



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF**

Änderung des ETH-Gesetzes

Erläuternder Bericht

Vernehmlassung, 11.09.2015

1. Ausgangslage

Um den Entwicklungen der letzten Jahre sowie den in verschiedenen parlamentarischen Vorstössen vorgebrachten Anliegen Rechnung zu tragen, muss das Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen¹ (ETH-Gesetz) angepasst werden. Die erforderlichen Gesetzesanpassungen betreffen insbesondere die Corporate-Governance des ETH-Bereichs, Studiengebühren und potenzielle Zulassungsbeschränkungen für ausländische Studierende und, für alle Studierende eines Studiengangs, wenn dieser Studiengang zu einer klinischen Ausbildung in Medizin vorbereitet. Weitere Anpassungen betreffen Treuepflicht und Transparenz für Mitglieder des ETH-Rats, Finanz- und Rechnungswesen, wissenschaftliche Integrität und Datenaustausch, Umgang mit Personendaten sowie Miet- und Baurechtszinsen.

Die entsprechenden Gesetzesanpassungen sollen dem Parlament im Rahmen der Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2017–2020 (BFI-Botschaft 2017–2020) beantragt werden. Da diese Änderung des ETH-Gesetzes teilweise die Rechte und Pflichten von Personen (Art. 164 Abs. 1 Bst. c BV) tangiert, ist gemäss Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b Vernehmlassungsgesetz² (VIG) eine Vernehmlassung erforderlich.

Die Arbeiten zur Änderung des ETH-Gesetzes haben gezeigt, dass längerfristig eine Totalrevision vorzunehmen ist, da es in sprachlicher und systematischer Hinsicht einer Überarbeitung bedarf. Im Rahmen dieser Totalrevision sollen auch weitere Anpassungen, wie beispielsweise die Umsetzung der in dieser Gesetzesänderung nicht berücksichtigten Corporate-Governance-Leitsätze³ geprüft werden. Eine solche Totalrevision würde aber den Rahmen einer BFI-Botschaft sprengen. Sie soll daher dem Parlament bis Ende 2017 in einer separaten Botschaft unterbreitet werden.

2. Corporate-Governance

Das Parlament hat im Rahmen seiner Initiative „Parlamentarisches Instrumentarium zu den strategischen Zielen der verselbstständigten Einheiten“⁴ beschlossen, die Steuerung dieser Einheiten nach einem einheitlichen Modell zu regeln. Dieses sieht vor, dass der Bundesrat als Eigner die verselbstständigten Einheiten neu über strategische Ziele steuert. Bei der Umsetzung dieser strategischen Ziele verfügen die verselbstständigten Einheiten über einen grossen operativen Spielraum. Das Parlament seinerseits nimmt die parlamentarische Oberaufsicht wahr und überwacht den Bundesrat bei der Wahrnehmung der Interessen des Bundes. Dazu wurden die Mitwirkungsrechte des Parlaments beim Erlass der strategischen Ziele ausgebaut. Es kann neu dem Bundesrat Aufträge erteilen, strategische Ziele festzulegen oder zu ändern. Die Steuerung verselbstständigter Einheiten über diese beiden Steuerkreise bedingt ebenfalls eine Anpassung und Vereinheitlichung des Berichtswesens. Die verselbstständigten Einheiten legen neu direkt dem Bundesrat jährlich Rechenschaft ab über ihren Stand der Zielerreichung. Der Bundesrat seinerseits informiert das Parlament in einer modular aufgebauten Berichterstattung mit Kurzbericht und vertiefendem Bericht. Das Parlament hat die entsprechende Revision des

¹ SR 414.110

² SR 172.061

³ Vgl. die Übersicht über die Leitsätze im Anhang des Zusatzberichts des Bundesrates zum Corporate-Governance-Bericht (BBl 2009 2713).

⁴ BBl 2010 3377 (07.494)

Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁵ (ParlG) sowie des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997⁶ (RVOG) am 17. Dezember 2010 verabschiedet⁷.

Bei der Steuerung des ETH-Bereichs wurden bereits Massnahmen im Sinne der neuen einheitlichen Steuerung der verselbstständigten Einheiten umgesetzt. Der Leistungsauftrag des Bundesrates an den ETH-Bereich für die Jahre 2013–2016 ist strukturell nach dem Modell für strategische Ziele aufgebaut. Ausserdem erstellt der Bundesrat seit dem Berichtsjahr 2011 zuhanden der zuständigen parlamentarischen Kommissionen einen Kurzbericht und einen vertiefenden Bericht. Für eine vollständige Umsetzung der Steuerung über strategische Ziele im ETH-Bereich in der Leistungsperiode 2017–2020 muss jedoch das ETH-Gesetz als Spezialgesetz angepasst werden.

In der vorliegenden Änderung des ETH-Gesetzes werden im Bereich der Corporate-Governance folgende Artikel angepasst:

Art. 3a und Art. 25 Abs. 1 Bst. a

Die Änderung betrifft terminologische Anpassungen. Der Begriff „Leistungsauftrag“ wird durch „strategische Ziele“ ersetzt.

