
Rechtsgutachten
im Auftrag des Rektorates
zu Fragen der Verfassungsmässigkeit der vorgesehenen Massnahmen
im Rahmen der Internationalisierungsstrategie der
Universität St. Gallen
(Zweisprachigkeit und Variety Management)

(5. September 2006)

Prof. Dr. iur. Bernhard Ehrenzeller,
in Zusammenarbeit mit lic. rer. publ. Annegret Reisner,
Universität St. Gallen

Inhaltsverzeichnis

1. Summary	5
2. Ausgangslage.....	7
3. Grundlagen	9
3.1 Amts- und Unterrichtssprache	9
3.2 Recht auf Bildung	13
3.3 Internationalisierung der Hochschulen, der universitären Ausbildung und der Forschung	15
4. Die HSG als zweisprachige Universität.....	20
4.1 Zielsetzungen	20
4.2 Gesetzliche Grundlagen	21
4.3 Öffentliches Interesse.....	23
4.4 Vergleich mit der ETH und anderen schweizerischen Hochschulen.....	24
4.5 Verhältnismässigkeit.....	26
4.6 Zwischenergebnisse	29
5. Zulassungsbestimmungen und Variety Management an der HSG	31
5.1 Zielsetzungen	31
5.2 Diskriminierungsverbot	33
5.3 Europäische Verpflichtungen	37
5.4 GATS-Verpflichtungen.....	38
5.5 Zwischenergebnisse	41
5.6 Pilotprojekt	42
6. Schlussfolgerungen und Empfehlungen	44
7. Literaturverzeichnis.....	45
8. Anhang zum Gutachten	50
8.1 Beschlüsse des Universitätsrats vom 20. September 2006.....	50

1. Summary

Die HSG befindet sich, wie viele andere Universitäten auch, in einem umfassenden Prozess der Internationalisierung. Aufgrund der zunehmenden Durchsetzung des Englischen als *lingua franca* der Wissenschaft und der veränderten Arbeitsmarktanforderungen gibt es ein öffentliches Interesse, die HSG als zweisprachige Universität zu führen. Mit englischsprachigen Studienangeboten (insbesondere auf der Masterstufe) wird gleichzeitig eine unabdingbare Voraussetzung für internationale Gaststudierende und Gastdozenten geschaffen, die diesen einen Aufenthalt an der St. Galler Universität tatsächlich ermöglicht und als attraktiv erscheinen lässt. Allerdings besteht ein ungeschriebenes, gewohnheitsrechtlich abgestütztes verfassungsmässiges Recht auf Unterricht und Prüfungen in der lokalen Amtssprache. Obwohl auch im Universitätsgesetz des Kantons St. Gallen keine Unterrichtssprache festgelegt ist, besteht ein Anspruch auf Unterricht in deutscher Sprache. Ein verfassungsmässiges Recht kann aber eingeschränkt werden, wenn eine gesetzliche Grundlage, ein öffentliches Interesse an und die Verhältnismässigkeit der Massnahme gegeben sind (Art. 36 BV). Wenn vom Amtssprachenprinzip im Unterricht und damit von der bisherigen Praxis zur Festlegung der Unterrichtssprache abgewichen werden soll, dann kann dies nur unter Einhaltung der rechtsstaatlichen Grundsätze geschehen (Art. 5 BV). Konkret bedeutet dies, dass für die graduelle Einführung der zusätzlichen, englischen Unterrichtssprache ab dem zweiten Bachelorjahr (3. Semester) eine rechtliche Grundlage im Universitätsstatut geschaffen werden muss. Den englischen Lehrveranstaltungen im Bachelorstudium kommt dabei grosse Bedeutung zu, da dadurch auch schweizerische Studierende auf englische Masterstudiengänge vorbereitet werden. Die Verhältnismässigkeit der Massnahme wird erlangt, wenn die Prüfungssprache sehr differenziert geregelt wird, um so die zusätzlichen sprachlichen Schwierigkeiten zu minimieren. Ausserdem ist die Universität noch vermehrt zu unterstützenden Massnahmen zur Verbesserung der Englischkenntnisse verpflichtet.

Internationalisierung bedeutet für die HSG auch, das Lehrprogramm durch eine Vielzahl kultureller Perspektiven zu bereichern, indem die Internationalität der Studierendenschaft (Variety Management) bewusst gefördert wird. Die internationale Ausrichtung der Universität muss jedoch im Universitätsgesetz (UniG) verankert werden, da diese Entscheidung eine Neuausrichtung der Bildungspolitik darstellt und indirekt auch die individuelle Rechtsstellung der ausländischen Studienbewerber betroffen ist. Zentral ist in diesem Zusammenhang die Neukonzeption des Aufnahmeverfahrens für ausländische Bewerber, so dass es Studierenden aus der ganzen Welt, und eben auch Nicht-deutschsprachigen vermehrt ermöglicht wird, an der Universität St. Gallen zu studieren. Die 25%-Regelung bezüglich des Anteils der ausländischen Studierende (mit Wohnsitz im Ausland) an der HSG soll jedoch unverändert bleiben. Allerdings wird angestrebt allen nicht-deutschsprachigen Studienbewerbern, die die Zulassung knapp verfehlt haben die Möglichkeit zu geben, sich durch Zusatzleistungen trotzdem für das Studium an der HSG zu qualifizieren, so dass langfristig der Anteil nicht-deutschsprachiger Studierender steigt. Geeignete Zusatzleistungen sind hierfür ein persönliches Interview oder die Verfassung eines Papers, welches ein Thema vor dem jeweiligen kulturellen Hintergrund abhandelt. Die Durchmischung der Studierendenschaft soll darüber hinaus noch dadurch gezielt gefördert werden, dass Kandidaten aus so genannten strategischen Schwerpunktregionen bestimmte Kontingente der Studienplätze zugesichert bekommen und sie im Rahmen der Zusatzleistungen bevorzugt werden.

Aus rechtlicher Perspektive besteht bei heutigem Kenntnisstand kein Problem der Rechtsgleichheit, der Diskriminierung oder der Willkür, wenn im Aufnahmeverfahren nach den Sprachkenntnissen der Bewerber unterschieden wird, denn diese Unterscheidung knüpft an sachlichen Studienvoraussetzungen an. Die Differenzierung nach der Herkunft der Studienkandidaten aus Schwerpunktregionen oder aus anderen Ländern ist mit der Bildung einer kritischen Gruppengrösse der ausländischen Studierenden und mit der Fokussierung der Auslandstätigkeit der HSG zu rechtfertigen. Allerdings können die Fragen des Diskriminierungs- und Willkürverbotes nicht abschliessend beurteilt werden, da die Überlegungen auf vielen Annahmen basieren. Aus diesem Grund ist zunächst ein Pilotprojekt über mehrere Jahre geplant, mit welchem Erfahrungen gesammelt werden sollen. Dies soll eine Beurteilung der Auswirkungen des neuen Zulassungsverfahrens ermöglichen, um letztlich die Internationalisierungsziele optimal umsetzen zu können.

Die europäischen Verpflichtungen stellen aus heutiger Sicht für das geplante Zulassungsverfahren kein Problem dar. Anzumerken ist nur, dass für alle EU-Länder die gleichen studienrelevanten Bedingungen gelten müssen. In Bezug auf die Verpflichtungen des Hochschulbereichs aus dem GATS ist derzeit unklar, ob sie für die geplanten internationalisierten Bildungsdienstleistungen der HSG Geltung erlangen werden. Folgt man der Interpretation der EDK wäre es wichtig, Änderungen des Bildungsauftrags im Gesetz zu verankern, da eine solche Rechtsgrundlage zu den qualifizierenden Merkmalen der öffentlichen Dienstleistungen gehört. Denn nur die öffentlichen Dienstleistungen sind von den GATS-Verpflichtungen des freien Marktzugangs und Inländergleichbehandlung gegenüber allen WTO-Staaten ausgenommen.

2. Ausgangslage

Die Hochschullandschaft befindet sich in einem Strom der Veränderungen: die nationalen Grenzen verwischen immer mehr und zunehmend sind Bildungsinstitutionen in einem von internationalen Wettbewerb geprägten Umfeld tätig. Gleichzeitig akzentuiert sich die Bedeutung von Hochschulinstitutionen, da die heutige Wirtschaft und die Wettbewerbsfähigkeit der Staaten mehr denn je auf den Produktionsfaktor Wissen bzw. hochqualifizierte Arbeitskräfte angewiesen ist. Die Hochschulinstitutionen stehen daher vor grossen, vielschichtigen Herausforderungen.

Dieser Internationalisierungsprozess lässt sich im europäischen Hochschulbereich konkret an den Reformen in und um den Bolognaprozess herum wahrnehmen, der eine einheitliche Hochschullandschaft in Europa anstrebt. Zu beobachten ist auch eine zunehmende internationale Mobilität von Studierenden und Professoren zwischen den Universitäten, die im ersten Fall zum Ziel hat, Studierende effektiv auf die Anforderungen von international vernetzten Arbeitsmärkten vorzubereiten und, im zweiten Fall, die internationalen Karrierechancen im Hochschul- und Forschungsbereich zu nützen. Vor diesem Hintergrund ist auch der stetig zunehmende Einfluss des Englischen zu betrachten, das in den letzten Jahren faktisch zur internationalen Wissenschafts- und Wirtschaftssprache geworden ist¹. In den Naturwissenschaften wird heute fast ausschliesslich auf Englisch geforscht und publiziert – eine steigende Tendenz ist aber auch in den Sozial- und Geisteswissenschaften auszumachen. Gleichzeitig ist Englisch auch in der Wirtschaft zur *lingua franca* geworden, die für die internationalen Geschäftsbeziehungen und Transaktionen rund um die Welt verwendet wird. In Bezug auf die Universitätsausbildungen heisst das, dass international ausgerichtete Curricula erforderlich sind, multikulturelle Studierendenschaften angestrebt werden und dass es heutzutage zumindest für bestimmte Studienrichtungen erforderlich ist, in der Hochschulausbildung die Sprache Englisch zu nutzen.

Die HSG treibt ihre Internationalisierungsbestrebungen sehr aktiv voran, um sich in der wandelnden Hochschullandschaft klar zu positionieren. Es wird in diesem Zusammenhang beabsichtigt, die Universität St. Gallen zu einer zweisprachigen Universität umzugestalten, an der Studienprogramme in deutscher und englischer Sprache angeboten werden. Die Kombination verschiedener englischsprachiger Lehrangebote soll ausländischen nicht-deutschsprachigen Studierenden ein Studium an der HSG auf allen Stufen ermöglichen. Damit will man einerseits die Voraussetzungen für akademische Austauschmöglichkeiten für ausländischen Studierenden und Professoren, welche an die HSG kommen wollen, schaffen. Daneben soll andererseits mit der Zweisprachigkeit auch die Anschlussfähigkeit an die internationalen Forschungsgebiete gestärkt und letztlich international beachtete Forschungsprojekte ermöglichen werden, die wiederum die Attraktivität der HSG im In- und Ausland erhöhen. Gleichzeitig geht es darum, die Entwicklung in der Wirtschaft nachzuvollziehen, in der Englisch in immer mehr Unternehmen zur *Corporate Language* geworden ist und Universitätsabgänger ohne ausgezeichneten Englischkenntnisse keine Chance auf Anstellung mehr haben.

¹ AMMON, Internationale Wissenschaftssprache, S. 205ff.

Die HSG verfolgt ausserdem vielfältige Anstrengungen, interkulturelle Begegnungsmöglichkeiten im Universitätsalltag, auf dem St. Galler Campus, zu schaffen. Die Präsenz von Studierenden aus aller Welt, insbesondere aus den deklarierten Schwerpunktregionen (siehe Kapitel 5.1) der Universität, soll mit kulturellen Unterschieden vertraut machen und die Unterrichtsinhalte durch verschiedene kulturelle Perspektiven bereichern. Es liegt im Bestreben der HSG, durch die Diversität der Studierendenschaft an Bekanntheit und Attraktivität in den entsprechenden Studierendenmärkten zu gewinnen. In der Umsetzung des Variety Management bedarf es hierfür einer Anpassung der Zulassungsbedingungen für ausländische Studienbewerber im Hinblick auf die genannten Internationalisierungsziele. Dies soll in einem ersten Schritt durch ein Pilotprojekt geschehen, in welchem ein neuer Zulassungsmodus erprobt und im Hinblick auf seine Auswirkungen auf den Internationalisierungsprozess beurteilt wird. Bei beiden Massnahmen stellen sich verfassungsrechtliche Fragen, die in diesem Gutachten genauer erörtert werden sollen. Die Einführung der englischen Unterrichtssprache ist dabei insbesondere im Zusammenhang mit dem Amtssprachenprinzip und der Sprachenfreiheit zu analysieren, während es bei den Zulassungsregelungen primär um Fragen der Diskriminierung beim Zugang zur HSG geht. Ziel des Gutachtens zu Handen des Rektorates ist es, die verschiedenen verfassungsrechtlichen Fragen intensiv auszuleuchten und Empfehlungen für die konkrete Ausgestaltung der Massnahmen daraus abzuleiten. Die Erarbeitung des Revisionsvorschlags ist nicht Gegenstand des Gutachtens.

3. Grundlagen

3.1 Amts- und Unterrichtssprache

Als Amtssprache wird bzw. werden die Sprache(n) bezeichnet, in welcher die staatlichen Behörden im amtlichen Verkehr nach aussen mit den Bürgern und intern als Arbeitssprache kommunizieren. Die schweizerischen Amtssprachen werden in paralleler Kompetenz von Bund und Kantonen festgelegt². So hält die neue Bundesverfassung (BV) einerseits die Amtssprachen für die Bundesbehörden fest (Art. 70 Abs. 1 BV), andererseits besagt Art. 70 Abs. 2 BV, dass die Kantone ihre Amtssprachen selber bestimmen.

Auf der Ebene des Bundes werden die vier Landessprachen³ der Schweiz – Deutsch, Französisch, Italienisch, als Amtssprachen; das Rätoromanisch als Teilamtssprache⁴ – des Bundes definiert (Art. 70 Abs. 1 BV)⁵. Dies bedeutet, dass Deutsch, Französisch und Italienisch formal gleichwertige und gleichrangige Amtssprachen des Bundes sind und dass der Bürger diese (und nur diese) für Anfragen und Eingaben bei den Bundesbehörden verwenden kann. Die Amtssprachenregelung beinhaltet zugleich den Anspruch, dass die Bundesbehörden die Anfragen Privater in der darin verwendeten Amtssprache beantworten⁶.

Die Kantone sind in der Bestimmung ihrer Amtssprache frei, allerdings sind die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung und der Schutz der angestammten sprachlichen Minderheiten zu berücksichtigen (Art. 70 Abs. 2 BV). Damit wird das aus der Rechtsprechung bekannte Territorialitätsprinzip erstmals in der Verfassung ausgedrückt⁷. Es verpflichtet jeden Kanton "die sprachliche Homogenität der einzelnen Sprachgebiete, aber auch die sprachliche Vielfalt seines Gebietes insgesamt zu gewährleisten"⁸. Bezweckt wird mit dieser Regelung zweierlei: die Erhaltung der Viersprachigkeit der Schweiz und damit die Erhaltung der Sprache als vielfältiges Kultur- und Rechtsgut⁹. Ausserdem wird die Wahrung des Sprachfriedens zwischen den verschiedenen schweizerischen Sprachgemeinschaften gefördert. Für die Wahl der Amtssprache ergibt sich daraus, dass die Kantone mindestens eine auf dem Kantonsgebiet traditionell gesprochene Landessprache als Amtssprache anerkennen müssen. In den einsprachigen Kantonen ist dementsprechend die Amtssprache mit derjenigen der

² Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht Eidgenossenschaft, S. 220.

³ Art. 4 BV.

⁴ Teilamtssprache bedeutet, dass nur Personen mit rätoromanischer Muttersprache berechtigt sind in dieser Sprache an die Bundesbehörden zu gelangen bzw. eine Antwort auf Rätoromanisch zu erhalten. Ausserdem ist Rätoromanisch keine interne Arbeitssprache des Bundes, vgl. u.a. KÄGI-DIENER, St. Galler Kommentar zu Art. 70, Rz. 10; RICHTER, Sprachenordnung und Minderheitenschutz, S. 282.

⁵ BAUMANN vertritt die Auffassung, dass Englisch faktisch schon in vielen Bereichen den Status einer Amtssprache erlangt hat, vgl. BAUMANN, Amtssprachen des Bundes.

⁶ Vgl. WYSS, Sprachenrecht der Schweiz, S. 153.

⁷ Vgl. zur historischen Entwicklung des Sprachenrechts u.a. RICHTER, Sprachenordnung und Minderheitenschutz.

⁸ KÄGI-DIENER, Sprachenordnung vor Herausforderungen, S. 447.

⁹ Zur eminenten Bedeutung der Sprache als Teil jeder Kultur und als schützenswertes Rechtsgut vgl. SCHWEIZER, Sprache als Kultur- und Rechtsgut.

kantonalen Bevölkerung identisch. Bei mehrsprachigen Kantonen müssen dagegen bedeutende sprachliche Minderheiten bei der Amtssprachenregelung berücksichtigt werden¹⁰. Die formale Gleichheit der Landessprachen kommt bei der kantonalen Amtssprachenregelung also gerade nicht zur Geltung, wenn es um die Erhaltung traditioneller Sprachgemeinschaften geht¹¹. Die Kantone können darüber hinaus ihre Kompetenz frei gestalten und weitere Sprachen ohne Gebietsanknüpfung als zusätzliche Amtssprachen bestimmen¹².

Der Art. 70 Abs. 2 BV hat vorwiegend deklaratorische Bedeutung, denn es wird darin nicht ausgeführt in welcher Form und auf welcher Gesetzesstufe die Amtssprache bestimmt werden soll. Die Amtssprache kann daher in sprachlich unproblematischen Fällen, d.h. in einsprachigen Kantonen, auch konkludent, anhand der Sprache der Verfassung und der kantonalen Gesetzgebung, bestimmt werden. In der Praxis ist dies in den meisten einsprachigen Kantonen der Fall, nur die Kantone JU und neuerdings ZH haben ihre Amtssprache in der Kantonsverfassung bestimmt. Dagegen haben alle zweisprachigen Kantone BE, FR, VD sowie das dreisprachige Graubünden ihre Amtssprachen explizit auf der kantonalen Verfassungsebene verankert¹³. Von besonderem Interesse für das Gutachten ist der Kanton St. Gallen: Dieser ist traditionellerweise ein einsprachiger Kanton mit deutscher Amtssprache, welche auch in der neuen Kantonsverfassung (2001)¹⁴ nicht explizit, jedoch gewohnheitsrechtlich festgelegt ist.

Das Amtssprachenprinzip, unter welchem die Gleichwertigkeit der drei Amtssprachen auf Bundesebene und das Territorialitätsprinzip verstanden wird, steht in einem Spannungsverhältnis zu der in Art. 18 BV statuierten individuellen Sprachenfreiheit. Diese gewährleistet dem Einzelnen das Recht, sich in seiner Muttersprache und nahe stehender Zweit- und Drittsprachen¹⁵ auszudrücken¹⁶. Das Bundesgericht vertritt die Meinung, dass die Sprachenfreiheit vollumfänglich, auch im Amtsverkehr gilt, dass diese aber durch die Amtssprachenregelungen eingeschränkt werden darf¹⁷.

Die Kompetenz der Kantone zur Festlegung der Amtssprache beinhaltet auch die Bestimmung der Unterrichtssprache an den öffentlichen Schulen und an den kantonalen Hochschu-

¹⁰ Im unveröffentlichten Entscheid des BGer 2P.211/1996 vom 22.01.1997 wird die Anerkennung der Zweisprachigkeit von einem sprachlichen Minderheitenanteil von min. 35% der Gemeindebevölkerung über mehrere Volkszählungen hinweg abhängig gemacht, vgl. NZZ vom 14.02.1997, S.14.

¹¹ Vgl. RICHTER, Sprachenordnung und Minderheitenschutz, S. 298.

¹² Vgl. KÄGI-DIENER, Kompetenzen im Sprachenrecht, S. 510; KÄGI-DIENER, St. Galler Kommentar zu Art. 70, Rz. 14.

¹³ Vgl. GUCKELBERGER, Sprachenrecht Schweiz, S. 82; AUER / MALINVERNI / HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Rz. 636.

¹⁴ sGS 111.1 Verfassung des Kantons St. Gallen vom 10.06.2001.

¹⁵ Vgl. ZBI 1982/83, S. 361.

¹⁶ Vgl. KÄGI-DIENER, St. Galler Kommentar zu Art.18, Rz. 17.

