

Evaluation der Strukturen, Prozesse und Wirkungen der Organe gemäss Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (HFKG)

Evaluation nach Artikel 69 HFKG, Evaluationspaket A (Los 1)

**Bericht zuhanden des Staatssekretariats für Bildung, Forschung
und Innovation (SBFI)**

Luzern, den 10. Mai 2022

I Autorinnen und Autoren

Stefan Rieder
Nicolas Grosjean
Julie Martin
Deborah Fritzsche
Ruth Feller

I INTERFACE Politikstudien

Forschung Beratung GmbH

Seidenhofstrasse 12
CH-6003 Luzern
Tel. +41 (0)41 226 04 26

Rue de Bourg 27
CH-1003 Lausanne
Tel. +41 (0)21 310 17 90

www.interface-pol.ch

I Auftraggeber

Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI)

I Zitiervorschlag

Rieder, Stefan; Grosjean, Nicolas; Julie, Martin; Fritzsche, Deborah; Feller, Ruth (2022): Evaluation der Strukturen, Prozesse und Wirkungen der Organe gemäss Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetzes (HFKG), Bericht zuhanden des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI), Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern/Lausanne.

I Laufzeit

April 2021 bis Mai 2022

I Projektreferenz

Projektnummer: 21-021

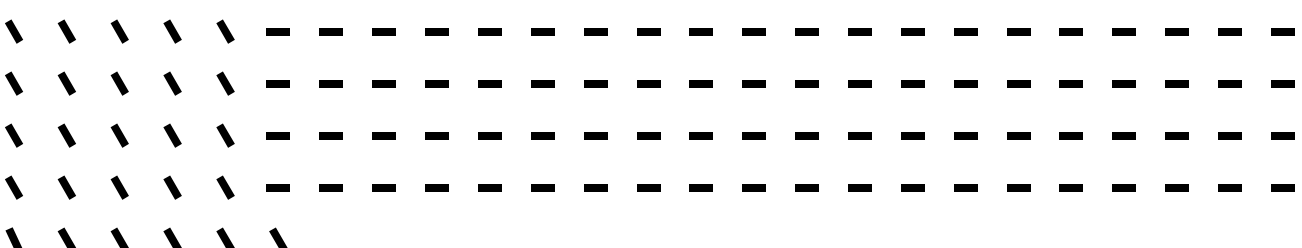
Abkürzungsverzeichnis	5
1. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	7
1.1 Übersicht	8
1.2 Gesamtbewertung der Aufbauorganisation	9
1.3 Gesamtbewertung der Ablauforganisation und der Outputs	10
1.4 Gesamtbeurteilung der Wirkungen	12
2. Einleitung	14
2.1 Zweck des Evaluationspakets A	15
2.2 Untersuchungsgegenstand und Fragestellungen	16
2.3 Vorgehensweise	17
2.4 Grenzen der Evaluation	20
3. Entstehungsgeschichte HFKG	21
3.1 Kurzer Rückblick auf die Zeit vor Einführung des HFKG	22
3.2 Das HFKG und seine Ziele	23
3.3 Die Organe des HFKG im Überblick	24
4. Beurteilung der Aufbauorganisation	26
4.1 Beurteilung der Aufbaustruktur der Schweizerischen Hochschulkonferenz	27
4.2 Beurteilung der Aufbaustruktur von swissuniversities	34
4.3 Beurteilung der Aufbaustruktur des Schweizerischen Akkreditierungsrats und der Schweizerischen Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung	38
5. Bewertung der Ablauforganisation und der Outputs	42
5.1 Geschäft 1: Erarbeitung der strategischen Planung 2021–2024	43
5.2 Geschäft 2: Verordnung Koordination Lehre	46
5.3 Geschäft 3: Sonderprogramm Humanmedizin (SPHM)	49
5.4 Geschäft 4: Festlegung der Merkmale der Hochschultypen	52
5.5 Geschäft 5: Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen	54
5.6 Vergleich der Prozesse und der Outputs der fünf Geschäfte	56
6. Wirkungen der Koordinationsleistungen gemäss HFKG	59
6.1 Rahmenbedingungen für eine Lehre und Forschung von hoher Qualität	61
6.2 Förderung der Profilbildung sowie Portfoliobereinigung und -entwicklung	63
6.3 Förderung der Durchlässigkeit und Mobilität zwischen den Hochschulen	65
6.4 Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen	65
6.5 Weitere Wirkungen	66

Anhang	68
A 1 Liste der interviewten Personen	69
A 2 Teilnehmende an den Fokusgruppengesprächen	70
A 3 Literaturverzeichnis	70
A 4 Beschreibung der Organe der SHK	77
A 5 Beschreibung der Organe von swissuniversities	81
A 6 Beschreibung der Organe von SAR und AAQ	83
A 7 Wirkungen der Geschäfte auf Zieldimensionen gemäss Interviews	85
A 8 Wirkungen der Geschäfte auf Zieldimensionen gemäss Fokusgruppen	86

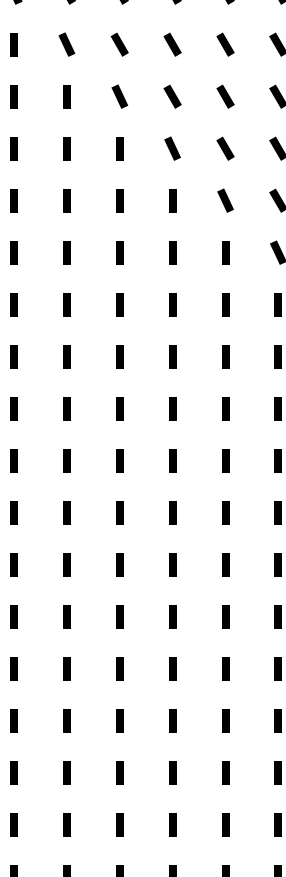
Abkürzungsverzeichnis

AAQ	Schweizerische Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung
BFI	Bildung, Forschung und Innovation
BV	Bundesverfassung
COHEP	Schweizerische Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen
CRUS	Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EFHK	Eidgenössische Fachhochschulkommission
EPFL	École polytechnique fédérale de Lausanne
ETH	Eidgenössische Technische Hochschulen
ETHZ	Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (seit 2013: WBF)
FH	Fachhochschule
FHSG	Fachhochschulgesetz
GS EDK	Generalsekretariat der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
HFKG	Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz
HS	Hochschule
HSR	Hochschulrat der SHK
KFH	Rektorenkonferenz der Fachhochschulen der Schweiz
OAQ	Organ für Akkreditierung und Qualitätssicherung
PgB	Projektgebundene Beiträge
PH	Pädagogische Hochschule
PLV	Plenarversammlung der SHK
SAR	Schweizerischer Akkreditierungsrat

SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SHK	Schweizerische Hochschulkonferenz
SHRK	Schweizerische Hochschulrektorenkonferenz
SUK	Schweizerische Universitätskonferenz
UFG	Universitätsförderungsgesetz
UH	Universitäre Hochschule
V-HFKG	Verordnung zum Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz
VSS	Verband der Schweizer Studierendenschaften
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
ZSAV-HS	Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich



1. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen



Dieses Kapitel fasst die Ergebnisse
der Evaluation zusammen und zieht
Schlussfolgerungen daraus.

1.1 Übersicht

Um die gemeinsame Koordination des Schweizer Hochschulraums von Bund und Kantonen zu verstärken, wurde 2015 das Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (HFKG) etappenweise in Kraft gesetzt. Seit dem 1. Januar 2020 sind sämtliche Regeln in Kraft. Gestützt auf Artikel 69 HFKG und im Hinblick auf die BFI-Botschaft 2025–2028 wird erstmals eine Evaluation des HFKG durchgeführt. Die Evaluation umfasst insgesamt vier Pakete A bis D. Interface Politikstudien Forschung Beratung hat die Evaluation des Pakets A durchgeführt, das vorliegende Dokument präsentiert die Ergebnisse.

I Auftrag der Evaluation

Der Auftrag des Evaluationspakets A lautet folgendermassen:

- Es sind die *Koordinationsleistungen* zu untersuchen und zu bewerten, die durch die Organe gemäss HFKG erbracht worden sind. Zu diesem Zweck sind die Aufbaustruktur (Organisation) der Organe gemäss HFKG sowie die Ablaufstruktur (Prozesse) zu bewerten.
- Die von den Koordinationsleistungen ausgehenden *Wirkungen* des HFKG bei den Hochschulen sind qualitativ zu überprüfen.

I Evaluationsgegenstände

Um den Evaluationsauftrag auszuführen, wurden vier Evaluationsgegenstände definiert. Es sind dies die Strukturen und die Ressourcenausstattung der Organe gemäss HFKG (Evaluationsgegenstand 1), deren Zusammenspiel im Rahmen der Erarbeitung von Leistungen (Evaluationsgegenstand 2), die erbrachten Koordinationsleistungen (Evaluationsgegenstand 3) sowie die sich daraus ergebenden mutmasslichen Wirkungen (Evaluationsgegenstand 4).

Die Überprüfung der Wirkungen (Evaluationsgegenstand 4) fokussiert auf vier von total neun Zielen des HFKG. Es sind dies die folgenden:

- Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für eine Lehre und Forschung von hoher Qualität (Art. 3 Bst. a HFKG)
- Schaffung eines Hochschulraums mit gleichwertigen, aber andersartigen Hochschultypen, Förderung der Profilbildung (Art. 3 Bst. b und c), inklusive Portfoliobereinigung und -entwicklung¹
- Durchlässigkeit und Mobilität zwischen den Hochschulen (Art. 3 Bst. e HFKG)

¹ Die Begriffe Portfoliobereinigung und -entwicklung werden zwar nicht ausdrücklich im HFKG erwähnt, gehören aber zu den aktuellen prioritären Schwerpunkten der SHK für die Periode 2021–2024 und werden daher an dieser Stelle mitaufgeführt. Während es bei der Profilbildung um die Differenzierung der Hochschultypen geht, geht es bei der Portfoliobereinigung und -entwicklung um die *thematische/schwerpunktmässige Ausrichtung* der einzelnen Hochschulen.

- Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen (Art. 3 Bst. h HFKG)

I Zentrale Fragestellungen

Zu jedem Gegenstand wurden Fragestellungen formuliert. Die vier Hauptfragen pro Evaluationsgegenstand lauten wie folgt:

- Sind die Organe gemäss HFKG angemessen und zweckmässig aufgebaut, um eine wirkungsvolle und effiziente Koordination im Hochschulraum Schweiz zu bewirken?
- Ist das Zusammenspiel der Organe gemäss HFKG angemessen und zweckmässig, um eine wirkungsvolle und effiziente Koordination im Hochschulraum Schweiz zu bewirken?
- Sind die aus dem Zusammenspiel der Organe gemäss HFKG hervorgegangenen Koordinationsleistungen angemessen und zweckmässig, um eine wirkungsvolle und effiziente Koordination im Hochschulraum Schweiz zu bewirken?
- Inwiefern konnten die vier ausgewählten Ziele des HFKG bisher erreicht werden?

