

# Das Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich

Im Mai 2006 haben Volk und Stände neue Verfassungsbestimmungen zur Bildung gutgeheissen. Danach sind neu der Bund und die Kantone gemeinsam für die Koordination und für die Gewährleistung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulbereich verantwortlich. Dies bedingt die Schaffung neuer Rechtsgrundlagen bei Bund und Kantonen. Das vorgeschlagene Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) soll das heutige **Universitätsförderungsgesetz** und das **Fachhochschulgesetz** ablösen. Es soll künftig die einzige Grundlage sein für die finanzielle Förderung der kantonalen Universitäten und Fachhochschulen durch den Bund sowie für die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich durch Bund und Kantone.



Die Schweizer Hochschulen bieten qualitativ hoch stehende Ausbildungen und erbringen internationale Spitzenleistungen in der Forschung. Im neuen HFKG geht es darum, das hohe Niveau der tertiären Bildungsinstitutionen zu wahren sowie die komplexen Strukturen der Hochschullandschaft Schweiz zu vereinfachen. Bild: Keystone

In den meisten Fällen ist der Beweggrund für eine neue Gesetzgebung die Erkenntnis, dass dringliche Probleme in einem gegebenen Bereich zu lösen sind. Das vorgeschlagene neue Hochschulgesetz ist eine der Ausnahmen, die diese Regel bestätigen: Der Schweizer Hochschulbereich befindet sich nicht in einer Krise. Dennoch sind Optimierungen möglich, die mit entsprechenden gesetzgeberischen Massnahmen angepackt werden sollen.

Zugegeben: Die heutigen hochschulpolitischen Strukturen in der Schweiz sind ziemlich komplex. Sie sind geprägt von einem bislang für die Universitäten und die Fach-

hochschulen (FH) weitgehend voneinander unabhängigen Gefüge von Bundesstellen, interkantonalen und kantonalen Instanzen, Konferenzen, Räten und Kommissionen mit vergleichbaren Aufgaben im Bereich der hochschulpolitischen Koordination, Planung, Beratung und Qualitätssicherung. Nichtsdestotrotz funktioniert das historisch gewachsene, föderalistische System mit seinen verschiedenen Hochschultypen und seinen unterschiedlichen Trägern.

Zudem sind die in den Schweizer Hochschulbereich zu tätigen Investitionen alles andere als ein Pappenstiel. Die Kosten des Systems betragen ca. 7,3 Mrd. Franken pro Jahr, was immerhin rund 30% der gesamten Schweizer Bildungsausgaben ausmacht. Die Wirkungen dieser bedeutenden Investitionen der öffentlichen Hand sind jedoch bemerkenswert:

- Die von den Universitäten und vor allem von den FH verliehenen rund 25 000 Abschlussdiplome pro Jahr bedeuten eine gleich hohe Zahl bestens ausgebildeter Fachkräfte für den lokalen, nationalen und internationalen Arbeitsmarkt.
- Angeführt von den beiden Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH)



**Dr. Mauro Dell'Ambrogio**  
Staatssekretär, Direktor  
des Staatssekretariats für  
Bildung und Forschung,  
Bern

erreichen die Schweizer Universitäten in internationalen Rankings Positionen, von denen unsere Nachbarländer nur träumen können.

- Die an den kantonalen Universitäten und den ETH gemachte Grundlagenforschung erreicht in quantitativem und qualitativem Sinne weltweit kompetitives Niveau.
- Die Schweiz behauptet sich im Europäischen Innovationsanzeiger, der über das mittel- und langfristige Wachstums-, Produktivitäts- und Wettbewerbspotenzial der verschiedenen Länder Auskunft gibt, mit Finnland und Schweden seit Jahren in der Spitzengruppe.

### Hohe Qualität – allgemeines Ziel der neuen Bildungsverfassung

Vor dem Hintergrund dieser grundsätzlich positiven Ausgangslage kann das mit dem HFKG zu verfolgende Ziel letztlich nur eines sein: Es muss den Schweizer Hochschulen erlauben, mindestens den aktuellen Status quo zu erhalten. In der Tat entspricht es der allgemeinen Zielformulierung der neuen Verfassungsbestimmungen zum Bildungsraum Schweiz, dass Bund und Kantone in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen für eine «hohe Qualität» zu sorgen haben (BV Art. 61a).