¹⁷ Vgl. unveröffentlichter Entscheid 2P.211/1996 vom 22.01.1997, E. 2, E. 3b und 3d, zitiert in WYSS, Sprachenrecht der Schweiz, S. 115; Vgl. BIAGGINI, Sprachenfreiheit – Territorialitätsprinzip, S. 123.

len¹⁸. Die kürzlich vom Volk angenommenen Artikel der "neuen Bildungsverfassung"¹⁹ ändern daran wenig, denn der Bund darf in diesen Bereichen nur subsidiär und nur dann tätig werden, wenn unter den Kantonen keine Einigungen im Hinblick auf einen harmonisierten Bildungsraum Schweiz erreicht werden können (Art. 62 Abs. 2 lit. 4 BV). Da in den meisten kantonalen Gesetzgebungen die Unterrichtssprache nicht in der Kantonsverfassung bestimmt wird, hat sich aufgrund der lang anhaltenden Praxis und der allgemeinen Rechtsüberzeugung Gewohnheitsrecht dazu gebildet. Die Unterrichtssprache, das bestätigt das Bundesgericht, ist die Amtssprache des Einzugsgebietes²⁰. Im Fall *Althaus* wird die Herkunft und die Folge dieser Praxis vom gleichen Gericht ausdrücklich formuliert: "Das Territorialitätsprinzip gilt (...) grundsätzlich auch für die Unterrichtssprache."²¹ Das bedeutet, dass die Sprache im Unterricht diejenige ist, welche traditionellerweise im Einzugsgebiet gesprochen wird. Vor dem Hintergrund des Ziels des Territorialitätsprinzips ist dies zu verstehen: Die Unterrichtssprache ist ein wirkungsvolles Instrument der Sprachenpolitik, mit welcher die Homogenität und der Erhalt von geographischen Sprachgruppen gefördert werden kann. Darüber hinaus ist die Unterrichtssprache auch stark prägend für die Identität der Kinder und Jugendlichen und für die Schaffung kultureller Bindungen. Andererseits wird mit dem Territorialitätsprinzip bei der Festlegung der Amts- und Unterrichtssprache beabsichtigt, staatliche Leistungen und gerade auch den unentgeltlichen öffentlichen Schulunterricht effizient und kostengünstig anzubieten. Die Kantone werden jedoch nicht gehindert weitere Sprachen als Unterrichtssprachen zu definieren. Der Grundsatz gilt an sich für alle Stufen der öffentlichen Schule, somit auch für die kantonale Hochschulstufe, wenn auch mit differenzierter Begründung und unterschiedlichem Gewicht. Dieses Verständnis geht auch aus dem Kommissionsentwurf zu einem eidgenössischen Sprachengesetz hervor, der im Herbst 2006 im Nationalrat behandelt wird. Dort heisst es im unumstrittenen Art. 15 Abs. 1, dass die Unterrichtssprache in ihrer Standardform (= lokale Amtssprache) auch künftig intensiv und auf allen Bildungsstufen besonders gepflegt werden soll²².

Es stellt sich nun die Frage, welche Rechtsnatur dem Amtssprachenprinzip im kantonalen Verfassungsrecht zukommt. Handelt es sich um einen allgemeinen Verfassungsgrundsatz mit vorwiegend programmatischem Charakter oder handelt es sich um ein verfassungsmässiges Recht, auf das sich die Bürgerinnen und Bürger auch gerichtlich berufen können? In beiden Fällen besteht zwar eine staatliche Handlungspflicht des Kantons, nämlich die Amtssprache inkl. der Unterrichtssprache zu bestimmen (soweit sie in einsprachigen Kantonen nicht bereits gewohnheitsrechtlich festgelegt ist). Im ersten Fall steht dem Kanton ein grösseres Ermessen zu und er kann die Konkretisierung des Grundsatzes weitgehend auch dem einfachen Gesetzgeber überlassen. Entspricht hingegen der staatlichen Handlungspflicht auf der einen Seite ein individueller verfassungsrechtlicher Anspruch auf der anderen Seite, so

¹⁸ Der Betrieb der Eidgenössischen Technischen Hochschulen und der Erlass von Vorschriften zur Berufsbildung bleiben hingegen auch mit den neuen Verfassungsartikeln der "Bildungsverfassung" im Kompetenzbereich des Bundes.

¹⁹ Revidierte Art. 61-67 BV vom 16.12.2005.

²⁰ Vgl. BGE 91 I 480, S. 487 (*L'association de l'Ecole française*); BGE 122 I 236, S. 235 (*Althaus*).

²¹ Vgl. BGE 122 I 236, S. 235 (*Althaus*).

²² Vgl. Art. 15 Parlamentarische Initiative. Bundesgesetz über die Landessprachen, Entwurf der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kunst des Nationalrates des Nationalrates, 04.429.

ist der Gesetzgeber nicht in gleicher Weise frei, eine Regelung der Amts- und Unterrichtssprache vorzunehmen. Soweit er in die Rechtsstellung des Einzelnen eingreift, gelten die Eingriffsschranken des Art. 36 BV.

Das Bundesgericht hat sich in seiner neueren Rechtsprechung mit der Unterscheidung eines Verfassungsgrundsatzes mit primärem Programmcharakter von einem verfassungsmässigen Recht Einzelner auseinandergesetzt²³. Danach "gelten als verfassungsmässige Rechte Verfassungsbestimmungen, die dem Bürger einen Schutzbereich gegen staatliche Eingriffe sichern wollen oder welche, obwohl vorwiegend im öffentlichen Interesse erlassen, daneben auch noch individuelle Interessen schützen". Zentral sind dabei das Rechtsschutzbedürfnis sowie die Justiziabilität und Durchsetzbarkeit der Bestimmung²⁴. Als verfassungsmässige Rechte gelten demnach Rechtsansprüche, "die nicht ausschliesslich öffentliche Interessen, sondern auch Interessen und Schutzbedürfnisse des Einzelnen betreffen und deren Gewicht so gross ist, dass sie nach dem Willen des demokratischen Verfassungsgesetzgebers verfassungsrechtlichen Schutzes bedürfen".

Wendet man diese Rechtsprechungskriterien auf das Amtssprachenprinzip an, so sind unverkennbar nebst den oben dargelegten öffentlichen Interessen auch schützenswerte Interessen von Privaten (Schülern und deren Eltern) vorhanden, in der Amtssprache mit den kantonalen Behörden verkehren zu können. Der Grundsatz ist auch justiziabel und behördlich durchsetzbar. Es sprechen demnach gute Gründe für die Annahme eines verfassungsmässigen Rechtes. Für den Kanton St. Gallen würde dies bedeuten, dass dieses verfassungsmässige Recht gewohnheitsrechtlich verankert ist.

Die Frage ist nun, wieweit zwischen Amts- und Unterrichtssprache differenziert werden kann. Würde die Kommunikation im Unterricht als Amtsverkehr eingestuft, wären Lernende und Professoren klar zum Gebrauch der Amtssprache verpflichtet und es bestünde ein verfassungsmässiges Recht auf Unterricht in einer Amtssprache. Die Beziehung zwischen Schülern und Lehrern ist jedoch nicht so bestimmt, formell und exklusiv, wie dies für den Verkehr mit Behörden oder Gerichten charakteristisch ist²⁵. Das Bundesgericht beschäftigte sich im oben zitierten Fall *Althaus* auch mit der Frage, ob individualrechtliche Ansprüche auf eine bestimmte Unterrichtssprache bestehen. Es führt zunächst aus, dass Schüler in traditionell einsprachigen Gebieten keinen Anspruch darauf haben, in der eigenen Muttersprache unterrichtet zu werden, wenn diese nicht mit der Amtssprache identisch ist. Für zwei- oder mehrsprachige Gegenden anerkennt es aber, dass sich "in solchen Gebieten aus Gründen der Sprachfreiheit allenfalls ein Anspruch darauf ergeben kann, in einer der mehreren traditionellen Sprachen unterrichtet zu werden, sofern dies nicht zu einer unverhältnismässigen Belastung des Gemeinwesens führt"²⁶. Daraus kann konsequenterweise gefolgert werden, dass in einsprachigen Gebieten ein ungeschriebener individualrechtlicher Anspruch auf eine bestimmte Unterrichtssprache besteht: dies ist die lokale Amtssprache, welche unter Berück-

²³ Vgl. BGE 131 I 366, Gegenüberstellung des Proporzgrundsatzes in Art. 60 KV des Kt. SO im Vergleich zu § 96 StV des Kt. LU.

²⁴ Vgl. BGE 1P.427/1999 vom 09.02. 2000, S. 3.

²⁵ Vgl. RICHTER, Sprachenordnung und Minderheitenschutz, S. 335.

²⁶ Vgl. BGE 122 I 236, S. 236 (Althaus).

sichtigung des Territorialitätsprinzips bestimmt wurde²⁷. In den meisten Fällen wird somit die Unterrichtssprache (und die Amtssprache) gleichzeitig auch die Muttersprache sein, so dass die Sprachenfreiheit weitestgehend verwirklicht wird. Es leuchtet ein, dass der Begründung für die Übereinstimmung von Amts- und Unterrichtssprache auf Hochschulstufe nicht die gleiche Bedeutung zukommt und eine differenzierte Ausgestaltung entsprechend den Anforderungen des Hochschulstudiums möglich sein muss. Da jedoch das verfassungsmässige Recht auf Unterricht in der Amtssprache auch auf Hochschulstufe gilt, bedeutet dies konkret, dass eine vom Amtssprachenprinzip abweichende differenzierte Ausgestaltung des Unterrichtsprogramms an der Universität St. Gallen einer gesetzlichen Regelung bedarf, die den Anforderungen des Art. 36 BV entspricht.

3.2 Recht auf Bildung

Bildung ist eine Grundvoraussetzung für die persönliche Entfaltung des Einzelnen und für das kollektive Zusammenleben in einer demokratischen Gesellschaft. Dieses Verständnis ist die Basis für die grundrechtliche Anerkennung auf eine ausreichende und unentgeltliche Grundschulbildung für alle Kinder und Jugendliche, die in der Schweiz leben. Art. 19 BV i.V.m. dem revidierten Art. 62 BV (Artikel der Bildungsverfassung) konkretisieren dieses Grundrecht. Die damit verbundene kantonale Schulhoheit gilt solange, als dass die Kantone einvernehmlich Regelungen für einen harmonisierten schweizerischen Bildungsraum finden. Gelingt den Kantonen diesbezüglich keine Einigung, dann ist der Bund ermächtigt die notwendigen Vorschriften zu erlassen. Das Recht auf Grundschulbildung gilt nicht allein als negatives Abwehrrecht, sondern stellt ein justiziables Individualrecht dar, welches Bund und Kantone positive Leistungspflichten auferlegt²⁸. Die Grundschulausbildung umfasst den allgemein bildenden Elementarunterricht, wie die Primar- und Sekundarschule, nicht aber die Mittelschule²⁹.

Ein Recht auf berufliche Ausbildung sowie freie Wahl und Zugang zu den Ausbildungsstätten wird immer wieder im Schutzbereich der Handels- und Gewerbefreiheit (in der alten BV) bzw. in der Wirtschaftsfreiheit Art. 27 der neuen Bundesverfassung verortet. Denn die Wirtschaftsfreiheit umfasst nicht nur ordnungspolitische Funktionen, sondern auch individualrechtliche Garantien, wie die Berufswahlfreiheit, Berufszugangsfreiheit und die Berufsausübungsfreiheit (Art. 27 Abs. 2 BV)³⁰. Für die Verwirklichung dieser Freiheitsrechte in der heutigen Berufswelt spielen Ausbildungen, Wissen und Fähigkeitsausweise eine entscheidende Rolle, denn sie bestimmen, welche beruflichen Möglichkeiten dem Einzelnen offen stehen. Insbesondere ist die Zulassung zu einer bestimmten Berufsausbildung massgeblich für die spätere Ausübung jener Erwerbstätigkeit. Die freie Wahl der Ausbildungsstätte wird

²⁷ Im sogenannten belgischen Sprachenrechtsstreit führte der EGMR aus, dass ein Recht auf Bildung nur dann Sinn mache, wenn damit auch ein Recht begründet sei, diesen Unterricht in einer Landessprache zu erhalten, vgl. EGMR, Urteil vom 23.07.1968 (Belgischer Sprachenrechtsstreit), EuGRZ 75, S. 300.

²⁸ Vgl. KÄGI-DIENER, St. Galler Kommentar zu Art. 19 BV, Rz. 4.

²⁹ Vgl. BGE 103 Ia 394 S. 398 (Beeli); SCHMID / SCHOTT, St. Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rz. 13; AUBERT / MAHON, Commentaire Cst., Art. 19 Cst., S. 178.

³⁰ Vgl. VALLENDER, St. Galler Kommentar zu Art. 27 BV, Rz. 6ff.

mithin durch die Wirtschaftsfreiheit geschützt. Dem Staat ist es deshalb verwehrt, Massnahmen zu ergreifen, die die Ausbildungsmöglichkeiten nach Bedarf der Wirtschaftslage regulieren³¹. In einem jüngeren Entscheid, in welchem die neue BV berücksichtigt wird, bestätigt das Bundesgericht seine Position, dass sich aus der Wirtschaftsfreiheit auch in der neuen Bundesverfassung kein freier Zugang zu einem Hochschulstudium und kein einklagbares verfassungsmässiges Recht ableiten lasse³².

Auch dass mit der persönlichen Freiheit ein ungeschriebenes Recht auf Bildung begründet werden könne, hat das Bundesgericht weitgehend abgelehnt³³. Denn der Schutzbereich der persönlichen Freiheit (Art. 10 BV) schützt auch in Bezug auf Aus- oder Weiterbildungen nur diejenigen Aspekte von elementarer Bedeutung für die persönliche Entwicklung³⁴. Zudem stellt die Berufswahlfreiheit im Bereich der Wirtschaftsfreiheit ein spezifischeres Grundrecht dar, so dass Art. 10 BV nur herangezogen werden kann, wenn andere Freiheitsrechte diese Aspekte nicht umfassen. Dennoch hat das Bundesgericht schon beim Entscheid *Wäffler* eingeräumt, dass "die Möglichkeit eines Hochschulstudiums eine Grundvoraussetzung für eine freie und harmonische Entwicklung der Persönlichkeit bilde" und dass bei dauerhaftem, landesweiten Ausschluss von der akademischen Ausbildung der Schutzbereich der persönlichen Freiheit berührt sein könnte³⁵.

Aus der gängigen Praxis des Bundesgerichts in Bezug auf den Zugang zu beruflichen Ausbildungsstätten kann aber wohl dennoch auf einen bedingten Anspruch auf Zulassung geschlossen werden. Denn das Bundesgericht hebt im Entscheid *Beeli* hervor, dass aus dem Gleichheitsgebot Art. 4 aBV³⁶ "ein Anspruch auf rechtsgleiche und willkürfreie Behandlung beim Zugang zu den staatlichen Leistungseinrichtungen"³⁷ hervorgeht. Dies ist unproblematisch, wenn genügend Ausbildungsplätze zur Verfügung stehen und stellt in diesem Fall einen justiziablen Anspruch auf die Zulassung zu *vorhandenen* Studienplätzen an bestehenden Einrichtungen dar³⁸. Dies entspricht auch der internationalen Auffassung des EGMR und des EUGH, dass ein Anspruch auf diskriminierungsfreien Zugang zu einem existierenden Ausbildungsangebot besteht³⁹.

Obwohl in der schweizerischen Bundesverfassung kein Sozialrecht auf umfassende Bildung gewährleistet wird, findet sich ein solches Recht auf Bildung, Aus- und Weiterbildung in den

³¹ Vgl. BGE 103 Ia 394, S. 402 (Beeli). Gemäss dem Bundesgericht ist allenfalls eine bedarfsbegründete Beschränkung bei Ausbildungen für öffentliche Ämter zulässig, da diese Berufe nicht von der Wirtschaftsfreiheit berührt werden.

³² Vgl. BGE 125 I 173, S. 177.

³³ Vgl. BGE 2P.283/2004, E. 6.

³⁴ Vgl. BGE 118 Ia 305, S. 315.

³⁵ Vgl. BGE 103 Ia 369, S. 390 (Wäffler).

³⁶ Heute Art. 8 BV.

³⁷ Vgl. BGE 103 Ia 394, S. 402 (Beeli).

³⁸ Vgl. ZENGER, NC als Grundrechtsfrage, S. 47f; SALADIN / AUBERT, Zulassungsbeschränkungen an CH-Hochschulen, S. 176.

³⁹ Vgl. EGMR, Urteil vom 23.07.1968 (Belgischer Sprachenrechtsstreit), EuGRZ 75; Rs. C-147/03, Kommission/Österreich/Finnland vom 07.07.2005; sowie KÄLIN / KÜNZLI, Universeller Menschenrechtsschutz, S. 399.

Sozialzielen Art. 41 Abs. 1 lit. f BV. Die Sozialziele sind programmatische Zielsetzungen, die rechtlich umgesetzt werden müssen, allerdings ohne dass dafür ein zeitlicher oder formeller Rahmen vorgegeben ist⁴⁰. Ebenso wie die bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz für ein Sozialrecht auf Bildung (insbesondere Art. 13 UN-Sozialpakt I, Art. 26 EMRK und Art. 28 und 29 der Kinderrechtskonvention), wird mit diesem Sozialziel angestrebt, die Voraussetzung zur gleichberechtigten Ausübung weiterer Freiheits- und politischer Rechte zu verwirklichen⁴¹.

Zu finden sind weitergehende Individualrechte in Bezug auf Bildung auch in verschiedenen kantonalen Verfassungen, in denen meist von einer den persönlichen Fähigkeiten angemessenen Bildung gesprochen wird⁴². Nur in den Kantonsverfassungen des Juras (Art. 40 KV JU) und des Kantons Zürich (Art. 14 KV ZH) ist ein umfassendes Recht auf Bildung statuiert. Der Kanton St. Gallen hält in der kantonalen Verfassung den Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht fest (Art. 2 KV SG), garantiert aber auch einen Anspruch auf Beihilfe für die Aus- und Weiterbildung über die obligatorische Schulzeit hinaus (Art. 3 KV SG). Als Staatsziel formuliert der kantonale Verfassungsgeber ausserdem, dass unter Berücksichtigung der verfügbaren Mittel, Kinder und Jugendliche eine ihren Eignungen und Neigungen entsprechende Erziehung und Bildung erhalten sollen (Art. 9 und 10 KV SG).

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass in der schweizerischen Bundesverfassung, im Gegensatz zu einigen Kantonsverfassungen, nur ein verfassungsmässiges Recht auf Grundausbildung besteht. Ein weitergehendes, ungeschriebenes Sozialrecht auf Bildung wird in einer langen Tradition höchstrichterlicher Rechtssprechung verneint, wird aber aufgrund der Verankerung als Sozialziel langfristig angestrebt. Obwohl gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts auch aus der Wirtschaftsfreiheit kein allgemeiner Zulassungsanspruch zu Hochschulen abgeleitet werden kann, ist dennoch davon auszugehen, dass ein bedingter Anspruch auf Zulassung zu bestehenden Studienplätzen besteht. Die angebotenen Studienplätze sind, wie alle staatlichen Leistungen, begrenzt verfügbare Güter, bei deren Zuteilung ein Anspruch darauf besteht, dass diese willkürfrei und unter Berücksichtigung der Rechtsgleichheit geschieht. Dagegen müssen die Kantone nicht "jedem Studienwilligen den gewünschten Studienplatz zur Verfügung stellen"⁴³. Allerdings würde ein dauerhafter Ausschluss von der Hochschulbildung im gesamten Landesgebiet die persönliche Freiheit berühren, möglicherweise sogar in ihrem Kernbereich verletzen.

3.3 Internationalisierung der Hochschulen, der universitären Ausbildung und der Forschung

Die internationale Dimension von Hochschulinstitutionen ist grundsätzlich nichts Neues. Die Universitäten entstanden gezielt, um einen eigenen, transnationalen Wissensraum zu

⁴⁰ Vgl. BIGLER-EGGENBERGER, St. Galler Kommentar zu Art. 41 BV, Rz. 16f.

⁴¹ Vgl. BIGLER-EGGENBERGER, St. Galler Kommentar zu Art. 41 BV, Rz. 14.

⁴² Vgl. WAGNER-PFEIFER, Bildungsauftrag und Bildungsmonopol, S. 253.

⁴³ Vgl. BGE 125 I 173, S. 177.

schaffen. Dennoch war die Organisation der Hochschulen in den letzten zwei Jahrhunderten stark national ausgerichtet. Diese nationalen Hochschulsysteme befinden sich nun in einem Wandlungsprozess, der häufig mit Internationalisierung, Europäisierung oder Globalisierung bezeichnet wird. Teilweise werden diese Begriffe gleichbedeutend verwendet, allerdings beschreiben sie doch unterschiedliche Facetten dieser Veränderungen: Bei der Globalisierung der Hochschullandschaft steht meist eine Liberalisierung und Ökonomisierung der Bildungsdienstleistungen bzw. der Hochschulmärkte im Zentrum. Diese Entwicklungen lassen sich insbesondere bei britischen und australischen Hochschulen beobachten, die vermehrt Studienangebote ausserhalb ihrer Ursprungsländer anbieten und vermarkten (*transnational education*)⁴⁴. Um solche Bildungsdienstleistungen geht es bei den Deregulierungsbestrebungen im Rahmen der GATS-Verhandlungen der WTO⁴⁵.