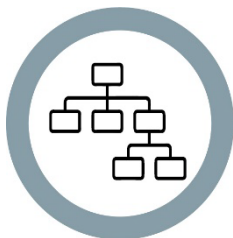
I Vorgehensweise

Die Evaluation verlief in drei Schritten:

- *Schritt 1:* Analyse der Aufbauorganisation der Organe gemäss HFKG auf Basis von Dokumenten und total 25 Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Organe gemäss HFKG.
- *Schritt 2:* Analyse der Ablauforganisation und der Koordinationsleistungen der Organe gemäss HFKG anhand von fünf ausgewählten Geschäften. Die fünf Geschäfte wurden mittels Interviews und Dokumentenanalyse rekonstruiert.
- *Schritt 3:* Durchführung von drei Fokusgruppengesprächen mit Vertreterinnen und Vertretern der Hochschulen zur Analyse der Wirkungen.

I Berichtaufbau

Wir schildern im Folgenden die zentralen Erkenntnisse der Evaluation entlang der vier Evaluationsgegenstände. Wir haben diese jeweils mit einem Symbol versehen, um die Übersichtlichkeit zu erhöhen. In Kapitel 2 findet sich eine ausführliche Beschreibung der Vorgehensweise und der Methode. Kapitel 3 gibt eine kursorische Übersicht über die Entstehungsgeschichte des HFKG. Die Kapitel 4, 5 und 6 enthalten die Ergebnisse zu den vier Gegenständen der Evaluation. Im Anhang finden sich neben einer Literaturliste und methodischen Hinweisen auch vertiefende Informationen zu den Organen gemäss HFKG (Anhänge A 4, A 5 und A 6).



1.2 Gesamtbewertung der Aufbauorganisation

Wenn wir die Aufbauorganisation (Organigramm) der drei wichtigsten Organe gemäss HFKG – die SHK, swissuniversities und SAR/AAQ – beurteilen, so kommen wir zu folgendem positiven Befund, insbesondere wenn die heutige Struktur mit jener vor Einführung des HFKG verglichen wird:

- Die Organe gemäss HFKG sind insgesamt angemessen und zweckmässig aufgebaut. Sie sind grundsätzlich in der Lage, eine wirkungsvolle (und effiziente) Koordination zwischen den wichtigen Akteuren im Hochschulraum Schweiz (Bund, Kantone, Hochschulen und weitere) zu bewirken.
- Die Dreiteilung zwischen der SHK, swissuniversities und SAR/AAQ ist aus theoretischer Sicht sinnvoll und entspricht den Anforderungen modernen Public Managements.
- Die Strukturen sind darauf angelegt, dass Inhalte sowohl top-down (durch die SHK) als auch bottom-up (durch swissuniversities) in das System eingespeist werden. Das

ist in Anbetracht der Koordinationsziele des HFKG und unter Berücksichtigung der Autonomie der Hochschulen richtig und angemessen.

- In manchen inhaltlichen Fragen ist die SHK als politisches Koordinationsorgan auf das Wissen von swissuniversities als akademisches Koordinationsorgan angewiesen. Dies resultiert bei Aufträgen auf Mandatsbasis in einem klassischen Prinzipal-Agenten-Dilemma, da swissuniversities einen inhärenten Wissensvorsprung gegenüber den Mitgliedern der SHK hat, was eine gewisse Informationsasymmetrie zu Ungunsten der SHK nach sich zieht. Aus Sicht der Evaluation kann das SBFI – als Geschäftsführerin der SHK – dieses Ungleichgewicht etwas verringern: Aufgrund seiner weitreichenden fachlichen Kompetenz im Hochschulbereich kann das SBFI eine Kontrollfunktion wahrnehmen. Somit scheint uns heute das Verhältnis zwischen dem politischen und dem akademischen Koordinationsorgan nicht unausgewogen.

Folgende Punkte beurteilt die Evaluation in Bezug auf die Aufbauorganisation kritisch:

- Die *Effizienz* der Aufbauorganisation von SHK und swissuniversities wird durch die hohe Komplexität der Strukturen eingeschränkt. Die Komplexität ist zu einem grossen Teil mit der Intention des Verfassungs- und Gesetzgebers zu erklären, dass alle relevanten Akteure einbezogen und die föderalen Gegebenheiten in den Strukturen berücksichtigt werden sollen. Die hohe Komplexität kann zu schwerfälligeren Strukturen und Ineffizienzen führen. Im Vergleich zu den Vorgängerstrukturen konnte die Komplexität mit dem HFKG jedoch reduziert und gewisse Ungleichheiten (z.B. Ungleichbehandlung von universitären Hochschulen und Fachhochschulen) erfolgreich beseitigt werden.
- Der *Einbezug aller Akteure* führt dazu, dass es der SHK wie auch swissuniversities schwerfällt, Entscheide zu treffen, die zu Gewinnern oder Verlierern führen. Die Koordination gelingt somit dort, wo sie gemeinsame Rahmenbedingungen betreffen, die allen Akteuren zu Gute kommen. Sie gelingt eher schlecht, wenn beispielsweise eine Aufgabenteilung in kostenintensiven Bereichen zu beschliessen wäre oder die Profilbildung respektive Portfoliobereinigung und -entwicklung zu einer Einschränkung des Angebots einzelner Hochschulen führen würde.
- *Mittelbau, Studierende und Hochschuldozierende* sind zwar in der SHK und bei swissuniversities mit ihren Verbänden vertreten. Wegen der geringen Ressourcenausstattung und der starken Fluktuation sind die drei Stände gemäss den von uns erhobenen Daten heute zu wenig in der Lage, ihre Interessen in die Strukturen einzubringen.
- Die Aufbaustruktur und die daraus resultierende Verflechtung von SAR und AAQ ist nicht angemessen. Sie führt heute zu einer Vermischung von operativen und strategischen Aufgaben und zu Marktverzerrungen, da die AAQ durch die Nähe zum SAR über einen Vorteil gegenüber den anderen Akkreditierungsagenturen verfügt. Ferner gibt es keine strategische Schnittstelle zwischen dem SAR und der SHK.

1.3 Gesamtbewertung der Ablauforganisation und der Outputs

Die Evaluation hat die Ablauforganisation (d.h. die Prozesse zur Bearbeitung von Geschäften) an fünf ausgewählten Geschäften exemplarisch analysiert. Bei den fünf Geschäften handelt es sich um die strategischen Planung 2021–2024 von swissuniversities (Geschäft 1), die Verordnung Koordination Lehre (Geschäft 2), die Erarbeitung des Sonderprogramms Humanmedizin (SPHM) zur Erhöhung der Studienplätze (Geschäft 3), die Festlegung der Merkmale der Hochschultypen (Geschäft 4) und die Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen (Geschäft 5). Die Evaluation hat basierend auf ihren Erhebungen die Prozesse und die Outputs anhand von jeweils *vier Kriterien* beurteilt. Die Beurteilung ist im Folgenden wiedergegeben:



I Beurteilung der Prozesse

Die Zweckmässigkeit der Prozesse lässt sich wie folgt beurteilen:

- *Die Prozesse zwischen den Organen des HFKG sind geeignet, den Einbezug der wichtigen Akteure im Prozesse sicherzustellen:* Aus Sicht der Evaluation ist die Ablauforganisation geeignet, die relevanten Akteure in der Schweizer Hochschullandschaft in die Bearbeitung von zentralen Themen einzubeziehen. Dies ist im Rahmen der fünf analysierten Geschäfte überall gelungen. Einzig der Einbezug des SAR und der AAQ bei der Ausarbeitung der Verordnung Koordination Lehre sowie der Festlegung der Merkmale der Hochschultypen ist vergleichsweise kritisch zu bewerten. Dies liegt aus Sicht der Evaluation daran, dass es keine institutionalisierte Schnittstelle zwischen SHK und SAR/AAQ gibt. Dies hat an dieser Stelle Auswirkungen auf die Prozesse.
- *Die Eignung der Strukturen für die Gestaltung der Prozesse und zur Erreichung von Koordinationsleistungen ist vorhanden aber limitiert:* Aus Sicht der Evaluation sind die Strukturen zwar in der Lage, Prozesse sinnvoll zu gestalten und Koordinationsleistungen zu erbringen. Namentlich ermöglichen sie eine vorteilhafte Kombination von top-down und bottom-up Impulsen. Diese Prozesse stossen aber bei all jenen Geschäften an ihre Grenzen, bei denen die Interessenlagen der Mitglieder der Organe zu heterogen sind und eine Koordination «Gewinner» und «Verlierer» nach sich ziehen würde. Dies war beim Sonderprogramm Humanmedizin in Bezug auf die Mittelverteilung (Giesskannenprinzip) und bisher in Bezug auf die Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen deutlich der Fall. Die Zusammensetzung der Gremien respektive die Interessengegensätze manifestierten sich in den Prozessen deutlich.
- *Die Fähigkeit zur Zusammenarbeit und zur gemeinsamen Entscheidungsfindung ist gegeben, aber limitiert:* Die Evaluation beurteilt die Zusammenarbeit über alle Prozesse hinweg als mittelmässig. Aus Interessensgegensätzen entstandene Differenzen konnten nicht vermieden werden, wurden aber in einem professionell gestalteten Rahmen behandelt und professionell moderiert. Differenzen treten vornehmlich dann auf, wenn eine Koordinationsleistung droht, «Gewinner» und «Verlierer» nach sich zu ziehen.
- *Die Dauer für die Bearbeitung der Geschäfte ist lang und der Aufwand hoch:* Aus Sicht der Evaluation ist der Aufwand zur Bearbeitung der Geschäfte im Vergleich zu den erzielten Koordinationsleistungen respektive dem Output hoch. Bei vier der fünf analysierten Geschäfte fällt die Bewertung der Bearbeitungsdauer durch die Interviewpartner kritisch aus. Einige der untersuchten Prozesse zeichnen sich durch Schlaufen zwischen SHK, swissuniversities und SAR/AAQ aus. Innerhalb von SHK und swissuniversities sind viele Gremien beteiligt, was zu internen Schlaufen führen kann, die teilweise Redundanzen schaffen (die gleichen Personen befassen sich in verschiedenen Gremien mit dem gleichen Thema), was insgesamt den Aufwand und Zeitbedarf erhöht.



