträge an akkreditierte Hochschulen weiterhin auch unabhängig von einer Mitgliedschaft im Konkordat. Doch sichert sich der Kanton Luzern durch einen Beitritt zum Konkordat und somit durch die Mitgliedschaft im Hochschulrat Mitsprache und Einfluss auf die Ausgestaltung der Finanzierung und der entsprechenden Regeln.

3.3 Vertretung der Zentralschweiz

In der Vernehmlassung zu HFKG und Hochschulkonkordat war die Vertretung von Kantonen, die an einer Hochschule mit mehreren Trägerschaften beteiligt sind, ein Thema. Ausserdem wurde darum gerungen, wie Kantone vertreten sein sollen, die Träger mehrerer Hochschulen (Universität, Fachhochschule, pädagogische Hochschule) sind.

In der heute vorliegenden Lösung vertreten die Universitätskantone auch alle anderen Hochschulen, die sie tragen oder mittragen. Die Stimmengewichtung der Universitätskantone wird aufgrund der Studierendenzahlen aller Hochschulen auf ihrem Gebiet vorgenommen. So fallen für den Kanton Luzern nicht nur seine Universität, sondern auch die Standorte der Fachhochschule Zentralschweiz im Kanton sowie die Pädagogische Hochschule Luzern ins Gewicht. Die Zentralschweizer Kantone indessen haben keine direkte Vertretung im Hochschulrat, auch wenn sie als Träger an der Fachhochschule Zentralschweiz (Hochschule Luzern) mitbeteiligt sind. Ihre Interessen beziehungsweise die des FHZ-Konkordats werden im Hochschulrat vom Kanton Luzern vertreten werden. Hingegen steht es den anderen Zentralschweizer Kantonen frei, dem Konkordat beizutreten und sich so über die Plenarversammlung der Schweizerischen Hochschulkonferenz an der Koordination im Hochschulbereich und an der schweizerischen Hochschulpolitik zu beteiligen.

Zurzeit haben nur die Kantone Zug und Schwyz wegen ihrer pädagogischen Hochschulen die Möglichkeit, im Hochschulrat Einsitz zu nehmen. Neben den zehn ständigen Mitgliedern werden aus den übrigen Trägerschaften der Hochschulen alle vier Jahre vier weitere Mitglieder des Hochschulrates gewählt werden (vgl. Anhang des Konkordats). Im Fall einer Wahl in den Hochschulrat hätten Zug und Schwyz neben ihrer Stimme auch noch einen Punkt für die Stimmengewichtung zugute (aufgrund der Studierendenzahlen, s. Art. 6 Konkordat).

Der Konkordatsrat der Hochschule Luzern hat entschieden, das Departement Informatik der Hochschule Luzern in Zug anzusiedeln. Wie sich dieser Entscheid auf die Studierendenzahlen und somit auch auf die Gewichtung der Stimmen nach Punkten der Kantone Luzern und Zug im Hochschulrat auswirken wird, ist zurzeit noch

unklar. Grundsätzlich gibt es pro tausend Studierende einen Punkt, wobei stets auf den Tausenderwert auf- oder abgerundet wird. Die Punktezahlen für die einzelnen Kantone aufgrund ihrer Studierendenzahlen werden alle zwei Jahre festgelegt. Das bedeutet, dass die Zahl der Zuger Informatikstudentinnen und -studenten bei der Punkteberechnung und somit auch der Gewichtung der Stimmen erst 2017 eine Rolle spielen wird. Dann erst werden auch allfällige Auswirkungen auf die Punktezahl des Kantons Luzern sichtbar werden.