Die aufgrund der neuen Bildungsverfassung notwendig gewordene Anpassung der bundesseitigen Gesetzesbestimmungen für den Hochschulbereich gemäss BV Art. 63a (vgl. *Kasten 1*) nimmt diese Forderung an prominenter Stelle auf. Der Zweckartikel des HFKG hält fest: «Der Bund sorgt zusammen mit den Kantonen für einen wettbewerbsfähigen und koordinierten gesamtschweizerischen Hochschulbereich von hoher Qualität.»

Was das im Einzelnen heisst, ist im Sinne von Zielen für die Gestaltung des Hochschulraumes Schweiz in Form von Unterzielen im HFKG wie folgt konkretisiert:

- die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für eine Lehre und Forschung von hoher Qualität;
- die Förderung der Profilbildung und des Wettbewerbs unter den Hochschulen insbesondere im Forschungsbereich;
- die Förderung der Bildung von Schwerpunkten und der Konzentration von Angeboten unter Wahrung eines vielfältigen Studienangebots von hoher Qualität;
- die Gestaltung einer kohärenten schweizerischen Hochschulpolitik in Abstimmung mit der Forschungsförderungs- und Innovationspolitik des Bundes;
- eine adäquate Durchlässigkeit und Mobilität zwischen und innerhalb der universitären Hochschulen (UH), FH und Pädagogischen Hochschulen (PH);

- die Vereinheitlichung von Studienstrukturen und -stufen und ihrer Übergänge sowie die gegenseitige Anerkennung der Abschlüsse;
- die Finanzierung der Hochschulen nach einheitlichen und leistungsorientierten Grundsätzen;
- eine gesamtschweizerische hochschulpolitische Planung und Aufgabenteilung in den besonders kostenintensiven Bereichen;
- die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen bei Dienstleistungen und Angeboten im Weiterbildungsbereich von Institutionen des Hochschulbereichs gegenüber Anbietern der höheren Berufsbildung.

Diese Ziele sind gesetzt für den Hochschulraum Schweiz in seiner Gesamtheit und also nicht als hochschulpolitische Ziele zu verstehen, die sich die einzelnen Träger oder Hochschulen selbst setzen. Denn im Konzept des Verfassungsartikels wie im darauf basierenden HFKG ist definiert, dass sowohl die Hochschulautonomie als auch die bisherige Trägerzuständigkeit und -verantwortung unberührt bleiben.

Nach Inkrafttreten des HFKG wird der Bund – basierend auf dem ETH-Gesetz – die Verantwortung für die ETH behalten; die einzelnen kantonalen Gesetze für die Universitäten und Fachhochschulen werden bestehen bleiben. Auch bei der künftigen Finanzierung des Schweizer Hochschulbereichs werden sich gegenüber heute (vgl. *Grafik 1*) keine markanten Änderungen ergeben, weil der neue Hochschulartikel im Geiste der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) steht.

### Gemeinsame Organe des Bundes und der Kantone

Gemäss dem neuen Hochschulartikel in der Bundesverfassung schliessen Bund und Kantone zur Erfüllung ihrer Aufgaben Verträge ab und übertragen bestimmte Befugnisse an gemeinsame Organe. In diesem Sinne sieht das HFKG die Errichtung dreier gemeinsamer Organe vor (vgl. *Grafik 2*). Diese ersetzen weitgehend die eingangs erwähnte Vielzahl der heute bestehenden hochschulpolitischen Organe für die Universitäten (Schweizerische Universitätskonferenz, Rektorenkonferenz der Schweizerischen Universitäten, Organ für die Akkreditierung und Qualitätssicherung), die FH (Fachhochschulrat EDK, Konferenz der Fachhochschulen

