



BKAD/Entwurf vom 27.10.2026

Erläuternder Bericht 2026-DFAC-3

27. Oktober 2026

Vorentwurf des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Universität (UniG)

Hiermit unterbreiten wir Ihnen den Vorentwurf des Gesetzes zur Änderung des Universitätsgesetzes vom 19. November 1997 (UniG – SGF 431.0.1) zusammen mit dem erläuternden Bericht zur Stellungnahme. Dieser Gesetzesvorentwurf geht zum einen auf einen Antrag des Senats bezüglich der Repräsentativität der Körperschaften in der Plenarversammlung und der Modalitäten des Wahlverfahrens für das Rektorat ein und zum anderen auf verschiedene Anpassungsbedürfnisse, die vom Staatsrat bzw. von der Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten (BKAD) festgestellt wurden.

Inhalt

1	Hintergrund und Notwendigkeit des Projekts	2
2	Vorbereitungsarbeiten	2
2.1	Arbeiten der BKAD	2
2.2	Interne Vernehmlassungen an der Unifr	2
3	Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen	3
4	Finanzielle und personelle Auswirkungen	10
5	Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden	10
6	Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung	10
7	Übereinstimmung mit Bundesrecht und Kantonsverfassung sowie Euro-Kompatibilität des Projekts	11
8	Unterstellung unter das Gesetzes- oder das Finanzreferendum	11

1 Hintergrund und Notwendigkeit des Projekts

Die vorliegende Revision des Gesetzes vom 19. November 1997 über die Universität (UniG) wurde infolge eines Antrags des Senats der Universität Freiburg (Unifr) eingeleitet, der sich insbesondere auf die Repräsentativität der verschiedenen Körperschaften innerhalb der Plenarversammlung bezog. Diese ist dafür zuständig, dem Senat der Universität einen Vorschlag für die Ernennung der Rektorin oder des Rektors zu unterbreiten (Art. 39).

Der Staatsrat hat diese Gelegenheit genutzt, um weitere gesetzliche Bestimmungen zu überarbeiten und damit auf verschiedene Bedürfnisse einzugehen, die von der Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten (BKAD) festgestellt wurden. Obschon die letzte Revision des UniG erst im Jahr 2023 erfolgte, war es damals nicht der richtige Zeitpunkt für weitere Änderungen, da die Überarbeitung vor allem die institutionelle Zusammenführung der Lehrpersonenausbildung innerhalb eines engen Zeitrahmens betraf. Bei der vorliegenden Revision geht es insbesondere darum, die jüngsten Änderungen des kantonalen Rechts und des übergeordneten Rechts zu berücksichtigen, den normativen Rahmen im Hinblick auf den föderalen und interkantonalen Kontext zu aktualisieren, die Steuerungs- und Governance-Instrumente anzupassen sowie bestimmte Rechtsbegriffe zu klären und einige technische Einzelheiten zu präzisieren.

2 Vorbereitungsarbeiten

2.1 Arbeiten der BKAD

Die Arbeiten wurden von der BKAD unter der operativen Leitung des Amts für Universitätsfragen (UFA) durchgeführt. Sie umfassten insbesondere einen Vergleich mit den rechtlichen Rahmenbedingungen anderer Schweizer Universitäten («interkantonales Benchmarking») und die Verfolgung der Geschäfte des obersten hochschulpolitischen Organs, der Schweizerischen Hochschulkonferenz (SHK). Darüber hinaus führte das UFA eine gründliche Prüfung des UniG durch, um mögliche Unstimmigkeiten oder Bestimmungen zu ermitteln, die nicht mehr zeitgemäss sind. Zudem ermöglichte eine Koordinationsgruppe zwischen der BKAD und der Unifr, zum Antrag des Senats und zu den von der BKAD identifizierten Änderungen gemeinsame Überlegungen anzustellen und vorläufige Analysen durchzuführen.

2.2 Interne Vernehmlassungen an der Unifr

Im Herbst 2025 führte das Rektorat eine erste interne Vernehmlassung an der Unifr durch, in deren Rahmen sich die verschiedenen Körperschaften (Professorinnen und Professoren, Mittelbau, Studierende, administratives und technisches Personal) und die betroffenen Einheiten konkret zu den vom Senat vorgeschlagenen Änderungen (Art. 34 und 39 UniG) äussern konnten. Die Ergebnisse dieser internen Vernehmlassung wurden vom Rektorat ausgewertet, der BKAD zur Kenntnis gebracht und in der Koordinationsgruppe erörtert. Das Rektorat und die BKAD organisierten anschliessend im Mai und Juni 2026 gemeinsam ein zweites internes Vernehmlassungsverfahren an der Unifr zu allen Änderungen, die in dieser Revision enthalten sind. Mit dieser Vorgehensweise konnte die BKAD kritische Stellungnahmen im Vorfeld einholen und so einen konstruktiven und partizipativen Prozess für die Ausarbeitung der gesetzlichen Änderungen für die Institution und die Universitätsgemeinschaft fördern.

Die wichtigsten Punkte, die bei der zweiten internen Vernehmlassung angesprochen wurden, betrafen die Zusammensetzung der Plenarversammlung (Art. 39), die Nebenbeschäftigung der Mitarbeitenden der Unifr (Art. 15) und die Wissenssicherheit (Art. 7a). Die BKAD hat die kritischen Stellungnahmen, die im Rahmen der internen Konsultationen geäussert wurden, berücksichtigt und bestimmte Vorschläge für Gesetzesänderungen entsprechend angepasst oder ergänzt.