3.4 Finanzielle Auswirkungen

3.4.1 Heutige Ausgaben

Der Kanton Luzern und die Hochschulen finanzieren heute schon gemeinsame Organe, die der Koordination, der Qualitätssicherung und anderen gemeinsamen Anliegen der Hochschulen dienen:

- Als Universitätskanton ist Luzern Mitglied in der Schweizerischen Universitätskonferenz (SUK). Der Mitgliederbeitrag beträgt 80 000 Franken jährlich. Die SUK vergibt ihrerseits Aufträge an die Konferenz der Schweizerischen Universitätsrektoren (CRUS), welche ebenfalls durch die Mitglieder der SUK finanziert werden. Für solche Auslagen sind 2014 insgesamt 51 000 Franken eingestellt.
- Das Organ für Akkreditierung und Qualitätssicherung (OAQ) sichert und fördert heute die Qualität von Lehre und Forschung an den Hochschulen in der Schweiz. Zuhanden der SUK erfüllt es heute verschiedene Aufgaben im Bereich der Qualitätssicherung und Akkreditierung, so die Akkreditierung von Hochschulen und Studiengängen. Für das OAQ fallen im Kanton Luzern im Jahr 2014 Kosten von rund 18 200 Franken an.
- Die Hochschulen selbst sind ihrerseits Mitglied in gesamtschweizerischen Gremien. Hier sind Mitglieder- und teilweise weitere Beiträge geschuldet, die von den Hochschulen bezahlt werden:
 - Universität an CRUS: 27 365 Franken (2013),
 - Hochschule Luzern an die Rektorenkonferenz der Fachhochschulen Schweiz (KFH): 113 324 Franken (2013),
 - Pädagogische Hochschule Luzern an die Schweizerische Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen (COHEP): 46 882 Franken (2014).

3.4.2 Künftiger Finanzbedarf

Gemäss Artikel 8 Absatz 1 des Hochschulkonkordates (s. oben Kap. 2.1.2) beteiligen sich die Vereinbarungskantone zu höchstens 50 Prozent an den Kosten der Schweizerischen Hochschulkonferenz. Die andere Hälfte der Kosten trägt der Bund. Der Bei-

trag der Kantone wird zum einen nach der Einwohnerzahl der Kantone berechnet, zum anderen von den Hochschulträgern entsprechend der von ihnen vertretenen Studierendenzahl getragen (Abs. 2).

Gemäss Artikel 8 Absatz 3 beteiligen sich die Hochschulträger zudem entsprechend der Anzahl der Studierenden zu 50 Prozent an den Kosten der Rektorenkonferenz und an den Kosten des Akkreditierungsrates und der Akkreditierungsagentur. Die Letzteren sollen aber ihre Kosten vor allem aus den Gebühren für ihre Dienstleistungen decken, sodass es hier nur um einen Restbetrag gehen wird, an dem sich die Hochschulträger zur Hälfte werden beteiligen müssen.

Welche Kosten bei der Rektorenkonferenz und den Akkreditierungsorganen angerechnet werden könnten, legt die Plenarversammlung der Hochschulkonferenz fest (Art. 8 Entwurf ZSAV).

Zusammengefasst bedeutet dies, dass sich viel mehr Kantone an der Finanzierung gewisser Organe beteiligen dürften als heute. Alle Kantone, die der Vereinbarung beitreten, und nicht mehr nur die Universitätskantone, tragen die Kosten der Hochschulkonferenz, wobei die kleinen Kantone ohne eigene Hochschulen wohl nur minim zur Kasse gebeten werden. Die Hochschulträger werden weiterhin stärker belastet, indem sie sich auch an den Kosten für die Rektorenkonferenz und die Akkreditierungsorgane beteiligen sollen.

Die bei den Kantonen anfallenden Kosten sollen gemäss den Erläuterungen des Bundes zum HFKG und zum Hochschulkonkordat insgesamt nicht höher sein als heute, da der Bund jeweils die Hälfte der Aufwendungen der gemeinsamen Organe übernimmt. Die genaue Belastung der Kantone ist aber derzeit noch nicht bekannt. In der Vernehmlassung zeigten sich vor allem die Organisationen aus der Hochschulwelt (Rektorenkonferenzen der Universitäten, der Fachhochschulen und der pädagogischen Hochschulen) und mehrere Kantone skeptisch gegenüber den Aussagen des Bundes. Umso wichtiger ist es, dass sich Luzern als Vereinbarungskanton an den Diskussionen über die Höhe und die Verteilung der Beiträge beteiligen kann.