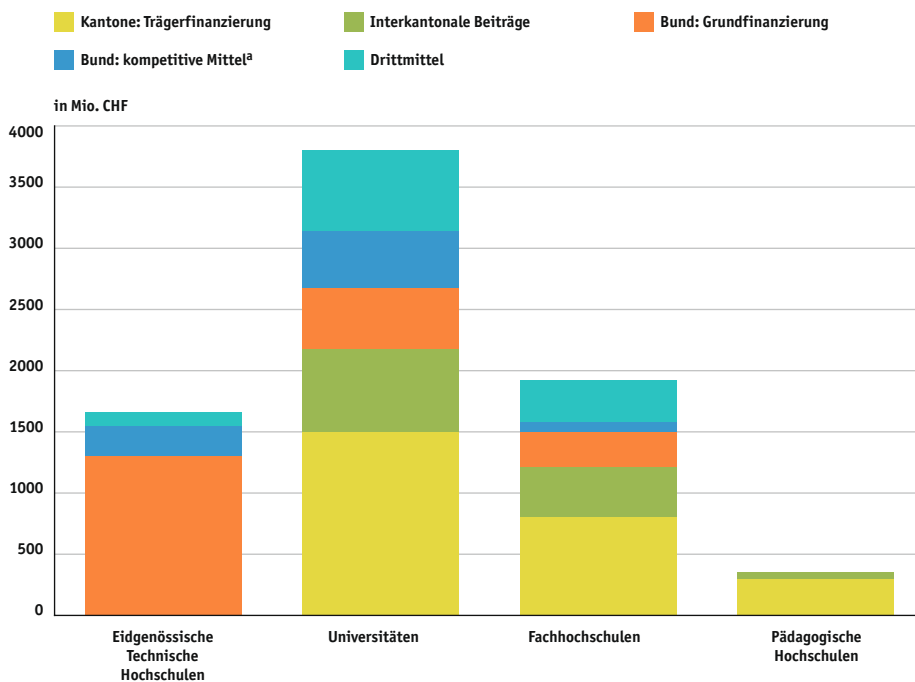
Kasten 1

#### Bundesverfassung Art. 63a, Hochschulen

- <sup>1</sup> Der Bund betreibt die Eidgenössischen Technischen Hochschulen. Er kann weitere Hochschulen und andere Institutionen des Hochschulbereichs errichten, übernehmen oder betreiben.
- <sup>2</sup> Er unterstützt die kantonalen Hochschulen und kann an weitere von ihm anerkannte Institutionen des Hochschulbereichs Beiträge entrichten.
- <sup>3</sup> Bund und Kantone sorgen gemeinsam für die Koordination und für die Gewährleistung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen. Sie nehmen dabei Rücksicht auf die Autonomie der Hochschulen und ihre unterschiedlichen Trägerschaften und achten auf die Gleichbehandlung von Institutionen mit gleichen Aufgaben.
- <sup>4</sup> Zur Erfüllung ihrer Aufgaben schliessen Bund und Kantone Verträge ab und übertragen bestimmte Befugnisse an gemeinsame Organe. Das Gesetz regelt die Zuständigkeiten, die diesen übertragen werden können, und legt die Grundsätze von Organisation und Verfahren der Koordination fest.
- <sup>5</sup> Erreichen Bund und Kantone auf dem Weg der Koordination die gemeinsamen Ziele nicht, so erlässt der Bund Vorschriften über die Studienstufen und deren Übergänge, über die Weiterbildung und über die Anerkennung von Institutionen und Abschlüssen. Zudem kann der Bund die Unterstützung der Hochschulen an einheitliche Finanzierungsgrundsätze binden und von der Aufgabenteilung zwischen den Hochschulen in besonders kostenintensiven Bereichen abhängig machen.

Grafik 1

**Finanzierung des Schweizer Hochschulbereichs, 2007**

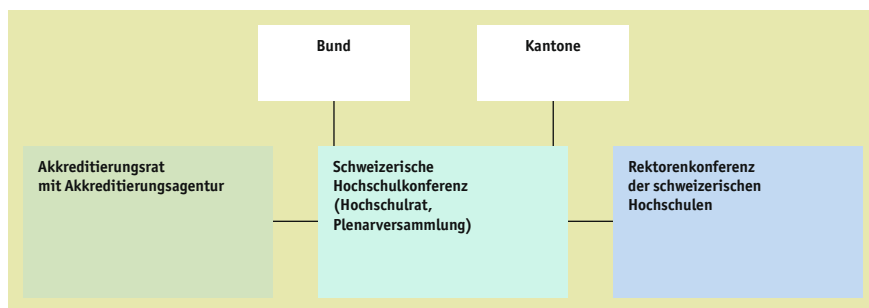


a Schweiz, Nationalfonds, Kommission für Technologie und Innovation; EU-Forschungsprogramme.