3 Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 2 Abs. 1^{bis}: Erfüllung des Auftrags der Universität (neu)

Die gesetzliche Verankerung des Grundsatzes der wissenschaftlichen Redlichkeit erfolgt insbesondere im Rahmen der Schaffung des Schweizerischen Kompetenzzentrums für wissenschaftliche Integrität (KWIS) durch die SHK. Die Aufnahme des Begriffs der wissenschaftlichen Redlichkeit in diesen neuen Absatz (1a) trägt dazu bei, das Vertrauen der politischen Akteurinnen und Akteure und der Zivilgesellschaft in die akademische Welt zu stärken, und legt damit interne Richtlinien für das berufliche und persönliche Verhalten fest. Unter Redlichkeit ist sowohl die wissenschaftliche und berufliche Redlichkeit als auch die persönliche und moralische Redlichkeit zu verstehen. Die Formulierung der Bestimmung bleibt jedoch flexibel, da die Unifr im Rahmen ihrer Autonomie mittels ihrer Statuten eigene Regeln festlegt.

Art. 7a: Wissenssicherheit (neu)

Obwohl die Wissenssicherheit (Knowledge Security) auf nationaler und internationaler Ebene zu einem wichtigen strategischen Thema geworden ist, verfügt die Unifr über keine ausdrückliche Rechtsgrundlage in diesem Bereich. Was bedeutet Wissenssicherheit? «Generell umfasst Knowledge Security die Verhinderung von unerwünschtem Transfer von sensiblen Informationen, Know-how und Technologie, die Eindämmung ausländischer Einmischung in Forschung und Lehre sowie die Minderung von Abhängigkeiten, die die nationale Sicherheit und die Wettbewerbsfähigkeit gefährden könnten. Auch ethische Anliegen sind ein wichtiger Aspekt. Ziel der *Knowledge Security* ist, wissenschaftliche Werte zu schützen, die internationale Zusammenarbeit ethisch und sicher zu gestalten sowie nationale Interessen und Werte zu wahren»¹. Diese Definition umfasst somit mehrere kritische Sicherheitsaspekte: institutionelle, informationsbezogene, personelle, technologische und kollaborative Aspekte. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Wissenssicherheit dazu beitragen soll, wissenschaftliche Exzellenz und Innovation zu bewahren, das Vertrauen der Hochschulakteurinnen und -akteure in ihre internationalen Partnerschaften zu stärken und die nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Hochschulen zu sichern.

Absatz 1 ermöglicht es der Unifr, in begründeten Fällen die Zulassung von Studierenden zu verweigern oder diese auszuschliessen (Bst. a) und die Einstellung von Mitarbeitenden abzulehnen oder deren Arbeitsverhältnisse zu beenden (Bst. b), wenn diese die Wissenssicherheit gefährden würden. Die Unifr muss ihren Entscheid begründen, wobei folgende Gründe in Frage kommen: ein Verstoß oder ein begründeter Verdacht auf einen Verstoß gegen bundesrechtliche Regelungen (derzeit: Embargogesetz [EmbG], Kriegsmaterialgesetz [KMG], Güterkontrollgesetz [GKG]); der begründete Verdacht, dass das Studium zum Zweck des Diebstahls oder der unerwünschten Weitergabe von Wissen und Technologien missbraucht wird; der Schutz der Sicherheit der Mitglieder der Universitätsgemeinschaft; die begründete Befürchtung, dass die Finanzierung eine Abhängigkeit auslöst, die mit der akademischen Freiheit unvereinbar ist.

Gemäss Absatz 2 achtet die Universität auf die Wissenssicherheit, wenn sie internationale Kooperationsvereinbarungen abschliesst. Dazu gehören unter anderem internationale Forschungspartnerschaften, Joint Ventures und Kooperationsprojekte.

In Absatz 3 wird daran erinnert, dass Entscheidungen verhältnismässig sein müssen, d. h. dass Sicherheitsmassnahmen den tatsächlichen Risiken angemessen sein müssen, keine unangemessenen Einschränkungen der legitimen Forschungsaktivitäten darstellen und die akademische Freiheit nicht gefährden dürfen.

¹ Die hier verwendete Definition stammt aus «Knowledge Security: Risiken in der Wissenschaft» von Leo Eigner in CSS Analysen zur Sicherheitspolitik, Nr. 338, März 2024, hrsg. vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. (Im Bericht vom 15. September 2025 *Knowledge Security in Switzerland: A Strategic Framework for Higher Education Institutions and Authorities*, der von der vom Hochschulrat der SHK beauftragten Arbeitsgruppe von swissuniversities erarbeitet wurde, steht die englische Definition.)

Die Unifr hat bereits ein Compliance Office eingerichtet, das über das erforderliche Fachwissen und die notwendigen Kompetenzen verfügt, um Situationen im Zusammenhang mit der Wissenssicherheit zu bewerten. Bei Bedarf kann das Compliance Office die Unterstützung des nationalen Kontaktpunkts in Anspruch nehmen.

Art. 9 Abs. 7 und Abs. 8: Finanzierung – Zielvereinbarung und Globalbudget (geändert)

Damit die Zielvereinbarung als echtes Steuerungsinstrument mit tatsächlicher Wirkung auf die Entwicklung der Institution genutzt werden kann, sollte in Absatz 7 ein Beurteilungsschritt eingeführt werden, der auf den zwischen der Unifr und der BKAD ausgehandelten Kriterien und Indikatoren zur Messung der Zielerreichung beruht.