Sicher ist, dass sich der Beitragsmechanismus innerhalb des Kantons und der Hochschulen verändern wird. In Zukunft werden die Kosten der gemeinsamen Organe dem Kanton gesamthaft für alle Hochschulen in Rechnung gestellt. Dieser wird die Kosten der Schweizerischen Rektorenkonferenz den Hochschulen anteilig in Rechnung stellen. Ein entsprechender Schlüssel muss noch festgelegt werden

3.4.3 Zentralschweizer Zusammenarbeit

Bei der Vernehmlassung haben die Zentralschweizer und die Nordwestschweizer Kantone darauf hingewiesen, dass eine Regelung für die Kostentragung bei Trägerschaften aus mehreren Kantonen gefunden werden muss, dass diese aber nicht im Konkordat festgeschrieben werden soll, weil die Verhältnisse in den Kantonen und innerhalb der Trägerschaften unterschiedlich sind. Deshalb wurde in Artikel 8 Absatz 4 eine allgemeine Formulierung aufgenommen, wonach bei Trägerschaften mit mehreren Kantonen diese die Aufteilung der Kosten selbständig untereinander regeln.

In der Zentralschweizer Fachhochschul-Vereinbarung fehlt eine entsprechende Regelung. Es wird deshalb einer Absprache zwischen dem Kanton Luzern und dem FHZ-Konkordatsrat bedürfen, was die Kosten der gemeinsamen Organe der gesamtschweizerischen Hochschulkoordination angeht.

3.4.4 Titelschutz

Das Hochschulkonkordat schafft im Bereich der kantonal und interkantonal geregelten Hochschulabschlüsse, das heisst für Universitätsabschlüsse und Abschlüsse der pädagogischen Hochschulen, einen generellen Titelschutz. Damit schliesst das Konkordat eine Lücke, sofern nicht bereits kantonale Regelungen zum Titelschutz bestanden haben. Das Postulat P 324 von Josef Roos über den Schutz von akademischen Titeln vom 1. Dezember 2008 und die als Postulat überwiesene Motion M 331 von Michael Töngi über den Wildwuchs beim Tragen universitärer Namen und Titel vom 2. Dezember 2008, bei deren Beantwortung wir bereits darauf hingewiesen haben, dass wir die Gesetzgebungsprozesse zum HFKG und zum Hochschulkonkordat abwarten wollten, können somit als erledigt erklärt werden.

4 Rechtliches

Mit dem Beitritt zum Hochschulkonkordat werden die Kantone ermächtigt, die Zusammenarbeitsvereinbarung mit dem Bund abzuschliessen und die gemeinsamen Organe für die gesamtschweizerische Hochschulkoordination zu schaffen sowie sich an diesen zu beteiligen. In diesem Sinn ist das Hochschulkonkordat ein rechtsetzender Vertrag zwischen Bund und Kantonen im Sinn von Artikel 48 BV.

Gemäss § 48 der Kantonsverfassung vom 17. Juni 2007 (KV; SRL Nr. 1) genehmigt der Kantonsrat interkantonale Verträge und Verträge mit rechtsetzendem Inhalt, soweit nicht der Regierungsrat allein für den Abschluss zuständig ist. Der Regierungsrat ist nach § 59 Absatz 3 KV innerhalb seiner Finanz- und Rechtsetzungsbefugnisse allein für den Abschluss zuständig. Ebenso ist er nach dieser Bestimmung allein für den Abschluss zuständig, wenn ihn ein Gesetz oder ein genehmigter Vertrag dazu ermächtigt. Im vorliegenden Fall sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt, sodass Ihr Rat den Beitritt zu dieser Vereinbarung zu genehmigen hat. Die Genehmigung kann nur gesamtheitlich und ohne Vorbehalte erfolgen. Änderungen und Ergänzungen des vorliegenden Vereinbarungstextes sind also nicht möglich.