Art. 33 Strategische Ziele

Der Begriff „Leistungsauftrag“ wird durch „strategische Ziele“ ersetzt. Gemäss der Logik des neuen Steuerungsmodells entfallen die Genehmigung der strategischen Ziele durch das Parlament und die Konsultation der Legislativkommissionen bei einer Änderung dieser Ziele während der Geltungsdauer aus wichtigen, nicht vorhersehbaren Gründen (Abs. 1 und 4). In Absatz 1 wird neu explizit festgehalten, dass der Bundesrat vor der Festlegung der strategischen Ziele den ETH-Rat anhört. Die anderen Absätze werden sinngemäss übernommen. In Absatz 2 soll unverändert festgehalten werden, dass die drei Aufgabenbereiche Lehre, Forschung und Dienstleistung die Kernaufgaben des ETH-Bereichs darstellen.

Art. 33a Umsetzung

Dieser Artikel regelt die Umsetzung der strategischen Ziele durch den ETH-Rat. Neu wird explizit festgehalten, dass der ETH-Rat für die Umsetzung sorgt. Mit Absatz 2 erhält der ETH-Rat die Kompetenz, abschliessend über den Inhalt der Zielvereinbarungen mit den Institutionen und der Umsetzung der Zielvereinbarungen zu entscheiden, wenn darüber keine Einigkeit zustande kommt. Dazu gehört auch, dass der ETH-Rat bei Bedarf mögliche Massnahmen definiert, wenn die Zielerreichung gefährdet erscheint. Ohne die ausdrückliche Nennung im ETH-Gesetz bestehen vor dem Hintergrund der Regelung von Artikel 5 Absatz 3 ETH-Gesetz (subsidiäre Generalkompetenz der ETH und der Forschungsanstalten) Rechtsunsicherheiten über die entsprechenden Kompetenzen des ETH-Rates. Diese Rechtsunsicherheit verträgt sich nicht mit der Vollzugsverantwortung, die dem ETH-Rat übertragen wird. Der Bundesrat geht allerdings davon aus, dass in aller Regel wie bisher eine Einigung gefunden wird.

⁵ SR 171.10
⁶ SR 172.010
⁷ AS 2011 5859

Art. 34 Berichterstattung

Die Berichterstattung gemäss den Grundsätzen der Corporate-Governance sieht keinen zusammenfassenden Leistungsbericht am Ende einer Leistungsperiode mehr vor. Bereits Ende der laufenden Periode 2013–2016 soll dieser Grundsatz umgesetzt werden. In diesem Sinne wird der bisherige Absatz 1 gestrichen. Neu sind die jährlichen Berichte des ETH-Rates über den Stand der Zielerreichung an den Bundesrat gerichtet (Abs. 1). Zu den jährlich einzureichenden Berichten gehört ein Bericht über die Erreichung der strategischen Ziele, ein Geschäftsbericht, ein Prüfbericht der Revisionsstelle und wenn vorhanden den Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle (Abs. 1 Bst. a-d). Es bleibt dem Bundesrat überlassen im Rahmen seiner Berichterstattung an die eidgenössischen Räte auch den genehmigten Geschäftsbericht des ETH-Rates beizulegen.

Die Mitwirkungsrechte des Parlaments bei der Festlegung und Änderung der strategischen Ziele und die Berichterstattung durch den Bundesrat bedürfen keiner expliziten Verankerung im ETH-Gesetz. Sie sind in Artikel 28 Absatz 1 und 1^{bis} resp. Artikel 148 Absatz 3^{bis} ParlG⁸ geregelt.

Art. 35 Abs. 3 zweiter Satz und Abs. 4

Diese Bestimmung, die per 1. Januar 2015 in Kraft getreten ist, hält fest, dass der ETH-Rat den Geschäftsbericht dem Bundesrat zur Genehmigung unterbreitet. Neu soll ergänzt werden, dass der ETH-Rat Antrag auf Entlastung und Antrag über die Verwendung eines allfälligen Ertragsüberschusses stellt (in der Regel Ermächtigung zur Reservenbildung), und dass er den Geschäftsbericht nach der Genehmigung veröffentlicht (Abs. 4).

3. Arbeitsverhältnisse und Abberufung

Als strategisches Führungs- und Aufsichtsorgan des ETH-Bereichs spielt der ETH-Rat eine eminent wichtige Rolle. Der Bundesrat achtet darauf, Persönlichkeiten in den ETH-Rat zu wählen, die ihre Kompetenzen im Interesse einer nachhaltigen und erfolgreichen Entwicklung des gesamten ETH-Bereichs einbringen. Trotz der sorgfältigen Auswahl sind jedoch Situationen denkbar, in denen aus wichtigen Gründen ein Mitglied des ETH-Rates während einer Amtsperiode abberufen werden muss. Auch wenn der Bundesrat die Wahrscheinlichkeit für gering hält, dass eine entsprechende Situation eintritt, muss er gegebenenfalls handeln können. Dies entspricht dem Anliegen des 7. Leitsatzes des Corporate-Governance-Berichts⁹. Da im ETH-Gesetz die Möglichkeit der Abberufung für gewisse Mitglieder des ETH-Rates nicht geregelt ist, soll eine klare gesetzliche Grundlage geschaffen werden.