Mit der Einführung von Absatz 8 wird klar, weshalb die Möglichkeit geschaffen wurde, die Ergebnisse der Beurteilung bei der Ausarbeitung einer neuen Zielvereinbarung zu berücksichtigen: Auf der Grundlage der Erklärungen beider Partner können die Ziele und die damit verbundenen Beträge von Zeitraum zu Zeitraum angepasst werden. Zu beachten ist, dass durch dieses Vorgehen beide Partner gleichermassen in die Verantwortung genommen werden: Nicht nur die Unifr ist verpflichtet, die Ziele zu erreichen, sondern auch der Staat muss der Unifr die dafür vorgesehenen Mittel zur Verfügung stellen, damit sie ihre Aktivitäten mittelfristig zuverlässig planen kann.

Art. 10a^{bis}: Liegenschaften (neu)

Mit Ausnahme von zwei spezifischen Bestimmungen (Art. 9 Abs. 3; Art. 35 Abs. 1 Bst. e), die eigentlich keinen Bezug zueinander haben, widmet sich bisher kein Artikel umfassend der Frage der Universitätsinfrastruktur in ihrer Gesamtheit, wie dies in den meisten anderen Kantonen der Fall ist. Nun wird diese Lücke geschlossen, um die Pflichten und Zuständigkeiten des Staates und der Unifr in diesem Bereich besser festzulegen.

Absatz 1 legt den Grundsatz fest, wonach der Staat der Unifr die von ihr benötigten Liegenschaften rechtzeitig zur Verfügung stellt.

In Absatz 2 umfasst der Betrieb alle Tätigkeiten und Dienstleistungen, die erforderlich sind, damit die Nutzerin ihre Aktivitäten ausüben und eine bauliche Umgebung in einem optimalen Betriebszustand erhalten kann.

Absatz 3 stellt sicher, dass die Unifr den Staat unverzüglich informiert, wenn dessen Rolle als Eigentümer betroffen ist, insbesondere wenn es darum geht, Risiken vorzubeugen und die erforderlichen Massnahmen zu deren Beseitigung zu ergreifen.

Absatz 4 ermöglicht es dem Staatsrat, gegebenenfalls eine Verordnung zu erlassen, um darin die Einzelheiten, insbesondere hinsichtlich der Zuständigkeiten, zu regeln.

Art. 10b Abs. 3: Gebühren (geändert)

Die Empfehlungen des Hochschulrats vom 18. Dezember 2020 für die Erhebung von Studiengebühren an schweizerischen Hochschulen haben eine schweizweit einheitliche Definition des Begriffs «Bildungsausländer/in» in Bezug auf Studiengebühren geschaffen.

Absatz 3 wird entsprechend dieser gemeinsamen Definition angepasst, wobei der Staatsrat die Definition der Bildungsausländerinnen und Bildungsausländer gemäss den Empfehlungen des Hochschulrats anpassen kann. Diese können rascher geändert werden als ein Gesetz. Es ist zu beachten, dass der Staatsrat die Verordnung über die Einschreibegebühr der Studierenden und der Hörerinnen und Hörer der Universität Freiburg bereits angepasst hat und die von der SHK empfohlene gemeinsame Definition angewendet hat.

Art. 10f: Bearbeitung von Personendaten (neu)

Absatz 1 bildet die formelle gesetzliche Grundlage, die es den mit dem Vollzug dieses Gesetzes betrauten Behörden und Personen ermöglicht, die zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben erforderlichen (besonders schützenswerten) Personendaten nach Artikel 5 des Gesetzes über den Datenschutz (DSchG) zu bearbeiten.

Absatz 2 sieht vor, dass die Statuten der Universität die diesbezüglichen Modalitäten reglementarisch festlegen. Denn die Statuten sind die Ausführungsbestimmungen des UniG und werden vom Staatsrat genehmigt. Die Datenschutzgesetzgebung bleibt vorbehalten.

Art. 11 Abs. 1 und Abs. 3: Gleichstellung (geändert)

Absatz 1 wird umformuliert, um den Entwicklungen im Bereich der Gleichstellung von Frauen und Männern besser Rechnung zu tragen.

Es wird ein Absatz 3 hinzugefügt, um die Achtung der Vielfalt sowie das Verbot jeglicher Form der direkten oder indirekten Diskriminierung aufgrund persönlicher Merkmale, insbesondere Herkunft, Rasse, Geschlecht, Geschlechtsidentität, sexueller Orientierung, Sprache, sozialer Situation, Lebensweise, religiöser, philosophischer oder politischer Überzeugungen sowie Behinderungen, zu verankern. Die Unifr ergreift die erforderlichen Massnahmen, um die tatsächliche Gleichstellung zu fördern.

Art. 11a Abs. 3: Akademische Grade und Titel (aufgehoben)

Aus Gründen der Kohärenz ist es sinnvoll, Absatz 3 in den neu geschaffenen Artikel 11a^{bis} (der sich ausschliesslich mit dem Schutz von Titeln befasst) zu verschieben. Zu beachten ist, dass die Begriffe «Grad» und «Titel» in der Regel synonym verwendet werden.