I Beurteilung der Outputs und der damit verbundenen Koordinationsleistungen

Die Evaluation kommt zu folgendem Schluss:

- *Die Outputs sind klar und verständlich:* Die Evaluation bewertet die Qualität der Outputs in Bezug auf Sprache, Aufbau, Klarheit und Verständlichkeit als hoch. Unklarheiten und Ambivalenzen in der Formulierung, die das Potenzial haben, Anwendbarkeit und Effektivität negativ zu beeinflussen, sind nur in Bezug auf die Festlegung der Merkmale der Hochschultypen beobachtbar.
- *Die Anwendbarkeit der Outputs für die Koordinierung ist von Geschäft zu Geschäft verschieden:* Der zu erwartende «Koordinationsseffekt» ist stark von den Inhalten der Geschäfte abhängig. Während beispielsweise die Verordnung Koordination Lehre gute Voraussetzungen für eine Abstimmung zwischen den Hochschulen liefert, ist dies

nach Ansicht der Evaluation bei der Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen noch nicht der Fall. Das Thema wird allerdings weiterbearbeitet.

- *Die Outputs der fünf Geschäfte sind in sich stimmig, die innere Kohärenz ist hoch:* Die Evaluation schätzt die innere Kohärenz der Koordinationsleistungen als grundsätzlich hoch ein: Die in den Dokumenten festgelegten Ziele und Mittel stimmen überein, Zielkonflikte und potenzielle Fehlanreize konnte die Evaluation nicht erkennen.
- *Die Übereinstimmung der Ziele der fünf Geschäfte mit den Gesamtzielsetzungen des HFKG (äussere Kohärenz) ist stark uneinheitlich:* Während die strategische Planung formal und inhaltlich die Ziele des HFKG explizit aufnimmt, widerspricht das Sonderprogramm Humanmedizin mindestens formal dem Ziel der Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen und läuft der Profilbereinigung und -entwicklung² entgegen. Die Heterogenität der fünf Geschäfte lässt entsprechend keinen klaren Schluss zu.

I Gesamtbeurteilung von Prozessen und Outputs

Zusammenfassend beurteilt die Evaluation die Ablauforganisation und die Koordinationsleistungen als *zufriedenstellend*. Dass die Prozesse lange dauern, aufwändig sein können und sich durch eine hohe Komplexität auszeichnen, ist in Anbetracht der vom HFKG geschaffenen komplexen Strukturen (vgl. Abschnitt 1.2) nicht erstaunlich. Diese stellen zwar den Einbezug der relevanten Akteure sicher, führen aber auch zu einer Vielzahl von Akteuren im Prozess, der dadurch in die Länge gezogen wird. Hinzu kommt die Komplexität der Materie. Umso wichtiger sind die Steuerungsgremien auf der operativen Ebene (Geschäftsstellen), die wichtige Vorbereitungs- und Triagefunktionen wahrnehmen und die zentralen Schnittstellen bewirtschaften. Aus Sicht der Evaluation haben diese Gremien im Prozess eine gute Leistung erbracht und die Prozesse wirksam gesteuert.

Es muss an dieser Stelle aber auch festgehalten werden, dass viele Abläufe und Prozesse neu sind wie beispielsweise die Erarbeitung der strategischen Planung. Es besteht daher die Erwartung, dass die Dauer und der Aufwand zur Bearbeitung von Geschäften mit der Zeit abnehmen und die Qualität der Outputs in Bezug auf die Koordinationsleistung zunehmen werden.



1.4 Gesamtbeurteilung der Wirkungen

Die Evaluation fokussierte in Bezug auf die Beurteilung der Wirkungen folgende vier ausgewählte Ziele des HFKG: Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für eine Lehre und Forschung von hoher Qualität, Schaffung eines Hochschulraums mit gleichwertigen, aber andersartigen Hochschultypen bei gleichzeitiger Förderung der Profilbildung, Durchlässigkeit und Mobilität zwischen den Hochschulen und Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen.

Die Wirkungen in Bezug auf die vier Ziele wurden einerseits auf Basis einer Analyse der fünf dargestellten Geschäfte des HFKG beurteilt. Darüber hinaus wurden andererseits die Interviewpartner/-innen sowie die Fokusgruppenteilnehmenden um eine Gesamtbewertung gebeten. Fassen wir die Ergebnisse der Analyse zusammen, wurden die Ziele *teilweise erreicht*:

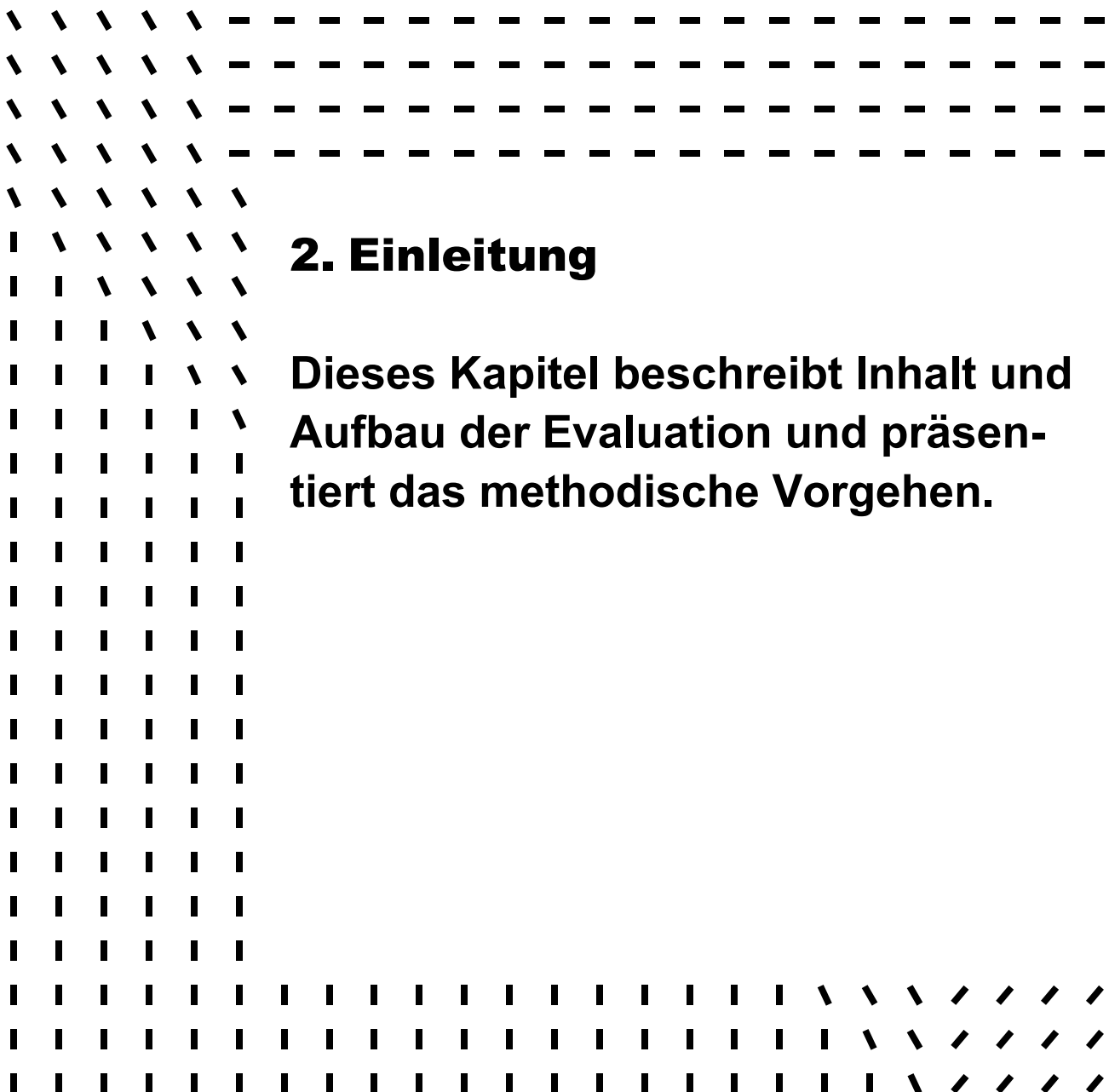
- Eine vergleichsweise hohe Wirkung wurde bei den Rahmenbedingungen für eine Lehre und Forschung von hoher Qualität sowie in geringerem Masse bei der Durchlässigkeit und Mobilität zwischen den Hochschulen erzielt. Die Verordnung Koordination Lehre hat insgesamt die Aufgabenteilung beim Doktorat und beim Wettbewerb zwischen den Fachhochschulen und höheren Fachschulen erfolgreich adressiert.

² Vgl. Fussnote 1.

- In Bezug auf die Profilbildung sowie die Portfoliobereinigung und -entwicklung sind die Wirkungen insgesamt klein; positive Effekte (die Verordnung Koordination Lehre hat die bestehenden Profile der Hochschulen in Bezug auf das Doktorat bestätigt) und negative Effekte (das Sonderprogramm Humanmedizin hat die Portfoliobereinigung kaum gefördert – wobei es bei diesem Geschäft einen Zielkonflikt mit dem politischen Willen, möglichst schnell mehr Studienabschlüsse in Humanmedizin zu ermöglichen, gab) halten sich die Waage.
- Noch geringe oder keine Wirkungen konnte in Bezug auf die Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen erzielt werden. Dies ist aus Sicht der Evaluation unter anderem damit zu erklären, dass in den betroffenen Bereichen das Spannungsfeld von Kooperation und Wettbewerb unter den Hochschulen tangiert ist und dass eine Schwerpunktsetzung mit «Gewinnern» und «Verlierern» in der SHK und bei swissuniversities schwierig ist. Mit der BFI-Botschaft 2025-28 soll dieses Ziel aber erneut angegangen werden.

Die Bilanz über die bisherige Erreichung fällt im Hinblick auf die vier untersuchten Ziele unter dem Strich zwar positiv aus: Das HFKG konnte seit 2015 auf zwei der vier Zieldimensionen positive Effekte bewirken. Die Wirkungen sind aber bisher nicht gross. Die Gründe für diese Beurteilung sind primär in der Aufbaustruktur und von aussen herangebrachten Zielkonflikten zu suchen: Die hohe Komplexität und die Interessengegensätze der eingebundenen Akteure können zu einer langen Prozessdauer bei der Bearbeitung von Geschäften führen. Schliesslich resultieren Ergebnisse, die oftmals den kleinsten gemeinsamen Nenner darstellen und entsprechend geringe Koordinationsleistungen zu erbringen vermögen.