Mit Internationalisierung wird dagegen stärker auf die Zunahme von Kooperationsprogrammen und von physischer Mobilität von Studierenden und Forschern fokussiert. Zunehmend wird aber der Begriff der Globalisierung durch denjenigen der Internationalisierung ersetzt und kann dann auch beide Tendenzen – Ökonomisierung und Kooperation – in grenzübergreifenden Bildungszusammenhängen umfassen. Im letzteren Sinn soll auch im vorliegenden Gutachten Internationalisierung verstanden werden. Europäisierung hebt dabei eine regionale Beschränkung dieses Internationalisierungsprozesses in der Hochschullandschaft hervor⁴⁶. In aller Munde sind in diesem Zusammenhang das Austauschprogramm ERASMUS und insbesondere der Bologna-Prozess⁴⁷.

Die Bolognaerklärung aus dem Jahre 1999 geht auf verschiedene Aktionsprogramme der Europäischen Kommission zur Förderung der Mobilität zwischen den europäischen Hochschulen zurück⁴⁸. Im Gegensatz zu den vorausgehenden Programmen wurde die Bolognaerklärung von 30 Bildungsministern aus den europäischen Staaten unterzeichnet, die die Initiative für eine stringente europäische Hochschulpolitik ergreifen wollten⁴⁹. Die zwei erklärten Hauptziele der Bolognaerklärung sind erstens die Förderung von Mobilität und arbeitsmarktbezogener Qualifizierung sowie zweitens der Ausbau von Kompatibilität und Transparenz in den Hochschulstrukturen bis ins Jahr 2010⁵⁰. Konkret sollen u.a. die Studienstrukturen auf der Basis eines zweistufigen Studienzyklus (Bachelor / Master) angeglichen und ein einheitliches Leistungspunktesystem (ECTS) eingeführt werden, um dadurch die Mobilität innerhalb der Mitgliedsländer zu fördern. Durch die Vereinheitlichung und Harmonisie-

⁴⁴ Beispiele sind "fliegende Fakultäten", bei denen Dozenten der Heimuniversität zur Unterrichtung einzelner Studiengänge an ausländische Universitäten entsandt werden, Franchising bestehender Abschlüsse an ausländischen Hochschulinstitutionen gegen Lizenzgebühren oder auch Auslandcampi, vgl. WITTE, Studienexporte, S. 2.

⁴⁵ Vgl. LESZCZENSKY, Globalisierung / Europäisierung, S. 62.

⁴⁶ Vgl. TEICHLER, Internationalisation higher education, S. 7.

⁴⁷ Vgl. LESZCZENSKY, Globalisierung / Europäisierung, S. 61.

⁴⁸ Beispiel sind das ERASMUS-Programm und die Lissabonner Konvention zur Anerkennung von Hochschulqualifikationen (Europarat und Ministerrat 1997).

⁴⁹ Vgl. SCHNITZER, Bologna - Bergen, S. 3; FROMENT, Vision and focus of Bologna; WEITGRUBER, National Higher Education and Bologna.

⁵⁰ Vgl. Bolognaerklärung 1999.

rung des europäischen Bildungsraums soll letztlich die Attraktivität des europäischen Hochschulsystems, aber insbesondere die europäische Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Wirtschaftsumfeld gestärkt werden, wie dies auch aus den Communiqués der Folgetreffen ersichtlich wird⁵¹. Dabei soll auch auf die Synergien mit dem Europäischen Forschungsraum⁵² zurück gegriffen werden, um alle Potentiale des wissensbasierten Wirtschaftswachstums zu nutzen⁵³.

Die Schweiz hat die Bolognaerklärung im Sommer 1999 unterzeichnet. Die Verpflichtung zur Umsetzung der Bolognareformen wird von weiteren nationalen Reformen begleitet, die darauf abzielen die ganze schweizerische Hochschullandschaft bis ins Jahr 2015 grundlegend zu erneuern, um so die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz in der wissensbasierten Wirtschaft zu sichern (Bsp. neue Bildungsverfassung, Hochschulrahmengesetz)⁵⁴. Dabei stehen die studentische Mobilität und eine langfristige Qualitätssicherung in Forschung und Lehre im Vordergrund, die aber nur mit einer Verbesserung der Lern- und Lehrsituation, insbesondere mit besseren Betreuungsverhältnissen an Schweizer Universitäten, erreicht werden können⁵⁵. Die föderalistischen Strukturen der Schweiz ermöglichen es, dass die Bolognareformen sowie die anderen Reformen im Hochschulsystem weitgehend von den Universitäten gestaltet und durch die Rektorenkonferenz der schweizerischen Universitäten (CRUS) koordiniert werden können⁵⁶. Die Einführung der zweistufigen Studiengänge und des Leistungspunktesystems schreiten gut voran, so dass die Schweiz die Vorgaben bis 2010 erfüllen wird⁵⁷. Die HSG nimmt bei diesen Reformen eine Vorreiterrolle ein, denn als erste schweizerische Universität begann sie mit dem Übergang zum Bachelor / Master- und zum Kreditpunktesystem.

Der strategische Einfluss des Bolognaprozesses auf die Neugestaltung des schweizerischen Hochschulsystems wird auch in Zukunft bedeutsam sein, insbesondere da bei den vergangenen Ministertreffen die Zielsetzungen auf die Verknüpfung von Lehre und Forschung, auf die Doktorandenstufe sowie auf die Nachwuchsförderung ausgeweitet worden sind⁵⁸.

Besonders in den nordwesteuropäischen Staaten gehen in den Universitäten die Bestrebungen nach mehr Mobilität der Studierenden und die Bemühungen in der internationalen

⁵¹ Vgl. Communiqué Berlin 2003, S. 2: "Ministers (of Higher Education) take into due consideration the conclusions of the European Councils in Lisbon (2000) and Barcelona (2002) aimed at making Europe 'the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world, capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion' and calling for further action and closer co-operation in the context of the Bologna Process"; Communiqué Bergen 2005, S. 7: "Hochschulen sind – an der Schnittstelle zwischen Forschung, Bildung und Innovation – der Schlüssel zu Europas Wettbewerbsfähigkeit".

⁵² Vgl. Informationen dazu, www.euractiv.com/de/bildung/era-european-research-area/article-143226 (04.07.06); SCOTT, European Higher Education Area in a global context.

⁵³ Vgl. Communiqué Berlin 2003, S. 2.

⁵⁴ Vgl. BFT-Botschaft 2004-2007, S. 2383.

⁵⁵ Vgl. CRUS Erneuerung der Lehre, S. 14ff.

⁵⁶ Vgl. SUK, Kommentar Bologna-Richtlinie, S. 2; Zwischenbericht 2004/05 CRUS, S. 52; CRUS Universitätslandschaft 2005-2015.

⁵⁷ Vgl. Zwischenbericht 2004/05 CRUS, S. 66.

⁵⁸ Vgl. Zwischenbericht 2004/05 CRUS, S. 52.

Hochschullandschaft attraktiv und konkurrenzfähig zu bleiben, mit der Einführung von englischen Studienprogrammen einher⁵⁹. Nur so kann eine zweiseitige Mobilität verwirklicht werden, die nicht nur inländischen Studierenden und Forschern Auslandsaufenthalte ermöglicht, sondern welche auch ausländische Studierende und Fachkräfte an inländische Universitäten holt. Diese Verflechtung der Hochschulen beugt einer möglichen Zersplitterung des Hochschulraums vor und ermöglicht aber auch, die kritische Masse an Studierenden in bestimmten Fachbereichen zu erreichen⁶⁰. Die bisher eingeführten englischsprachigen Diplomstudiengänge konzentrieren sich einerseits sehr stark auf die betriebswirtschaftlichen Programme und auf Ingenieurstudiengänge, andererseits werden sie vermehrt auf der Masterstufe angeboten⁶¹.

Zu den Gründen für die Einführung englischsprachiger Studiengänge gehört der Wunsch der Hochschulen die Qualität der Lehre und der Forschung zu verbessern⁶². Dies kann im Zusammenhang mit der Internationalisierung der Forschungszirkel gesehen werden, in denen Englisch heute unumstritten als dominierende Wissenschaftssprache gilt. Das trifft grundsätzlich auf alle Fachbereich zu, wenn auch in unterschiedlichem Ausmass⁶³. Im Vergleich zu den Naturwissenschaften ist die Verschiebung vom Deutschen zum Englischen bei den Wirtschaftswissenschaften nicht so ausgeprägt, da Deutsch in diesem Fall nie eine dominierende Stellung im wissenschaftlichen Gebrauch hatte. Der deutsche Publikationsanteil ist heute relativ klein, die Tendenz ist leicht abnehmend.⁶⁴ Auch für die Forschung an der HSG spielen überwiegend englischsprachigen Fachzeitschriften eine Rolle. Der Anteil relevanter englischer Journals beträgt in der BWL über 75% und in der VWL fast 99%⁶⁵. Die Verbreitung englischsprachiger Lehrbücher in den Lehrveranstaltungen der HSG ist weniger verbreitet: In den Betriebswirtschaften wird aktuell zu gut 30%, in der Volkswirtschaft zu fast 60% englischsprachige Lehrbücher verwendet. Erwartungsgemäss ist der Anteil englischer Lehrwerke in der Rechtswissenschaft sehr gering, über 98% sind in deutscher Sprache. Die Ausnahmen betreffen EU-Recht⁶⁶. Für die Staatswissenschaften liegen keine Zahlen vor, allerdings ist davon auszugehen, dass die international ausgerichteten Studieninhalte des Fachgebietes sich auch in einer starken Präsenz des Englischen niederschlägt.

Die Qualität der Lehre misst sich auch daran, die in der aktuellen Berufspraxis erforderlichen Fähigkeiten zu vermitteln. Dazu gehört vermehrt auch eine internationale Ausrichtung jener Studiengänge, die auf Arbeitsfelder in den globalisierten Handelsbeziehungen, in der inter-

⁵⁹ Vgl. MAIWORM / WÄCHTER, ELTDPs, S. 31.

⁶⁰ Vgl. BFT-Botschaft 2004-2007, S. 2390.

⁶¹ Vgl. MAIWORM / WÄCHTER, ELTDPs, S. 54-58.

⁶² Vgl. MAIWORM / WÄCHTER, ELTDPs, S. 41ff.

⁶³ Vgl. AMMON, Internationale Wissenschaftssprache, S. 205.

⁶⁴ Vgl. AMMON, Internationale Wissenschaftssprache, S. 58ff und 167f.

⁶⁵ Auswertung der Journallisten der BWA und VWA: BWL: 20.9% deutsche Journals, 75.8% englische Journals, 3.5% anderssprachige Journals, (n=763); VWL: 0.9% deutsche Journals, 98.7% englische Journals, 0.4% anderssprachige Journals, (n=538).

⁶⁶ Auswertung der aktuell verwendeten Lehrbücher in der HSG-Bibliothek. BWL: 68.8% deutsch, 30.2% englisch, 1% andere, (n=199); VWL: 43% deutsch, 57% englisch, (n=100); Jura: 98.2% deutsch, 1.8% englisch, (n=108).

nationalen Politik und in weiteren angrenzenden Bereichen ausgerichtet sind. Zu letzteren zählen beispielsweise Juristen, welche im internationalen Wirtschaftsrecht viele neue Tätigkeiten bekommen haben⁶⁷. Eine solche inhaltliche Internationalisierung der Studiengänge wird schon seit Anfang der 1990er Jahre mit Veränderungen einzelner Curricula bezweckt⁶⁸. Verstärkt wird diese Entwicklung wiederum vom Bolognaprozess, der auch inhaltlich europäische Themen in den Studienprogrammen berücksichtigt haben will⁶⁹. Zum Teil wird die inhaltliche Neugestaltung mit der Unterrichtung auf Englisch verbunden, da auch die Sprachkompetenz massgeblich zur späteren "Employability"⁷⁰ beiträgt⁷¹ und Englisch sich aufgrund der britisch-amerikanischen Vorreiterrolle in Politik und Wirtschaft seit dem Beginn der Industrialisierung zur dominierende Kontaktsprache (*lingua franca*) entwickelt hat⁷².

Für die Ausbildung und Forschung an schweizerischen Hochschulen bedeutet dies, dass die Internationalisierung im Hochschulsystem von einem breiteren Gebrauch der englischen Sprache begleitet werden wird. Denn wenn sich die ökonomische Rationalität im internationalen Hochschulbereich noch verstärkt, dann treibt die erleichterte sprachliche Verständigung die physische Mobilität und den inhaltlichen Austausch bedeutend voran. Gleichzeitig ist sie Voraussetzung der internationalen "Employability" bzw. anders herum eine Möglichkeit zur Selektion von Talenten aus erweiterten Märkten. Schliesslich ist eine zweisprachige Ausrichtung unabdingbar für eine Positionierung der Universitäten im internationalen Wettbewerb auf dem Bildungsdienstleistungsmarkt.

⁶⁷ Vgl. DROLSHAMMER, Internationalisierung der Rechtsausbildung.

⁶⁸ Vgl. VAN DER WENDE, Internationalising the Curriculum; MAIWORM / WÄCHTER, ELTDPs, S. 17.

⁶⁹ Vgl. Bolognaerklärung 1999.

⁷⁰ Zur Definition und Bedeutung, vgl. MANTZ.

⁷¹ Die englischsprachigen Diplomstudiengänge weisen denn auch in besonderem Masse Merkmale einer international ausgerichteten Ausbildung auf, vgl. MAIWORM / WÄCHTER, ELTDPs, S. 66f.

⁷² Vgl. CRYSTAL, English global language.

4. Die HSG als zweisprachige Universität

4.1 Zielsetzungen

Die Vision 2010 und die Leitsätze der HSG sind geprägt von einer angestrebten Internationalität, die "systematisch und kontinuierlich vorangetrieben" werden soll⁷³. Verschiedene Aspekte der Internationalisierung werden denn auch aktuell im Rektorat und vom Universitätsrat intensiv diskutiert⁷⁴. Beispielsweise wird im Besonderen Leistungsauftrag der Universität St. Gallen (HSG) für das Jahr 2006, welcher zwischen der St. Galler Kantonsregierung und der Hochschule abgeschlossen worden ist, die Internationalisierungsstrategie als eins der mittelfristigen Ziele der HSG vereinbart⁷⁵. Die Zweisprachigkeit wird dabei als Voraussetzung zur Verwirklichung der internationalen Studiengänge und einer international anerkannten Forschung gesehen⁷⁶. Konkret möchte die HSG Englisch als zweite Lehrsprache im Alltag der Hochschule auf breiter Ebene, wenn auch nach Studienrichtungen differenziert, verankern. Das englische Studienangebot soll so ausgebaut werden, dass landesweit Studierende angezogen werden, da die zweisprachigen Ausbildungen optimale Voraussetzungen für den beruflichen Einstieg ermöglichen. Ausserdem soll das englischsprachige Studienangebot die HSG für ausländische, nicht-deutschsprachige Studienanwärter so attraktiv machen, dass diese sich für ein Studium, insbesondere für englischsprachige Masterstudiengänge, an der Universität St. Gallen entscheiden. Das Assessmentjahr (erstes Bachelorjahr) wird jedoch weiterhin auf Deutsch unterrichtet, so dass die Anschlussfähigkeit an die Gymnasialstufe gegeben ist. Der englische Unterricht im Pflichtbereich in ausgewählten Fächern wird dann ab dem zweiten Bachelorjahr⁷⁷ eingeführt und der Englischanteil wird im weiteren Verlauf des Bachelorstudiums sukzessive erhöht. Dadurch wird auch sprachlich die Vorbereitung der schweizerischen Studierenden gewährleistet, so dass ihnen der Zugang zu allen Masterprogrammen tatsächlich offen steht. Denn auf der Master- und Doktorandenstufe sollen je nach Fachgebiet auch ganze Studiengänge auf Englisch durchgeführt werden können. Begleitende Massnahmen wie Sprachkurse und zweisprachiges Informationsmaterial sind angedacht oder bestehen bereits.

Es wird im Folgenden nur auf die Unterrichtssprache fokussiert, da die Verwaltungssprache zwar parallel zu den Internationalisierungsmassnahmen soweit erforderlich mit Englisch ergänzt wird, aber sich durch eine zusätzliche Amtssprache keine verfassungsrechtlichen Probleme ergeben.

⁷³ Leitsatz III, Vision 2010 und Leitbild der Universität St. Gallen.

⁷⁴ Vgl. BIEGER, THOMAS, "Region – HSG – Welt, oder Regionale Nutzenstiftung dank Internationalität, Internationalität dank Regionaler Verankerung", Universitätsratssitzung, 24.08.2005.

⁷⁵ Vgl. Besonderen Leistungsauftrag der Universität St. Gallen (HSG) für das Jahr 2006, Universitätsrat 300/23, 27.06.2005.

⁷⁶ Bezeichnenderweise sind die Vision 2010 und die Leitsätze der HSG schon heute auf deutsch und englisch abgefasst.

⁷⁷ Das Bachelorstudium dauert drei Jahre. Das erste Ausbildungsjahr wird auch als Assessmentjahr bezeichnet.

4.2 Gesetzliche Grundlagen

Alles Verwaltungshandeln wird durch Art. 5 BV ans Gesetz gebunden und damit das Prinzip der Gesetzmässigkeit umschrieben: Einerseits beinhaltet dieses das Erfordernis des Rechtssatzes, andererseits das Erfordernis der Gesetzesform⁷⁸. Erstgenanntes Erfordernis bedingt, dass das Verwaltungshandeln sich auf generell-abstrakte Normen stützen muss, um so der Idee der Rechtsstaatlichkeit nachzukommen, welche Rechtssicherheit, Rechtsgleichheit und Willkürfreiheit garantiert. Das Erfordernis des Rechtssatzes kommt aber nur richtig zur Geltung, wenn die generell-abstrakten Normen in genügendem Mass bestimmt sind, so dass "der Bürger sein Verhalten danach richten und die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen kann"⁷⁹. Das Erfordernis der Gesetzesform ist erfüllt, wenn jede Rechtsnorm eine ihrer Wichtigkeit angemessene demokratische Legitimation (beispielsweise. durch ein Referendum) besitzt.

Die St. Galler Kantonsverfassung legt in Art. 67 diesbezüglich fest, dass insbesondere Bestimmungen betreffend die Rechte und Pflichten von Privaten wie auch die Grundzüge der staatlichen Organisation und der Verfahren im Kanton auf Gesetzesebene geregelt werden sollen. Eine solche staatliche Organisation, genauer eine öffentliche Anstalt, ist die kantonale Universität St. Gallen. Die heutige Rechtsgrundlage dieser Universität ist das Gesetz über die Universität St. Gallen (UniG SG)⁸⁰ vom 26. Mai 1988. Die Universität hat gemäss Art. 2 UniG SG die Aufgabe in den Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften sowie in ergänzenden Wissenschaften zu lehren und zu forschen, das Verantwortungsbewusstsein der Universitätsangehörigen zu fördern sowie Weiterbildungsangebote und öffentliche Lehrveranstaltungen anzubieten.

Die Unterrichtssprache wird weder im UniG SG, noch im Universitätsstatut (UniSt SG)⁸¹ vom 3. November 1997 explizit bestimmt. Dies bedeutet, dass der ungeschriebene, gewohnheitsrechtlich abgestützte Verfassungsanspruch direkt zum Tragen kommt, wonach der Gebrauch der Amtssprache in der Kommunikation im Unterricht verpflichtend ist. Allerdings können, wie dargetan, geschriebene und ungeschriebene verfassungsmässige Rechte eingeschränkt werden, wenn eine gesetzliche Grundlage, ein öffentliches Interesse und die Verhältnismässigkeit der Massnahme gegeben sind (Art. 36 BV). Dies bedeutet, dass das Amtssprachenprinzip unter genannten Bedingungen bei der Einführung der englischen Unterrichtssprache eingeschränkt werden kann. Da insbesondere die identitätsbildende Wirkung der Unterrichtssprache für die Studierenden auf der Hochschulstufe weniger bedeutend erscheint, also ein zentrales Ziel des Territorialitätsprinzips nicht im gleichen Umfang realisiert werden muss, können auch die Anforderungen an die beschränkende Norm im Folgenden weniger streng gewertet werden.

⁷⁸ Vgl. HÄFELIN / MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 82ff; TSCHANNEN / ZIMMERLI, Allgemeines Verwaltungsrecht S. 122, letztere verwenden anstatt dem *Erfordernis der Gesetzesform* den Begriff des *Erfordernis der genügenden Normstufe* und der *genügenden Normdichte*. Allerdings sehen sie in der Sache kaum Unterschiede in der aktuellen Lehrmeinung.

⁷⁹ Vgl. BGE 109 Ia 273, S. 283.

⁸⁰ sGS 217.11.

⁸¹ sGS 217.15.