Art. 11a^{bis}: Titelschutz (neu)

Der Schutz von Bezeichnungen und Titeln im Schweizer Hochschulbereich ist in Artikel 62 des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) geregelt. Die Strafverfolgung obliegt dem Kanton, in dem die Einrichtung ihren Sitz hat (Art. 63 Abs. 2 HFKG). Mangels klarer kantonaler Regelungen kam es in mehreren Kantonen bei Strafverfahren zur Durchsetzung des Schutzes von Bezeichnungen zu Schwierigkeiten. Zudem hat der Vollzugsföderalismus zu kantonalen Unterschieden beim Schutz von Bezeichnungen und Titeln im Hochschulbereich geführt. Dies hatte eine gewisse kantonale Abwanderung zur Folge, d. h. nicht akkreditierte private Institutionen, die in Kantonen mit strengen Vorschriften tätig waren, verlegten ihren Sitz in Kantone, in denen die rechtlichen Rahmenbedingungen flexibler sind oder gar nicht existieren. Um der Ansiedlung nicht akkreditierter Institutionen zuvorzukommen, die sich der Einhaltung der Qualitätsstandards im Hochschulbereich entziehen wollen, hat der Staatsrat bereits die Verordnung über den Bezeichnungs- und Titelschutz im Hochschulbereich (VBTH) erlassen, die am 1. Januar 2026 in Kraft getreten ist. Da es kein Rahmengesetz für alle kantonalen Hochschulen gibt, sollen nun bestimmte Grundprinzipien auf Ebene einer formellen gesetzlichen Grundlage, nämlich im UniG, verankert werden. Diese Änderungen betreffen mehrere Artikel: 11a, 11a^{bis}, 11a^{ter}, 11b und 11b^{bis}.

Das HFKG (Art. 62 Abs. 2) verweist auf den Grundsatz, wonach die den Absolventinnen und Absolventen der Hochschulen verliehenen Titel nach den geltenden Bestimmungen geschützt sind. Das bedeutet, dass der Schutz der Abschlüsse auf kantonalem und interkantonalen Recht beruht, da die Kantone als Hochschulträger dafür zuständig sind. Im Kanton Freiburg sind die Titel der Unifr bereits heute durch das UniG geschützt (Art. 11a Abs. 3, der im Rahmen dieser Revision in Art. 11a^{bis} Abs. 1 verschoben wurde). Allerdings sind nicht alle Titel und Abschlüsse, die von Hochschulen oder anderen Institutionen im Hochschulbereich verliehen werden, geschützt.

So wird der Grundsatz in Absatz 2 in eine formale gesetzliche Grundlage eingebettet. Als akademische Grade und Titel gelten Bachelor-, Master- und Doktoratsabschlüsse sowie Abschlüsse, die nach altem Recht verliehen wurden. Bei den von Hochschulen verliehenen Weiterbildungsabschlüssen handelt es sich um das Certificate of Advanced Studies (CAS), das Diploma of Advanced Studies (DAS), den Master of Advanced Studies (MAS) und deren im Bundesrecht vorgesehene Varianten.

Nach Absatz 3 müssen Institutionen, die geschützte Titel und Abschlüsse verleihen möchten, grundsätzlich akkreditiert sein. Sie dürfen dies jedoch vorläufig tun, aber nur dann, wenn sie in das Akkreditierungsverfahren aufgenommen wurden. Der Grund dafür ist, dass sie akademische Abschlüsse verleihen müssen, um endgültig akkreditiert zu werden.

Absatz 4 präzisiert, dass der Staatsrat durch Verordnung die Ausführungsbestimmungen regelt, namentlich den Schutzperimeter (d. h. die Liste der geschützten Titel und Diplome), die Voraussetzungen für die vorläufige Titelvergabe, die Auswirkungen des Schutzes, die Aufsicht sowie die Fristen zur Einhaltung der Vorschriften.

Art. 11a^{ter}: Bezeichnungsschutz (neu)

Aus der institutionellen Akkreditierung ergibt sich das Bezeichnungsrecht, das die geschützten Bezeichnungen «Universität», «Fachhochschule» und «Pädagogische Hochschule» einschliesslich zusammengesetzter oder davon abgeleiteter Bezeichnungen wie «universitäres Institut» oder «Fachhochschulinstitut» und die Entsprechungen in anderen Sprachen (sei es in einer Landessprache oder in einer anderen Sprache) umfasst (Art. 29 und 62 HFKG). Es steht den Kantonen frei, zusätzliche Regelungen einzuführen oder weitere Bezeichnungen der Akkreditierungspflicht zu unterstellen².

Absatz 1 stellt zwar einen Verweis auf das Bundesrecht dar (Art. 62 Abs. 1 HFKG), wird jedoch angesichts des den Kantonen vom Bundesgesetzgeber eingeräumten Handlungsspielraums als notwendig erachtet und ermöglicht die Einführung der nachfolgenden Bestimmung.

Absatz 2 verankert den Grundsatz, wonach auch andere Bezeichnungen im Hochschulbereich geschützt werden können, in einer formellen gesetzlichen Grundlage. Dadurch wird verhindert, dass das System durch verwirrende Bezeichnungen umgangen wird, die den Eindruck erwecken könnten, es handle sich um eine Institution im Hochschulbereich. Der Staatsrat erlässt die entsprechenden Bestimmungen.