Bedeutsamer als die materiellen Wirkungen sind aus Sicht der Evaluation bisher die *immateriellen Wirkungen* des HFKG zu beurteilen. Mit der Schaffung von swissuniversities wurde der Austausch zwischen Hochschultypen und das Vertrauen zwischen den Verantwortlichen deutlich gesteigert. Nicht zuletzt wirkten auch die PgB stimulierend auf die Kooperation. Diese beiden Elemente trugen entschieden zur Verbesserung der Rahmenbedingungen sowie auch zur Förderung von Durchlässigkeit und Mobilität bei.



2. Einleitung

Dieses Kapitel beschreibt Inhalt und Aufbau der Evaluation und präsentiert das methodische Vorgehen.

Um die gemeinsame Koordination des Schweizer Hochschulraums von Bund und Kantonen zu verstärken, wurde 2015 das Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (HFKG) etappenweise in Kraft gesetzt. Seit dem 1. Januar 2020 sind sämtliche Regeln in Kraft.

Gestützt auf den Artikel 69 HFKG und im Hinblick auf die BFI-Botschaft 2025–2028 wird nun erstmals eine Evaluation des HFKG durchgeführt. Ziel der Evaluation ist es, den Stand und die Ergebnisse der gesamtschweizerischen hochschulpolitischen Koordination und Finanzierung des Hochschulbereichs nach HFKG darzustellen und deren Auswirkungen kritisch zu würdigen.

Die Evaluation umfasst insgesamt vier Pakete A bis D:

- Evaluationspaket A widmet sich der Wirksamkeit der aufgewendeten öffentlichen Mittel.
- Evaluationspaket B beschäftigt sich mit den Auswirkungen des HFKG-Finanzierungssystems.
- Evaluationspaket C untersucht den Einfluss des HFKG auf die Wettbewerbsfähigkeit der Hochschulen.
- Evaluationspaket D setzt sich mit der Beschäftigungsfähigkeit und den Tätigkeiten der Absolventinnen und Absolventen auseinander.

Interface Politikstudien Forschung Beratung hat die Evaluation des Pakets A durchgeführt, das vorliegende Dokument präsentiert die Ergebnisse.

2.1 Zweck des Evaluationspakets A

Aufgabe des Evaluationspakets A war erstens, die *Koordinationsleistungen*, die durch die Organe gemäss HFKG erbracht worden sind, zu untersuchen und zu bewerten. Dazu galt es, die Aufbaustruktur (Organisation) der Organe gemäss HFKG sowie die Ablaufstruktur (Prozesse) zu bewerten.

Zweitens bestand die Aufgabe darin, die von den Koordinationsleistungen ausgehenden *Wirkungen bei den Hochschulen* qualitativ zu überprüfen. Die Überprüfung der Wirkungen fokussiert auf vier von total neun Zielen des HFKG. Es sind dies die folgenden:

1. Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für eine Lehre und Forschung von hoher Qualität (Art. 3 Bst. a HFKG)
2. Schaffung eines Hochschulraums mit gleichwertigen, aber andersartigen Hochschultypen, Förderung der Profilbildung (Art. 3 Bst. b und c HFKG), inklusive Portfoliovereinigung und -entwicklung³

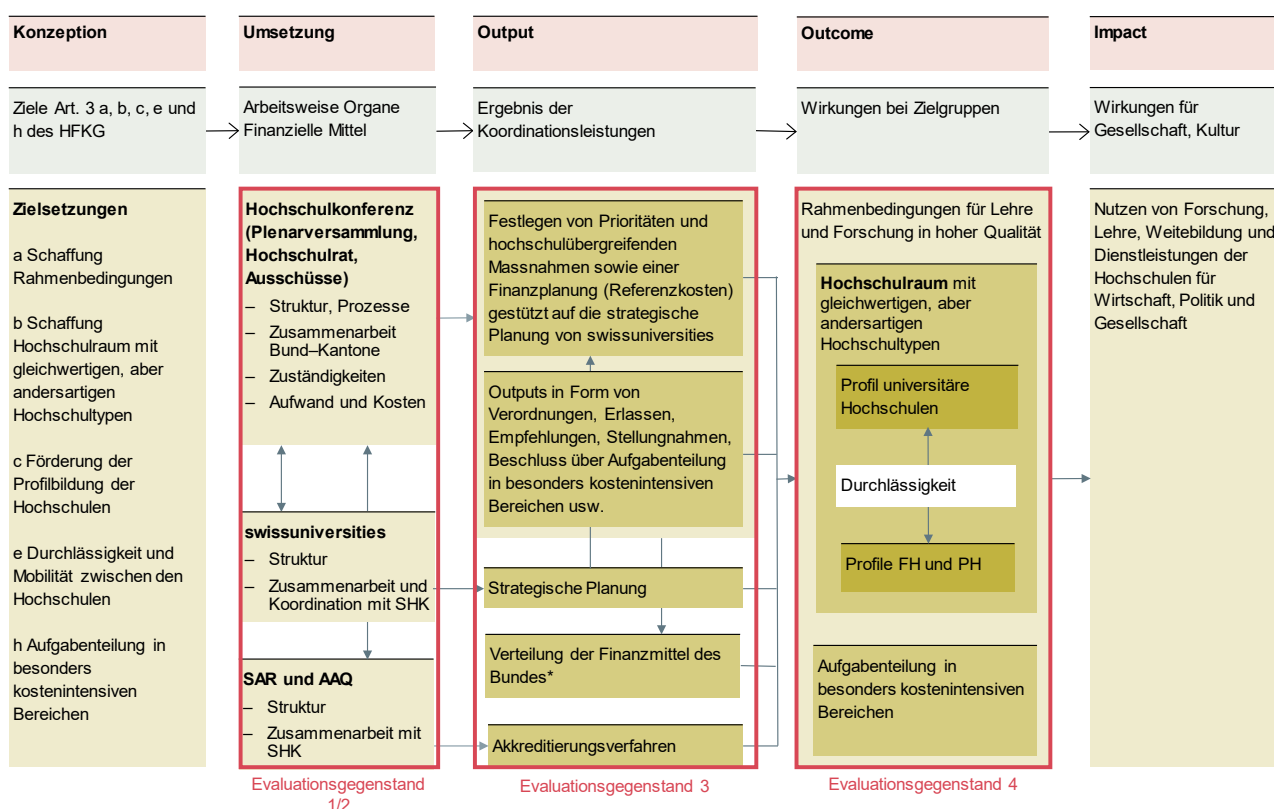
³ Vgl. Fussnote 1.

3. Durchlässigkeit und Mobilität zwischen den Hochschulen (Art. 3 Bst. e HFKG)
4. Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen (Art. 3 Bst. h HFKG).

2.2 Untersuchungsgegenstand und Fragestellungen

Für die Evaluation wurden mittels eines Wirkungsmodells die Gegenstände definiert. Es sind dies die Strukturen und die Ressourcenausstattung der Organe gemäss HFKG (*Evaluationsgegenstand 1*), deren Zusammenspiel im Rahmen der Erarbeitung von Leistungen (*Evaluationsgegenstand 2*), die erbrachten Koordinationsleistungen (*Evaluationsgegenstand 3*) sowie die sich daraus ergebenden mutmasslichen Wirkungen (*Evaluationsgegenstand 4*). Die Gegenstände sind in Darstellung D 2.1 schematisch abgebildet.

D 2.1: Wirkungsmodell und Evaluationsgegenstände

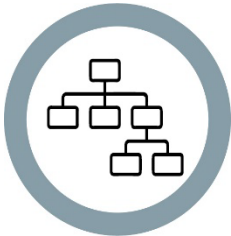


Quelle: Darstellung Interface.

Legende: * Dieser Output wird im Zusammenhang mit dem Evaluationspaket B vertieft angeschaut und ist hier der Vollständigkeit halber aufgeführt.

Ausgehend vom Wirkungsmodell und den darin definierten Evaluationsgegenständen wurde zu jedem Gegenstand eine übergeordnete Evaluationsfrage formuliert und diese mit Teilfragen konkretisiert. Darstellung D 2.2 gibt einen Überblick. Wir haben in der Darstellung jeden Gegenstand mit einem Symbol versehen, das wir in den einzelnen Kapiteln verwenden, um die Orientierung zu erleichtern.

D 2.2: Evaluationsgegenstände und zugeordnete Evaluationsfragen

Evaluationsgegenstand	Evaluationsfragen
1 Aufbauorganisation (Struktur) 	<ul style="list-style-type: none"> – Sind die Organe gemäss HFKG angemessen und zweckmässig aufgebaut, um eine wirkungsvolle und effiziente Koordination im Hochschulraum Schweiz zu bewirken? – Sind die Strukturen klar und nachvollziehbar aufgebaut? – Sind die Aufgaben und Zuständigkeiten klar und sinnvoll aufgeteilt? – Erlaubt die Struktur eine zweckmässige und wirkungsvolle Erfüllung des nationalen Koordinationsauftrags? – Stehen bei der Führung der Geschäfte der SHK sowie der Vorbereitung der Entscheide Aufwand und Ergebnis in einem angemessenen Verhältnis?
2 Ablauforganisation (Prozesse) 	<ul style="list-style-type: none"> – Ist das Zusammenspiel der Organe gemäss HFKG angemessen und zweckmässig, um eine wirkungsvolle und effiziente Koordination im Hochschulraum Schweiz zu bewirken? – Werden alle relevanten Akteure in die Prozesse miteinbezogen? – Sind die Strukturen geeignet, um Koordinationsleistungen zu erbringen? – Ist die Güte (geringe Konflikthaftigkeit) der Zusammenarbeit zufriedenstellend? – Stehen Dauer und Aufwand der Prozesse in einem angemessenen Verhältnis zum Ergebnis? (Effizienz) – Wie ist die Governance an der Schnittstelle von SHK und SAR zu beurteilen?
3 Koordinationsleistungen (Outputs) 	<ul style="list-style-type: none"> – Sind die aus dem Zusammenspiel der Organe gemäss HFKG hervorgegangenen Koordinationsleistungen angemessen und zweckmässig, um eine wirkungsvolle und effiziente Koordination im Hochschulraum Schweiz zu bewirken? – Sind die Koordinationsleistungen klar und verständlich? – Sind die Inhalte der erbrachten Leistungen grundsätzlich geeignet, eine Koordination zu erwirken? (Koordinationspotenzial) – Sind die Koordinationsleistungen in sich stimmig? (Kohärenz gegen innen) – Stimmen die Koordinationsleistungen mit den Zielen des HFKG überein? (Kohärenz gegen aussen)
4 Wirkungen (Outcome) 	<ul style="list-style-type: none"> – Inwiefern konnten vier ausgewählte Ziele des HFKG bisher erreicht werden? – Verbessern das HFKG und die daraus hervorgegangenen Koordinationsleistungen die Rahmenbedingungen für eine Lehre und Forschung von hoher Qualität? – Fördern das HFKG und die daraus hervorgegangenen Koordinationsleistungen die Profilbildung und Portfolioentwicklung und -entwicklung an den Hochschulen? – Fördern das HFKG und die daraus hervorgegangenen Koordinationsleistungen die Durchlässigkeit und Mobilität zwischen den Hochschulen? – Führen das HFKG und die daraus hervorgegangenen Koordinationsleistungen zu einer Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen? – Welche Wirkungen gehen insbesondere von der strategischen Planung aus?