Quelle: BFS / Die Volkswirtschaft

Grafik 2

**Gemeinsame Organe des Bundes und der Kantone gemäss HFKG**



Quelle: SBF / Die Volkswirtschaft

der Schweiz, Eidgenössische Fachhochschulkommission) sowie die PH (Schweizerische Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen).

**Schweizerische Hochschulkonferenz**

Die Schweizerische Hochschulkonferenz ist als Organ des Bundes und der Kantone zuständig für die gemeinsame hochschulpolitische Ebene. Ihr obliegt die partnerschaftliche Koordination des Gesamtsystems in den Bereichen, in welchen ihr der Bund und die Kantone die Kompetenzen delegieren. Sie tagt sowohl als *Plenarversammlung* wie auch als *Hochschulrat* und legt die für das Funk-

tionieren des gesamten Hochschulsystems erforderlichen Rahmenbedingungen fest.

Der Bund hat in der Hochschulkonferenz eine wichtige Stellung: Sie wird vom zuständigen Mitglied des Bundesrates präsidiert. Entscheide der Hochschulkonferenz kommen nur zustande, wenn – neben einem qualifizierten (und teilweise differenzierten) Mehr der Kantonsstimmen – die Zustimmung des zuständigen Bundesrates vorliegt.

Dass die Hochschulkonferenz gemäss HFKG zwei Tagungsformen kennt, ergibt sich aus dem Umstand der unterschiedlichen hochschulpolitischen Zuständigkeiten der einzelnen Kantone. Verschiedene Kantone sind nicht Träger von Hochschulen; sie beteiligen sich aber im Rahmen einer interkantonalen Finanzierungs- und Freizügigkeitsvereinbarung auch an den Kosten des Systems. Die *Plenarversammlung* der Hochschulkonferenz, in der ein Mitglied des Bundesrates sowie je ein Regierungsmitglied aller 26 Kantone stimmberechtigt sind, diskutiert und beschliesst demnach Geschäfte, die die Rechte und Pflichten aller Kantone und des Bundes im schweizerischen Hochschulsystem betreffen. Es sind dies:

- die Festlegung der Merkmale der Hochschultypen;
- die finanziellen Vorgaben für die gesamtschweizerische Planung, dies unter Vorbehalt der Budgetkompetenz der zuständigen Organe beim Bund und den Kantonen;
- die Festlegung der Referenzkosten (d.h. die notwendigen Aufwendungen für eine qualitativ hochstehende Lehre pro studierende Person);
- die Grundlagen zur Bemessung der Bundesgrundbeiträge und der interkantonalen Beiträge;
- die Grundsätze zur Bestimmung der kostenintensiven Bereiche;
- Empfehlungen betreffend Studiengebühren, Stipendien und Darlehen;

Neben den erwähnten Vertretern von Bund und Kantonen nehmen in der Plenarversammlung auch weitere Akteure mit beratender Stimme teil, darunter namentlich die Präsidien des ETH-Rats, der Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen und des Schweizerischen Wissenschafts- und Technologierates, eine Vertretung der Studierenden sowie – in Berücksichtigung eines besonderen Anliegens aus der Vernehmlassung – das Präsidium des Ausschusses der Organisationen der Arbeitswelt.

Demgegenüber ist der kleinere *Hochschulrat* die Versammlung der Hochschulträger. Sie umfasst ein Mitglied des Bundesrates

sowie 14 Mitglieder der Regierungen der Trägerkantone. Der Hochschulrat hat differenzierteres Entscheidungsverfahren als die Plenarversammlung. Seine Beschlüsse benötigen – neben einem qualifizierten Mehr von zwei Dritteln der Stimmen sowie der Stimme des Bundes – zusätzlich ein einfaches Mehr an Punkten, die die Kantonsvertreter gemäss ihren Studierendenzahlen besitzen. Diese Gewichtung soll den grösseren Hochschulträgerkantonen, die auch die Hauptlast der Finanzierung der Hochschullandschaft Schweiz tragen, gewisse Einflussmöglichkeiten auf die Entscheide der Hochschulkonferenz erlauben.