In Artikel 24 ETH-Gesetz wird die Zusammensetzung des ETH-Rates festgehalten. Bezüglich der Abwahlmöglichkeit gibt es Unterschiede zwischen den verschiedenen Mitgliedern, da einige in einem Arbeitsverhältnis, andere in einem Mandatsverhältnis stehen. In Artikel 3 Absatz 1 bzw. Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung vom 19. November 2003¹⁰ über den Bereich der Eidgenössischen Technischen Hochschulen (Verordnung ETH-Bereich) wird insbesondere festgehalten, dass für die Begründung und die Beendigung des Arbeitsverhältnisses der Präsidentin oder des Präsidenten des ETH-Rates, der Schulpräsidentinnen oder Schulpräsidenten der ETH und der Direktorinnen oder Direktoren der Forschungsanstalten Artikel 14 Absätze 2 und 3

⁸ SR 171.10

⁹ BBl 2006 8233

¹⁰ SR 414.110.3

des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000¹¹ (BPG) gelten. Diese Bestimmungen betreffen auf Amtsdauer gewählte Personen, die in einem Arbeitsverhältnis stehen. In Artikel 14 Absatz 3 BPG wird festgehalten, dass das Arbeitsverhältnis aus wichtigen Gründen fristlos gekündigt werden kann. Für die Präsidentin oder den Präsidenten des ETH-Rates und die beiden Schulpräsidentinnen oder Schulpräsidenten, die gemäss Artikel 24 Absatz 3 ETH-Gesetz von Amtes wegen dem ETH-Rat angehören, geht eine Auflösung des Arbeitsverhältnisses zwingend mit dem Ausscheiden aus dem ETH-Rat einher. Bei der Direktorin oder beim Direktor einer Forschungsanstalt ist zwar eine Anstellung als Direktorin oder Direktor eine notwendige Voraussetzung für die Wahl in den ETH-Rat, so dass die Auflösung des Arbeitsverhältnisses auch zum Ausscheiden aus dem ETH-Rat führt. Es ist jedoch auch der Fall denkbar, dass die Direktorin oder der Direktor einer anderen Forschungsanstalt die Forschungsanstalten im ETH-Rat vertreten soll, ohne dass ein Grund für eine Kündigung vorliegen würde. Dieser Fall ist gesetzlich nicht geregelt. Auch beim ETH-Ratsmitglied, das von den Hochschulversammlungen vorgeschlagen wird, bestehen Ratsmitgliedschaft und Arbeitsverhältnis unabhängig voneinander. Hier ist ausserdem nicht der Bundesrat für die Begründung und Beendigung des Arbeitsverhältnisses zuständig, sondern eine Institution des ETH-Bereichs. In diesen Fällen, da der Arbeitsvertrag und die Einsitznahme in den ETH-Rat unabhängig voneinander sind, ist die Möglichkeit der Abberufung aus dem ETH-Rat gesetzlich zu regeln.

Auf Mitglieder des ETH-Rates, die in keinem Arbeitsverhältnis zum Bund stehen, ist Artikel 14 BPG nicht anwendbar. Zurzeit gibt es für sie keine explizite gesetzliche Grundlage für eine allfällige Abberufung während der Amtsdauer. Im Gesetz soll ferner explizit geklärt werden, dass sie in einem öffentlich-rechtlichen Auftragsverhältnis (Mandatsverhältnis) stehen.

Folgende Artikel müssen somit angepasst werden:

Art. 17 Abs. 1^{bis} Arbeitsverhältnisse

In Absatz 1^{bis} wird präzisiert, dass mit den übrigen Mitgliedern ein öffentlich-rechtliches Auftragsverhältnis (Mandatsverhältnis) zustande kommt. Dies betrifft die Vizepräsidentin oder den Vizepräsidenten des ETH-Rates, die Vertreterin oder den Vertreter der Hochschulversammlungen sowie die fünf weiteren externen Mitglieder des ETH-Rates. In Absatz 1^{bis} wird ferner explizit festgehalten, dass der Bundesrat die Entschädigung und die weiteren Vertragsbedingungen der Mitglieder des ETH-Rates festlegt.

Art. 24 Abs. 4 Zusammensetzung, Wahl und Abberufung

In Analogie zu Artikel 14 Absatz 3 BPG wird mit dem vorliegenden Absatz 4 die Möglichkeit geschaffen, Mitglieder des ETH-Rats aus wichtigen Gründen während der Amtsdauer abzuberufen.

Art. 24a Ausschüsse

Aus gesetzgebungstechnischen Gründen wird die Bestimmung von Artikel 24 Absatz 4 in einen eigenen Artikel verschoben. Der Inhalt bleibt unverändert.

¹¹ SR 172.220.1

4. Studiengebühren und Zulassungsbeschränkungen

Art. 16a Abs. 1 und 2 Zulassungsbeschränkungen

Sachüberschrift: Da eine weitere Zulassungsbeschränkung eingefügt wird (siehe Abs. 2) wird die Sachüberschrift neu „Zulassungsbeschränkungen“ statt „Zulassungsbeschränkungen für Studierende mit ausländischem Vorbildungsausweis“ lauten.