Interkantonale Verträge, die – wie die vorliegende Vereinbarung – Gesetzesrecht beinhalten, unterliegen der Volksabstimmung, wenn das fakultative Referendum zustande kommt (§ 24 Unterabs. c KV). Gemäss § 81 des Kantonsratsgesetzes vom 28. Juni 1976 (SRL Nr. 30) hat Ihr Rat daher über die Genehmigung des Vertragsbeitritts durch Dekret zu beschliessen.

5 Antrag

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf eines Dekrets über die Genehmigung des Beitritts des Kantons Luzern zur Interkantonalen Vereinbarung über den Schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat) zuzustimmen.

Luzern, 7. April 2014

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Robert Küng

Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

**Dekret
über die Genehmigung des Beitritts des Kantons
Luzern zur Interkantonalen Vereinbarung
über den Schweizerischen Hochschulbereich
(Hochschulkonkordat)**

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 7. April 2014,

beschliesst:

1. Der Beitritt des Kantons Luzern zur Interkantonalen Vereinbarung über den Schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat) vom 20. Juni 2013 wird genehmigt.
2. Das Dekret ist mit der Vereinbarung zu veröffentlichen. Es unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Die Präsidentin:

Der Staatsschreiber:

Interkantonale Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat)

vom 20. Juni 2013

Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), gestützt auf Artikel 63a Absätze 3 und 4 der Schweizerischen Bundesverfassung (BV), beschliesst:

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 *Zweck*

Die Vereinbarung regelt die Zusammenarbeit der Vereinbarungskantone untereinander und mit dem Bund bei der Koordination im schweizerischen Hochschulbereich. Insbesondere schafft sie die Grundlage, um im Rahmen des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) gemeinsam mit dem Bund

- a. für die Koordination, die Qualität und die Wettbewerbsfähigkeit des gesamtschweizerischen Hochschulbereichs zu sorgen, namentlich durch die Einrichtung gemeinsamer Organe;
- b. die Qualitätssicherung und die Akkreditierung zu regeln;
- c. die Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen zu gewährleisten;
- d. die in Artikel 3 HFKG definierten Ziele umzusetzen.

Art. 2 *Vereinbarungskantone*

¹ Die Vereinbarungskantone sind Mitglieder der Schweizerischen Hochschulkonferenz und auf diese Weise gemeinsam mit dem Bund an der Koordination im Hochschulbereich beteiligt.

² Sie sind Hochschulkantone, sofern sie Träger einer anerkannten Hochschule oder einer Institution gemäss Artikel 3 Buchstabe d sind.

Art. 3 *Geltungsbereich*

Die Vereinbarung ist anwendbar auf

- a. kantonale und interkantonale Universitäten,
- b. kantonale und interkantonale Fachhochschulen und
- c. kantonale und interkantonale Pädagogische Hochschulen sowie
- d. von den Kantonen geführte Institutionen der Hochschullehre im Bereich der Grundausbildung, die vom Bund als beitragsberechtigt anerkannt sind.

Art. 4 *Zusammenarbeit mit dem Bund*

¹ Die Vereinbarungskantone schliessen mit dem Bund zur Erfüllung der gemeinsamen Aufgaben eine Zusammenarbeitsvereinbarung gemäss Artikel 6 HFKG ab.

² Die Konferenz der Vereinbarungskantone kann zur Erreichung des in Artikel 1 umschriebenen Zwecks mit dem Bund weitere Vollzugsvereinbarungen abschliessen.

³ Wird die Zusammenarbeitsvereinbarung nicht abgeschlossen oder aufgehoben, ergreifen die Vereinbarungskantone die nötigen Massnahmen, um die Koordination ihrer Hochschulpolitik zu gewährleisten.

II. Gemeinsame Organe**Art. 5** *Grundsatz*

¹ Die Vereinbarungskantone und der Bund schaffen mit der Zusammenarbeitsvereinbarung die im HFKG definierten Organe zur gemeinsamen Koordination im schweizerischen Hochschulbereich.

² Die Schweizerische Hochschulkonferenz ist das gemeinsame Organ von Bund und Kantonen.

³ Im Weiteren bestehen folgende gemeinsame Organe:

- a. die Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen;
- b. der Schweizerische Akkreditierungsrat mit der Schweizerischen Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung (Schweizerische Akkreditierungsagentur).