Quelle: Darstellung Interface.

2.3 Vorgehensweise

Im Folgenden werden die drei Analyseschritte, die verwendeten Datengrundlagen und die Evaluationskriterien beschrieben.

I Schritt 1: Analyse der Aufbauorganisation der Organe gemäss HFKG

Im ersten Analyseschritt stand die Evaluationsfrage 1 im Zentrum. Zur Beantwortung dieser Frage, erfasste Interface den detaillierten Aufbau der Organe gemäss HFKG sowie die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der einzelnen Gremien. Dazu wurden auf Basis einer ausführlichen Dokumentenanalyse Organigramme von der Schweizerischen Hochschulkonferenz (SHK), swissuniversities, dem Schweizerischen Akkreditie-

rungsrat (SAR) und der Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung (AAQ) erstellt. Eine Liste der analysierten Dokumente findet sich im Anhang A 3. Die Organigramme wurden im Rahmen von total 25 Interviews mit diversen Stakeholdern validiert und anschliessend überarbeitet. Die Auswahl der Interviewten erfolgt so, dass die Vertreterinnen und Vertreter der jeweiligen Organe bestmöglich berücksichtigt werden konnten.

Die Interviews wurden aufgezeichnet und anschliessend wurde ein Protokoll erstellt. Die Protokolle wurden entlang der Evaluationsfragen systematisch mithilfe des Computerprogramms MAXQDA in Anlehnung an Mayring (2008) ausgewertet. Die Liste der interviewten Personen findet sich im Anhang A 1.

Die so dargestellte Aufbaustruktur wurde anschliessend anhand ihrer Klarheit, Nachvollziehbarkeit und Güte der Arbeitsteilung bewertet.

I Schritt 2: Analyse der Ablauforganisation und der Koordinationsleistungen der Organe gemäss HFKG

Um die Entscheidungsprozesse innerhalb und zwischen den Organen gemäss HFKG nachzeichnen und bewerten zu können, wählte Interface in Absprache mit dem SBFI fünf Geschäfte der SHK zwischen 2016 und 2020 aus, die Interface exemplarisch für die Erarbeitung einer Koordinationsleistung im Rahmen des HFKG analysierte. Die Geschäfte wurden so ausgewählt, dass möglichst alle Organe gemäss HFKG impliziert waren und auf diese Weise deren Zusammenarbeit und Koordination untersucht werden konnte.

D 2.3: Ausgewählte Geschäfte der Organe gemäss HFKG

Geschäft	Kurzbeschreibung
Strategischen Planung 2021–2024	Alle vier Jahre erarbeitet swissuniversities zuhanden der SHK eine strategische Planung. In dieser legt swissuniversities die gemeinsamen Ziele und Massnahmen aller Schweizer Hochschulen fest. Für alle Hochschulen koordiniert fand dieser Prozess erstmals 2017/2018 statt und resultierte im Dokument « Strategische Planung 2021–2024 von swissuniversities ». ⁴
Verordnung Koordination Lehre	In einem mehrjährigen Prozess arbeiteten die SHK und swissuniversities auf Basis der bisher separaten Bologna-Richtlinien für universitäre Hochschulen und Fachhochschulen eine gemeinsame « Verordnung Koordination Lehre » aus.
Sonderprogramm Humanmedizin	Auf Geheiss der Politik entwickelte swissuniversities das anreizorientierte « Sonderprogramm Humanmedizin » im Rahmen der projektgebundenen Beiträge nach HFKG. Ziel des Programms war, neben der Stärkung der Hausarztmedizin und der Interprofessionalität, die Anzahl Abschlüsse in der Humanmedizin signifikant zu erhöhen.
Merkmale der Hochschultypen	Auf Anregung der SHK hin, die Merkmale der Hochschultypen genauer zu definieren, verfasste swissuniversities das Papier « Merkmale der Hochschultypen: aktueller Stand der Diskussionen bei swissuniversities ». Als es bei einem Akkreditierungsverfahren Unklarheiten zum Papier gab, verfasste der HSR dazu eine entsprechende Auslegehilfe .
Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen	Gemäss gesetzlichem Auftrag sollen Bund und Kantone eine Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen festlegen. Die strategische Planung 2021–2024 von swissuniversities enthält erstmals eine Liste von kostenintensiven Bereichen . Die Definition weiterer kostenintensiver Bereiche ist für die Zukunft geplant.

⁴ Mit Verweis auf den Artikel 38 Absatz 1 HFKG und um einen Unterschied zu den strategischen Planungen zu Zeiten des UFG zu machen, wird das Papier normalerweise als «Gesamtswissweizerische Hochschulpolitische Koordination» bezeichnet. Aus Gründen der Übersichtlichkeit und um Verwechslungen mit den Zielen des HFKG zu vermeiden, verwendet diese Evaluation jedoch jeweils den Titel des Dokuments (Strategische Planung 2021–2024 von swissuniversities).

Nach der Auswahl der Geschäfte wurde der Prozess zur Bearbeitung des jeweiligen Geschäfts auf Basis von Dokumenten beschrieben und mithilfe eines Ablaufdiagramms systematisch dargestellt. Die Ablaufdiagramme wurden in den Interviews vorgelegt und diskutiert.

Auf Basis der Dokumente, der Ablaufdiagramme und der Interviews wurden *Ablauforganisation und Koordinationsleistungen* qualitativ bewertet. Dazu wurden folgende Evaluationskriterien verwendet:

- *Einbezug der Akteure*: Anhand dieses Kriteriums wurde bewertet, ob alle relevanten Akteure genug früh und ausreichend in den Prozess miteinbezogen wurden.
- *Eignung der Strukturen*: Die Strukturen sind dann als geeignet zu betrachten, wenn die Erbringung der Koordinationsleistung darin möglich ist. Fehlen Schnittstellen oder müssen Gremien ausserhalb der vom HFKG geschaffenen Strukturen bemüht werden, ist die Eignung als unzureichend zu betrachten.
- *Güte der Zusammenarbeit*: Die Güte der Zusammenarbeit ergibt sich einerseits aus dem vorhandenen Konfliktpotenzial und inwiefern ein konstruktiver Umgang mit auftauchenden Differenzen gefunden werden kann. Andererseits bezieht sich die Güte der Zusammenarbeit auch auf die zur Verfügung stehende Vorbereitungszeit der Akteure.
- *Effizienz*: Das Effizienz-Kriterium bewertet, inwiefern der mit dem Prozess verbundene Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zur hervorgebrachten Koordinationsleistung steht. Der Aufwand wird anhand der Dauer und der Komplexität (d.h. Anzahl Beteiligte u.Ä.) des Prozesses gemessen.

Die erzielten Koordinationsleistungen (Outputs) wurden anschliessend mittels der folgenden Kriterien ebenfalls einer Bewertung unterzogen:

- *Klarheit und Verständlichkeit*: Die Inhalte der Koordinationsleistungen müssen schlüssig und verständlich sein.
- *Koordinationspotenzial*: Das Koordinationspotenzial der einzelnen Koordinationsleistungen hängt davon ab, inwiefern die Koordinationsleistungen gegenüber dem Status quo theoretisch eine Veränderung hin zu einer verbesserten Koordination erwirken könnten.
- *Kohärenz gegen innen*: Dieses Kriterium bewertet, inwiefern die Ziele der Koordinationsleistung untereinander stimmig sind.
- *Kohärenz gegen aussen*: Dieses Kriterium bewertet, inwiefern sich die Ziele der Koordinationsleistungen mit den Koordinationszielen des HFKG decken. Bestehen Zielkonflikte wird die Kohärenz als gering eingeschätzt.

I Schritt 3: Fokusgruppen zur Analyse der Wirkungen

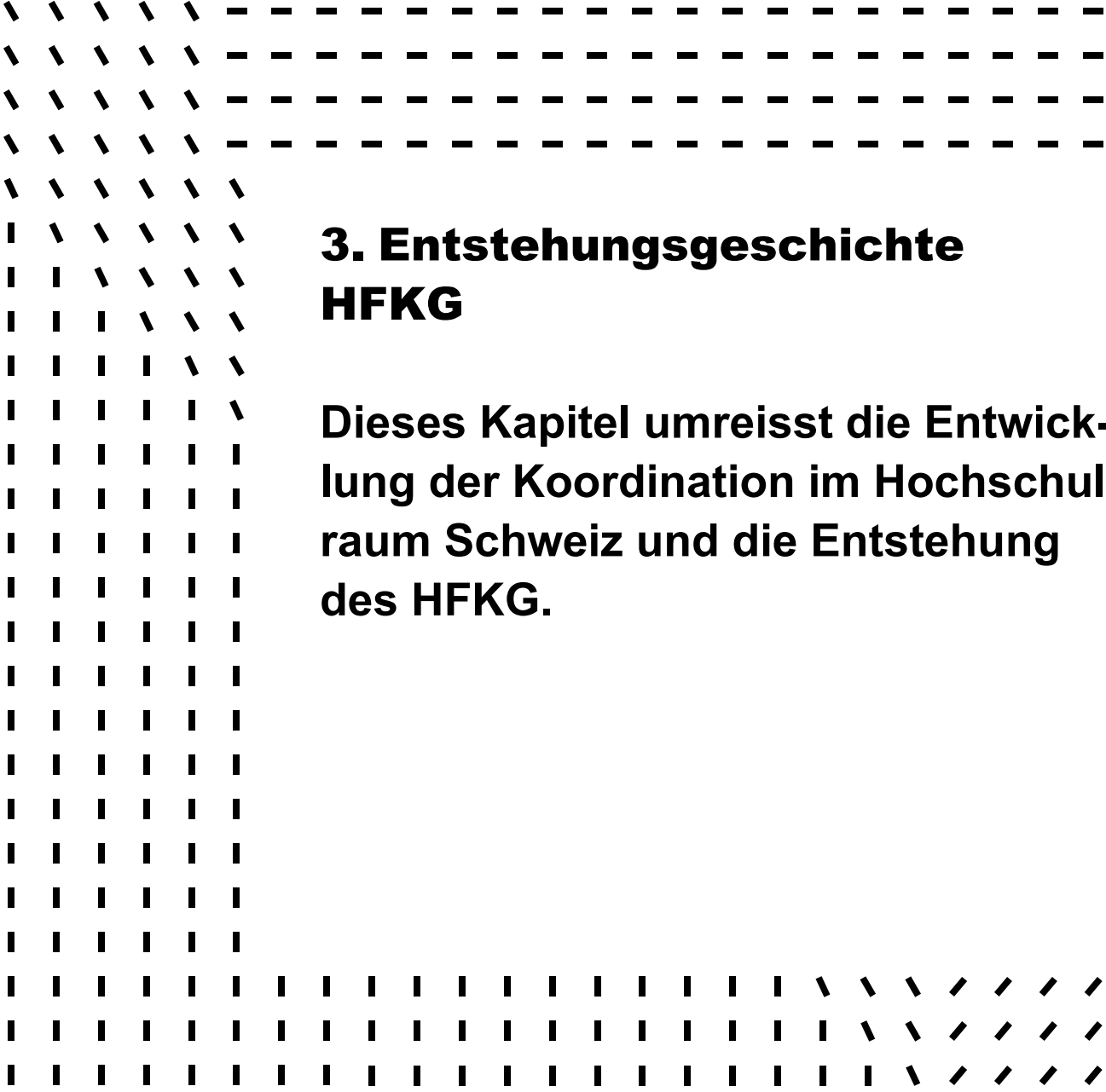
Mittels eines Soll-Ist-Vergleichs wurden die Ziele des HFKG den tatsächlich beobachtbaren Wirkungen gegenübergestellt. Als Datengrundlagen dienten einerseits Aussagen aus den unter Schritt 1 durchgeführten Interviews mit den Stakeholdern. Ergänzend dazu wurden drei Fokusgruppengespräche mit Vertreterinnen und Vertretern dreier Delegationen von swissuniversities geführt. Die Teilnehmenden an den Fokusgruppengesprächen sind in Anhang A 2 aufgeführt.