Art. 11b Abs. 1 und Abs. 1^{bis}: Strafbestimmungen (geändert)

Die derzeit in Artikel 11b vorgesehenen Sanktionen beziehen sich ausschliesslich auf das missbräuchliche Führen von Titeln, die ausschliesslich von der Unifr verliehen wurden und durch das geltende UniG geschützt sind. Die neuen Bestimmungen beziehen sich jedoch jeweils auf die missbräuchliche Vergabe aller geschützten Titel und Diplome durch nicht akkreditierte Einrichtungen (Art. 11a^{bis}) und auf die missbräuchliche Verwendung geschützter Bezeichnungen durch nicht akkreditierte Einrichtungen (Art. 11a^{ter}). Daher sollten die entsprechenden Sanktionen geregelt werden, wobei sie von denjenigen im Artikel 11b in seiner derzeitigen Fassung vorgesehenen Sanktionen abzugrenzen sind. Die Überschrift des Artikels wurde in den Plural gesetzt, um der Unterscheidung zwischen den verschiedenen Arten von Sanktionen Rechnung zu tragen.

Absatz 1 entspricht der bisherigen Bestimmung (das missbräuchliche Führen geschützter Titel durch eine Person), allerdings wird darin der Höchstbetrag der Busse (10 000 Franken) gemäss den Vorgaben des Bundesrechts (Art. 106 StGB) präzisiert und die Sanktion auf das missbräuchliche Führen aller geschützten Titel und Diplome ausgeweitet. Die Höhe der Geldstrafe muss abschreckend wirken, da das missbräuchliche Führen eines Titels einen schweren Verstoß darstellt.

Absatz 1^{bis} konzentriert sich hingegen auf die neuen Bestimmungen, die durch diese Revision eingeführt werden (Art. 11a^{bis} und 11a^{ter}). Die Höhe der Geldstrafen, die sich nach dem HFKG (Art. 63 Abs. 1) richtet, muss ausreichend abschreckend sein, damit die (privaten) Hochschulinstitutionen dazu angehalten werden, die gesetzlichen Vorgaben einzuhalten. Was die verantwortlichen Personen der Institution betrifft, so handelt es sich in erster Linie um die Mitglieder der Direktion, aber je nach Rechtsform der Institution können auch andere Personen als verantwortlich für die Institution gelten.

Art. 11b^{bis}: Administrative Sanktion (neu)

Neben den in Artikel 11b Abs. 1^{bis} vorgesehenen strafrechtlichen Sanktionen ermöglicht der vorliegende Absatz 1 der Direktion, eine administrative Sanktion zu verhängen, insbesondere die Einstellung der Ausbildungstätigkeit auf Hochschulstufe.

² Botschaft zum Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich («Botschaft HFKG»), BBJ 2009 4561, S. 4647.

Art. 11d Abs. 2 und Abs. 3: Dienstverhältnis des Personals (geändert)

Angesichts der gesetzlichen Verankerung eines Reglements des Rektorats über die Nebenbeschäftigung des Personals (vgl. Erläuterungen weiter unten zu Artikel 15) wird Artikel 11d Abs. 2 um Buchstabe d ergänzt, um klarzustellen, dass das Rektorat die Zuständigkeiten des Staatsrats im Bereich der Nebenbeschäftigung des Personals wahrnimmt.

Absatz 3 wird umformuliert, damit die Unifr selbst entscheiden kann, ob sie weitere Reglemente – zusätzlich zum Reglement über die Nebenbeschäftigung, das sie zu erarbeiten hat (Art. 15 Abs. 1^{bis}) – erlassen will oder nicht.

Art. 15b Abs. 1 und Abs. 1^{bis}: Nebenbeschäftigung (geändert)

Die Mitarbeitenden der Unifr üben regelmässig neben ihrer Haupttätigkeit noch weitere Tätigkeiten aus. Wenn die Nebentätigkeiten in den wissenschaftlichen Kompetenzbereich der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters fallen, können sie dazu beitragen, dass die wissenschaftlichen Kenntnisse der oder des Mitarbeitenden angewendet und vertieft werden, was wiederum die Lehre und die Forschung bereichert und zur Ausstrahlung der Unifr beiträgt. Eine solche Nebenbeschäftigung darf jedoch die Haupttätigkeit der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters der Unifr nicht beeinträchtigen. Aus diesem Grund wurde 1997 diese Bestimmung eingeführt, um die Personalgesetzgebung zu präzisieren. Inzwischen haben die verstärkte Konkurrenz zwischen den Hochschulen bei der Einführung des HFKG im Jahr 2015, der jüngste Wandel der Schweizer Hochschullandschaft sowie die Entwicklung der beruflichen Praxis bestimmte Wettbewerbslogiken und die Arbeitsverhältnisse verändert.

So wird Absatz 1 entsprechend geändert, um auch Teilzeitbeschäftigte in den Kreis der Mitarbeitenden aufzunehmen, die für eine Nebenbeschäftigung die schriftliche Genehmigung des Rektorats einholen müssen. Zudem wird die Bestimmung neu formuliert, wobei der Wortlaut aus Artikel 67 des Gesetzes über das Staatspersonal (StPG) übernommen wird; gleichzeitig wird präzisiert, dass das Rektorat Nebentätigkeiten ablehnen kann, die zu einem Konflikt mit den Interessen der Unifr führen. Wie oben bereits erwähnt, geht es nicht darum, alle Nebentätigkeiten zu verbieten – zumal diese für die Unifr von Vorteil sein können (z. B. Lehraufträge an anderen Hochschulen, interuniversitäre Kooperationen usw.) –, sondern darum, dem Rektorat ein geeignetes Steuerungsinstrument an die Hand zu geben, um die Vereinbarkeit zwischen der Haupt- und Nebenbeschäftigung der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters bestmöglich zu beurteilen.