⁴ Zuständigkeiten, Organisation und Beschlussverfahren der gemeinsamen Organe regeln das HFKG und die Zusammenarbeitsvereinbarung.

Art. 6 *Schweizerische Hochschulkonferenz*

¹ Die Schweizerische Hochschulkonferenz ist das oberste hochschulpolitische Organ der Schweiz. Sie sorgt als Plenarversammlung oder als Hochschulrat im Rahmen der im HFKG definierten Zuständigkeiten und Verfahren für die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich durch Bund und Kantone.

² Die Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren der Vereinbarungskantone sind Mitglieder der Plenarversammlung der Schweizerischen Hochschulkonferenz.

³ Die zehn Erziehungsdirektorinnen oder Erziehungsdirektoren der Universitätskantone, welche dem Interkantonalen Konkordat über universitäre Koordination vom 9. Dezember 1999 beigetreten sind, haben Einsitz im Hochschulrat. Die Konferenz der Vereinbarungskantone wählt jeweils auf vier Jahre jene vier weiteren Trägerkantone, die im Hochschulrat ebenfalls Einsitz nehmen. Welche Hochschulen die Mitglieder des Hochschulrats vertreten und wie viele Punkte ihnen zugeteilt werden, ist im Anhang aufgeführt.

⁴ Die Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren üben ihr Amt persönlich aus. Im Verhinderungsfall können sie in begründeten Fällen eine Vertretung bestimmen, die das Stimmrecht wahrnimmt.

Art. 7 *Gewichtung der Stimmen bei Beschlüssen des Hochschulrats*

Für die Gewichtung der Stimmen bei Beschlüssen des Hochschulrats gemäss Artikel 17 HFKG erhält jede kantonale Vertretung im Hochschulrat eine Anzahl Punkte proportional zur Anzahl immatrikulierter Studierender, die auf dem Gebiet des Kantons an den kantonalen Hochschulen und an interkantonalen Hochschulen oder deren Teilschulen studieren. Die Mitglieder des Hochschulrats erhalten im Minimum einen Punkt. Die Zuteilung der Punkte ist im Anhang dargestellt.

Art. 8 *Finanzierung der gemeinsamen Organe*

¹ Die Vereinbarungskantone beteiligen sich zu höchstens 50 Prozent an den Kosten der Schweizerischen Hochschulkonferenz gemäss Artikel 9 Absatz 2 HFKG.

² Der Beitrag gemäss Absatz 1 wird von den Vereinbarungskantonen nach folgendem Verteilschlüssel getragen:

- a. eine Hälfte entsprechend ihrer Einwohnerzahl;
- b. eine Hälfte von den Hochschulträgern entsprechend der Zahl der von ihnen vertretenen Studierenden.

³ Die Hochschulträger beteiligen sich entsprechend der Zahl der von ihnen vertretenen Studierenden zu höchstens 50 Prozent

- a. an den Kosten der Rektorenkonferenz, soweit sich diese aus der Erfüllung der Aufgaben gemäss HFKG ergeben,
- b. und an den Kosten des Schweizerischen Akkreditierungsrats und dessen Akkreditierungsagentur, soweit diese nicht durch Gebühren gemäss Artikel 35 Absatz 1 HFKG gedeckt sind.

⁴ Trägerschaften mit mehreren Kantonen regeln selbständig, wie diese Kosten unter den beteiligten Kantonen aufgeteilt werden.

⁵ Die Zusammenarbeitsvereinbarung enthält die Grundsätze, nach denen die Schweizerische Hochschulkonferenz die Tragung der Kosten der Rektorenkonferenz regelt.

III. Konferenz der Vereinbarungskantone

Art. 9 *Zusammensetzung und Organisation*

¹ Die Konferenz der Vereinbarungskantone setzt sich aus den Erziehungsdirektoren und Erziehungsdirektorinnen der Kantone zusammen, die der Vereinbarung beigetreten sind. Sie konstituiert sich selbst.

² Sie fasst ihre Beschlüsse mit der Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder.