Absatz 1: Die Infrastruktur, die finanziellen Mittel und die bestehenden Rahmenbedingungen ermöglichen den beiden ETH, eine qualitativ hochstehende Ausbildung anzubieten. Während die Ausbildung auf Master- und Doktoratsstufe schon länger eine grosse Zahl an Bewerbungen aus dem Ausland angezogen hat und weiterhin anzieht, ist dies bei der Bachelorausbildung ein neueres Phänomen. Die Bachelorstudiengänge geniessen einen wachsenden internationalen Ruf, besonders in den Nachbarländern.

Im Jahr 2013 hatten 13% (ETHZ) und 37% (EPFL) der Neueintretenden in das erste Semester des Bachelorstudiums einen ausländischen Zulassungsausweis (ohne Gast- und Mobilitätsstudierende, welche von den Zulassungsbeschränkungen nicht betroffen sind). Ausländische Studierende stellen für die beiden ETH eine Bereicherung für den Hochschulbetrieb dar und sie sind ein wichtiger Faktor für die gute internationale Positionierung der beiden Hochschulen. Als Absolventinnen und Absolventen stehen sie zudem als willkommene Fachkräfte der Schweizer Wirtschaft oder als zukünftige Entscheidungsträger im Ausland im Interesse der Schweiz zur Verfügung.

Die Möglichkeiten der beiden ETH, den Zustrom von ausländischen Studierenden zu steuern, sind allerdings ungenügend. Der aktuelle Artikel 16a des ETH-Gesetzes sieht bereits die Möglichkeit der Zulassungsbeschränkung für Studierende mit ausländischem Vorbildungsausweis in höhere Semester der Ausbildung vor (hauptsächlich Master). Er lässt dies jedoch nicht für Eintritte in das Bachelorstudium (erstes Jahr) zu.

Die durchwegs deutlich höheren Maturitätsquoten im Ausland, verbunden mit anderen Faktoren, wie z.B. Finanzierungsengpässen oder Zulassungsbeschränkungen im Hochschulsystem in vielen EU-Ländern, können dazu führen, dass sich die Nachfrage aus dem Ausland für das erste Semester eines Bachelorstudiums an einer ETH noch einmal deutlich erhöhen kann. Eine zu hohe Studierendenzahl in den Bachelorstudiengängen könnte die gute Qualität der Ausbildungen der beiden ETH gefährden; besonders die Infrastruktur könnte eine solche Entwicklung nicht auffangen. Als Konsequenz muss Artikel 16a Absatz 1 ETH-Gesetz in dem Sinne ergänzt werden, dass die Möglichkeit besteht, bei Kapazitätsengpässen den Zutritt bereits ab dem ersten Semester des Bachelorstudiums zu beschränken. Es ist festzuhalten, dass sich eine solche Beschränkung nur auf Bewerber mit ausländischem Bildungsausweis bezieht. Bewerber mit einer Schweizer Maturität sind von einer solchen möglichen Beschränkung in keiner Weise betroffen. Wie bereits für die heute bestehende Möglichkeit der Zulassungsbeschränkung zu den höheren Semestern wird gelten, dass darüber der ETH-Rat auf Antrag der betroffenen ETH zu befinden hat.

Juristische Prüfungen durch eine Expertengruppe der CRUS und durch die Direktion für Völkerrecht haben ergeben, dass alle relevanten multi- und bilateralen internationalen Vereinbarungen, wie die Lissabonner-Konvention, die Bologna-Deklaration oder die Äquivalenzabkommen mit unseren Nachbarstaaten,

Zulassungsbeschränkungen für Bildungsausländer aus Kapazitätsgründen zulassen. Darauf wies der Bundesrat schon in der Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2013–2016¹² hin, als die bestehende Möglichkeit der Zulassungsbeschränkung in höhere Semester an das Bologna-System mit Bachelor und Master angepasst wurde.

Absatz 2: Im Gegensatz zu verschiedenen kantonalen Gesetzgebungen lässt der bestehende Artikel 16a Absatz 1 ETH-Gesetz den Erlass von Zulassungsbeschränkungen lediglich für Studierende mit ausländischen Ausbildungsausweisen zu. In Erweiterung dieser Bestimmung schafft der neue Absatz 2 die Kompetenz, Zulassungsbeschränkungen für alle Studierenden eines Studiengangs beschliessen zu können, wenn dieser Studiengang zu einer klinischen Ausbildung in der Medizin vorbereitet.