Allerdings muss eine neue gesetzliche Grundlage für die zweite Unterrichtssprache erst noch geschaffen werden. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, auf welcher gesetzlichen Ebene die englische Unterrichtssprache verankert werden muss, damit die deutsche Amtssprachen im Unterricht zulässigerweise eingeschränkt werden kann. Wie die Bestimmung 164 BV allgemein und Art. 36 Abs. 1 BV bei Individualrechtsbeschränkungen vorgibt, sind schwerwiegende Einschränkungen bzw. alles Wichtige / Grundlegende im Gesetz selber, mindestens in den Grundzügen zu regeln. Ausserdem sind Lehre und Rechtsprechung über die Geltung des Gesetzmässigkeitsprinzips im Bildungsbereich zu berücksichtigen⁸². Im Entscheid *Metzler / Wyss* hielt das Bundesgericht fest, dass wesentliche bildungspolitische Wertungsfragen durch den formellen Gesetzgeber zu beantworten seien: "Wenn der Staat in Abweichung von einer bisher seit Jahrzehnten verfolgten Politik seine Bildungsangebote in Zukunft nur noch kostendeckend oder zu marktkonformen Preisen anbieten will, so ist das ein politischer Entscheid, der vom formellen Gesetzgeber zu beantworten ist"⁸³. Sehr deutlich wird dies auch im Urteil vom 27. Februar 1987: "Die Frage (der Kompetenzdelegation) kann offen bleiben, wenn sich (...) ergibt, dass (...) ein 'derart gewichtiger bildungspolitischer Entscheid' ohne ausdrückliche Delegation in einem Gesetz nicht von einem Exekutivorgan auf dem Verordnungs- bzw. Reglementswege getroffen werden kann"⁸⁴.

Entscheidend für die Frage der gesetzlichen Grundlage ist somit die hochschulpolitische Bedeutung, welche der Einführung des Englischen als Unterrichtssprache zukommt. Dabei ist der festen Praxis und Tradition Rechnung zu tragen, dass bisher die Unterrichts- und -prüfungssprache – abgesehen von spezialisierten Studiengängen – entweder deutsch oder jedenfalls nur wahlweise englisch ist.

Je nach konkreter Ausgestaltung könnte die Einführung der zusätzlichen Unterrichtssprache Englisch erhebliche Konsequenzen für eine grosse Anzahl der Studienanwärter bedeuten, wenn dadurch deren faktischen Zulassungsmöglichkeiten⁸⁵ beschränkt würden. Insbesondere soll das Hochschulstudium allen geeigneten Maturanden im Anschluss an das Gymnasium offen stehen. Die geplante Massnahme ist jedoch so angelegt, dass sie nicht zu einer (faktischen) Erschwerung des Zugangs zur akademischen Ausbildung an der HSG führt. Im Assessmentjahr / ersten Bachelorjahr sind die englischen Lehrveranstaltungen nur in Form von Parallelveranstaltungen zu inhaltlich gleichen deutschsprachigen Kursen zulässig. Zudem sollen die Studierenden während des ersten Studienjahres aktiv auf englische Pflichtveranstaltungen vorbereitet werden, welche ab dem zweiten Bachelorjahr in den Studienplan eingebaut sind. Dennoch besteht für den einzelnen Studierenden zusätzliche Flexibilität, denn die zeitliche Verteilung der Pflichtfächer kann bis zu einem gewissen Grad vom Studierenden selber gesteuert werden: Die englischsprachigen Fächer können, falls gewünscht, auf die letzten Studiensemester der Bachelorausbildung verschoben werden. Da insbesondere auf der Masterstufe englischsprachige Studiengänge geplant sind, ist umgekehrt eine optimale Vorbereitung der schweizerischen Studierenden gewährleistet. Es wird

⁸² Die zitierten Entscheide betrafen v.a. die Einführung eines Numerus-clausus sowie die Erhöhung der Studiengebühren.

⁸³ Vgl. BGE 123 I 254, S. 258f. (*Metzler / Wyss*), m. H. auf die frühere Rechtsprechung.

⁸⁴ BGE vom 27.02.1987, Zbl 1987, 459, S. 461.

⁸⁵ Dass bei Änderungen der Zulassungsregelungen durchaus das gesamte Hochschulleben betroffen sein kann, legt das BGE im Fall *Wäffler* bezüglich einer Numerus-clausus Regelung dar: vgl. BGE 103 Ia 369 (*Wäffler*).

auf jeden Fall verhindert, dass der Übergang vom Bachelor- zum Masterstudium durch Sprachschwierigkeiten verunmöglicht wird. Da die Auswirkungen für die Studierenden nicht intensiv und insbesondere nicht negativ ausfallen, müsste die Bestimmung aufgrund der bisherigen Argumente nicht im Gesetz geregelt werden. Ausreichend wäre für diese Massnahme auch die Verordnungsstufe.

Bezüglich der politischen Bedeutung ist zu vermuten, dass es sich bei der Unterrichtssprache grundsätzlich um ein umstrittenes politisches Thema handelt, wie etwa die Diskussionen um Frühenglisch⁸⁶ in den Grundschulen, aber auch ein Postulat zur Unterrichtssprache an der ETH zeigen⁸⁷. Da die HSG jedoch ganz klar eine gelebte "Zweisprachigkeit" anstrebt, in welcher Deutsch auf dem Campus und im Unterricht eine zentrale Rolle behält, ist der Neuigkeitsgehalt der Massnahme aus der bildungspolitischen Perspektive relativ gering und eine Regelung der Unterrichtssprachen im Universitätsstatut möglich.

4.3 Öffentliches Interesse

Öffentliche Interessen lassen sich ganz allgemein als diejenigen Interessen definieren, welche die Anliegen der Allgemeinheit darstellen⁸⁸. Sie beinhalten nicht nur den Schutz der Polizeigüter, wie beispielsweise die öffentliche Ruhe und Ordnung, Sicherheit und Gesundheit, sondern umfassen auch diejenigen nicht-polizeilichen Interessen, die die Voraussetzungen zur Erfüllung staatlicher Aufgaben bilden⁸⁹. Damit der Begriff im rechtlichen Sinn nicht ausuft, müssen die öffentlichen Interessen jedoch in der Verfassung oder im Gesetz (in seltenen Fällen in einer Verordnung⁹⁰) verankert sein, so dass diese durch den formellen Erlass auch über die nötige demokratische Legitimation verfügen. Die öffentlichen Interessen können dabei durch Aufgabennormen, welche an staatliche Behörden gerichtet sind, oder auch durch Ziel- und Zweckartikel zum Ausdruck gebracht werden⁹¹. Für das vorliegende Gutachten sind in diesem Zusammenhang wiederum die Sozialziele der Bundesverfassung, die revidierten Verfassungsartikel 61a - 67 BV (neue Bildungsverfassung) und die Staatsziele der Verfassung des Kantons St. Gallen von Bedeutung, da diese Normen das öffentliche Interesse im Bildungsbereich umschreiben⁹². Auf der einen Seite wird in diesen Sozialzielen der Staat verpflichtet, dafür zu sorgen, dass Angebote zur Aus- und Weiterbildung je nach indi-

⁸⁶ Z.B. die Diskussionen um die Abstimmung über die kantonale Volksinitiative "Nur eine Fremdsprache an der Primarschule" in Schaffhausen vom 26.02.2006. Gleichlautende Abstimmungen werden im Verlauf 2006-07 auch in den Kantonen ZG, TG, ZH und LU durchgeführt. Vgl. auch NZZ vom 18.01.2006, S. 15.

⁸⁷ Mit diesem Postulat wurde beantragt den Unterricht der ETH in der jeweiligen Sprache des Standortkantons zu erteilen, was vom Bundesrat jedoch mit den Hinweisen darauf abgelehnt wurde, dass die Erlernung der *lingua franca* (Englisch) der Wissenschaft besonders gefördert werden soll und dass die ETH vom Bundesrat beauftragt wurde eine international attraktive Lehre anzubieten, vgl. Postulat: Zisyadis, Josef, 04.3069 vom 15.03.2004.

⁸⁸ Vgl. TSCHANNEN / ZIMMERLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 137.

⁸⁹ Vgl. HÄFELIN / HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, S. 97.

⁹⁰ Vgl. dazu Beispiele in TSCHANNEN / ZIMMERLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 138.

⁹¹ Vgl. TSCHANNEN / ZIMMERLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 138f.

⁹² Vgl. TSCHANNEN / ZIMMERLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 138.

viduellen Fähigkeiten bereitgestellt werden (Art. 41 Abs. 1 lit. f BV und Art. 10 Abs. 1 lit. a und d KV SG). Auf der anderen Seite definieren die Artikel der neuen Bildungsverfassung den künftigen Bildungsraum Schweiz. Insbesondere für den schweizerischen Hochschulbereich werden damit Grundlagen für die Wettbewerbsfähigkeit in den internationalen Hochschulmärkten geschaffen. Art. 63a BV verpflichtet zwar zur Koordination von Bund und Kantonen im Hochschulwesen namentlich in Bezug auf die Regelung der Studienstufen, die Qualitätssicherung, die strategische Planung und die Finanzierungsgrundsätze, stärkt aber gleichzeitig die Autonomie der Hochschulen. Damit wird eine Profilbildung bzw. eine Ausdifferenzierung der einzelnen tertiären Bildungsinstitutionen möglich, welche bei vermehrter Konkurrenz entscheidende Wettbewerbsvorteile verschafft⁹³. Besonderes Gewicht wird auch auf die Qualitätssicherung gelegt (Art. 63a Abs. 3 BV und Art. 10 Abs. 1 lit. c KV SG). Denn nur eine Ausbildung von hoher Qualität erlaubt anschliessend die Integration in den Arbeitsmarkt und ermöglicht die Wahrnehmung gesellschaftlicher und politischer Aufgaben. Vor dem Hintergrund der gestiegenen Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt und der laufenden Profilbildung der schweizerischen Hochschulen stellt die Einführung von englischsprachigem Unterricht in das universitäre Curriculum ein öffentliches Interesse dar.

Auf ein weiteres, damit verbundenes öffentliches Interesse, verweist der Bundesrat in der BFT-Botschaft: das öffentliche Interesse an einem qualitativ hoch stehenden Bildungs- und Forschungssystem, welches neben der Kreativität in der Wissenschaft und der Technologie "zu den zentralen Grundvoraussetzungen für die Wahrung der nationalen Unabhängigkeit, der Finanzierbarkeit der Politik und der Sicherstellung eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums"⁹⁴ zählt – kurz dem öffentlichen Interesse an wirtschaftlicher Sicherheit und Wohlfahrt der Gesellschaft, welches auch dem Art. 94 Abs. 2 BV zu entnehmen ist. Damit dringt man zu elementaren öffentlichen Interessen vor, da es um die Zukunftsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz geht. Dies bedeutet, dass das öffentliche Interesse im Bereich der Bildungspolitik u.a. darin liegt, in optimaler Weise auf die Internationalisierung der Hochschullandschaft und damit verbundene gesellschaftliche Herausforderungen zu reagieren, um persönliche Entfaltung und letztlich auch gesellschaftliche Wohlfahrt zu ermöglichen.

Die Einführung englischsprachiger Lehrveranstaltungen bzw. einzelner englischer Studiengänge liegt somit im öffentlichen Interesse. Die HSG reagiert damit auf neue Anforderungen, welche aufgrund der Internationalisierung an die universitäre Ausbildung seitens der Wirtschaft, der Politik⁹⁵ und der Gesellschaft gestellt werden.

4.4 Vergleich mit der ETH und anderen schweizerischen Hochschulen

In der Schweiz hat die Universität Freiburg die längste Erfahrung im Bereich der Zweisprachigkeit. Aufgrund der geographischen Lage an der deutsch-französischen Sprachgrenze werden gewisse Studiengänge schon lange auf deutsch oder auf französisch geführt. Die

⁹³ Vgl. SPORN / AEERLI, Hochschule Schweiz, S. 113.

⁹⁴ Vgl. BFT-Botschaft 2004-2007, S. 2375

⁹⁵ Die Internationalisierungsstrategie der HSG wird bisher politisch durch die Besondere Leistungsvereinbarung 2006 von der St. Galler Kantonsregierung mitgetragen (siehe auch Kapitel 4.1).

zweisprachige Ausgestaltung der meisten Curricula ist dennoch erst in den letzten zehn Jahren aktiv vorangetrieben worden, so dass heute einerseits das Konzept der produktiven Zweisprachigkeit, andererseits das Konzept der rezeptiven Zweisprachigkeit umgesetzt wird⁹⁶. Das erste Konzept beinhaltet ein zweisprachiges Studium und Diplom, während im zweiten Fall zwar zweisprachig studiert, der Abschluss aber nur in einer Sprache abgelegt wird. Im Gesetz der Universität vom 19. November 1997 (UniG FR)⁹⁷ werden in Art. 6 Abs. 1 UniG FR die Sprachen der Universität Freiburg festgelegt. Diese sind Französisch und Deutsch in Lehre und Verwaltung. Der zweite Absatz ermöglicht den Fakultäten ausserdem die Einführung weiterer Unterrichtssprachen. Interessant ist in dieser Formulierung die Differenzierung nach Unterrichts- und Verwaltungssprache. Da die zwei Sprachen gleichzeitig Landes- bzw. Amtssprachen des Kantons sind, stellen sich bei dieser Kombination keine Probleme in Bezug auf das Amtssprachenprinzip und die Sprachenfreiheit. Allenfalls lässt sich fragen, inwiefern eine Universität in einem zweisprachigen Kanton ihre Pflichtlehrveranstaltungen in deutsch und in französisch anbieten muss. Dies ist im konkreten Fall so gelöst, dass grundsätzlich die Möglichkeit eines einsprachigen Studiums ermöglicht wird, indem ein Basiskanon der verschiedenen Fächer in beiden Sprachen garantiert ist. Darüber hinaus werden die Kurse jedoch nicht systematisch auf Deutsch und Französisch geführt.

Die beiden ETH in Lausanne und Zürich nehmen in Bezug auf die Mehrsprachigkeit, die sich aus Landes- bzw. Nicht-Landessprachen zusammensetzt, eine Vorreiterrolle ein. In einer Revision des Bundesgesetzes über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH-Gesetz) vom 21. März 2003 wird neben den Bundesamtssprachen – Deutsch, Französisch und Italienisch – im Art. 12 Abs. 1 ETH-Gesetz auch Englisch als Unterrichtssprache bestimmt, "soweit dies in Lehre und Forschung üblich ist"⁹⁸. Weitere Unterrichtssprachen können von der Schulleitung zugelassen werden. Die vierte Teilamtssprache des Bundes, das Rätoromanische, wird von der Regelung nicht berücksichtigt. Dies stellt solange kein Problem dar, als der Unterricht nicht als Amtsverkehr des Bundes eingestuft wird.

Die Einführung von Englisch als Unterrichtssprache ist an der ETH, ähnlich wie an der HSG, ein Teil der Massnahmen zur Internationalisierung⁹⁹. Die englische Unterrichtssprache ist eng mit der Schaffung von Graduate Schools verbunden, die nach angelsächsischem Vorbild organisiert sein sollen. Das Grundstudium (Bachelorstufe), schliesst an die schweizerische Maturität und wird bislang in den Amtssprachen geführt¹⁰⁰, obwohl auch der Zürcher Präsi-

⁹⁶ Vgl. Informationen auf www.unifr.ch/main/bilinguisme/texteD.php; Richtlinienpapier des Rektorats: Politique en matière de bilinguisme / Zweisprachigkeitspolitik. Vorschläge des Rektorats. Freiburg 1996, zitiert in: LANGENER, Zweisprachiges Studieren an der Universität Freiburg, S. 22f.

⁹⁷ RS 1.0.1

⁹⁸ Art. 12 ETH-Gesetz: Sprachen

- 1) Die Unterrichtssprachen an jeder der beiden ETH sind Deutsch, Französisch und Italienisch und, soweit in Lehre und Forschung üblich, Englisch.
- 2) Die Schulleitung kann weitere Unterrichtssprachen zulassen.
- 3) Die ETH pflegen die Nationalsprachen und fördern das Verständnis für deren kulturellen Werte.

⁹⁹ Vgl. Postulat: Zisyadis, Josef, 04.3069 vom 15.03.2004 (siehe auch Fussnote 87).

¹⁰⁰ Vgl. Information zu Bachelorprogrammen auf: www.study.ethz.ch/education/bsc (29.08.2006).

dent *Ernst Hafen* längerfristig Englisch ab dem zweiten Bachelorjahr einführen will¹⁰¹. Die Graduate Schools richten sich an ein internationales, ausgewähltes Zielpublikum und werden daher fast komplett auf Englisch angeboten¹⁰². Hervorzuheben ist hier der Hinweis auf die Abstimmung des Grundstudiums auf die (Englisch-) Kenntnisse, welche die Studienanfänger aus der Schweiz von den Mittelschulen heutzutage mitbringen.

Auch in Bezug auf die Fachhochschulen hat der Bund, in diesem Fall der Bundesrat, seine Regelungskompetenz wahrgenommen und in der Verordnung über Aufbau und Führung der Fachhochschulen vom 11. September 1996 (FHSV)¹⁰³ eine Bestimmung zur Unterrichtssprache beschlossen. Mit dem Art. 2 FHSV werden die Landessprachen als Unterrichtssprachen festgelegt, wobei zusätzlich auch Englisch zugelassen ist. Die Formulierung weist mit dem Wort "zusätzlich" darauf hin, dass neben englischen Lehrveranstaltungen weiterhin, in einem angemessenen Ausmass, auch in den Landessprachen unterrichtet werden muss. Dies bedeutet, dass die einzelnen Studiengänge der Fachhochschulen immer einen Anteil des Curriculums in einer Landessprachen beinhalten müssen oder dass, wie an der Universität Freiburg, ein Basiskanon der Studienrichtungen immer auch in einer der Landessprachen angeboten werden muss.

4.5 Verhältnismässigkeit

Das gesamte Staatshandeln ist durch Art. 5 Abs. 2 BV an den Grundsatz der Verhältnismässigkeit gebunden. Das bedeutet, dass das Handeln des Staates zur Verwirklichung der öffentlichen Interessen in einem vernünftigen Verhältnis zu Einschränkungen stehen muss, welche sich möglicherweise für das Individuum ergeben¹⁰⁴. Die Prüfung der Verhältnismässigkeit einer Verwaltungsmassnahme ist eine Abwägung der individuellen gegenüber den öffentlichen Interessen. Die Prüfung der Verhältnismässigkeit wird in der Regel in drei Schritten vorgenommen und beurteilt die Massnahme im Hinblick auf ihre Eignung, ihre Erforderlichkeit und schliesslich auf das eigentliche Verhältnis der öffentlichen und der betroffenen privaten Interessen¹⁰⁵.

Die Frage der Eignung beurteilt sich danach, ob die Massnahme zur Erreichung des angestrebten Zieles (dem öffentlichen Interesse) beiträgt. Im vorliegenden Zusammenhang wird geplant, englische Lehrveranstaltungen sowohl in Pflicht- als auch in Wahlfächer in allen Fakultäten ab dem zweiten Bachelorjahr und in den folgenden Studienjahren in zunehmendem Masse in den Lehrplan einzubauen. Die Verbesserung der Englischkenntnisse in den Wirtschafts-, Sozial- und Rechtswissenschaften trägt in verschiedener Weise zur Aktualisierung dieser universitären Ausbildungen bei und es wird damit auf die Anforderungen des

¹⁰¹ Vgl. "International stark – auch in der Lehre, Ziele des neuen ETHZ-Präsidenten Ernst Hafen", NZZ vom 08.12.2005, S. 14.

¹⁰² Vgl. ETH-Rat, Strategische Planung 2004-2007, S. 12; auch: www.study.ethz.ch/education/msc/application (29.08.2006).

¹⁰³ SR 414.711 geändert am 14.09.2005.

¹⁰⁴ Vgl. BGE 124 I 40, S. 44f.

¹⁰⁵ Vgl. TSCHANNEN / ZIMMERLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 144ff.

heutigen Arbeitsmarkts in internationalisierten Tätigkeiten reagiert. Das englischsprachige Studienangebot ist dabei unabdingbar für die Profilbildung und Positionierung der schweizerischen Universitäten im internationalen Hochschulbereich. Denn nur so können die Universitäten zu grösserer Attraktivität für ausländische, nicht-deutschsprachige Studienbewerber gelangen. Gleichzeitig können auch nur mit der Einführung von englischen Lehrveranstaltungen ausländische Professoren für die Lehre an der HSG gewonnen werden. In anderen Worten wäre es für die Internationalisierung der schweizerischen Universitäten völlig ungeeignet, wenn keine englischsprachigen Studienprogramme angeboten werden könnten, denn nur Lehrveranstaltungen in englischer Sprache ermöglichen vielen ausländischen Studierenden und Professoren den Zugang zu schweizerischen Bildungsinstitutionen. Das erste Kriterium der Verhältnismässigkeit ist damit gegeben.