Die Fokusgruppen setzten sich mit den Wirkungen des HFKG insgesamt und ausgewählter Geschäfte auseinander (vgl. Schritt 2). Ebenso wurde die Erreichung der vier Ziele gemäss Fokus dieser Evaluation diskutiert (vgl. Abschnitt 2.1).

2.4 Grenzen der Evaluation

Die Evaluation hat sich im Rahmen der Erhebungen wie dargestellt auf ausgewählte Geschäfte konzentriert. Darüber hinaus wurden auch weitere Effekte des HFKG erfasst, soweit sich diese aus den Dokumenten oder den Interviews respektive den Fokusgruppen ergeben haben. Es muss allerdings auf die Grenzen dieser Vorgehensweise hingewiesen werden:

- *Komplexität ist sehr hoch:* Die Komplexität der Aufbau- und Ablauforganisation, aber auch der Wirkungszusammenhänge ist aufgrund der sehr hohen Zahl von beteiligten Akteuren (Bundesstellen, Hochschulen, Kantone, Organe gemäss HFKG) sehr hoch. Wir haben daher primär mit qualitativen Methoden gearbeitet und uns in weiten Teilen auf die Nachverfolgung von fünf ausgewählten Geschäften konzentriert. Es ist allerdings naheliegend, dass gewisse Strukturen, Abläufe und Wirkungen durch dieses Vorgehen nicht berücksichtigt worden sind.
- *Befragungen fokussierten auf ausgewählte Beteiligte:* Die Evaluation war bestrebt, einen möglichst breiten Kreis von Personen zu befragen. Dennoch fand aufgrund der Zielformulierung und der Budgetvorgaben eine Fokussierung auf Personen statt, die in leitender Funktion in den einzelnen Gremien des HFKG tätig sind. Allerdings wurden auch Nicht-Standortkantone, Vertretungen des Mittelbaus und der Studierenden berücksichtigt. Aufgrund der Heterogenität dieser Gruppen konnte die Evaluation nicht alle Aspekte einfangen, die bei diesen Zielgruppen infolge des HFKG aufgetreten sind.
- *Schnittstelle zwischen Tertiär A und Tertiär B nur marginal beleuchtet:* Die Schnittstelle zwischen Fachhochschulen und höheren Fachschulen wurde von der Evaluation primär von Seiten der Fachhochschulen untersucht und primär mit Fokus auf eine ausgewählte Koordinationsleistung des HFKG (Verordnung Koordination Lehre). Eine breite Analyse der Schnittstelle wurde nicht vorgenommen.



3. Entstehungsgeschichte HFKG

Dieses Kapitel umreisst die Entwicklung der Koordination im Hochschulraum Schweiz und die Entstehung des HFKG.

Bevor wir die Ergebnisse der Evaluation darstellen, soll an dieser Stelle ein Überblick über die Entstehung des HFKG, seine Ziele und die Organe des HFKG gegeben werden. Dieser Abschnitt richtet sich an Leserinnen und Leser, die mit dem HFKG nicht oder nur am Rande in Berührung gekommen sind.⁵

3.1 Kurzer Rückblick auf die Zeit vor Einführung des HFKG

Die Hochschulpolitik ist historisch betrachtet eine Domäne der Kantone, der Bund hat einzig bei den beiden ETH und später bei den Fachhochschulen eine bestimmende Rolle gespielt. Allerdings bestanden schon lange vor der Schaffung des HFKG Koordinationsgremien und Bundesgesetze im Hochschulbereich. Auf einige sei hier kurz hingewiesen, soweit sie für ein besseres Verständnis der Evaluationsgegenstände sinnvoll sind.

Die Rektorinnen und Rektoren der universitären Hochschulen koordinierten sich im Rahmen der *Schweizerischen Hochschulrektorenkonferenz* (SHRK). Im Jahr 1968 wurde das *Bundesgesetz über die Hochschulförderung* geschaffen. Das Gesetz legte fest, dass der Bund Grundbeiträge und Investitionsbeiträge an universitäre Hochschulen zu entrichten hat. Ziel des Gesetzes war es, den universitären Hochschulen eine längerfristige Finanzplanung zu ermöglichen und die Koordination zwischen Bund und Kantonen zu verbessern. Im Zuge des Bundesgesetzes über Hochschulförderung wurde die *Schweizerische Hochschulkonferenz* als gemeinsames Organ aller Hochschulträger einschliesslich des Bundes geschaffen. Das Organ hatte zwar lediglich beratenden Charakter, war aber politisch von grosser Bedeutung, da es erstmals eine nationale Plattform für eine kontinuierliche hochschulpolitische Diskussion bot.

Ab Mitte der 1990er Jahre wurden die ersten Fachhochschulen geschaffen. 1995 trat das Bundesgesetz über die Fachhochschulen (kurz *Fachhochschulgesetz*, FHSG) in Kraft. Im Gegensatz zum Bereich der universitären Hochschulen war der Fachhochschulbereich von Beginn an durch eine enge Zusammenarbeit von Bund und Kantonen geprägt, wobei der Bund über erhebliche Steuerungs- und Regelungskompetenzen verfügte. Für die Fachhochschulen waren unterschiedliche nationale und kantonale Gremien zuständig; der *Fachhochschulrat der EDK*, das ehemalige *Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement* (EVD, heute das *Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung*, WBF) und die *Eidgenössische Fachhochschulkommission* (EFHK).

Im Jahr 1999 löste das *Universitätsförderungsgesetz* (UFG) das Bundesgesetz über die Hochschulförderung ab. Zusammen mit dem *Interkantonalen Konkordat über universitäre Koordination* legte das UFG die rechtliche Basis für die *Schweizerische Universitätskonferenz* (SUK). Die 2001 eingesetzte SUK war das gemeinsame strategische Organ von

⁵ Als Quellen für die Ausführungen im Kapitel 3 dienten die Dokumente in den Anhängen A 3.1, A 3.2 und A 3.11.

Bund und Kantone im universitätspolitischen Bereich und löste damit die Schweizerische Hochschulkonferenz ab. Im Gegensatz zu ihrer Vorgängerin hatte die SUK die Kompetenz, in bestimmten universitären Bereichen Recht zu setzen. Die SUK setzte sich zusammen aus den Erziehungsdirektoren/-innen der Universitätskantone, zwei Erziehungsdirektoren/-innen von Nicht-Universitätskantonen, dem/der Staatssekretär/-in für Bildung und Forschung (ab dem 1. Januar 2013 SBFI) sowie dem Präsidenten des ETH-Rates. Neben der SUK entstand 2001 auch die *Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten* (CRUS), die aus der SHRK hervorging und sich als selbstständiger Verein konstituierte. Vergleichbare Gefässe entstanden auch bei den anderen beiden Hochschultypen: Auf Seiten der Fachhochschulen entstand die *Konferenz der Fachhochschulen* (KFH), die sowohl Kommission der EDK als auch selbstständiger Verein war. Die pädagogischen Hochschulen bildeten 2002 die *Schweizerische Konferenz der Pädagogischen Hochschulen*, die später in die *Schweizerische Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen* (COHEP) übergang, die ebenfalls eine Kommission der EDK war. Schliesslich wurde auch das gemeinsame *Organ für Akkreditierung und Qualitätssicherung* (OAQ) geschaffen, das rechtlich der SUK unterstellt war. Aufgabe der OAQ war es, die Kohärenz der Selbstevaluationsmechanismen aller Universitäten sicherzustellen.

Der bis dahin fortschreitende Ausbau der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im Hochschulbereich stiess aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten der föderalen Einheiten und der grossen Zahl an Koordinationsgremien zunehmend an seine Grenzen. Je länger je mehr drängte sich eine «einheitliche[...] gesamtschweizerisch konzipierte[...] Koordination durch Bund und Kantone»⁶ auf. Aus diesem Grund ist in den Nullerjahren das HFKG entstanden.

3.2 Das HFKG und seine Ziele

Im Jahr 2006 nahmen Volk und Stände die neue Verfassung an, die auch eigens einen Hochschulartikel enthielt. Artikel 63a Absatz 3 BV stipuliert, dass Bund und Kantone *gemeinsam* für die Koordination und für die Gewährleistung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen sorgen – unter Rücksichtnahme auf die Autonomie der Hochschulen. Zu diesem Zweck sollen Bund und Kantone Verträge abschliessen und bestimmte Befugnisse an gemeinsame Organe übertragen (Art. 63a Abs. 4 BV). Das seit 2015 etappenweise in Kraft getretene HFKG setzt den im Artikel 63a Absatz 4 BV formulierten Gesetzgebungsauftrag um und ersetzte die bis anhin bestehenden Gesetze (namentlich das UFG und das FHSO).