Die neue Bestimmung von Absatz 2 steht im Zusammenhang mit den politischen Diskussionen zur notwendigen Erhöhung der Ausbildungskapazitäten im Medizinbereich. Der ETH-Bereich kann einen effektiven Beitrag zur Ausbildung von zusätzlichen Ärzten in der Schweiz leisten, indem er das bereits vorhandene Potenzial ausschöpft. In diesem Sinne prüft die ETH Zürich im Rahmen eines Pilotprojekts die Einführung eines Bachelorstudiengangs in Medizin mit naturwissenschaftlich-technischem Schwerpunkt. Dabei soll die Komplementarität zu bestehenden Bachelorstudiengängen in der Medizin und die Qualifizierung für einen direkten Übertritt in die klinische Ausbildung im Master Medizin an einer kantonalen Universität gewährleistet werden. Ein solcher Bachelorstudiengang müsste nicht nur die Bestimmungen des Bundesgesetzes über die universitären Medizinalberufe (MedBG)¹³ erfüllen, sondern auch in enger Koordination mit den kantonalen Universitäten erfolgen. Bisher haben sich die Universitäten Basel, Zürich und Tessin im Rahmen einer Absichtserklärung bereit erklärt, mit der ETH Zürich zusammenzuarbeiten und die nötigen Ausbildungsplätze für die klinische Ausbildung zur Verfügung zu stellen. Falls der Bund einen solchen zukünftigen Ausbildungsgang (integral Bachelor- und Masterstufe) nach dem MedBG akkreditiert, soll der ETH-Rat ebenfalls die Möglichkeit haben, so wie dies die kantonalen Gesetzgebungen bereits vorsehen, Zulassungsbeschränkungen für alle Studierenden des entsprechenden Bachelorstudiengangs zu beschliessen. Nur so kann garantiert werden, dass alle geplanten 100 Absolventinnen und Absolventen des ETH Bachelors in Medizin ihre universitäre Ausbildung zum Arzt abschliessen können.

Diesbezüglich muss auch auf die Kompetenz des Hochschulrates verwiesen werden, wonach er die allenfalls erforderlichen Beschränkungen des Zugangs zu einzelnen Studiengängen zu koordinieren hat (Art. 12 Abs. 3 Bst. g HFKG).

Es wird bei allen anderen Studiengängen weiterhin am in Absatz 1 implizit verankerten Grundsatz, dass für Studierende mit einem eidgenössischen oder eidgenössisch anerkannten Maturitätsausweis keine Zulassungsbeschränkung eingeführt werden können, festgehalten.

Das oben dargelegte Pilotprojekt soll 2017 starten und endet im Sommer 2024. Geplant sind fünf vollständige Jahrgänge. Eine Zwischenevaluation erfolgt während der BFI-Periode 2021–2024, das heisst nach der Durchführung von drei vollständigen Jahrgängen, die bereits den Übertritt in den Master Medizin angetreten haben werden. Ein definitiver Beschluss über die Weiterführung des Pilotprojekts erfolgt im zeitlichen Rahmen der BFI-Periode 2025–2028.

¹² BBl 2012 3099, S. 3274

¹³ SR 811.11

Art. 34d Abs. 2 und 2^{bis} Gebühren

Die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates hat in der Motion 13.4008 vom 31. Oktober 2013 den Bundesrat beauftragt, das ETH-Gesetz so zu ändern, dass

1. die Studiengebühren von Studierenden, deren Eltern in der Schweiz steuerpflichtig sind, nur mittels Bundesratsbeschluss über die Teuerung hinaus erhöht und differenziert werden könnten;
2. für alle anderen Studierenden, deren Eltern in der Schweiz nicht steuerpflichtig sind, dürfte die Studiengebühr höchstens das Dreifache betragen;
3. der Bundesrat für Länder mit tieferen Gebühren das Reziprozitätsprinzip einführen sollte
4. und dass die zusätzlichen Einnahmen zweckgebunden für Stipendien, etc. zugunsten der Studierenden verwendet werden sollen.

In seiner Antwort vom 20. November 2013 hat der Bundesrat die Ablehnung der Motion beantragt, sich jedoch einverstanden erklärt, in der BFI 2017–2020 die Möglichkeit der Einführung von differenzierten Studiengebühren zu prüfen.

Die hier vorgeschlagenen Anpassungen von Artikel 34d nehmen die Anliegen der WBK soweit möglich auf und berücksichtigen gleichzeitig die gesetzlich verankerte Autonomie des ETH-Bereichs. Der ETH-Rat soll weiterhin die Gebührenordnung erlassen und somit die Höhe der Studiengebühren festlegen können. Er muss dabei jedoch einige vom Gesetzgeber festgelegte Grundsätze beachten. Für Schweizer Studierende und ausländische Studierende mit Wohnsitz in der Schweiz müssen die Gebühren sozialverträglich bemessen werden. Es soll neu jedoch möglich sein, von Studierenden, die zum Zweck des Studiums in der Schweiz Wohnsitz begründen oder die keinen Wohnsitz in der Schweiz haben, höhere Studiengebühren zu verlangen. Wenn der ETH-Rat von der Möglichkeit der differenzierten Studiengebühren Gebrauch machen möchte, so kann er gemäss Anliegen der Motion diese differenzierten Gebühren höchstens dreimal so hoch ansetzen wie die Studiengebühren für Schweizer Studierende und ausländische Studierende mit Wohnsitz in der Schweiz. Das von der Motion geforderte Differenzierungskriterium der Steuerpflicht wie auch das Prinzip der Reziprozität konnten hingegen nicht aufgenommen werden. Diese beiden Punkte wären nicht ohne unverhältnismässig grossen administrativen Aufwand umsetzbar. Beim Kriterium der Steuerpflicht wäre es ausserdem schwierig, eine Periode und allenfalls die Höhe geleisteter Steuerbeiträge festzulegen. Die in der Motion genannte Steuerpflicht der Eltern würde in jedem Fall zu kurz greifen, da ausländische Studierende bei Studienbeginn auch selbst in der Schweiz steuerpflichtig sein oder gewesen sein können. Nicht unproblematisch wäre bei diesem Kriterium die Behandlung von Grenzgängerinnen und Grenzgängern. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Lösung entspricht den Bestimmungen des Freizügigkeitsabkommens¹⁴. Das Reziprozitätsprinzip lässt sich auch mit grossem Aufwand aus praktischen Gründen nicht umsetzen. Einerseits ist die Datenlage unzureichend. Andererseits sind die Studiengebühren in einem bestimmten Land in aller Regel nicht homogen, sondern unterscheiden sich je nach Hochschule und, in föderalen Ländern, je nach Gliedstaat. Aufgrund der gesetzlich festgeschriebenen Autonomie des ETH-Bereichs ist der Bundesrat zudem der Meinung, dass weiterhin der ETH-Rat im gegebenen Rahmen die Studiengebühren