Bei der Prüfung der Erforderlichkeit steht die Frage nach der Notwendigkeit der Massnahme im Vordergrund. Weder in sachlicher, räumlicher, zeitlicher noch persönlicher Hinsicht darf die Massnahme über das Mass hinausgehen, welches zur Erreichung des öffentlichen Interesses notwendig ist. Die sachliche Erforderlichkeit, welche in diesem Gutachten besonders relevant ist, bedingt die Notwendigkeit der Massnahme und dass kein milderes Mittel eingesetzt werden kann, welche zu gleichen Resultaten führen würde. Hier lässt sich in Bezug auf die Verbesserung der Englischkenntnisse der Hochschulstudenten der HSG argumentieren, dass diese sich durchaus auch durch intensivierte Englischunterricht erreichen liesse, welcher das Fachvokabular der verschiedenen Fachbereiche intensiv berücksichtigt. Ob der Nutzen verstärkten Englischunterrichts allerdings demjenigen von englischsprachigen Lehrveranstaltungen gleichkommt, wird bezweifelt. Die Erarbeitung und Vertiefung der Lehrinhalte auf Englisch ermöglicht eine ungleich grössere Vertrautheit mit der Sprache und führt zu mehr sprachlicher Sicherheit im konkreten inhaltlichen Kontext des Fachbereichs¹⁰⁶. Ausserdem können nur damit auch die anderen Aspekte des relevanten öffentlichen Interesses berücksichtigt werden: die Förderung der Mobilität von Studierenden und Professoren von und nach der HSG. Gerade dieser gegenseitige informelle Austausch ist es, welcher Multinationalität und Multikulturalität erleben lässt, damit vertraut macht und einen konstruktiven Umgang vor unterschiedlichen kulturellen Hintergründen ermöglicht. Letztlich ist dies der Kern der angestrebten internationalisierten Ausbildungen der HSG und die Einführung ausgewählter englischer Lehrveranstaltungen ist hierfür eine unabdingbare Umsetzungsvoraussetzung. Die Massnahme ist somit nicht durch intensivierte Englischkurse zu ersetzen.

Es verbleibt die Frage ob Lehrveranstaltungen in englischer Sprache auf allen Stufen und in allen Studiengängen der universitären Ausbildung notwendig sind, um einerseits Studienabgänger auf die beruflichen Herausforderungen vorzubereiten und andererseits physische Mobilität zwischen der HSG und anderen Universitäten zu ermöglichen. Die geplante Regelung über die Unterrichtssprachen berücksichtigt, dass im Allgemeinen die Englischkenntnisse der Maturanden zum heutigen Zeitpunkt nicht zu einem rein englischen Studium ausreichen. Damit wird schweizerischen Gymnasiasten der Zugang zur nationalen Hochschulausbildung offen gehalten. Gleichzeitig wird aber durch die gestaffelte Einführung englischer Lehrveranstaltungen der Tatsache Rechnung getragen, dass die Fähigkeiten sich in bestimmten Fachgebieten auf Englisch auszudrücken und Englisch als Arbeitssprache zu verwenden schon während des Studiums relevant werden. Dies ist beispielsweise bei Prak-

¹⁰⁶ Vgl. AMMON, Internationale Wissenschaftssprache, S. 224.

tika und selbstverständlich beim Übergang zur Masterstufe der Fall. Besonders zu Studienbeginn ist die Universität noch vermehrt dazu verpflichtet, mit unterstützenden Angeboten auf englischsprachige Lehrveranstaltungen im weiteren Studium vorzubereiten. Auf der Stufe der Master- und Doktorandenstudiengänge, auf welche sich die internationalen Austauschprogramme fokussieren, sollten die sprachlichen Schwierigkeiten mit der englischen Unterrichtssprache überwunden sein und, soweit dies gewünscht bzw. fachlich sinnvoll erscheint, bestimmte Studiengänge auch komplett auf Englisch durchgeführt werden können. Bei den Wirtschafts- und Staatswissenschaften ist die Bedeutung der englischen Sprache in der Wissenschaft, aber auch in vielen Praxisfeldern, leicht erkennbar. Die Spezialisierungsrichtungen der Masterstufe könnten daher vorwiegend auf Englisch geführt werden, um den Entwicklungen der Internationalisierung der Arbeitsmärkte und der Hochschullandschaft gerecht zu werden. Die Notwendigkeit englischer Studienfächer ist bei den Juristen allgemein weniger gut erkennbar; denn die juristische Grundausbildung ist von der Sache her stärker an die Sprache des jeweiligen Rechtssystems gebunden. Die Landessprache(n) auch für das Studium zu verwenden liegt sehr nahe, da diese mehrheitlich auch als Arbeitssprache des Juristen verwendet wird. Dennoch haben sich Rechtsgebiete im internationalen, amerikanisch beeinflussten Kontext entwickelt, in welchen Englisch eine grosse Bedeutung hat und in denen Juristen-Englisch Voraussetzung einer erfolgreichen Anwalts- oder Wissenschaftskarriere ist¹⁰⁷. Die Einführung englischsprachiger Lehrveranstaltungen ab dem zweiten Bachelorjahr, welche internationale Rechtsgebiete behandeln, vervollständigen damit eine zeitgemässe juristische Ausbildung.

Die Einführung einer zusätzlichen Unterrichtssprache hat schliesslich direkte Auswirkungen auf die Prüfungsregelungen. Die Prüfungen, welche zentrale Ecksteine der akademischen Ausbildung darstellen, sollten grundsätzlich in der Unterrichtssprache durchgeführt werden. Doch nach den Prinzipien fairer Prüfungen, dürfen diese innerhalb der festgesetzten Prüfungsbereiche zwar frei konzipiert und gestaltet werden, aber sie dürfen nicht übertriebene oder unnötige Anforderungen an die Kandidaten stellen¹⁰⁸. Dies bedeutet auch im Sinne der Verhältnismässigkeit, dass im zweiten und dritten Bachelorjahr bei englischen Veranstaltungen die Möglichkeit besteht, die Prüfung sowohl auf Englisch als auch auf Deutsch abzulegen. Damit kommt man den sprachlichen Herausforderungen, welche der schriftliche Gebrauch des Englischen darstellt, entgegen. Immerhin können auch in den deutschen Prüfungen englische Texte eingebaut werden, da die Lektüre und das Verständnis eines Textes leichter fällt, als der mündliche oder schriftliche Ausdruck. Dazu kommt, dass in vielen Lehrveranstaltungen der Wirtschaftswissenschaften schon heute viele englischsprachige Lehrbücher verwendet werden und die Verarbeitung von englischsprachiger Literatur vorausgesetzt wird. Zudem sollte die heutige Ausnahmeregelung in Bezug auf das Assessmentjahr nicht nur für Tessiner und Romands, sondern für alle nicht-deutschsprachigen Studierenden gelten. Diese Regelung sieht vor, dass die Assessmentstufe auf zwei Jahre ausgedehnt werden kann, um die sprachlichen Hürden (Deutsch und Englisch) leichter zu bewältigen. Mit diesen Ausdifferenzierungen soll allen Studierenden zu Beginn der englischspra-

¹⁰⁷ Vgl. DROLSHAMMER / VOGT, English as Language of Law?.

¹⁰⁸ Vgl. PLOTKE, Schweizerisches Schulrecht, S. 444.

chigen Pflichtfächer eine "materielle Erfolgswertgarantie"¹⁰⁹, also die Chance gegeben werden, die Prüfungen, unabhängig von den Sprachkompetenzen bei Studienbeginn, erfolgreich abzulegen. Die verfassungsmässig garantierte Chancengleichheit soll dadurch weitestgehend verwirklicht werden. Im Anschluss an diese Übergangszeit mit den beschriebenen Wahlmöglichkeiten sollten dann im Masterstudium vollständig englische Prüfungen durchgeführt werden können. Im Übrigen sollte bei der Prüfungssprache nicht nach dem Prüfungsmodus (mündlich oder schriftlich) unterschieden werden, da die mündliche und schriftliche Ausdrucksfähigkeit eng verknüpft sind und die Beherrschung einer Sprache in der Arbeitswelt immer beide Komponenten beinhaltet. Einzelvereinbarungen mit Studierenden aus dem Tessin oder der Romandie sind nicht notwendig, da auch für sie die Wahlmöglichkeit der Prüfungssprache bei englischen Kursen im zweiten und dritten Bachelorjahr gilt. Englisch wird auch in den anderen Landesteilen als Fremdsprache in den Schulen gelehrt, so dass sich die Position der Tessiner und Romands gegenüber der heutigen Situation nicht verschlechtert. Möglicherweise fällt einigen das Erlernen von Englisch sogar leichter als Deutsch.

Im letzten Schritt der Verhältnismässigkeitsprüfung wird die Zumutbarkeit der Massnahme bzw. die Verhältnismässigkeit i.e.S. betrachtet. Letztere ist bei dieser Massnahme deshalb gegeben, weil das öffentliche Interesse an Zweisprachigkeit der HSG, als Teil der Internationalisierungsstrategie, ungleich gewichtiger gegenüber dem individuellen Interesse an Unterricht in einer Amtssprache ist. Denn die öffentlichen Interessen zielen einerseits auf die allgemeine gesellschaftliche Wohlfahrt ab, beinhalten andererseits aber auch persönliche Interessen an einer hochwertigen Ausbildung, die die Integration in den Arbeitsmarkt zulässt.

Nach diesen Ausführungen ist klar geworden, dass eine graduelle Einführung englischsprachiger Studienangebote ab dem zweiten Bachelorjahr dem Prinzip der Verhältnismässigkeit entspricht, wenn nach Fachgebieten unterschieden und die Regelungen insbesondere in Bezug auf die Prüfungssprache ausdifferenziert werden.

4.6 Zwischenergebnisse

Nach den bisherigen Ausführungen lassen sich an dieser Stelle folgende Ergebnisse festhalten: Die Unterrichtssprache wird von den Kantonen im Rahmen ihrer Kompetenz zur Festlegung der Amtssprache bestimmt. Dabei hat sich die Regel, dass die Amtssprache auch als Unterrichtssprache verwendet wird, zu Gewohnheitsrecht gefestigt. Für das Individuum ergibt sich daraus ein verfassungsmässiger Anspruch auf Unterricht in der Amtssprache. Wie alle verfassungsmässigen Rechte kann dieser Anspruch aber unter Berücksichtigung von Art. 36 BV eingeschränkt werden.

Es wurde dargelegt, wie und auf welcher Ebene eine solche Regelung für die Einführung einer zusätzlichen Unterrichtssprache normiert sein müsste, damit sie den Anforderungen des Art. 36 BV entspreche. Daraus folgt, dass für die Einführung englischsprachiger Pflichtkurse ab dem zweiten Bachelorjahr, verbunden mit intensiven Anstrengungen zur Verbesse-

¹⁰⁹ Der Begriff wird in Anlehnung an den Gebrauch im Bereich der politischen Rechte verwendet, wo das Prinzip der Erfolgswertgarantie jeder Wählerstimme gleiches politisches Gewicht garantiert, vgl. BGE 129 I 185.

rung der Englischkenntnisse insbesondere zu Studienbeginn, eine gesetzliche Grundlage im Universitätsstatut ausreichend ist. Dies ergibt sich aus einem relativ geringen bildungspolitischen Neuigkeitsgehalt der konkreten Regelung.

Die öffentlichen Interessen an der zweisprachigen Universität St. Gallen haben sich vor dem Hintergrund der Internationalisierung der Hochschullandschaft und den veränderten Arbeitsmarktanforderungen deutlich hervorheben lassen.

Die Prüfung der Verhältnismässigkeit der Massnahme ergab sodann, dass diese grundsätzlich geeignet ist, wenn die sprachlichen Schwierigkeiten insbesondere bei den Prüfungen berücksichtigt werden. Geprüft werden sollte jeweils in der Sprache der Lehrveranstaltung, wobei es sinnvoll erscheint zu Beginn der englischen Pflichtkurse eine Ausnahmenregelung vorzusehen.

Schliesslich ergab auch die Gegenüberstellung der öffentlichen und der individuellen Interessen keine unverhältnismässigen Belastungen für die Studierenden.

5. Zulassungsbestimmungen und Variety Management an der HSG

5.1 Zielsetzungen

Die HSG setzt sich in ihrer Vision 2010 und den zugehörigen Leitsätzen das Ziel, internationale Wissenschaftler, Praktiker, Berufstätige und, vor allen anderen, Studierende aus der ganzen Welt anzuziehen¹¹⁰. Diese strategische Ausrichtung ist ausserdem im Besonderen Leistungsvertrag zwischen der Universität St. Gallen und der Kantonsregierung, als mittelfristig zu realisierendes Ziel, verankert¹¹¹. Es soll eine "echte" Internationalisierung der Studierendenschaft erreicht werden, wie dies auch im Peer Review Report im EQUIS Akkreditierungsprozess empfohlen wurde¹¹². Denn obwohl die Ausländerquote der Studierenden heute 24.4% (bzw. 19.4%¹¹³) beträgt, sind davon nur rund 7% nicht-deutschsprachig. Werden davon auch die Anteile Austauschstudierende und Doktoranden abgezogen, resultieren nur ca. 2% nicht-deutschsprachige Studierende an der HSG¹¹⁴.

Neben dem Aspekt der Unterrichtssprache, welcher im Kapitel 4 eingehend betrachtet wurde, ist das Aufnahmeverfahren an die HSG entscheidend für die Internationalisierung der Studierendenschaft. Faktisch war das besondere Zulassungsverfahren für Ausländer mit ausländischem Wohnsitz bisher so, dass durch den deutschsprachigen Zulassungstest vorwiegend deutschsprachige Studienanwärter den Zugang zur HSG erlangten. Seit dem 01. März 2004 besteht jedoch die Möglichkeit, alternativ zur Zulassungsprüfung der HSG mit einem "international anerkannten standardisierten Test" zum Auswahlverfahren zugelassen zu werden (Art. 6 des Reglements über die Zulassung von Studienbewerbern mit einem ausländischen Reifezeugnis an die Universität St. Gallen (ZulR)). Den Ausführungsbestimmungen zu diesem Reglement ist zu entnehmen, dass unter "anerkannten Studierfähigkeitstests" der GMAT, GRE und der LSAT¹¹⁵ verstanden werden. Diese Prüfungen sind bewährte englischsprachige Zulassungsprüfungen zu anglo-amerikanischen Universitäten und Law Schools, die – vergleichbar zu der Zulassungsprüfung der HSG – die allgemeinen Fähigkeiten für eine akademische Ausbildung abklären¹¹⁶. Bei nicht-deutschsprachigen Studierenden wird zusätzlich der Nachweis über ausreichende Deutschkenntnisse verlangt, ausser es wird ein englischsprachiges Masterprogramm angestrebt (Art. 7 ZulR). Die Zulassungsprüfung, der GMAT und die anderen Tests werden heute auch bei besonders begabten Studierenden eingesetzt: Wenn diese überdurchschnittlich hohe Testresultate erreichen, dann wird ihnen frühzeitig ein definitiver Studienplatz zugesichert.

¹¹⁰ Leitsatz III, Vision 2010 und Leitbild der Universität St. Gallen.

¹¹¹ Vgl. Besonderen Leistungsauftrag der Universität St. Gallen (HSG) für das Jahr 2006, Universitätsrat 300/23, 27.06.2005.

¹¹² Vgl. Empfehlungen EQUIS (6/2004), Accreditation Recommendations (based on the Peer Review Reports).

¹¹³ Die 24.4% sind nach der gängigen Praxis berechnet, während die 19.4% mit der strengerer Auslegung des Begriffs "Ausländer" errechnet wurden. Die Zahlen beziehen sich auf das WS 04/05.

¹¹⁴ Vgl. BIEGER, THOMAS, "Variation Management, Zulassungsverfahren zur Sicherung internationaler Diversität", in: Protokollauszug der Rektoratssitzung vom 27.02.2006.

¹¹⁵ GMAT = Graduate Management Admission Test; GRE = Graduate Record Examinations; LSAT = Law School Admission Test

¹¹⁶ Vgl. GMAT: www.mba.com; GRE: www.ets.org; LSAT: www.lsac.org.

Die HSG möchte nun die Internationalisierung der Studierendenschaft zusätzlich über ein neues Zulassungsverfahren für ausländische Studienbewerber fördern. Der Zugang zur HSG soll dabei Studienkandidaten aus der ganzen Welt ermöglicht werden, wenn gewisse Kriterien erfüllt sind. Wie bis anhin soll schrittweise zuerst die Gleichwertigkeit der Reifeprüfung geprüft, dann alternativ entweder die Zulassungsprüfung der HSG abgelegt oder die erzielten Ergebnisse beim GMAT / GRE / LSAT vorgelegt werden. Die Studierenden mit den besten Resultaten in der Zulassungsprüfung bzw. in den Studierfähigkeitstests werden zum Studium zugelassen. Der zulässige Anteil ausländischer Studierender darf jedoch 25% der gesamten Studierendenschaft bzw. 1500 ausländische Studierende nicht übersteigen. Der Universitätsratsbeschluss vom 04. November 1991¹¹⁷, welcher den Ausländeranteil in dieser Form regelt, soll durch die Internationalisierungsstrategie momentan nicht verändert werden. Hingegen soll diese Limite durch eine andere Auslegung des Ausländerbegriffs extensiver ausgeschöpft werden. Die neue Interpretation erlaubt, im Vergleich zu heute zusätzlich ca. 5% mehr ausländische Studierende mit ausländischem Wohnsitz zuzulassen. Da die Internationalisierungspolitik der HSG in Bezug auf die Zulassungsregelung vor allem die stärkere Durchmischung der Studierendenschaft mit Studierenden aus dem nicht-deutschsprachigen Raum anstrebt (Variety Management), soll der entstandene Spielraum gezielt so genützt werden, dass dadurch 5% mehr nicht-deutschsprachige Studienbewerber aufgenommen werden, während die Zahl der deutschsprachigen ausländischen Studierenden weitgehend unverändert bleibt. Vorgesehen ist im Aufnahmeverfahren daher ein weiterer Schritt, der es nicht-deutschsprachigen ausländischen Studierenden mit Testergebnissen knapp über oder unter den Aufnahmeminimum erlaubt, sich anstelle eines Interviews auch mittels einer schriftlichen Arbeit trotzdem für die Zulassung zur HSG zu qualifizieren. Diese Regelung ist analog zu derjenigen, nach welcher schon heute deutschsprachige Studienbewerber bei knappen Zulassungsergebnissen zu einem persönlichen Interview eingeladen werden, welches dann Grundlage für den endgültigen Zulassungsentscheid ist. In diesen Zusatzleistungen soll jeweils die persönliche Motivation, in der schriftlichen Arbeit insbesondere auch die kulturelle Eigenständigkeit der Kandidaten geprüft werden.

Um die Durchmischung der Studierendenschaft zusätzlich zu verstärken, sollen die strategischen Schwerpunktregionen, welche die HSG in ihrer Internationalisierungsstrategie als Schwerpunkte ihrer Auslandstätigkeit definiert hat¹¹⁸, auch im neuen Zulassungsverfahren berücksichtigt werden und den Kandidaten aus diesen Ländern bestimmte Zulassungskontingente zugesichert werden. Sofern ein Studienbewerber aus einer solchen Region mit der schriftlichen Arbeit die Gleichwertigkeit der geforderten Studierfähigkeit belegt, kann er zugelassen werden, wenn das Zulassungskontingent seiner Schwerpunktregion noch nicht ausgeschöpft ist. Als Schwerpunktregionen sind in dieser ersten Internationalisierungsphase Singapur, China und Indien vorgesehen^{119,120}. Mit Singapur bestehen heute schon Austausch-

¹¹⁷ Vgl. PA 216/13.

¹¹⁸ Vgl. BIEGER, THOMAS, "Internationalisierung: Schwerpunktregionen, Singapore, China, Indien", Rektoratsklausur vom 05.09.2005.

¹¹⁹ Vgl. BIEGER, THOMAS, "Internationalisierung: Schwerpunktregionen, Singapore, China, Indien", Rektoratsklausur vom 05.09.2005.

¹²⁰ In Planung befindet sich bereits der Aufbau eines Kompetenzzentrums für China an der Universität St. Gallen (Centre for Sino Swiss Competences). Des Weiteren hat die HSG bereits mehrere Partneruniversitäten für den studentischen Austausch in China und Indien, vgl.

beziehungen über das Asia Centre, auch handelt es sich um einen kleinen, aber attraktiven Bildungsmarkt, in dem sich die HSG relativ einfach profilieren kann. Als Wirtschaftsuniversität ist es für die HSG zudem strategisch wichtig, gerade in aufstrebenden Volkswirtschaften, wie China und Indien, wirtschaftliche und akademische Netzwerke aufzubauen und so beachtliche Marktpotentiale zu erschliessen. Attraktiv und bereits angedacht ist, in einem zweiten Schritt den Fokus der HSG ausserdem auf Südamerika und dann auch auf Australien auszuweiten.

Bestimmte Einzelheiten des Zulassungsverfahrens sind bisher noch nicht definiert, beispielsweise wie die Kontingente der ausländischen Studienanwärter aus Schwerpunktregionen bestimmt werden, und insbesondere ob jeweils eine Mindest- oder maximale Studierendenzahl festgelegt werden soll. Unklar sind jedoch insbesondere die faktischen Auswirkungen dieses Zulassungsverfahrens auf die Durchmischung der Studierendenschaft. Aus diesem Grund wird ein mehrjähriges Pilotprojekt geplant, welches ermöglichen soll Erfahrungen mit dieser Zulassungsregelung zu sammeln und deren Ergebnisse zu beurteilen, bevor diese dauerhaft institutionalisiert wird.