Die durch das HFKG eingeführte gleichwertige Steuerung des Hochschulraums durch Bund und Kantone ist einzigartig in der Schweiz. Die bisherigen Koordinationsgefässe, namentlich die SUK, der Fachhochschulrat der EDK, die drei Rektorenkonferenzen (CRUS, KFH, COHEP) sowie die OAQ und die EFHK wurden kurz vor respektive mit Inkrafttreten des HFKG durch drei gemeinsame Organe für die Koordination zwischen Bund und Kantonen abgelöst. Dies führte gemäss Botschaft zum HFKG «zu einheitlichen, einfacheren, effizienteren und klareren Organisationsstrukturen».⁷ Die Einführung des HFKG führte vor allem im Bereich der Fachhochschulen zu einem Paradigmenwechsel, weil die bisherige Steuerung durch den Bund verstärkt einer Trägerverantwortung wich.

In Artikel 3 HFKG sind die neun Ziele, die im Rahmen der Zusammenarbeit im Hochschulbereich verfolgt werden sollen, festgehalten:

⁶ Botschaft HFKG, S. 4593.

⁷ Ebd., S. 4672.

- Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für eine Lehre und Forschung von hoher Qualität (Art. 3 Bst. a HFKG)
- Schaffung eines Hochschulraums mit gleichwertigen, aber andersartigen Hochschultypen (Art. 3 Bst. b HFKG)
- Förderung der Profilbildung der Hochschulen und des Wettbewerbs, insbesondere im Forschungsbereich (Art. 3 Bst. c HFKG)
- Gestaltung einer kohärenten schweizerischen Hochschulpolitik in Abstimmung mit der Forschungs- und Innovationsförderungs politik des Bundes (Art. 3 Bst. d HFKG)
- Durchlässigkeit und Mobilität zwischen den Hochschulen (Art. 3 Bst. e HFKG)
- Vereinheitlichung der Studienstrukturen, der Studienstufen und ihrer Übergänge sowie gegenseitige Anerkennung der Abschlüsse (Art. 3 Bst. f HFKG)
- Finanzierung der Hochschulen nach einheitlichen und leistungsorientierten Grundsätzen (Art. 3 Bst. g HFKG)
- Gesamtschweizerische hochschulpolitische Koordination und Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen (Art. 3 Bst. h HFKG)
- Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen bei Dienstleistungen und Angeboten im Weiterbildungsbereich von Institutionen des Hochschulbereichs gegenüber Anbietern der höheren Berufsbildung (Art. 3 Bst. i HFKG).

Im Kommentar zum Artikel 63 Bundesverfassung schreiben Ehrenzeller/Sahlfeld im Hinblick auf die Ziele des HFKG: «Angesichts der begrenzten öffentlichen Mittel und des internationalen Profilierungsdrucks in Bildung und Forschung kommt einer gesamtschweizerischen Portfoliobereinigung und Aufgabenteilung in kostenintensiven Bereichen besondere Bedeutung zu».⁸ Die Autoren weisen darauf hin, dass bei der Bestimmung der kostenintensiven Bereiche wegen der Hochschulautonomie und der Organisationsfreiheit der Träger Zielkonflikte auch dem neuen System inhärent sein dürften und «eine grosse politische Herausforderung für die Schweizerische Hochschulkonferenz» darstellen dürfte.⁹

3.3 Die Organe des HFKG im Überblick

Betrachten wir das HFKG aus organisatorischer Sicht, so stehen drei Organe im Zentrum: Die Schweizerische Hochschulkonferenz (SHK), die Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen (swissuniversities) sowie der Schweizerische Akkreditierungsrat (SAR) (Art. 7 HFKG). Ihre rechtliche Basis finden besagte Organe einerseits im HFKG, der zugehörigen Verordnung und dem Hochschulkonkordat¹⁰ und andererseits in der Zusammenarbeitsvereinbarung¹¹ (ZSAV-HS) zwischen dem Bund und den Kantonen. Darstellung D 3.1 gibt einen kursorischen Überblick über die drei Organe des HFKG, deren Beziehungen untereinander sowie deren Einbettung in das (hochschul-)politische Gefüge.

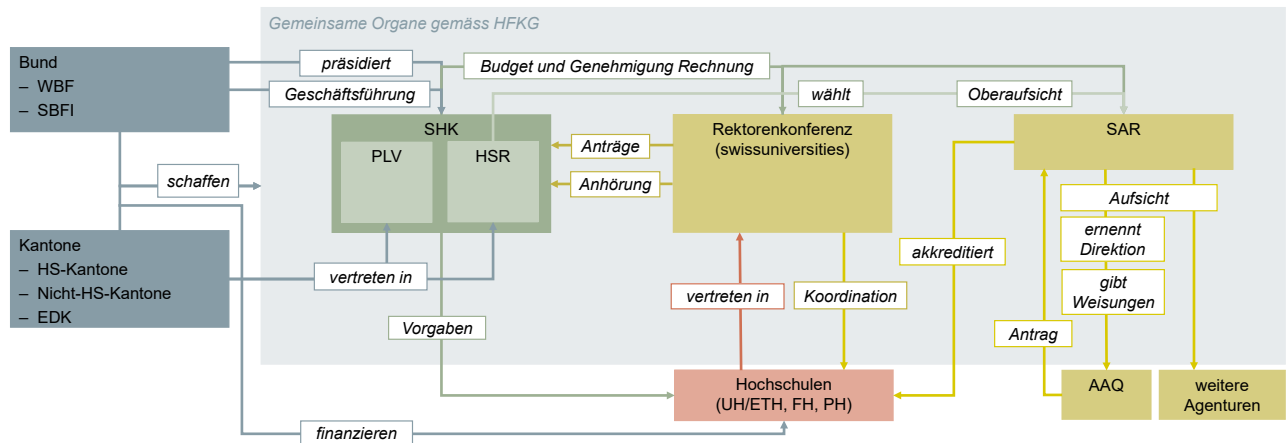
⁸ Ehrenzeller/Sahlfeld 2014, S. 1349.

⁹ Ehrenzeller/Sahlfeld 2014, S. 1350.

¹⁰ Sog. Interkantonaler Vertrag über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich.

¹¹ Sog. Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (ZSAV-HS).

D 3.1: Organe gemäss HFKG und ihr Zusammenspiel



Quelle: Darstellung Interface in Anlehnung an HFKG.

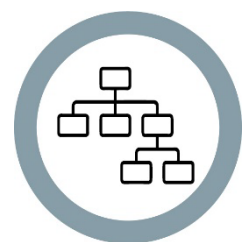
Die Aufgaben der Organe lassen sich kursorisch wie folgt beschreiben:

- Die **SHK** ist das oberste hochschulpolitische Organ der Schweiz (Art. 10 Abs. 1 HFKG). Als strategisch-politisches Organ ist die SHK daher für die gesamtschweizerische Koordination im Hochschulbereich zuständig (Art. 1 Abs. 1 HFKG). Sie hat rechtsetzende, exekutive und konsultative Aufgaben.
- **swissuniversities** führt die verschiedenen Hochschultypen organisatorisch zusammen. **swissuniversities** übernimmt einerseits wichtige vorbereitende Massnahmen im Auftrag der SHK. Andererseits ist **swissuniversities** für die gesamtschweizerische Koordination der Hochschulen verantwortlich.
- Für die Qualitätssicherung und die Akkreditierung der Hochschulen sind der **SAR** und die **AAQ** zuständig.

Eine detailliertere Beschreibung der Organe und ihrer Funktion findet sich in den Anhängen A 4, A 5 und A 6.

4. Beurteilung der Aufbauorganisation

Dieses Kapitel widmet sich dem Evaluationsgegenstand 1; es beschreibt die *Aufbauorganisation* der verschiedenen Organe gemäss HFKG und bewertet diese.



In diesem Kapitel unterziehen wir die *Aufbauorganisation* (Evaluationsgegenstand 1) der drei Organe gemäss HFKG einer kritischen Prüfung. Wir gehen dabei wie folgt vor: Jedem Organ (SHK, swissuniversities, SAR/AAQ) wird ein eigener Abschnitt gewidmet. Innerhalb der Abschnitte beschreiben wir zuerst mittels eines Organigramms die Binnenstruktur, um anschliessend eine Beurteilung vorzunehmen. Eine detaillierte Beschreibung der Organe findet sich jeweils in einem eigenen Abschnitt im Anhang des Berichts.

4.1 Beurteilung der Aufbaustruktur der Schweizerischen Hochschulkonferenz

Im Folgenden stellen wir die Aufbaustruktur der SHK zusammenfassend dar und präsentieren dann die empirischen Ergebnisse. Abschliessend nehmen wir unsere Bewertung der Aufbauorganisation der SHK vor.

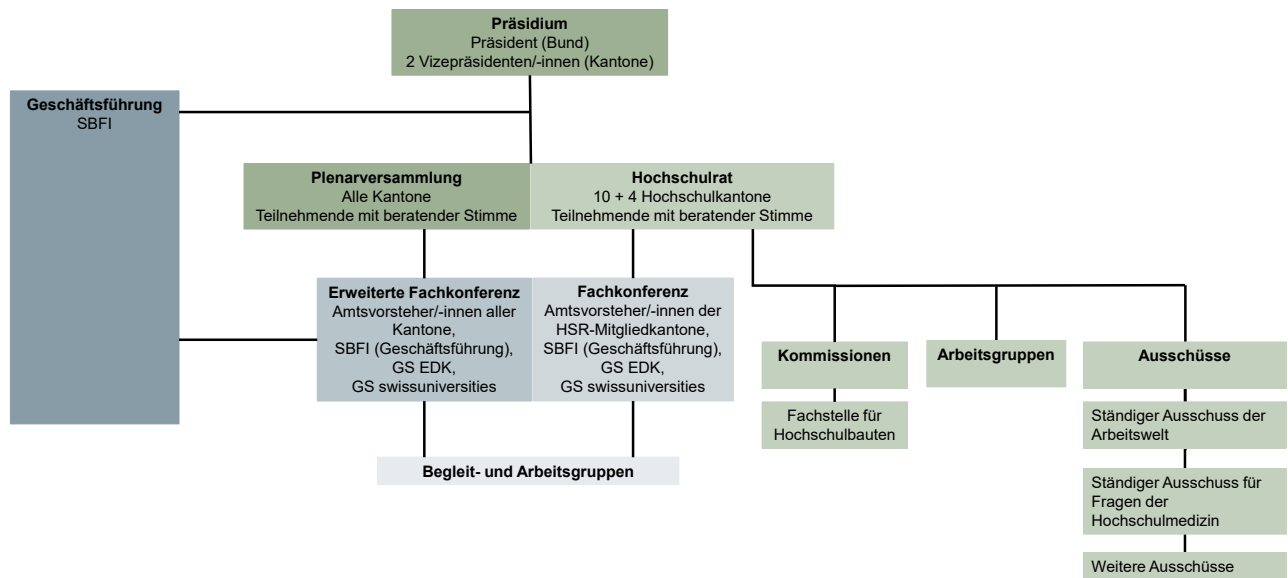
4.1.1 Übersicht¹²

Als oberstes hochschulpolitisches Organ vereint die SHK Bund und Kantone. Damit bildet die SHK gewissermassen das Nachfolgeorgan der SUK und der politischen Steuerungsgremien des Fachhochschulbereichs. Präsiert wird die SHK vom Departementsvorsteher beziehungsweise der Departementsvorsteherin des WBF. Die SHK tagt in zwei Versammlungsformen: Die *Plenarversammlung* ist zusammengesetzt aus allen Kantonen und befindet hauptsächlich über finanzielle Belange, wie beispielsweise die Festlegung der Referenzkosten und Beitragskategorien. Dem *Hochschulrat* gehören 14 Hochschulträgerkantone an. Er ist zuständig für den Erlass diverser Vorschriften für den Schweizer Hochschulraum, beispielsweise über Studienstufen, die Durchlässigkeit und Mobilität usw. Weiter ist er zuständig für die Festlegung der hochschulpolitischen Koordination und Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen. Die Vorbereitung der Geschäfte der SHK obliegt der (*erweiterten*) *Fachkonferenz*, der die Vorsteher/-innen der kantonalen Bildungsämter angehören. Sie tagt analog zu den zwei Tagungsformen in zwei Zusammensetzungen. Eine Reihe von *Teilnehmenden mit beratender Stimme* sind jeweils an den Sitzungen der Plenarversammlung und des Hochschulrats anwesend. Für die Führung der Geschäfte der SHK ist das SBFI zuständig.