¹⁴ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedsstaaten andererseits über die Freizügigkeit vom 21. Juni 1999 (SR 0.142.112.681)

festlegen und die damit generierten Einnahmen verwalten soll. Es wäre unverhältnismässig, geringfügige, über die Teuerung hinausgehende Gebührenerhöhungen von einem Bundesratsbeschluss abhängig zu machen. Als strategisches Führungsorgan ist der ETH-Rat verantwortlich für die Führung des ETH-Bereichs. Auf der Basis der Entwicklungs- und Finanzpläne der beiden ETH bestimmt er die Mittelzuteilung. Die selbständige Festlegung der Gebührenordnung bildet darin ein wichtiges strategisches Element. Diese Regelung entspricht auch den Bestimmungen, welche die Mehrheit der Universitätskantone mit ihren jeweiligen kantonalen Universitäten abgeschlossen haben.

5. Weitere Gesetzesanpassungen

5.1 Treuepflicht und Transparenz

Die Bestimmung bezüglich der Treuepflicht gemäss Artikel 20 BPG¹⁵, die im ETH-Bereich zum Tragen kommt, sofern das ETH-Gesetz nichts anderes bestimmt, gilt nur für die ETH-Ratsmitglieder, die gleichzeitig in einem Arbeitsverhältnis mit dem ETH-Bereich stehen. Für die übrigen Ratsmitglieder ist die Treuepflicht bisher nicht geregelt, was vorliegend nachgeholt wird.

Art. 24b Treuepflicht

Die Treuepflicht wird für sämtliche Mitglieder des ETH-Rates gesetzlich verankert.

Art. 24c Offenlegung von Interessenbindungen

Im Sinne der Transparenz ist es angezeigt, die Pflicht zur Offenlegung der Interessenbindungen der Mitglieder des ETH-Rates vor der Wahl sowie während ihrer Amtszeit gesetzlich zu verankern. Der Bundesrat wird die entsprechenden Ausführungsbestimmungen in der Verordnung ETH-Bereich erarbeiten. Der ETH-Rat soll im Rahmen der jährlichen Berichterstattung über die Interessenbindungen seiner Mitglieder informieren. Diese Bestimmung gilt auch für die Mitglieder, die ex officio im ETH-Rat vertreten sind (Art. 24 Abs. 3 ETH-Gesetz). Bereits heute informiert der ETH-Rat im jährlichen Geschäftsbericht über die Interessenbindungen seiner Mitglieder.

5.2 Finanz- und Rechnungswesen

Art. 35a Abs. 5 Finanz- und Rechnungswesen

Der Titel sowie Absatz 5 werden breiter gefasst, indem der für eine zeitgemässe und effektive Aufsicht zu enge Begriff „Rechnungslegung“ in „Finanz- und Rechnungswesen“ umgewandelt wird.

Art. 35a^{bis} Internes Kontrollsystem und Risikomanagement

Damit wird die Aufgabe des ETH-Rates, der ETH und der Forschungsanstalten gesetzlich verankert, für ein internes Kontrollsystem und Risikomanagement zu sorgen. Bereits heute verfügen sie über entsprechende Instrumente. Der Bundesrat erhält zudem die Kompetenz, die nötigen Vorgaben im Rahmen der Ausführungsbestimmungen zu erlassen.

¹⁵ SR 172.220.1

Art. 35a^{ter} Abs. 1 Finanzaufsicht

In diesem Artikel wird eine terminologische Anpassung vorgenommen. In Absatz 1 wird der Begriff „Finanzinspektorat“ durch den Begriff „Internes Audit“ ersetzt. Damit wird die gebräuchliche Bezeichnung der entsprechenden Dienststelle im Gesetz übernommen. Diese Bezeichnung wird den Aktivitäten der Dienststelle „Internes Audit“ besser gerecht. Als zentrales Aufsichtsinstrument des ETH-Rates beurteilt das Interne Audit namentlich die Existenz und die Effektivität der Risikomanagement-, der internen Steuerungs-, Revisions- und Kontrollsysteme sowie der Governance-Prozesse und nimmt bei Bedarf Sonderprüfungen vor.