5.2 Diskriminierungsverbot

Wie schon bei der Einführung einer zweiten Unterrichtssprache, werden nun auch für die geplante Zulassungsregelung Überlegungen zu deren gesetzlicher Grundlage angestellt, welche für jegliches staatliches Handeln erforderlich ist¹²¹. Neben der Frage, auf welcher Ebene eine solche Zulassungsregelung zu erlassen wäre, stellt sich in diesem Fall auch die Frage, ob die Massnahme die rechtsstaatlichen Grundsätze, insbesondere das Rechtsgleichheitsgebot und das Nichtdiskriminierungsverbot beachtet.

Die neue Zulassungsregelung und die damit beabsichtigte Durchmischung der Studierendenschaft (Variety Management) ist aufs engste mit der gesamten Internationalisierungspolitik der HSG verbunden ist. Eine gesetzliche Verankerung ist aber auch für diese Neuausrichtung der Universität bisher nicht bzw. nur in universitätsinternen Dokumenten, z.B. in der Leistungsvereinbarung mit der St. Galler Regierung, vorhanden. Allein in der Vision 2010 und dem Leitbild der Universität St. Gallen wird der Internationalisierungsprozess in öffentlichen Dokumenten explizit als Ziel genannt. Die heutigen Zulassungsregelungen für ausländische Studierende sind in Grundzügen im UniG SG verankert, während die detaillierte Ausgestaltung des Zulassungsverfahrens durch das Zulassungsreglement und dessen Ausführungsbestimmungen geregelt wird¹²². Insbesondere im Zusammenhang mit dem Variety Management ist eine Verankerung der internationalen Ausrichtung im Universitätsgesetz von grosser Relevanz, da davon letztlich die Zulassungskonditionen abgeleitet werden und somit die Rechtsstellung der ausländischen Studienbewerber direkt determiniert wird. Zieht man in Betracht, welche Bedeutung der individuellen Rechtsstellung zukommt und welche

www.exchange.unisg.ch/org/lehre/exchange.nsf/wwwPubInhalteEng/Asia+%2F+Pacific?opendocument (01.09.2006).

¹²¹ Vgl. dazu Kapitel 4.2.

¹²² Vgl. Reglements über die Zulassung von Studienbewerbern mit einem ausländischen Reifezeugnis an die Universität St. Gallen (ZuLR) und dessen Ausführungsbestimmungen.

einschneidenden Konsequenzen sich für eine erhebliche Anzahl von Studienanwärtern ergeben könnten, so kann man durchaus zur Auffassung neigen, dass im formellen Gesetz zumindest die Richtlinien der Zulassungsordnung oder eine klare Delegationsnorm festgelegt werden sollten. Auch die bildungspolitische Wichtigkeit dieser Neuausrichtung spricht dafür, dass der Internationalisierungsprozess auf der Ebene des Gesetzes verankert werden muss. Dagegen könnten dann die detaillierten Normen des Zulassungsverfahrens, analog zur heutigen Rechtslage, auf Verordnungs- bzw. Reglementsstufe festgelegt werden.

Im geplanten Zulassungsverfahren werden Studienbewerber nach ihren Sprachkenntnissen und nach ihrer Herkunft unterschieden. Differenzierungen lässt die schweizerische Rechtsordnung grundsätzlich immer dann zu, bzw. fordert sogar Unterscheidungen, wenn erhebliche sachliche und ernsthafte Gründe dafür vorliegen¹²³. Dieses Gleichheitsgebot drückt das Bundesgericht sehr prägnant so aus: "Gleiches ist nach Massgabe seiner Gleichheit gleich, Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln"¹²⁴. Gleichzeitig gilt aber für staatliches Handeln das in Art. 8 Abs. 2 BV statuierte Diskriminierungsverbot. Dies gilt auch für Zulassungsregelungen von Universitäten, wie das Bundesgericht bestätigt: Es ist ein diskriminierungsfreier Zugang zu den Hochschulen zu gewährleisten, auch wenn nur ein bedingter Anspruch auf Zulassung besteht¹²⁵. Nach der mehrheitlichen Lehrmeinung geht man davon aus, dass mit Diskriminierung eine rechtliche Ungleichbehandlung gesellschaftlicher Gruppen oder Minderheiten bezeichnet wird, die an physische oder psychische Eigenschaften anknüpft, die nicht frei gewählt und auch nur sehr begrenzt verändert werden können¹²⁶. Zudem beinhaltet Diskriminierung neben der Ungleichbehandlung eine herabwürdigende und ausgrenzende Haltung von Gesellschaft oder Staat. Die rechtliche Bedeutung des Art. 8 Abs. 2 BV liegt nun darin, dass nicht ohne weiteres an die im Artikel aufgezählten verpönten Unterscheidungsmerkmale¹²⁷ dieser Gruppen angeknüpft werden darf, da diesbezüglich grundsätzlich ein absolutes Gleichbehandlungsgebot besteht. Es besteht in diesen Fällen eine besonders qualifizierte Begründungspflicht¹²⁸. Das heisst, dass zusätzlich zu den Kriterien der Notwendigkeit und der Verhältnismässigkeit der Regelung eine sachlich zwingende Begründung vorliegen muss¹²⁹.

¹²³ Vgl. BGE 125 I 173, S. 178; HÄFELIN / HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, S. 218; KÄLIN / KÜNZLI, Universeller Menschenrechtsschutz, S. 346.

¹²⁴ BGE 125 I 173, S. 178; Vgl. dazu auch HÄFELIN / HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, S. 217; RIEDER, Form oder Effekt? Art. 8 Abs. 2 BV, S. 45f.

¹²⁵ Vgl. BGE 103 Ia 394, S. 402 (Beeli); dazu auch Kapitel 3.2.

¹²⁶ Teilweise wird das Diskriminierungsverbot aber auch als bedeutungsgleich zum allgemeinen Grundsatz der Rechtsgleichheit eingeschätzt, vgl. WEBER-DÜRLER, Rechtsgleichheit, S.669.

¹²⁷ Art. 8 Abs. 2 BV: "Niemand darf diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung".

¹²⁸ Vgl. Votum RHINOW, in: Ständerat, Amtliches Bulletin, S. 37; HANGARTNER, Diskriminierung, S. 113.

¹²⁹ Bedeutung hat diese Regelung auch in Bezug auf zulässige Ungleichbehandlungen, wenn sie die Beseitigung der historischen faktischen Ungleichbehandlung bezwecken, notwendig, verhältnismässig und zeitlich begrenzt sind (*affirmative actions*), vgl. dazu auch MÜLLER, Diskriminierungsverbote nBV, S. 113; RHINOW, Grundzüge Verfassungsrecht, S. 303. Diese Sichtweise ist insbesondere aus den Vereinigten Staaten bekannt, wo seit den 70er Jahren Massnahmen zur Beseitigung historischer Benachteiligung von Frauen, Schwarzen und anderen Minderheiten heftig diskutiert werden, vgl. FULLINWIDER, Affirmative Action.

Das geplante Zulassungsverfahren für ausländische Studienbewerber trifft einerseits eine Unterscheidung nach den Sprachkenntnissen, andererseits unterscheidet es bei nicht-deutschsprachigen Studienbewerbern nach der Herkunft¹³⁰. Für die erste Differenzierung, welche am grundsätzlich verpönten Kriterium der Sprache festmacht, lassen sich unschwer zwingende sachliche Gründe aufführen: Damit ein effizienter, lehrreicher Unterricht stattfinden kann, sollen die künftigen Studierenden die Unterrichtssprache(n) der Universität ausreichend beherrschen¹³¹. Es handelt sich also um eine Differenzierung aufgrund studienrelevanter Vorkenntnisse, welche in der Massnahme zulässigerweise im Sinne der Rechtsgleichheit vorgesehen ist.

Die Unterscheidung der Kandidaten nach ihrem Herkunftsstaat differenziert im Zulassungsverfahren nach Kandidaten aus Schwerpunktregionen und solchen aus anderen nicht-deutschsprachigen Ländern. Dies wird mit den Zielsetzungen des Variety Managements begründet. Mit der privilegierten Zulassungsform der Schwerpunktregionen soll klar die Bildung einer "kritischen Masse" an ausländischen nicht-deutschsprachigen Studierenden gefördert und beschleunigt werden. Die Bildung einer kritischen Masse ist ein begünstigender Faktor für die Ziele der gesamten Internationalisierung, denn erst wenn sich eine ausreichend grosse Gruppe ausländischer Studierende bildet, idealerweise gleicher Nationalität, werden die Vorteile der kulturellen Diversität wirksam¹³²: Der Assimilationsdruck wird überwunden und andere Perspektiven überhaupt erst in Lehrveranstaltungen eingebracht. Auch ergeben sich die Begegnungs-, Austausch- und Lernmöglichkeiten auf dem hiesigen Campus erst mit einer spürbaren Präsenz der ausländischen Studierenden. Die Stereotypen und Vorurteile können abgebaut werden, wenn im Kontakt mit ausländischen Studienkollegen festgestellt wird, dass auch innerhalb bestimmter nationaler Gruppen unterschiedliche Meinungen und Gewohnheiten bestehen. Zugute kommt dies insbesondere auch den hiesigen Studierenden, deren akademische Ausbildung nicht nur in schulischen Aspekten um kulturelle Perspektiven bereichert wird, sondern deren Sozialkompetenzen auch in Bezug auf den Umgang mit Angehörigen anderer Kulturkreise erweitert wird. Die HSG hat daher ein zentrales Interesse an gelebter Internationalität und Multikulturalität, um den Studierenden eine zeitgemässe, international ausgerichtete Ausbildung anbieten zu können. Schliesslich ermöglicht auch erst eine gewisse Gruppengrösse die Bildung von Strukturen, die der Universität St. Gallen im Ausland mehr Präsenz, Attraktivität und Bekanntheit verschaffen und die sich wiederum günstig auf die gesamte Internationalisierung auswirken. In diesem Zusammenhang stellen die privilegierten Zulassungsbedingungen für Studienbewerber aus Schwerpunktregionen keine Einzelmassnahme dar, sondern vervollständigen die Bemühungen der Profilbildung der HSG in strategischen ausländischen Hochschulmärkten. Letztlich ist die HSG in der Übergangsphase aufgrund beschränkter Ressourcen für die Ausländertätigkeit, aber auch infolge mangelnder Erfahrung in der Akquirierung ausländischer Studierenden aus dem nicht-deutschsprachigen Raum dazu gezwungen, die privilegierte Zulassung vorerst auf gewisse Regionen zu beschränken, um die Internationalisierungspolitik der HSG

¹³⁰ Die Zulassung inländischer Studienanwärter steht hier nicht zur Debatte, da diese mit einem schweizerischen Maturitätszeugnis einen Rechtsanspruch auf freien Zugang zur HSG haben.

¹³¹ Dies ist vereinbar mit den zulässigen Beschränkungen der Sprachenfreiheit im Unterricht, vgl. Teil 3 des Gutachtens.

¹³² Vgl. Darstellung der Vorteile einer vielfältigen Studierendenschaft an einer Law School, Urteil des Supreme Court of the United States, *Grutter vs. Bollinger* vom 23.06.2003, Nr. 02-241, E.5.

trotzdem zielgerichtet umsetzen zu können. Eine herabwürdigende Diskriminierung der Studienbewerber aus Nicht-Schwerpunktregionen kann also nicht festgestellt werden. Im Gegenteil ist der Universität sehr daran gelegen, Studienkandidaten aus der ganzen Welt mittels ausreichender Testergebnisse zuzulassen.

Als gleichwertige Zusatzleistungen, welche die nicht-deutschsprachigen ausländischen Studierenden bei knappen Testergebnissen beibringen können, sind persönliche Interviews oder schriftliche Arbeiten vorgesehen. Inhaltlich könnten im Interview ganzheitlich die persönlichen Motive und Hintergründe für ein Studium an der HSG abgeklärt und eine Einschätzung vorgenommen werden, ob und wie der Kandidat zur kulturellen Vielfalt der Studierendenschaft beitragen könnte. Ein Vorteil eines solchen Gesprächs ist, dass damit ein erster direkter Kontakt zur HSG hergestellt werden kann, da der vorgängige Studierfähigkeitstest an externen Instituten abgelegt wird. Praktisch ist ein Interview wohl nur in seltenen Fällen machbar. Geeigneter scheint, den jeweiligen Kandidaten die Möglichkeit zu geben eine schriftliche Arbeit zu verfassen, in welcher sie eine bestimmte Fragestellung in ihren eignen kulturellen Kontext stellen¹³³. Damit lässt sich spezifisch auf die gewünschte kulturelle Perspektivenvielfalt eingehen, die die HSG mit ihrer Internationalisierung der Studierendenschaft anstrebt. Ausserdem lassen sich solche Paper gut vergleichen und beurteilen. Das Verfassen eines Textes, in dem eigene Denkansätze eingebracht werden und kulturelle Zusammenhänge ausgeleuchtet werden, könnte auch dem Argument der Gleichwertigkeit des deutschen und des englischsprachigen Aufnahmeverfahrens besser gerecht werden. Denn mit einem Paper lassen sich unabhängig von der fachlichen Vorbildung Analysefähigkeiten sowie eigenständiges und stringentes Denken prüfen – Fähigkeiten, welche auch in der Zulassungsprüfung abgeklärt werden. Somit könnte die erforderliche Mindestpunktzahl gesenkt und mit der Aufsatzleistung gleichwertig kompensiert werden.

Grundsätzlich scheint das Variety Management, konkretisiert in der geplanten Zulassungsregelung, also in Bezug auf die Rechtsgleichheit und das Diskriminierungsverbot unproblematisch. Dennoch kann diese Beurteilung keine endgültige darstellen, denn momentan beruht sie allein auf Annahmen. Die konkrete Anwendung könnte diesbezüglich neue, bisher unbeachtete Probleme aufwerfen. Hinzuweisen ist hier nochmals darauf, dass beispielsweise noch nicht definitiv geklärt ist, wie die Ausländerquoten gebildet werden sollen. Zu beurteilen bleibt auch, ob die Massnahmen allenfalls indirekt diskriminieren. Schliesslich sind auch einzelne Anwendungsfragen unklar: Können grundsätzlich alle nicht-deutschsprachigen Kandidaten (bei knappen Testergebnissen) eine schriftliche Arbeit vorlegen oder ist dies nur dann für alle möglich, wenn die reservierten Kontingente der Schwerpunktregionen anders nicht zu füllen sind? Anderenfalls ergäbe sich möglicherweise beim endgültigen Zulassungsentscheid ein Problem, wenn alle nicht-deutschsprachige Studienbewerber aufgrund der schriftlichen Arbeit zugelassen würden, dann aber nur Kandidaten aus Schwerpunktregion (mit gleicher Qualifikation) aufgenommen würden, da nur noch Kontingentplätze der Schwerpunktregionen zu vergeben sind. Diese (hypothetischen) Fälle wären dann insbesondere unter dem Aspekt des Willkürverbots noch einmal intensiv zu beleuchten, wenn sie sich in der Praxis in dieser Form präsentieren.

¹³³ Vgl. dazu auch die Aufnahmebedingungen des ISC, welches die Teilnehmer auch aufgrund von Aufsätzen auswählen.

5.3 Europäische Verpflichtungen

An dieser Stelle soll die geplante Regelung im Hinblick auf Verpflichtungen der Schweiz betrachtet werden, die in der Zulassungspolitik zu den nationalen Hochschulen relevant sein könnten. Es wird einerseits die Reifezeugniskonvention, die Lissabonner Konvention und die Verpflichtungen aus dem Freizügigkeitsabkommen mit der EU sowie der Bolognaprozess genauer betrachtet.

Für die Hochschulzulassung von Ausländern ist die Schweiz an die Europäische Konvention über die Gleichwertigkeit der Reifezeugnisse (Reifezeugniskonvention)¹³⁴ und das Übereinkommen über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region (Die Lissabonner Konvention)¹³⁵ gebunden, welche für die Schweiz 1991 resp. 1999 in Kraft getreten sind. Vertragsparteien dieser Konventionen anerkennen gegenseitig die Qualifikationen, welche zum Hochschulstudium (Bachelor- oder Masterstufe) berechtigen, falls diese sich nicht in wesentlichen Punkten von inländischen Qualifikationen unterscheiden¹³⁶. Das bedeutet nun nicht, dass Studierende mit ausländischem Bachelorabschluss automatisch einen Anspruch auf Hochschulzulassung haben, denn die Gleichwertigkeit des Abschlusses kann überprüft werden¹³⁷. Zudem kann die Zulassung auch vom Nachweis ausreichender Kenntnisse der Unterrichtssprache(n) abhängig gemacht werden (Art. IV.8 Lissabonner Konvention). Damit stellt sich in Bezug auf die geplante Zulassungsregelung solange kein Problem, als die Ungleichbehandlung an die Sprachkenntnisse anknüpft und alle Studienbewerber unabhängig von einer nationalen Mitgliedschaft in den genannten Konventionen gleich behandelt werden.

Die Bilateralen Verträge I zwischen der Schweiz und der EU beinhalten auch die Personenfreizügigkeit. Die Vereinbarungen über den freien Personenverkehr tangieren die Bestimmungen für die Hochschulzulassung jedoch explizit nicht (Art. 24, Bilaterale Verträge I, Anhang I)^{138,139}. Das heisst, dass für EU-Bürger kein Zulassungsanspruch zu schweizerischen Hochschulinstitutionen besteht. Wenn EU-Bürger jedoch bei der Zulassung berücksichtigt werden, dann darf im Zulassungsverfahren nicht zwischen EU-Bürgern aus verschiedenen Mitgliedstaaten unterschieden werden. Denn im EU-Raum bestehen klare Verpflichtungen zur Nicht-Diskriminierung, die so weit gehen, dass bei der Hochschulzulassung nicht zwi-

¹³⁴ Europäische Konvention über die Gleichwertigkeit der Reifezeugnisse (Reifezeugniskonvention), SR 0.414.1 vom 11.12.1953.

¹³⁵ Übereinkommen über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region (Lissabonner Konvention), SR 0.414.8 vom 11.04.1997.

¹³⁶ Art. 1 Reifezeugniskonvention bzw. Art. IV.1 Lissabonner Konvention.

¹³⁷ Vgl. SUK, Kommentar Bologna-Richtlinie, S. 8.

¹³⁸ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (Bilaterale Verträge I), SR 0.142.112.681 vom 21.06.1999.

¹³⁹ Bestätigt durch das Bundesamt für Justiz, Abteilung für Internationale Angelegenheiten, Sektion Gemeinschaftsrecht am 05.07.2006 in der schriftlichen Beantwortung der Frage, ob die Beschränkung der Anzahl ausländischer Studierende mit Wohnsitz im Ausland an der HSG zulässig sei.

schen Inländern und anderen EU-Staatsangehörigen unterschieden werden darf¹⁴⁰. Bei überhöhter Nachfrage nach gewissen Studienrichtungen sind allein nicht-diskriminierende Massnahmen, wie Aufnahmeprüfungen oder Mindestnoten für in- und ausländische Studienkandidaten, zulässig¹⁴¹. Daraus folgt, dass im Zulassungsverfahren der HSG keine Schwerpunktregionen innerhalb der EU gebildet werden dürfen, da daraus eine Ungleichbehandlung zwischen den EU-Kandidaten entstehen würde.

Die "Erweiterung der gesamteuropäischen Mobilität der Studierenden in allen Phasen des Studiums" ist ein formuliertes Ziel des Bolognaprozesses, zu welchem sich auch die Schweiz in der nationalen Umsetzung der Bolognareform erneut bekannt hat¹⁴². Die Aussage hat zwar in der Präambel der schweizerischen Bologna-Richtlinien keinen verpflichtenden Charakter, bestätigt aber die Ausrichtung der gegenwärtigen Reformen der schweizerischen Universitäten. Vor diesem Hintergrund liesse sich gegebenenfalls eine eigene Zulassungskategorie europäischer Studienbewerber rechtfertigen, wenn die Regelung darauf abzielen würde deren Zugang besonders zu fördern. Umgekehrt ist aber eine Ungleichbehandlung verschiedener europäischer Staatsangehöriger beim Zulassungsprozess unzulässig.

5.4 GATS-Verpflichtungen

Die geplanten Zulassungsverfahren sollen abschliessend auch im Lichte der GATS-Verpflichtungen betrachtet werden, die die Schweiz in diesem Handelsabkommen der WTO eingegangen ist. Mit dem General Agreement on Trade and Services (GATS) wurden in der Uruguay-Runde auch Dienstleistungen zum Gegenstand der multilateralen Liberalisierungsbemühungen. Jedes WTO-Mitglied wird durch dieses Abkommen zu Transparenz bzw. zu einer Informationspflicht und dem Prinzip der Meistbegünstigung im Dienstleistungshandel verpflichtet. Das Prinzip der Meistbegünstigung bedeutet, dass Handelsbegünstigungen für eine bestimmte Dienstleistung immer allen Mitgliedstaaten gleichermassen gewährt werden müssen. Die Mitgliedstaaten haben sodann in verbindlichen nationalen Listen für die einzelnen Dienstleistungssektoren und die vier Erbringungsarten¹⁴³ festgelegt, ob und allenfalls zu welchen Bedingungen sie ausländischen Anbietern freien Marktzugang und Inländerbehandlung gewähren wollen.