Art. 10 *Aufgaben und Kompetenzen*

¹ Die Konferenz der Vereinbarungskantone ist verantwortlich für den Vollzug der Vereinbarung. Insbesondere ist sie zuständig für den Abschluss von Vereinbarungen gemäss Artikel 4 Absatz 1 und 2, für den Entscheid über Massnahmen gemäss Artikel 4 Absatz 3 und alle zwei Jahre für die Festlegung der Punkte für die Stimmengewichtung im Hochschulrat gemäss Artikel 7.

² Sie schlägt der Plenarversammlung der Schweizerischen Hochschulkonferenz zwei Erziehungsdirektorinnen oder Erziehungsdirektoren zur Wahl als Vizepräsidentin oder als Vizepräsidenten vor.

IV. Interkantonale Finanzierung der Hochschulen

Art. 11 *Interkantonale Hochschulbeiträge*

Die interkantonalen Hochschulbeiträge werden auf der Grundlage der Interkantonalen Universitätsvereinbarung (IUV) vom 20. Februar 1997 und der Interkantonalen Fachhochschulvereinbarung (FHV) vom 12. Juli 2003 ausgerichtet.

V. Titelschutz

Art. 12 *Bezeichnungs- und Titelschutz*

¹ Der Schutz der Hochschulbezeichnungen richtet sich nach Artikel 62 HFKG.

² Wer einen Titel führt, der auf Basis kantonalen oder interkantonalen Rechts geschützt ist, ohne dass er über den entsprechenden anerkannten Ausbildungsabschluss verfügt, oder wer einen entsprechenden Titel verwendet, der den Eindruck erweckt, er habe einen anerkannten Ausbildungsabschluss erworben, wird mit Busse bestraft. Fahrlässigkeit ist strafbar. Die Strafverfolgung obliegt den Kantonen.

VI. Schlussbestimmungen

Art. 13 *Vollzug*

¹ Die Geschäftsführung im Vollzug dieser Vereinbarung obliegt dem Generalsekretariat der EDK. Unter Einbezug der zuständigen Amtschefinnen und Amtschefs der Kantone besorgt es die laufenden Arbeiten der Konferenz der Vereinbarungskantone sowie die übrigen hochschulpolitischen Geschäfte der EDK, soweit nicht andere Zuständigkeiten bestehen, und arbeitet mit dem zuständigen Bundesamt zusammen.

² Die Zusammenarbeit mit dem zuständigen Bundesamt bei der Geschäftsführung für den Hochschulrat der Schweizerischen Hochschulkonferenz erfolgt über die zuständigen Amtschefinnen und Amtschefs der im Hochschulrat vertretenen Kantone und eine Vertretung des Generalsekretariats der EDK.

³ Die Kosten der Vereinbarungstätigkeit werden unter Vorbehalt von Artikel 8 nach Massgabe der Einwohnerzahl unter den Vereinbarungskantonen verteilt.

Art. 14 *Streitbeilegung*

¹ Auf Streitigkeiten, die sich aus dem vorliegenden Hochschulkonkordat ergeben, wird das Streitbeilegungsverfahren gemäss der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) vom 24. Juni 2005 angewendet.

² Kann die Streitigkeit nicht beigelegt werden, entscheidet auf Klage hin das Bundesgericht gemäss Artikel 120 Absatz 1 Buchstabe b des Bundesgerichtsgesetzes.

Art. 15 *Beitritt*

Der Beitritt zu dieser Vereinbarung wird dem Vorstand der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren gegenüber erklärt.

Art. 16 *Austritt*

¹ Der Austritt aus der Vereinbarung muss dem Vorstand der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren gegenüber erklärt werden. Er tritt auf Ende des dritten Kalenderjahres, das der Austrittserklärung folgt, in Kraft.

² Mit dem Austritt gelten alle Vereinbarungen gemäss Artikel 4 auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Austritts ebenfalls als gekündigt.