Nach dem neu eingefügten Absatz 1^{bis} erlässt das Rektorat ein Reglement über die Nebenbeschäftigung des Personals. Aufgrund seiner Bedeutung ist dieses Reglement dem Staatsrat zur Genehmigung vorzulegen (Art. 29 Abs. 1 Bst. b UniG). Darüber hinaus trägt diese neue Bestimmung der Interessenabwägung Rechnung, die das Rektorat bei der Beurteilung der Nebentätigkeiten von Teilzeitbeschäftigten vornehmen muss, da diese ein berechtigtes Interesse daran haben, ihren Beschäftigungsgrad zu erhöhen.

Art. 17 Abs. 1^{bis}: Anstellung der Professorenschaft (neu)

Der Kanton Freiburg hat kürzlich das StPG (Art. 31) geändert und die Probezeit für seine Mitarbeitenden von zwölf auf sechs Monate verkürzt. Diese Dauer erscheint jedoch für die Mitglieder der Professorenschaft der Unifr zu kurz. Aufgrund des akademischen Kalenders erweist sich eine Beurteilung der Lehre und Forschung nach nur sechs Monaten kaum als angemessen. Daher soll in der Sondergesetzgebung (UniG) eine Bestimmung (Abs. 1^{bis}) eingefügt werden, die vom StPG abweicht und die Probezeit für die Einstellung von Mitgliedern der Professorenschaft auf 12 Monate festlegt.

Art. 24b Abs. 3 und Abs. 3^{bis}: Zulassung (geändert)

Was Absatz 3 betrifft, so sollte zunächst der Ausdruck «von Jahr zu Jahr» gestrichen werden, insbesondere aus Gründen der Rechtssicherheit, da es besser ist, bereits vor Beginn der Einschreibungen über eine Zulassungsbeschränkung zu verfügen, was angesichts der internen administrativen Abläufe, die beim Staat und an der Unifr einzuhalten sind, nur selten möglich ist. Sollte sich eine wesentliche Änderung ergeben (insbesondere in Bezug auf die Aufnahmefähigkeit der Unifr), so kann die Verordnung über die Zulassungsbeschränkung gegebenenfalls geändert oder aufgehoben werden. Zweitens wird der Begriff «grundsätzlich» zu der Bedingung hinzugefügt, dass die

Auswahl der Studienanwärterinnen und Studienanwärter nach ihrer Eignung für das Studium erfolgen muss. Auf diese Weise kann den Besonderheiten bestimmter Studiengänge Rechnung getragen werden, für die ein anderes Auswahlverfahren besser geeignet ist. Diese Fälle müssen Ausnahmen bleiben und dürfen nicht zur Regel werden (derzeit: Ausbildungen für den Primar- und Sonderschulunterricht). Schliesslich wurde es für notwendig erachtet, darauf hinzuweisen, dass die interkantonalen Vereinbarungen, insbesondere die interkantonale Universitätsvereinbarung (IUV), zu berücksichtigen sind.

Der neu eingeführte Absatz 3a^{bis} ermöglicht eine klare rechtliche Abgrenzung zwischen den Kriterien für das Verfahren zur Zulassungsbeschränkung und den Kriterien für das Verfahren zur Zuteilung von Studienplätzen. Die Vergabe der Studienplätze stellt nämlich keine Zulassungsbeschränkung dar und erfolgt erst in einem zweiten Schritt, nachdem die Studienanwärterinnen und Studienanwärter zugelassen wurden. Das Gesetz ist jedoch nicht der geeignete Rahmen, um die Kriterien für die Vergabe von Studienplätzen (z. B. das Wohnsitzkriterium) konkret zu regeln. Daher wird diese Zuständigkeit an den Staatsrat delegiert.

Art. 29 Abs. 1 und Abs. 2: Genehmigungen (geändert)

Die Bestimmung muss umformuliert werden (Art. 29 Abs. 1 Bst. b), da es nicht mehrere, sondern nur ein einziges allgemeines Zulassungsreglement der Unifr gibt, nämlich das Reglement vom 26. März 2020 über die Zulassung und die Immatrikulation der Studierenden und Hörer und Hörerinnen an der Universität Freiburg.

Zudem wird Artikel 29 Abs. 2 Bst. d) so geändert, dass klargestellt wird, dass die Bestimmung alle von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK) geregelten Bildungsgänge umfasst, wobei es die EDK den Kantonen überlässt, ob die Reglemente und Lehrpläne vom Kanton genehmigt werden sollen. Angesichts der Tatsache, dass die Lehrpersonen Ausbildung eine hoheitliche Aufgabe des Staates darstellt, bekräftigt der Staatsrat die Forderung, diese Reglemente und Studienpläne von der BKAD genehmigen zu lassen, insbesondere um sicherzustellen, dass die Rahmenbedingungen der EDK z.B. hinsichtlich der Zulassungsbedingungen eingehalten werden. Die besonderen Merkmale der Lehrpersonen Ausbildung rechtfertigen es, dass der Staat hier ein Aufsichtsrecht behält. Dieses wurde im Übrigen zwischen der BKAD und der Unifr im Rahmen der Eingliederung der HEP|PH FR in die Unifr formalisiert, und zwar durch ein *Memorandum of Understanding*, das insbesondere vorsieht, dass das Rektorat generell bestrebt ist, die Interessen der BKAD zu berücksichtigen, insbesondere wenn es um Änderungen der Statuten der Fakultät für Erziehungs- und Bildungswissenschaften oder der Ausbildungs- und Forschungseinheiten geht, deren Aufgabe die Lehrpersonen Ausbildung ist.