Die Schweiz hat in der nationalen Verpflichtungsliste die Verankerung des *Status Quo* im Dienstleistungshandel angestrebt und sich dazu verpflichtet, die Offenheit des schweizerischen Dienstleistungssektors beizubehalten¹⁴⁴. Im Gegensatz zu den meisten anderen WTO-

¹⁴⁰ Vgl. Rs. C-147/03, Kommission/Österreich/Finnland vom 07.07.2005; Rs. 152/82, Forcheri vom 13.07.1983; Rs. 293/83, Gravier vom 13.02.1985; BODE, Gleichbehandlungsansprüche Studierender, S. 326ff.

¹⁴¹ Vgl. Rs. C-147/03, Kommission/Österreich/Finnland vom 07.07.2005.

¹⁴² Präambel der Bologna-Richtlinien.

¹⁴³ Im Art. I Abs. 2 GATS werden vier verschiedene Erbringungsarten der Dienstleistungen unterschieden, namentlich solche, welche a) grenzüberschreitend geliefert werden, b) im Ausland konsumiert oder empfangen werden, c) durch eine kommerzielle Vertretung im Ausland angeboten werden und d) von einem Inländer im Ausland persönlich erbracht werden.

¹⁴⁴ Vgl. Botschaft Uruguay-Runde, S. 272.

Mitgliedern hat sich die Schweiz im Bildungsbereich und auch im Hochschulbereich dazu verpflichtet, ausländischen Anbietern Marktzugang zu gewähren und das Prinzip der Inländerbehandlung in allen vier Erbringungsarten anzuwenden¹⁴⁵. Die Verpflichtungen der Schweiz werden allein durch die Spezifizierung in der Überschrift des Sektors "*private educational services*" in der Verpflichtungsliste eingeschränkt. Damit wollte die Schweiz klarstellen, dass das öffentliche Bildungssystem – gemäss dem schweizerischen Verständnis alles das, was der Staat zur Erfüllung der Staatsaufgaben im Bildungsbereich unternimmt – nicht vom GATS erfasst werden soll. Ausserdem wurden bei der Erbringungsart, bei welcher Dienstleistungen im Ausland erbracht werden, Einschränkungen ausländerrechtlicher Natur angebracht.

Ob die Sektorüberschrift "private educational services" jedoch ausreicht, so dass die GATS-Verpflichtungen in der Praxis wirklich nur für private Bildungsdienstleistungen zur Anwendung kommen, ist zum jetzigen Zeitpunkt unklar. Denn das GATS definiert öffentliche Dienstleistungen als Dienstleistungen, "die weder zu kommerziellen Zwecken noch im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistungserbringern erbracht werden" (Art. I Abs. 3 lit. c GATS). Das WTO Sekretariat führt dazu aus, dass darunter die Grundausbildung, also Grund- und Sekundarschulen, verstanden werden dürfte¹⁴⁶. Da in der Schweiz auf allen Bildungsstufen, aber insbesondere auch im Hochschulbereich, private Anbieter Ausbildungen anbieten, stellt sich hier die zentrale Frage, wie öffentliche Dienstleistungen künftig definiert werden bzw. ob die Verpflichtungen zu Meistbegünstigung und Inländerbehandlung doch auch für die öffentlichen Schulen und Universitäten wirksam werden¹⁴⁷.

Da sich das GATS Abkommen erst im Anfangsstadium des Liberalisierungsprozesses befindet, sind viele Aspekte der Regelungen in der Praxis noch unklar¹⁴⁸. Gerade auch in Bezug auf die Auslegung des Begriffs der öffentlichen Dienstleistungen ist unsicher, ob allein die Ministerkonferenz und der Generalrat zur Interpretation befugt sind oder ob dabei auch gemeinsame Erklärungen besonders betroffener Mitgliedstaaten berücksichtigt werden. Letztere Meinung vertritt Gutachter *Mathias-Charles Krafft*. Dies stellt gleichzeitig die offizielle Auffassung der Schweiz dar. *Krafft* empfiehlt der Schweiz und der EU gemeinsame Auslegungserklärungen, mit Hinweisen auf bestehende Texte der UNESCO, in der WTO anzubringen. Ziel wäre dabei, den *service public* nach dem schweizerischen und europäischen¹⁴⁹ Verständnis eindeutig von den GATS-Verpflichtungen auszunehmen¹⁵⁰. Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) hat unterdessen einen Vorschlag für eine solche Erklärung entworfen. Laut ihrer Auffassung sollen öffentliche Bildungsdienstleistungen in Zukunft an folgenden, kumulativen Kriterien festgemacht werden: 1) Der Titel und /

¹⁴⁵ Vgl. GATS, Appendix 5 to Annex VII, Switzerland – Schedule of Specific Commitments referred to in Article 3.16, http://secretariat.wto.org/ExternalRelations/PartnerCountries/KR/KR_RUAP/annexes/KR_Annex_VII_CH.pdf (24.05.2006).

¹⁴⁶ Vgl. WTO Sekretariat, Guide to the GATS, S. 232.

¹⁴⁷ Vgl. BREININGER-KAUFMANN, Akademische Freiheit und Globalisierung, S. 335.

¹⁴⁸ Vgl. BREININGER-KAUFMANN, Akademische Freiheit und Globalisierung, S. 334.

¹⁴⁹ Vgl. WEITGRUBER, National Higher Education and Bologna, S. 13. Diese Auffassung wird auch von den europäischen Bildungsministern im Prager Communiqué vertreten, vgl. Communiqué Prag 2001, S. 1.

¹⁵⁰ Vgl. KRAFFT, Geltungsbereich GATS, S. 38.

oder das Curriculum muss vom Staat im Rahmen seiner Bildungspolitik vorgegeben sein und dabei auch alle sonstigen nationalen Vorgaben, beispielsweise zur Umsetzung der Bologna-Reformen, berücksichtigen. 2) Die angebotene Dienstleistung muss der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe entsprechen. Ausschlaggebend ist dabei laut der EDK, dass der Bildungsauftrag auf Gesetzesebene festgelegt sein muss. 3) Die angebotene Dienstleistung muss einem Bedürfnis entsprechen. Dazu führt die EDK aus, dass die Dienstleistung dazu beitragen muss, die Ziele der staatlichen Bildungspolitik umzusetzen¹⁵¹. Auf die heutigen regulären Studiengänge (Bachelor / Master / Doktorat) der HSG angewendet bedeutet das, dass diese als öffentliche Dienstleistung einzustufen sind, auf die die GATS-Verpflichtungen nicht anzuwenden sind. Anders ist die Lage in Bezug auf englischsprachige Studienangebote, welche im Zuge der Internationalisierungsstrategie geschaffen werden sollen. Die Neuausrichtung des Lehrauftrags durch die Internationalisierung muss erst noch auf der Gesetzesebene verankert werden, um diese neuen Studiengänge langfristig vom Geltungsbereich des GATS auszunehmen. Die Bildung von Schwerpunktregionen ist dann in diesem Falle unproblematisch.

Gutachter *Thomas Cottier* ist dagegen der Meinung, dass die Ministerkonferenz und der Generalrat ein Interpretationsmonopol haben¹⁵². Würden diese Gremien eine schweizerisch-europäische Erklärung als nachträgliche Änderung des Übereinkommens auffassen, dann ist in der Tat anzuzweifeln, ob sie einer solchen Interpretation des Begriffs der öffentlichen Dienstleistung folgen würden. In diesem Fall wäre davon auszugehen, dass alle Dienstleistungen öffentlicher Hochschulen im Geltungsbereich des GATS lägen, wenn diese von privaten Bildungsdienstleistungen konkurrenziert werden. Der Markt müsste / dürfte dann in diesem Bereich frei spielen und die Prinzipien der Meistbegünstigung und der Inländerbehandlung müssten sodann beachtet werden. Die Bachelor- und Masterausbildung wären dann insofern von den GATS-Verpflichtungen betroffen, als Zulassungsregelungen den Zugang zu Bildungsdienstleistungen im Ausland definieren¹⁵³. Zentral ist in diesem Zusammenhang die Anerkennung der ausländischen Qualifikationen, welche zur Zulassung vorausgesetzt werden. Im GATS selber wird in Art. 7 GATS festgehalten, dass die Mitgliedstaaten die Ausbildungen und Berufserfahrungen anerkennen können. Allerdings wird nur eine bedingte Meistbegünstigung dafür vereinbart. Das heisst, dass nicht automatisch alle Qualifikationen, welche in irgendeinem Mitgliedstaat erworben wurden anerkannt werden müssen, nur weil mit einem anderen Land die Anerkennung eines bestimmten Abschlusses vereinbart wurde¹⁵⁴. Verpflichtend ist in einem solchen Fall nur, dass allen weiteren Mitgliedstaaten der WTO die Möglichkeit gegeben wird, vergleichbare Abkommen auszuhandeln (Art. VII Abs. 2 GATS). Ausserdem darf die Anerkennung nicht dazu eingesetzt werden, um gewisse Nationalitäten bei der Hochschulzulassung zu diskriminieren oder Handelsbeschränkungen aufzubauen (Art. VII Abs. 3 GATS). Letztlich bedeutet dies aber doch, dass gleichwertige Qualifikationen langfristig nicht unterschiedlich behandelt werden dürfen, auch wenn die Vereinbarungen nicht in einem einzigen Moment auf alle anderen Mitgliedstaaten ausgedehnt werden können. Insbesondere hätte die Schweiz auch nicht die

¹⁵¹ EDK, Unterscheidungskriterien öffentliche Dienstleistungen, S. 2f.

¹⁵² Vgl. COTTIER / BREININGER-KAUFMANN / KENNETT, Liberalisation of Higher Education, S. 69f.

¹⁵³ Vgl. WTO Secretariat, Guide to the GATS, S. 236.

¹⁵⁴ Vgl. Botschaft Uruguay-Runde, S. 253.

Möglichkeit sich mit dem Argument der regionalen wirtschaftlichen Integration, und gestützt auf Art. V GATS, darauf zu beschränken, den Bildungsmarkt nur gegenüber Europa zu öffnen¹⁵⁵. Da die Schweiz ihre Verpflichtung zur Meistbegünstigung und die spezifische Verpflichtung der Inländerbehandlung nicht eingeschränkt hat, gelten diese automatisch auch für Zulassungsregelungen. Immerhin können gestützt auf Art. XIX Abs. 2 GATS und in Anlehnung an die Präambel des GATS nationale Massnahmen für die Hochschulpolitik getroffen werden. Denn dort wird allen Mitgliedern das Recht zuerkannt, "die Erbringung von Dienstleistungen in ihrem Hoheitsgebiet zu regeln und neue Vorschriften hierfür einzuführen, um ihre nationalen politischen Ziele zu erreichen" – aber natürlich ohne die ausländischen Anbieter dadurch zu diskriminieren. Unter der Voraussetzung, dass die Bildungsdienstleistungen der HSG nicht als öffentliche Dienstleistungen eingestuft würden, würde das für die geplanten Zulassungsregelungen der HSG bedeuten, dass langfristig weder Schwerpunktregionen festgelegt, noch dass spezifische Aufnahmeverfahren für ausländische Studierende durchgeführt werden dürften: Die Aufnahmebedingungen für inländische und ausländische Studienbewerber müssten dann für alle gleich und nicht-diskriminierend sein.

5.5 Zwischenergebnisse

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Ziele des Internationalisierungsprozesses und insbesondere das Variety Management rechtlich nicht verankert sind und diese bisher nur eine universitätsinterne Politik darstellen. Im Zusammenhang mit dem definitiven Zulassungsverfahren ist die Normierung des Variety Managements auf Gesetzesebene jedoch unabdingbar, da die Rechtsstellung der ausländischen Kandidaten mit ausländischem Wohnsitz dadurch direkt tangiert wird. Bei der rechtlichen Ausgestaltung des Zulassungsverfahrens ist weiter darauf zu achten, dass die Rechtsgleichheit und das Diskriminierungsverbot nicht verletzt werden.

Die Differenzierung der geplanten Zulassungsregelungen nach Sprachkenntnissen stellt in Bezug auf das Diskriminierungsverbot kein Problem dar, da sie auf studienrelevanten Sachverhalten abstellt. Die Unterscheidung nach ausländischen nicht-deutschsprachigen Studienbewerbern aus Schwerpunktregionen und solchen anderer Herkunft lässt sich damit begründen, dass die Durchmischung der Studierendenschaft (Variety Management) erst dann wirksam wird, wenn so viele ausländische Studierende aus einer Schwerpunktregion oder einem Land an der HSG studieren, dass sich Gruppen bilden (kritische Gruppengrösse). Gleichzeitig bedingen auch mangelnde finanzielle Ressourcen und fehlende Erfahrung in der Rekrutierung ausländischer Studierender die Fokussierung der Auslandstätigkeit der HSG auf bestimmte strategische Regionen.

Geeignete Zusatzkriterien für nicht-deutschsprachige Studienbewerber, insbesondere solche aus Schwerpunktregionen, sind persönliche Interviews oder auch kurze Papers, welche erbracht werden können, wenn die Testergebnisse knapp unter der Zulassungslimite liegen. Damit kann die persönliche Motivation, die kulturelle Eigenständigkeit und letztlich die Studierfähigkeit in gleichwertiger Weise geprüft werden.

¹⁵⁵ Vgl. COTTIER / BREININGER-KAUFMANN / KENNETT, *Liberalisation of Higher Education*, S. 80.

Vor dem Hintergrund der europäischen Verpflichtungen der Schweiz im Bildungsbereich wurde geklärt, ob sich in Bezug auf das geplante Zulassungsverfahren Probleme ergeben. Dies ist zu verneinen, solange die Differenzierung an sachlichen studienrelevanten Kriterien, wie den Sprachkenntnissen, festmacht und alle nicht-deutschsprachigen Nationalitäten gleichbehandelt werden. Insbesondere wurde auch klar, dass alle EU-Staaten eine gleiche Behandlung erfahren müssen, obwohl die Hochschulzulassung nicht Gegenstand der Bilateralen I und damit dem Diskriminierungsverbot des EU-Rechts nicht direkt unterworfen ist. Da im Bolognaprozess der Integrationsgedanke des europäischen Bildungsraums und die Mobilität zwischen den Universitäten grosse Wichtigkeit hat, könnte damit gegebenenfalls die Schaffung einer Schwerpunktregion EU begründet werden.

Die Auswirkungen der GATS-Verpflichtungen auf den Hochschulbereich und im vorliegenden Fall auf die geplante Zulassungsregelung sind momentan unklar. Grund dafür ist, dass der Begriff der öffentlichen Bildungsdienstleistungen nicht offiziell geklärt und damit unsicher ist, welche Bildungsdienstleistungen in den Geltungsbereich des GATS fallen. Die Schweiz ist im Bildungsbereich und auch im Hochschulbereich die Verpflichtungen eingegangen, diesen Markt für ausländische Anbieter zu öffnen und ihnen Inländerbehandlung zu gewähren. Falls sich die Interpretation der EDK durchsetzen würde, bestünde keine Verpflichtung Marktzugang und Inländerbehandlung bei der Zulassungsregelung zu garantieren, wenn die geplanten internationalisierten Studienangebote eine gesetzliche Grundlage erhalten. Eine strenge Auslegung der Ausnahmeregelung durch die WTO könnte allerdings dazu führen, dass Bildungsdienstleistungen im Hochschulbereich nicht zu den öffentlichen Dienstleistungen zählten, dass damit die GATS-Verpflichtungen gelten würden und die Zulassungsbedingungen für inländische und ausländische Studienbewerber gleichermassen definiert werden müssten.

5.6 Pilotprojekt

Der Entscheid, ob strategische Schwerpunktregionen im Zulassungsverfahren gebildet werden sollen, kann heute noch nicht definitiv gefällt werden. Es bedarf vorerst einer mehrjährigen Versuchsphase um beurteilen zu können, ob sich aufgrund der getroffenen Massnahmen der Anteil nicht-deutschsprachiger Studierender tatsächlich erhöht und insbesondere die gewünschten kritischen Studierendengrössen aus den Schwerpunktregionen erreicht werden können. Über eine definitive Einführung kann erst entschieden werden, wenn aufgrund einer eingehenden Evaluation mehr Klarheit und Sicherheit besteht über die Realisierung und die hochschulpolitischen Auswirkungen des "Variety Management Konzeptes".

Hängt die Einführung einer "schliesslich zu treffenden Lösung von einer Vielzahl tatsächlicher Umstände ab, die im heutigen Zeitpunkt noch nicht, jedenfalls nicht genügend, abgeklärt sind" und drängt es sich auch allenfalls auf, aufgrund der gewonnenen Erfahrungen "die zuerst getroffene Lösung (...) anders zu gestalten und zu verbessern", so kann nach Lehre und Rechtsprechung eine gesetzgeberische Experimentier- und Versuchsphase auf tieferer Normstufe gerechtfertigt sein¹⁵⁶. Eine an sich zulässige Experimentiergesetzgebung auf tieferer Normstufe befreit allerdings nicht von der Einhaltung grundlegender rechtsstaatlicher

¹⁵⁶ Vgl. BGE 103 Ia 391.

Grundsätze. Die Versuchsphase ist zudem zeitlich zu begrenzen. Die zeitliche Bemessung hat ihrerseits verhältnismässig zu sein und orientiert sich an der Zeitspanne, die nötig ist, um die sachdienlichen Erfahrungswerte zu sammeln und eingehend auszuwerten¹⁵⁷.

Die von Lehre und Rechtsprechung geforderten Kriterien für die Zulässigkeit einer Versuchsphase treffen bezogen auf die Einführung der strategischen Schwerpunktregionen bei der Zulassung zu. Es herrscht eine ähnliche rechtliche Ausgangslage wie bei der Einführung des *Master of International Management* MIM (1999), wo sich der Universitätsrat ebenfalls, gestützt auf ein Gutachten¹⁵⁸, mit einem Grundsatzbeschluss für die vorläufige Einführung des MIM entschieden hat¹⁵⁹. Wie im vorliegenden Gutachten im Kapitel 5.2 dargetan, bedarf die definitive Bildung von strategischen Schwerpunktregionen im Zulassungsverfahren die Einführung von bestimmten Kontingenten für Studienbewerberinnen und -bewerber aus diesen Regionen. Die damit verbundenen besonderen Förderungsmassnahmen und die "privilegierte Zulassung" muss im Universitätsgesetz abgestützt werden. Für die Experimentierphase ist die Regelung auf tieferer Normstufe zulässig und angebracht. Konkret bedeutet dies, dass der Universitätsrat als ermächtigt betrachtet werden kann, diese Regelung zu erlassen. Dafür stehen ihm folgende Alternativen zur Verfügung:

- Regelung der Pilotphase im Rahmen einer Revision des Universitätsstatuts, gestützt auf Art. 9 lit. a Universitätsgesetz, allenfalls ergänzt durch einen Grundsatzbeschluss und der Änderung des Zulassungsreglements (mit der konkreten Umschreibung des besonderen Zulassungsverfahrens);
- Regelung der Pilotphase direkt im Rahmen eines zu fällenden Grundsatzbeschlusses, gestützt auf Art. 64 lit. b) und c) des Universitätsstatuts, und ebenfalls ergänzt durch eine analoge Änderung des Zulassungsreglements.

Welches legislative Vorgehen der Universitätsrat wählt ist primär eine politische Frage. Eine Änderung des Universitätsstatuts müsste von der Regierung des Kantons St. Gallen genehmigt werden. Die grundsätzliche Verankerung der internationalen Ausrichtung der Universität und des Zieles einer Erhöhung des Studierendenanteils aus nicht-deutschsprachigen Ländern verleiht der Internationalisierungsstrategie der HSG einen definitiveren Charakter (wiewohl selbstverständlich diese Regelung jederzeit revidierbar ist), während die Regelung nur im Rahmen eines Grundsatzbeschluss den vorläufigen Charakter dieser Strategie und des "Variety Management Konzeptes" stärker in den Vordergrund stellt. Im Übrigen finden die Darlegungen des Gutachtens zum Diskriminierungs- und Willkürverbot auch im Rahmen der Experimentierphase volle Anwendung.

¹⁵⁷ Zur Zulässigkeit eines "Experimentierens" auf Verordnungsstufe im Hinblick auf die spätere ordentliche Gesetzgebung, vgl. MÜLLER, Möglichkeiten und Grenzen der Rechtsetzungsbefugnisse; MADER, Experimentelle Gesetzgebung, S. 212; MASTRONARDI, New Public Management und Staatsordnung, S. 68.

¹⁵⁸ EHRENZELLER, BERNHARD, Kurzgutachten zu Fragen der Zulässigkeit der Einführung eines "Master of International Management" (MIM HSG) vom 18.05.1998.

¹⁵⁹ Beschluss des Universitätsrates, Sitzung UniRat 259 vom 19./20.08.1998.

6. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die vorangegangenen Ausführungen haben aus unterschiedlichen Perspektiven gezeigt, dass die HSG schon mitten in einem **Prozess der Neuausrichtung** steckt, **welcher bisher noch keine rechtliche Grundlage** hat. Die Universität soll künftig ein internationales Profil und internationale Ausstrahlung haben, so dass sie sich langfristig in den transnationalen Bildungsmärkten und bei verstärkter Wettbewerbsorientierung behaupten kann. Eine solche **Neuausrichtung auf die internationale Dimension** der Universität, welche die Basis des Selbstverständnisses und des Lehrauftrags der HSG betrifft, benötigt eine **Verankerung im Universitätsgesetz (UniG SG)**, welches durch eine breite demokratische Unterstützung getragen wird. Auch im Hinblick auf die GATS-Verpflichtungen ist eine solche Absicherung auf Gesetzesebene wünschenswert, denn damit werden die auch von der EDK als notwendig erachteten Kriterien einer öffentlichen Bildungsdienstleistung, für die englischsprachigen und internationalisierten Ausbildungsangebote der HSG, erfüllt. Dies wird ggf. bei der Finanzierung der staatlichen Bildungsdienstleistung relevant, aber auch in Bezug auf die Zulassungsregelungen, bei denen dann weiterhin zwischen In- und Ausländern unterschieden werden darf.

Eine gesetzliche Verankerung der Internationalisierung der HSG würde ausserdem die Begründung der angestrebten Zweisprachigkeit der Hochschule und die geplante Durchmischung der Studierendenschaft mittels des neuen Zulassungsverfahrens für ausländische Studienbewerber stärken. Da die englischsprachigen Fächer jedoch erst ab dem zweiten Bachelorjahr und dann graduell zunehmend in die Studienpläne eingeflochten werden sollen, ist eine **Regelung über die Unterrichtssprachen der HSG im Universitätsstatut (UniSt SG) ausreichend**. In Bezug auf die Zulassungsregelungen ist eine **grundlegende Bestimmung zum Variety Management oder zumindest eine Delegationsnorm im Gesetz** langfristig unabdingbar, da die Rechtsstellung der ausländischen Studienbewerber direkt davon bestimmt wird. Zur Implementierung des **Pilotprojekts** ist dies allerdings noch nicht notwendig, da dieses zeitlich beschränkt ist und dazu dient, Erfahrungen mit dem neuen Modell zu sammeln. Der **Universitätsrat** ist in diesem Zusammenhang ermächtigt, das Pilotprojekt durch eine **Änderung des Universitätsstatuts (UniSt SG) oder durch einen Grundsatzbeschluss** einzuführen. Die **Detailregelungen** können bei beiden Varianten in **Reglementen** festgelegt werden. Die Evaluation dieses Pilotprojekts soll daraufhin wichtige Inputs für die konkrete Ausgestaltung der Zulassungsregelungen geben, so dass die Ziele des Variety Managements und letztlich der Internationalisierung der HSG optimal umgesetzt werden können.

Abschliessend soll nochmals herausgestrichen werden, dass die Internationalisierungsmassnahmen eng miteinander verzahnt sind und unkoordinierte Einzelmassnahmen wenig Wirkung erzielen, wie dies durch die Überlegungen zu den englischsprachigen Lehrveranstaltungen und zum geplanten Zulassungsverfahren für ausländische Studienkandidaten ersichtlich wurde. Eine gesetzliche Verankerung der Grundzüge der Internationalisierung der HSG dient letztlich also auch dazu, eine Orientierungshilfe zu schaffen, an der die einzelnen Massnahmen ausgerichtet werden können, so dass die Positionierung der HSG im sich wandelnden Umfeld insgesamt erfolgreich ist.

7. Literaturverzeichnis

AMMON, ULRICH:

Ist Deutsch noch internationale Wissenschaftssprache? Englisch auch für die Lehre an den deutschsprachigen Hochschulen, Berlin / New York 1998 (Zit. Internationale Wissenschaftssprache)

AUBERT, JEAN-FRANÇOIS / MAHON, PASCAL:

Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zürich / Basel / Genf 2003 (Zit. Auteur, Commentaire Cst., Art. Cst.)

AUER, ANDREAS / MALINVERNI, GIORGIO / HOTTELLIER, MICHEL:

Droit constitutionnel suisse, Vol. II, Les droits fondamentaux, Bern 2006 (Zit. Droit constitutionnel suisse)

BAUMANN, MAX:

Die Amtssprachen des Bundes sind Deutsch, Französisch, Italienisch und Englisch, SJZ 2005/101, S. 34-38 (Zit. Amtssprachen des Bundes)

BIAGGINI, GIOVANNI:

Sprachenfreiheit und Territorialitätsprinzip, recht 1997/3, S. 112-124 (Zit. Sprachenfreiheit - Territorialitätsprinzip)

BODE, STEPHANIE:

Europarechtliche Gleichbehandlungsansprüche Studierender und ihre Auswirkungen in den Mitgliedstaaten, Zur Reichweite des Diskriminierungsverbots im Hochschulbereich unter besonderer Berücksichtigung der Unionsbürgerschaft, Baden-Baden 2005 (Zit. Gleichbehandlungsansprüche Studierender)

BREININGER-KAUFMANN, CHRISTINE:

Akademische Freiheit in Zeiten der Globalisierung – Liberalisierung und Studienreform als neue Herausforderung für die Wissenschaftsfreiheit, ZSR 2004 I, S. 307-341 (Zit. Akademische Freiheit und Globalisierung)

COTTIER, THOMAS / BREININGER-KAUFMANN, CHRISTINE / KENNETT, MAXINE:

Liberalisation of Higher Education Services in Switzerland: The impact of the General Agreement on Trade in Services (GATS), in: Bundesamt für Bildung und Wissenschaft BBW, Die Auswirkungen des GATS auf das Bildungssystem Schweiz, Bern 2003 (Zit. Liberalisation of Higher Education)

CRYSTAL, DAVID:

English as a global language, Cambridge 1997 (Zit. English global language)

DROLSHAMMER, JENS / VOGT, NEDIM PETER:

English as the Language of Law? An Essay on the Legal Lingua Franca of a Shrinking World, Zürich 2003 (Zit. English as Language of Law?)

EHRENZELLER, BERNHARD / MASTRONARDI, PHILIPPE / SCHWEIZER, RAINER J. / VALLENDER, KLAUS A.

(HRSG):

Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, St. Gallen 2002 (Zit. Autor, St. Galler Kommentar zu Art.)

FROMENT, ERIC:

The evolving vision and focus of the Bologna process, in: EUA Bologna Handbook, Making Bologna Work, Berlin 2006 (Zit. Vision and focus of Bologna)

GÄCHTER, THOMAS:

Rechtsmissbrauch im öffentlichen Recht, Zürich / Basel / Genf 2005 (Zit. Rechtsmissbrauch)

GUCKELBERGER, ANNETTE:

Das Sprachenrecht in der Schweiz, ZBl 2005/12, Vol. 106, S. 609-633

HANGARTNER, YVO:

Diskriminierung – ein neuer verfassungsrechtlicher Begriff, ZSR 2003 I, S.97-122 (Zit. Diskriminierung)

HÄFELIN, ULRICH / HALLER, WALTER:

Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. Aufl., Zürich 2005

HÄFELIN, ULRICH / MÜLLER, GEORG:

Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Zürich 2002

KÄGI-DIENER, REGULA:

Sprachenordnung vor neuen Herausforderungen, AJP/PJA 1995/4, S. 443-454 (Zit. Sprachenordnung vor Herausforderungen)

KÄGI-DIENER, REGULA:

Die Kompetenzen von Bund und Kantonen im Sprachenrecht, ZBl 2001/10, Vol. 102, S. 505-519 (Zit. Kompetenzen im Sprachenrecht)

KRAFFT, MATHIAS-CHARLES:

Geltungsbereich der von der Schweiz im Rahmen des GATS eingegangenen Verpflichtungen auf das schweizerische Bildungssystem, in: Bundesamt für Bildung und Wissenschaft BBW, Die Auswirkungen des GATS auf das Bildungssystem Schweiz, Bern 2003 (Zit. Geltungsbereich GATS)

LANGENER, MICHAEL:

Zweisprachiges Studium an der Universität Freiburg, Babylonia, 1997/4, S. 19-24

LESZCZENSKY, MICHAEL:

Globalisierung und Europäisierung im Hochschulbereich, in: LESZCZENSKY, MICHAEL / WOLTER, ANDRÄ, Der Bologna-Prozess im Spiegel der HIS-Hochschulforschung, Kurzinformation HIS, A6/2005, S. 61-68. (Zit. Globalisierung / Europäisierung)

MADER, LUZIUS:

Experimentelle Gesetzgebung, in: DIETER, GRIMM / MAIHOFFER, WERNER, Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik: Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Bd. 13, Opladen 1988

MAIWORM, FRIEDHELM / WÄCHTER, BERND:

Englisch-Language-Taught Degree Programmes in European Higher Education, Trends and Success Factors, Bonn 2002 (Zit. ELTDPs)

MANTZ, YORKE:

Employability in Higher Education, in: EUA Bologna Handbook, Making Bologna Work, Berlin 2006

MASTRONARDI, PHILIPPE:

New Public Management im Kontext unserer Staatsordnung, in: MASTRONARDI, PHILIPPE / SCHEDLER, KUNO (Hrsg.), New Public Management in Staat und Recht: Ein Diskurs, Bern 1998 (Zit. New Public Management und Staatsordnung)

MÜLLER, GEORG:

Möglichkeiten und Grenzen der Verteilung der Rechtsetzungsbefugnisse im demokratischen Rechtsstaat, ZBl 1998/9, S. 1-23 (Zit. Möglichkeiten und Grenzen der Rechtsetzungsbefugnisse)

MÜLLER, JÖRG PAUL:

Die Diskriminierungsverbote nach Art. 8 Abs. 2 der neuen Bundesverfassung, in: ZIMMERLI, ULRICH, Die neue Bundesverfassung, Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft, Bern 2000 (Zit. Diskriminierungsverbote nBV)

PLOTKE, HERBERT:

Schweizerisches Schulrecht, 2. Aufl., Bern 2003

RHINOW, RENÉ:

Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, Basel 2003 (Zit. Grundzüge Verfassungsrechts)

RICHTER, DAGMAR:

Sprachenordnung und Minderheitenschutz im schweizerischen Bundesstaat, Relativität des Sprachenrechts und Sicherung des Sprachenfriedens, Berlin / Heidelberg / New York 2005 (Zit. Sprachenordnung und Minderheitenschutz)

RIEDER, ANDREAS:

Form oder Effekt? Art. 8 Abs. 2 BV und die ungleichen Auswirkungen staatlichen Handelns, Bern 2003 (Zit. Form oder Effekt? Art. 8 Abs. 2 B)

SALADIN, PETER / AUBERT, MARTIN:

Zulassungsbeschränkungen an schweizerischen Hochschulen, in: PLOTKE, HERBERT, Strukturen des schweizerischen Bildungswesen, Beiheft zur ZSR, 1994/17, S. 153-214 (Zit. Zulassungsbeschränkungen an CH-Hochschulen)

SCOTT, PETER:

The External face of the Bologna Process: The European Higher Education Area in a global context, in: EUA Bologna Handbook, Making Bologna Work, Berlin 2006 (Zit. The European Higher Education Area in a global context)

SCHNITZER, KLAUS:

Von Bologna nach Bergen, in: LESZCZENSKY, MICHAEL / WOLTER, ANDRÄ, Der Bologna-Prozess im Spiegel der HIS-Hochschulforschung, Kurzinformation HIS, A6/2005, S. 1-9 (Zit. Bologna - Bergen)

SCHWEIZER, RAINER:

Sprache als Kultur- und Rechtsgut, in: HUFEN, FRIEDHELM (Hrsg.), Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Frankfurt am Main vom 5. bis 8. Oktober 2005, Berlin 2006, S. 346-380

TEICHLER, ULRICH:

The changing debate on internationalisation of higher education, Higher Education, 2004/48, S. 5-26 (Zit. Internationalisation higher education)

TSCHANNEN, PIERRE:

Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 2004 (Zit. Staatsrecht Eidgenossenschaft)

TSCHANNEN, PIERRE / ZIMMERLI, ULRICH:

Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005

VAN DER WENDE, MARIJK:

Internationalising the Curriculum in Higher Education, in: OECD DOCUMENTS, Internationalisation of Higher Education, 1996 (Zit. Internationalising the Curriculum)

VAN DER WENDE, MARIJK:

The International Dimension in National Higher Education Policies: what has changed in Europe in the last five years?, European Journal of Education, 2001/36, 4, 431-441 (Zit. International Dimension Higher Education)

WAGNER-PFEIFER, BEATRICE:

Staatlicher Bildungsauftrag und staatliches Bildungsmonopol, ZBl 1998/6, Vol. 99, S. 249-271 (Zit. Bildungsauftrag und Bildungsmonopol)

WATTS, RICHARD J. / MURRAY, HEATHER (HRSG.):

Die fünfte Landessprache? Englisch in der Schweiz, Bern 2001 (Zit. Landessprache Englisch?)

WEBER-DÜRLER, BEATRICE:

§ 41 Rechtsgleichheit, in: THÜRER / AUBERT, JEAN-FRANÇOIS / MÜLLER, JÖRG PAUL, Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 657-675 (Zit. Rechtsgleichheit)

WEINGRUBER, BARBARA:

National Higher Education Systems and the Bologna Process, in: EUA Bologna Handbook, Making Bologna Work, Berlin 2006 (Zit. National Higher Education and Bologna)

WITTE, JOHANNA:

Studienexporte als "academic enterprise": Strategien und Modelltypen angelsächsischer Hochschulen, Vortrag, Bonn 09.05.2001 (Zit. Studienexporte)

WTO SECRETARIAT:

Guide to the GATS, An Overview of Issues for Further Liberalization of Trade in Services, London / The Haag / Boston 2001 (Zit. Guide to the GATS)

WYSS, MARTIN PHILIPP:

Das Sprachenrecht der Schweiz nach der Revision von Art. 116 BV, ZSR 1997 I, S.141-177 (Zit. Sprachenrecht der Schweiz)

ZENGER, CHRISTOPH:

Numerus clausus an Hochschulen als Grundrechtsfrage, ZSR 1983, S. 1-65 (Zit. NC als Grundrecht)

Internetquellen:

CRUS: Universitätslandschaft Schweiz: Strategie 2005-2015 (Zit. CRUS Universitätslandschaft 2005-2015)

www.crus.ch/docs/planung/UniLand.pdf (29.03.2006)

CRUS: Verstärkung der universitären Bildung – Erneuerung der Lehre und des Lernens (Zit. Erneuerung der Lehre)

www.crus.ch/docs/planung/plancrus-d.pdf (29.03.2006)

CRUS: Zwischenbericht 2004/05 der CRUS zum Stand der Erneuerung der Lehre an den universitären Hochschulen der Schweiz im Rahmen des Bologna-Prozesses (Zit. Zwischenbericht 2004/05 CRUS)

www.crus.ch/docs/lehre/bologna/schweiz/bericht/Reporting_d_05.doc (27.03.2006)

EDK: GATS; Unterscheidungskriterien zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungen im Bildungsbereich: zustimmende Kenntnisnahme (Zit. Unterscheidungskriterien öffentliche Dienstleistungen)

www.edk.ch/PDF_Downloads/International/GATS_20041029_d.pdf (23.05.2006)

ETH-Rat: Strategische Planung 2004-2007, Lehre und Forschung im ETH-Bereich (Zit. Strategische Planung 2004-2007)

www.ethistory.ethz.ch/rueckblicke/verwaltung/ETHRat/texte/Strategische_Planung_0407D.pdf (13.04.2006)

FULLINWIDER, ROBERT: Affirmative Action, The Stanford Encyclopaedia of Philosophy, Spring 2005 (Zit. Affirmative Action)

<http://plato.stanford.edu/archives/spr2005/entries/affirmative-action> (03.05.2006)

Der Europäische Hochschulraum, Gemeinsame Erklärung der Europäischen Bildungsminister, 19.07.1999 (Zit. Bolognaerklärung 1999)

www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main_doc/990719BOLOGNA_DECLARATION.pdf
(27.03.2006)

Towards the European Higher Education Area, Communiqué of the Conference of Ministers responsible for Higher Education, 19.05.2001 (Zit. Communiqué Prag 2001)

http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/Prague_communicuTheta.pdf#search=%22Communiqu%C3%A9%20Prag%22 (04.08.2006)

Realising the European Higher Education Area, Communiqué of the Conference of Ministers responsible for Higher Education, 19.09.2003 (Zit. Communiqué Berlin 2003)

www.crus.ch/docs/lehre/bologna/europa/umwas/030919%20Berlin%20Communique1.pdf
(27.03.2006)

Der europäische Hochschulraum – die Ziele verwirklichen, Communiqué der Konferenz der für die Hochschulen zuständigen europäischen Ministerinnen und Minister, 19./20.05.2005 (Zit. Communiqué Bergen 2005)

www.ects.ch/docs/lehre/bologna/europa/berichte/Bergen_d.pdf (27.03.2006)

SPORN, BARBARA / AEBERLI, CHRISTIAN: Hochschule Schweiz. Ein Vorschlag zur Profilierung im internationalen Umfeld, 2004 (Zit. Hochschule Schweiz)

<http://www.avenir-suisse.ch/download.php?id=1384> (27.06.2006)

SUK: Kommentar zu den Bologna-Richtlinien zuhanden der Universitätskantone, des Kantons Luzern und des Bundes, Schweizerische Universitätskonferenz, 04.12.2003 (Zit. Bologna-Richtlinien)

www.cus.ch/wDeutsch/publikationen/richtlinien/Kommentar_deutsch.pdf (27.03.2006)

Materialien:

BUNDESRAT:

Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie in den Jahren 2004-2007 vom 29.10.2002, 02.089 (Zit. BFT-Botschaft 2004-2007)

BUNDESRAT:

Botschaft zur Genehmigung der GATT/WTO Übereinkommen (Uruguay-Runde) (GATT-Botschaft 1) vom 19.09.1994, 94.079 (Zit. Botschaft Uruguay-Runde)

STÄNDERAT:

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung vom 20.01.1998, Separatdruck (Zit. Amtliches Bulletin)

8. Anhang zum Gutachten

8.1 Beschlüsse des Universitätsrats vom 20. September 2006 (Änderungen grau hinterlegt)

Universitätsstatut

Unterrichtssprache

Art. 9bis

1. Die Unterrichtssprache ist deutsch. In einzelnen Lehrveranstaltungen und Lehrgängen kann der Unterricht gemäss Lehrplan ab dem fünften Semester in einer anderen Landessprache oder, soweit in einem Fachbereich in Lehre und Forschung üblich, in Englisch durchgeführt werden.

Zulassungsreglement

Studierende aus strategischen Schwerpunktregionen

Art. 11bis

Für Studierende aus strategischen Schwerpunktregionen kann das Rektorat im Rahmen der zulässigen Ausländerquote besondere Kontingente festlegen.

III. Zulassungsprüfung für ausländische Studienbewerber und -bewerberinnen

1. Struktur der Prüfung

Zusammensetzung

Art. 12

Die Zulassungsprüfung für ausländische Studienbewerber und -bewerberinnen nach Art. 6 lit.b besteht aus einem Test, welcher grundlegende kognitive Fähigkeiten misst, und einem Interview.

Test

a) Grundsatz

Art. 13

Der Test dauert zwischen drei und vier Stunden.

An Studienbewerber und -bewerberinnen, die nicht-deutscher Muttersprache sind und die Reifeprüfung nicht in deutscher Sprache abgelegt haben, können tiefere Anforderungen gestellt werden.

b) Ergebnis

Art. 14

Aufgrund des Testergebnisses wird entschieden, wer

- a) definitiv zum Studium zugelassen wird;
- b) definitiv nicht zum Studium zugelassen wird;
- c) zum Interview zugelassen wird.

Von Bewerberinnen und Bewerbern nicht-deutscher Muttersprache ist zudem der Nachweis genügender Deutschkenntnisse zu erbringen.

Interview**Art. 15**

Zum Interview werden jene Bewerberinnen und Bewerber zugelassen, deren Testergebnis knapp über oder unter der geforderten Punktzahl liegt. Die Anzahl der geführten Interviews beträgt 20 bis 30 Prozent der für ausländische Studierende zur Verfügung stehenden Studienplätze.

Das Interview dauert zwischen zwanzig und dreissig Minuten und wird von einem Mitglied des Lehrkörpers geführt.

Es soll der Bewerberin oder dem Bewerber insbesondere die Möglichkeit geben, persönliche Interessen und die Motivation für ein Studium an der Universität St. Gallen zu begründen.

Schriftliche Arbeit**Art. 15bis**

1. Für Studienbewerber und -bewerberinnen aus nicht deutschsprachigen Ländern, insbesondere aus den strategischen Schwerpunktregionen, kann bei knapp über oder unter den geforderten Punktzahlen liegenden Testergebnissen anstelle eines Interviews eine schriftliche Arbeit vorgesehen werden. Die schriftliche Arbeit hat dem kulturellen Kontext der Bewerber Rechnung zu tragen.
2. Studienbewerber und -bewerberinnen, deren schriftliche Arbeit die Gleichwertigkeit der geforderten Studierfähigkeit belegt, können zugelassen werden, sofern die Gesamtzahl der Studierenden aus diesen Gebieten unter den gemäss Art. 11bis festgelegten Kontingenten liegt.