Art. 17 *Inkrafttreten*

¹ Der Vorstand der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren entscheidet über das Inkrafttreten der Vereinbarung, wenn ihr mindestens 14 Kantone beigetreten sind, davon mindestens acht der Konkordatskantone des Interkantonalen Konkordats über universitäre Koordination vom 9. Dezember 1999. Die Inkraftsetzung erfolgt jedoch frühestens zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des HFKG.

² Das Inkrafttreten ist dem Bund zur Kenntnis zu bringen.

Anhang

Vertretung im Hochschulrat gemäss Artikel 6 und Zuordnung von Punkten bei der Gewichtung der Stimmen bei Beschlüssen des Hochschulrats gemäss Artikel 7

Die Berechnung der Punkte erfolgt alle zwei Jahre aufgrund der Durchschnittswerte der vorangehenden Jahre. Die Konferenz der Vereinbarungskantone veröffentlicht die jeweils aktuelle Zuteilung in diesem Anhang zur Vereinbarung. Die nachstehend aufgelisteten Punkte basieren auf dem Durchschnitt der Studierendenzahlen 2010/11 und 2011/12 (Quelle: Bundesamt für Statistik) sowie auf den Angaben der Kantone.

Vertretung im Hochschulrat und Punkteverteilung

1. Vertretung der Universitätskantone im Hochschulrat

	Punkte
Zürich: Universität Zürich, Zürcher Fachhochschule, Pädagogische Hochschule Zürich, Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik	42
Bern: Universität Bern, Berner Fachhochschule, Pädagogische Hochschule Bern, Standorte der Haute école pédagogique BEJUNE im Kanton Bern	22
Waadt: Universität Lausanne, Haute école pédagogique du canton de Vaud, Standorte der Haute école spécialisée de Suisse occidentale im Kanton Waadt	19
Genf: Universität Genf, Standorte der Haute école spécialisée de Suisse occidentale im Kanton Genf	18
Basel-Stadt: Universität Basel, Standorte der Fachhochschule Nordwestschweiz im Kanton Basel-Stadt	15
Freiburg: Universität Freiburg, Pädagogische Hochschule Freiburg, Standorte der Haute école spécialisée de Suisse occidentale im Kanton Freiburg	11
St. Gallen: Universität St. Gallen, Pädagogische Hochschule des Kantons St. Gallen, Standorte der Fachhochschule Ostschweiz im Kanton St. Gallen	11
Luzern: Universität Luzern, Standorte der Fachhochschule Zentralschweiz (Hochschule Luzern) im Kanton Luzern, Pädagogische Hochschule Luzern (ab 2013)	9
Neuenburg: Universität Neuenburg, Standorte der Haute école spécialisée de Suisse occidentale im Kanton Neuenburg, Standorte der Haute école pédagogique BEJUNE im Kanton Neuenburg	6
Tessin: Universität Tessin, Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana	6

2. Weitere Vertretungen im Hochschulrat gemäss Artikel 6 Absatz 3

Gemäss Artikel 6 Absatz 3 wählt die Konferenz der Vereinbarungskantone jeweils auf vier Jahre jene vier weiteren Trägerkantone, die im Hochschulrat Einsitz nehmen. Basierend auf dieser Bestimmung können die Erziehungsdirektorinnen oder Erziehungsdirektoren der Träger folgender Hochschulen in den Hochschulrat gewählt werden:

- Pädagogische Hochschule Wallis
- Pädagogische Hochschule Graubünden
- Pädagogische Hochschule Thurgau
- Pädagogische Hochschule Schaffhausen
- Pädagogische Hochschule Schwyz (ab 2013)
- Pädagogische Hochschule Zug (ab 2013)
- Standorte der Haute école pédagogique BEJUNE im Kanton Jura
- Standorte der Fachhochschule Nordwestschweiz in den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Solothurn
- Standorte der Haute école spécialisée de Suisse occidentale in den Kantonen Wallis und Jura
- Standorte der Fachhochschule Ostschweiz im Kanton Graubünden

Die Zahl der Studierenden sämtlicher Hochschulen entspricht einem Total von 170 Punkten. Davon entfallen 11 Punkte auf die unter Ziffer 2 des Anhangs aufgeführten Hochschulen.