Art. 35a^{quater} Tresorerie

Mit diesem neuen Artikel wird die rechtliche Grundlage für die Tresorerievereinbarung zwischen der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) und dem ETH-Bereich von der Verordnungs- auf die Gesetzesstufe angehoben. Die gestützt auf die Verordnungsbestimmung abgeschlossene Tresorerievereinbarung bleibt bestehen. Diese regelt namentlich die Verwaltung der liquiden Mittel des ETH-Bereichs durch die EFV sowie die Gewährung von Darlehen zu marktkonformen Konditionen zur Sicherstellung der Zahlungsbereitschaft im Rahmen der Aufgabenerfüllung. Die Verwaltung der Drittmittel (Privatwirtschaft, Spezialfonds, übrige und diverse Erlöse) kann, muss aber nicht durch die EFV erfolgen.

5.3 Miet- und Baurechtszinsen

Art. 34b^{bis} Finanzierung

Seit der Einführung des Neuen Rechnungsmodells des Bundes im Jahr 2007 ist der ETH-Bereich „Mieter“ der von ihm genutzten Immobilien im Eigentum des Bundes. In Analogie zum Mietermodell des Bundes hat der ETH-Bereich dem Bund für die Nutzung dieser Immobilien eine Abgeltung zu entrichten (Immobilienenertrag), die sich derzeit aus der jährlichen Abschreibung der Gebäudewerte und der Verzinsung des darin gebundenen Kapitals zusammensetzt. Sie beläuft sich jährlich auf rund 300 Millionen Franken. Damit der ETH-Bereich dieser finanziellen Verpflichtung nachkommen kann, richtet der Bund ihm den "Unterbringungsbeitrag" aus. Dieser Vorgang wird finanzierungswirksam, aber nicht ausgabenwirksam, abgewickelt.

Während ihrer Nutzungsdauer werden die bereitgestellten Immobilien nicht anhaltend vollumfänglich vom ETH-Bereich benötigt. Die Institutionen des ETH-Bereichs vermieten deshalb, in geringem Umfang, Immobilien vorübergehend an Dritte. Nach bisheriger Praxis werden Erträge aus der Vergabe von Baurechten und Vermietungen bei Grundstücken im Eigentum des Bundes durch den ETH-Bereich vereinnahmt und dem allgemeinen Betriebsbudget (Finanzierungsbeitrag) zugeführt, aus welchem wiederum sämtliche laufenden Aufwände der Immobilien finanziert werden. Damit wird dasselbe Rechtsgeschäft dem ETH-Bereich sowohl von Dritten, wie auch vom Bund abgegolten. De facto erhält der ETH-Bereich damit eine geringfügige Subvention, für welche die Rechtsgrundlage fehlt. Deshalb wäre der Unterbringungsbeitrag im Umfang der Erträge von Dritten aus der Abgabe von Baurechten und Vermietungen zu kürzen; die erwirtschafteten Erträge wären dem Bund abzuliefern. Bei einem solchen Vorgehen würde dem ETH-Bereich aber der Anreiz fehlen, eine sinnvolle Drittnutzung vorübergehend ungenutzter Flächen vorzusehen. Der Bundesrat beantragt deshalb eine Lösung, die zwar den Anreiz belässt, aber auch den Eigentümer am Ertrag partizipieren lässt. Der Bundesrat schlägt mit der vorliegenden Regelung eine pragmatische Lösung vor, damit der administrative Aufwand gering bleibt.

Nach einer Auswertung des ETH-Rates wurden im Jahre 2014 rund 3 Prozent der vom ETH-Bereich gehaltenen Hauptnutzflächen an Dritte vermietet. Grösster Vermieter an Dritte ist die ETH Zürich mit der Vermietung von Dienstwohnungen, Wohnungen innerhalb des Hochschulperimeters von Zürich in Wohngebäuden, die aus Arrondierungsgründen erworben wurden, Garagen und Parkplätzen, einzelnen Büros etc. Zudem besteht ein bedeutenderes Mietverhältnis mit der Universität Zürich am Standort Irchel im Rahmen des bestehenden Kooperationsverhältnisses. Die jährlichen Einnahmen beliefen sich 2013 für den gesamten ETH-Bereich auf ca. 0.6 Millionen Franken aus Baurechtszinsen und 8.5 Millionen Franken aus Mietzinsen, was am gesamten Finanzierungsbeitrag des Bundes von 1.9 Milliarden einem Anteil von 0.5 Prozent entsprach.

Es ist vorgesehen, dass der Bundesrat die Modalitäten im Rahmen der Ausführungsbestimmung konkretisieren wird.