Art. 34 Abs. 3 und Abs. 4: Rektorat – Zusammensetzung (geändert)

Absatz 3 wird dahingehend geändert, dass die Rektorin oder der Rektor verpflichtet ist, vor der Ernennung der Vizerektorinnen und Vizerektoren den Dekanatsrat jeder Fakultät zu konsultieren, wodurch die demokratische Mitbestimmung im Wahlverfahren für diese Personen gestärkt wird.

Es wird eine Bestimmung hinzugefügt (Abs. 4), um eine gesetzliche Grundlage für ein Reglement des Senats, das insbesondere die Modalitäten des Wahlverfahrens für die Mitglieder des Rektorats festlegt, zu schaffen.

Art. 35 Abs. 1 Bst. a) Ziff. 8 und Bst. d) Ziff. 2: Rektorat – Kompetenzen und Aufgaben (neu und geändert)

Es wird eine neue Ziffer (Ziff. 8) hinzugefügt, um dem Rektorat eine zusätzliche (strategische) Kompetenz zu übertragen: Es erarbeitet und unterbreitet eine strategische Einschätzung des Raumbedarfs (Flächen, Standorte, Verkehrsströme, Optimierungen), der für die Tätigkeit und die Entwicklung der Unifr kurz-, mittel- und langfristig erforderlich ist. Das Rektorat leitet die Einschätzung zur Genehmigung an das UFA weiter.

Artikel 35 Abs. 1 Bst. d) Ziff. 2 überträgt dem Rektorat die Vollzugsbefugnis, Streitigkeiten zwischen den Fakultäten zu schlichten, vorbehaltlich einer Beschwerde an den Staatsrat. Diese Möglichkeit der Fakultäten, beim Staatsrat Rechtsmittel einzulegen, ist jedoch hinfällig, da das Rektorat das leitende und vollziehende Organ der Unifr ist. Diese

Bestimmung stellt somit ein Relikt dar, das trotz der Revision des UniG im Jahr 2014 im Gesetz verblieben ist. Diese Revision zielte unter anderem darauf ab, der Unifr und ihren jeweiligen Organen mehr Autonomie zu gewähren.

Art. 39: Plenarversammlung (geändert)

Die Plenarversammlung ist dafür zuständig, dem Senat einen Antrag für die Ernennung der Rektorin oder des Rektors zu stellen. Kernpunkt der Änderung ist die Anpassung der Repräsentativität der verschiedenen Körperschaften durch die Festlegung eines Verhältnisses von 3:1:1:1 für die Körperschaft der Professorinnen und Professoren, des Mittelbaus, der Studierenden sowie des administrativen und technischen Personals, was eine ausgewogene Repräsentativität zwischen der Professorenschaft und den drei anderen Körperschaften gewährleistet. Mit anderen Worten: Die Anpassung stärkt die demokratische Mitbestimmung im Verfahren zur Wahl der Rektorin oder des Rektors.

Was die Zusammensetzung der Plenarversammlung betrifft, so haben die internen Vernehmlassungen zahlreiche Diskussionen und Fragen aufgeworfen, die sich nicht nur auf die ausgewogene Vertretung der verschiedenen universitären Körperschaften bezogen, sondern auch auf die in einem Reglement des Senats festgelegten Verfahrensregeln für die Plenarversammlung. Angesichts der voneinander abweichenden Stellungnahmen, die sich aus den internen Vernehmlassungen ergeben haben, legt der Staatsrat zwei Varianten zur Vernehmlassung vor, um zu prüfen, welche davon den vorgebrachten Kritikpunkten am besten Rechnung trägt. Der Kern der vom Senat angestrebten Reform kommt in jeder Variante zum Ausdruck, nämlich die Einhaltung eines Verhältnisses von 3:1:1:1 zwischen den verschiedenen Körperschaften. Die Variante Nr. 1 entspricht weitgehend dem Vorschlag des Senats, mit einigen Anpassungen.

Variante Nr. 1: Art. 39 Abs. 2, Abs. 2bis, Abs. 4 und Abs. 5

Absatz 2 sieht vor, dass alle Professorinnen und Professoren in der Plenarversammlung vertreten sind, wobei die Gesamtzahl der Vertreterinnen und Vertreter der drei anderen Körperschaften der Gesamtzahl aller Mitglieder der Professorenschaft entspricht. Die Vertreterinnen und Vertreter der anderen Körperschaften werden von ihrer jeweiligen Körperschaft (Mittelbau, Studierende, administratives und technisches Personal) nach den in den Statuten der Universität festgelegten Modalitäten gewählt.

Nach Absatz 2a^{bis} soll die Anzahl der Sitze gerecht auf die drei übrigen Körperschaften verteilt werden. Ist die Gesamtzahl der Mitglieder der Dozentenschaft nicht durch drei teilbar, so ergibt sich die Anzahl der Vertreterinnen und Vertreter der jeweils drei anderen Körperschaften auf der Grundlage der nächstniedrigeren Zahl, die durch drei teilbar ist und der Gesamtzahl der Professorinnen und Professoren am nächsten kommt.