Gemäss diesem Entscheidmodus erlässt der Hochschulrat allgemein verbindliche Vorschriften betreffend die Studienstufen und deren Übergänge, die Mobilität zwischen den Hochschultypen, das Akkreditierungsverfahren und die Akkreditierung, die Anerkennung von Abschlüssen sowie die Weiterbildung. Weiter beschliesst er über die gesamtschweizerische hochschulpolitische Planung und Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen. Schliesslich gewährt der Rat projektgebundene Beiträge zur Förderung von Innovation und Kooperation unter den Hochschulen.

### **Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen**

Die vom HFKG vorgesehene Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen ist das übergreifende Koordinationsorgan der Hochschulen. Diese sind darin durch ihre Rektoren und Rektorinnen bzw. Präsidenten und Präsidentinnen vertreten. Für die Diskussion typenspezifischer Fragen, welche die Universitäten, die FH oder die PH separat betreffen, kann die Rektorenkonferenz entsprechende Kammern bilden.

Die Rektorenkonferenz erfüllt einerseits grundlegende Aufgaben im Rahmen der gemeinsamen Koordination von Bund und Kantonen sowie der Kooperation zwischen den Hochschulen. Andererseits wirkt sie bei der Vorbereitung der Geschäfte der Hochschulkonferenz mit und hat dabei insbesondere eine wichtige Funktion im iterativen Prozess zur Erarbeitung der gesamtschweizerischen hochschulpolitischen Planung und Aufgabenteilung in den kostenintensiven Bereichen.

Als akademisches Organ vertritt die Rektorenkonferenz die Haltung der Hochschulen in der Schweizerischen Hochschulkonferenz, in welcher sie mit beratender Stimme durch ihr Präsidium vertreten ist. Sie sorgt für den Einbezug der gesamtschweizerischen Organisationen der Hochschulangehörigen

und – für Fragen von gemeinsamem Interesse – auch des Schweizerischen Wissenschafts- und Technologierats, des Nationalen Forschungsrats und der KTI in ihre Entscheidungsprozesse.

### **Schweizerischer Akkreditierungsrat mit Akkreditierungsagentur**

Das dritte gemeinsame Organ von Bund und Kantonen ist der Schweizerische Akkreditierungsrat mit seiner Schweizerischen Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung. Der Akkreditierungsrat ist ein *weisungsunabhängiges* Fachgremium, das aus 15–20 Mitgliedern zusammengesetzt ist, welche die Hochschulen, die Arbeitswelt sowie die Studierenden vertreten.

Der Akkreditierungsrat ist das zuständige Organ für Fragen der Qualitätssicherung und Akkreditierung im Schweizer Hochschulbereich. Es erarbeitet zuhanden des Hochschulrats die zentralen Akkreditierungsrichtlinien und die Verfahrensvorschriften. Es entscheidet über die institutionelle Akkreditierungen auf Antrag seiner Schweizerischen Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung. Über freiwillige Programmakkreditierungen kann der Rat auch auf Antrag von ihm anerkannter in- oder ausländischer Agenturen entscheiden.

Die dem Akkreditierungsrat unterstellte Schweizerische Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung schliesslich ist eine rechtlich unselbstständige Anstalt. Ihre Kernaufgabe im Rahmen des HFKG besteht darin, das Akkreditierungsverfahren durchzuführen, entsprechende Gesuche zu prüfen und dem Akkreditierungsrat Antrag auf Genehmigung oder aber Verweigerung zu stellen. Sie kann im Rahmen ihrer Kapazitäten auch Aufträge Dritter im Bereich der Akkreditierung erfüllen. In diesem Zusammenhang ist es denkbar, dass die Akkreditierungsagentur im Auftrag der Hochschulen oder der gemeinsamen Organe z.B. auch gesamtschweizerische Informations- und Beratungsaufgaben zur Förderung einer hochstehenden Qualitätskultur in den Hochschulen übernimmt. ■