5.4 Wissenschaftliche Integrität und Datenaustausch

In der Wissenschaftsgemeinschaft besteht Einigkeit darüber, dass Verstösse gegen die wissenschaftliche Integrität und gute wissenschaftliche Praxis von den betroffenen Bildungs- und Forschungseinrichtungen zu verfolgen und zu ahnden sind. In diesem Zusammenhang hat sich die Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten (CRUS) eingehend mit der Frage befasst, welche Rechtsgrundlagen notwendig sind, um zwischen den Universitäten sowie den Forschungsförderungsinstitutionen Daten über Fälle wissenschaftlichen Fehlerverhaltens auszutauschen. Gemäss Artikel 12 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 2012¹⁶ über die Förderung der Forschung und der Innovation (FIGF) können Forschungsförderungsinstitutionen, wie z.B. der Schweizerische Nationalfonds, im Rahmen ihrer Förderungs- und Kontrollverfahren bei begründetem Verdacht auf Verletzung der Regeln der wissenschaftlichen Integrität und der guten wissenschaftlichen Praxis bei betroffenen in- und ausländischen Institutionen oder Personen Auskünfte einholen und Auskünfte an solche Institutionen oder Personen erteilen. Diese Bestimmung bildet jedoch weder für die kantonalen Universitäten noch für die ETH (und die Forschungsanstalten des ETH-Bereichs) eine Rechtsgrundlage für einen solchen Datenaustausch. Die CRUS hat gestützt auf Rechtsgutachten festgestellt, dass zur Sicherstellung der Rechtmässigkeit eines solchen Datenaustausches Grundsätze in den Gesetzen der kantonalen Universitäten und im ETH-Gesetz zu verankern sind. Diese Grundsätze sollen sich auf die Sicherung der wissenschaftlichen Integrität und der guten wissenschaftlichen Praxis sowie auf den Datenaustausch und die Sanktionen bei wissenschaftlichem Fehlverhalten beziehen. Die Plenarversammlung der CRUS hat im September 2014 einen Regelungsvorschlag erarbeitet. Eine entsprechende Regelung soll nun ins ETH-Gesetz aufgenommen werden. Die vorgesehene Gesetzesänderung trägt den Besonderheiten des Bundesrechts Rechnung.

3. Abschnitt: Gewährleistung der wissenschaftlichen Integrität und gute wissenschaftliche Praxis

Art. 20a Regeln, Verfahren und Sanktionen

Dieser Artikel legt fest, dass die ETH und die Forschungsanstalten auf Verordnungsstufe für ihre Angehörigen verbindliche Regeln der wissenschaftlichen Integrität und der guten wissenschaftlichen Praxis zu erlassen und das Verfahren zur

¹⁶ SR 420.1

Durchsetzung dieser Regeln festzulegen haben. Die Abklärung beim Verdacht auf Verstoss gegen Regeln der wissenschaftlichen Integrität und der guten wissenschaftlichen Praxis obliegt der betroffenen Institution.

Art. 20b Erteilen und Einholen von Auskünften

Der Artikel schafft die gesetzliche Grundlage für den Datenaustausch zwecks Gewährleistung der Regeln der wissenschaftlichen Integrität und der guten wissenschaftlichen Praxis und legt die Rahmenbedingungen des Datenaustausches fest. Dabei ist generell das Bundesgesetz vom 19. Juni 1992¹⁷ über den Datenschutz (DSG) zu beachten, für die grenzüberschreitende Bekanntgabe namentlich Artikel 6 DSG.

5.5 Umgang mit Personendaten aus Forschungsprojekten

Diese neuen Bestimmungen werden ins bestehende Kapitel 6a Datenbearbeitung integriert.

Art. 36c Erfassung und Bearbeitung der Daten

Die ETH und die Forschungsanstalten sind unter Umständen darauf angewiesen, im Rahmen von Forschungsprojekten auch Personendaten und, falls erforderlich, besonders schützenswerte Personendaten sowie Persönlichkeitsprofile erfassen und bearbeiten zu können. Für ein solches Handeln ist gemäss Artikel 17 Absatz 2 DSG eine formell gesetzliche Grundlage erforderlich, die mit diesem neuen Artikel im ETH-Gesetz geschaffen werden soll. Selbstverständlich können die ETH und die Forschungsanstalten weiterhin und unabhängig von der neuen Rechtsgrundlage, Personendaten für nicht personenbezogene Zwecke, insbesondere für Forschung, Planung und Statistik gemäss Artikel 22 DSG erfassen und bearbeiten.

Neben den einschlägigen Bestimmungen des DSG (namentlich betreffend das Beschaffen, Aufbewahren, Verwenden, Umarbeiten, Bekanntgeben, Archivieren oder Vernichten der Personendaten) haben die ETH und die Forschungsanstalten auch weitere spezialgesetzliche Regelungen zu beachten, wie zum Beispiel die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 30. September 2011¹⁸ über die Forschung am Menschen (Humanforschungsgesetz, HFG).

Art. 36d Anonymisierung, Aufbewahrung und Vernichtung der Daten

Die ETH und die Forschungsanstalten sorgen für den korrekten Umgang mit den Personendaten (Anonymisierung, maximale Aufbewahrungsdauer, Archivierung, Vernichtung).

Art. 36e Informationspflicht

Bezüglich der Informationspflicht ist zu beachten, dass sich die ETH und die Forschungsanstalten, sofern sie die Personendaten bei Dritten beschaffen, sich von diesen Dritten schriftlich bestätigen lassen sollen, dass die Informationspflicht gegenüber den betroffenen Personen wahrgenommen wurde.

¹⁷ SR 235.1
¹⁸ SR 810.30