In Absatz 4 wird präzisiert, dass eine Stimmabgabe auf dem Korrespondenzweg möglich ist und dass alle Körperschaften die gleichen Vertretungsrechte haben, was bedeutet, dass die Professorenschaft nicht zur individuellen Stimmabgabe (*ad personam*) verpflichtet ist, da sie die Möglichkeit hat, ihre Stimme zu übertragen (*ex delegatione*). Die Stimmabgabe auf dem Korrespondenzweg und die Stimmabgabe durch einen Bevollmächtigten können natürlich nicht miteinander kombiniert werden.

Die übrigen für die Plenarversammlung geltenden Verfahrensregeln sind in einem Reglement des Senats festgelegt (Abs. 5).

Variante Nr. 2: Art. 39 Abs. 2 und Abs. 4

Diese Variante trägt mehreren Kritikpunkten Rechnung, die im Rahmen der internen Vernehmlassungen vorgebracht wurden, und verhindert, dass auf Gesetzesebene ein zu hoher Detaillierungsgrad festgelegt wird.

Absatz 2 sieht eine Plenarversammlung vor, die sich aus 72 Mitgliedern zusammensetzt, darunter 36 Vertreterinnen und Vertreter der Professorenschaft (einschliesslich der Dekanin oder des Dekans jeder Fakultät und der Präsidentin oder des Präsidenten der Versammlung der Professorenschaft) und jeweils zwölf Vertreterinnen und Vertreter der drei anderen Körperschaften (Mittelbau, Studierende sowie administratives- und technisches Personal). Die

Vertreterinnen und Vertreter der einzelnen Körperschaften werden von ihrer jeweiligen Körperschaft nach den in den Statuten der Universität festgelegten Modalitäten gewählt.

Die für die Plenarversammlung geltenden Verfahrensregeln sind im Reglement des Senats festgelegt (Abs. 4).

Art. 45 Abs. 1: Organisation – Fakultätsrat (geändert)

In Absatz 1 wird die demokratische Mitwirkung des administrativen und technischen Personals gestärkt, indem ihm im Fakultätsrat eine Mitwirkung mit beschliessender - und nicht mehr nur mit beratender - Stimme eingeräumt wird. Dies ist umso wichtiger, als das Personal in den Fakultäten eine wichtige Rolle für deren reibungslosen Betrieb spielt und oft direkt an der Umsetzung von Reglementen, Richtlinien, Studienplänen usw. beteiligt ist.

Art. 47b Abs. 3: Beschwerdekommision – Status und Zusammensetzung (geändert)

Die Formulierung von Artikel 47c ist hinsichtlich der Art der erforderlichen Abschlüsse und der Berufserfahrung für die verschiedenen Mitglieder der Beschwerdekommision verwirrend. Daher ist es sinnvoll, die Bestimmung neu zu formulieren und zu vereinfachen, ohne dabei die bisher geltenden Anforderungen zu ändern. Nach Artikel 10 des Justizgesetzes (JG; SGF 130.1) müssen Berufsrichterinnen und -richter grundsätzlich über das Anwaltspatent verfügen. Es können jedoch auch Personen gewählt werden, die im Besitz eines Lizenzats oder Masters der Rechtswissenschaften sind und über ausreichende praktische Kenntnisse verfügen. Was die übrigen Mitglieder der Beschwerdekommision betrifft, so müssen diese über einen Masterabschluss oder ein Lizenzat verfügen, wobei diese Abschlüsse nicht unbedingt im Bereich des Rechts erworben sein müssen.

Art. 47c Abs. 1: Beschwerdekommision – Zuständigkeiten (geändert)

Die oben genannte Beschwerdemöglichkeit der Fakultäten (Art. 35 Abs. 1 Bst. d Ziff. 2) findet sich auch in Artikel 47c Abs. 1. Daher wird dieser so geändert, dass die Möglichkeit der Beschwerde an den Staatsrat, gestrichen wird.

4 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen haben keine nennenswerten finanziellen oder personellen Auswirkungen für den Staat.

5 Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Dieser Entwurf hat keine Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden.

6 Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung

Die Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung (Art. 197 des Grossratsgesetz [GRG]) wurden gemäss der kantonalen Strategie «Nachhaltige Entwicklung» mit dem Instrument Kompass 21 analysiert. Diese Beurteilung basiert auf einer Gegenüberstellung der heutigen Situation und der Neuerungen, welche die Teilrevision des Gesetzes mit sich bringt. Die Revision des Universitätsgesetzes hat Auswirkungen auf die gesellschaftlichen Ebenen und, in geringerem Masse, auch auf die wirtschaftlichen. Sie wirkt sich hingegen nicht auf die Umweltentwicklung aus. Folgende drei Aspekte sind dabei zentral: die demokratischen Rechte innerhalb der Universitätsgemeinschaft; die Steuerungs- und Governance-Instrumente; die Qualität der Ausbildung.

7 Übereinstimmung mit Bundesrecht und Kantonsverfassung sowie Euro-Kompatibilität des Projekts

—

Die Gesetzesvorlage steht in Einklang mit dem Bundesrecht und der Kantonsverfassung und ist mit dem europäischen Recht vereinbar.

8 Unterstellung unter das Gesetzes- oder das Finanzreferendum

—

Diese Gesetzesvorlage untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht hingegen nicht dem Finanzreferendum.

Anhang

—

Vorentwurf des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes vom 19. November 1997 über die Universität