Darstellung D 4.1 zeigt die zweigeteilte Binnenstruktur der SHK anhand eines Organigramms. Eine detaillierte Beschreibung der einzelnen Gremien der SHK, deren Aufgaben und Kompetenzen, findet sich in Anhang A 4.

¹² Als Quellen für die Übersicht dienten primär die in den Anhängen A 3.1, A 3.2 und A 3.3 aufgeführten Dokumente.

D 4.1: Organigramm Schweizerische Hochschulkonferenz



Quelle: Darstellung Interface basierend auf der Dokumentenanalyse und Interviewaussagen.

4.1.2 Ergebnisse der Erhebungen

Gestützt auf die Auswertung von Dokumenten und der Auswertung der Interviews beschreiben wir in einem ersten Schritt die Stärken und Schwächen der Aufbaustruktur. Anschliessend gehen wir auf vier ausgewählte Aspekte der Organisation im Detail ein.

Stärken und Schwächen der SHK

Wenn wir die Beschreibung der SHK heranziehen (vgl. Anhang A 4) und die Ergebnisse aus den Interviews betrachten, so lassen sich folgende Stärken der Aufbaustruktur der SHK festhalten.

- *SHK bietet eine gute Plattform für die hochschulpolitische Diskussion:* Für viele Interviewpartner/-innen brachte die Schaffung der SHK einen Mehrwert, weil das Gremium im Gegensatz zu den Vorgängerstrukturen eine gemeinsame nationale Koordination von Bund und Kantonen im hochschulpolitischen Bereich ermöglicht. Gemäss Interviewaussagen wurde mit der SHK ein Gremium geschaffen, das eine Plattform bietet, um nationale Probleme im Hochschulbereich gemeinsam anzugehen. Die Einbindung aller relevanten hochschulpolitischen Akteure sorgt für eine breite Abstützung und eine entsprechend hohe Legitimität der Entscheide.
- *Geschäftsstelle arbeitet gut und erbringt Leistungen von hoher Qualität:* Die vom SBFI geleitete Geschäftsstelle der SHK wird ausnahmslos gelobt. Sie bereite die Geschäfte sorgfältig vor, die Sitzungen seien gut strukturiert und geleitet. Einige Interviewpartner/-innen schätzen auch, dass mit dem SBFI eine Stelle die Geschäftsleitung innehat, die einen Gesamtüberblick über den Hochschulraum Schweiz hat. Dadurch werde das Verständnis für die unterschiedlichen Bereiche auf Tertiärstufe gefördert. Die Geschäftsstelle vertrete dabei die Interessen des Bundes stets korrekt.
- *Fachkonferenz leistet qualitativ gute Vorarbeit:* Die Fachkonferenz wird als gut funktionierendes, aktives und operativ wichtiges Gremium beschrieben. Wie die Geschäftsstelle, loben einige Interviewpartner/-innen auch die Fachkonferenz für ihre qualitativ gute Vorbereitung von Entscheidungsgrundlagen. Gerade weil die Geschäftslast des HSR hoch sei, sei die Vorbereitung der Dossiers durch die Fachkonferenz unabdingbar. Die Diskussionen im Gremium selbst seien konstruktiv-kritisch, lö-

sungsorientiert und auf das Finden eines Konsenses ausgelegt. Auch beweise die Fachkonferenz Sensibilität, indem sie sich klar als vorbereitendes Gremium verstehe, das selbst keine politischen Entscheidungen fälle. Kantonale Amtsvorstehende schätzen die Fachkonferenz zudem als Ort des Austauschs unter Fachpersonen.

Neben diesen Stärken weist die SHK gemäss Interviewaussagen folgende Schwächen auf:

- *Hohe Komplexität der Strukturen führt zu deren Schwerfälligkeit:* Die Einbindung aller relevanter hochschulpolitischer Akteure führt laut Interviewpartner/-innen zu sehr grossen Gremien, maximaler Komplexität und macht Entscheidungsprozesse häufig schwerfällig und ineffizient. SHK-Sitzungen seien meist technokratisch im Ablauf und überfrachtet. Materielle politische Diskussionen würden in der PLV und dem HSR zu kurz kommen und man könne Themen nur sehr oberflächlich diskutieren. Einzelne Interviewte gehen noch weiter und sagen, wenn sich die bisherige Praxis fortsetze, würden die zwei Tagungsformen zu reinen «Abnickgremien» verkommen. Diese Tendenz wird laut einigen Interviewpartner/-innen dadurch akzentuiert, dass Teilnehmende mit beratender Stimme viel Redezeit in Anspruch nehmen. Umgekehrt melden sich die Trägerkantone zu wenig zu Wort. Mitglieder der erweiterten Fachkonferenz empfinden es als wenig sinnvoll, dass sie bei einigen wenigen Traktanden involviert sind und die restliche Sitzungszeit der Fachkonferenz (meist mehrere Stunden) lediglich als passive Teilnehmende verbringen.
- *Grosser Einfluss der Bildungsverwaltung:* Einige Interviewpartner/-innen konstatieren, dass die Fachkonferenz zu viel Einfluss habe und mitunter Entscheiden vorgreife, die eigentlich politisch gefällt werden sollten. Der Umstand, dass materielle Diskussionen in der PLV und dem HSR eher wenig Raum einnehmen, akzentuiere diese Kompetenzverschiebung von den politischen Entscheidungsgremien hin zur Fachkonferenz und der Geschäftsstelle zusätzlich.
- *Der SHK fällt es schwer, Entscheide mit «Gewinnern» und «Verlierern» zu treffen:* Eine klare Schwäche der SHK sehen viele Interviewpartner/-innen darin, dass das Gremium keine Schwerpunkte setzen und Entscheide treffen kann, wenn diese zu «Gewinnern» und «Verlierern» führen würden. Eine Steuerung und Koordination, die eigentlich im nationalen Interesse wäre, sei in manchen Bereichen daher nur schwer möglich. Einige Interviewpartner/-innen bemerken in diesem Zusammenhang, dass die Schwerpunktsetzung im Bereich der Fachhochschulen vor Einführung des HFKG deutlich einfacher war, da der Bund stärker steuernd eingreifen konnte (insbesondere dank Genehmigungskompetenz bei FH-Studiengängen). Um dieser Schwäche der SHK Abhilfe zu schaffen, schlagen gewisse Interviewpartner/-innen vor, ein Gremium (z.B. einen Wissenschaftsrat) zu schaffen, das eine gesamtschweizerische Perspektive in die SHK einbringt.

I Ausgewählter Aspekt 1: Doppelstruktur Plenarversammlung und Hochschulrat

Die Zweiteilung der SHK in PLV und HSR wird in dreierlei Hinsicht kritisiert: *Erstens* wird bemängelt, dass die Zweiteilung das Konstrukt SHK schwerfälliger und komplexer mache als nötig. *Zweitens* finden einige Interviewpartner/-innen, dass der HSR im Gegensatz zur PLV über zu viele Kompetenzen und ein zu grosses Gewicht verfüge. Gerade weil die PLV wenig Entscheidungskompetenzen habe, sei das Interesse der kleinen Kantone, sich in der SHK zu engagieren, häufig sehr gering. *Drittens* kritisieren einige Interviewpartner/-innen im Zusammenhang mit dem HSR, dass dieser die hochschulpolitischen Realitäten nicht korrekt abbilde, sondern vielmehr den Besitzstand der (ursprünglichen) Universitätskantone wahre. Die Unterscheidung zwischen den ständigen Mitgliedern des HSR (alle Universitätskantone ausser Basel-Landschaft) und den anderen Hochschulkantonen würde immer wieder Friktionen generieren. Besonders ist dies aus Sicht

des Kantons Basel-Landschaft so, der als einziger Universitätskanton gemäss EDK-Entscheid kein ständiges Mitglied des HSR ist.¹³

Ausgehend von der Kritik an der Doppelstruktur von PLV und HSR wurden verschiedene Reformvorschläge formuliert, um die Beziehung von HSR und PLV zu klären. Wir greifen drei immer wieder genannten Varianten auf:

- Es solle künftig nicht die EDK die Mitglieder des HSR bestimmen, sondern der Bund solle diese Aufgabe wahrnehmen.
- Die PLV sei aufzulösen und die Interessen der Nicht-Universitätskantone über die Stimme der EDK in den HSR einzubringen.
- Die PLV und den HSR sollten zu einer Tagungsform nach Vorbild der Plenarversammlung der EDK fusioniert werden. Dies würde nicht nur die Komplexität der SHK verringern, sondern auch der Realität der Hochschulträgerschaften besser Rechnung tragen. Um den Bedürfnissen der Universitätskantone trotzdem zu entsprechen, könnte im Gegenzug eine Stimmengewichtung nach Anzahl Studierender oder ein qualifiziertes Mehr aller Universitätskantone eingeführt werden. Bei einer Verschmelzung der Tagungsformen müsste auch die Zweiteilung der Fachkonferenz aufgehoben werden.

Gerade der letzte Vorschlag wurde von den Interviewpartnern/-innen allerdings sehr kontrovers beurteilt: So wurde argumentiert, dass die Vorteile des HSR unter anderem darin bestehen würden, dass dieser kleiner sei als die PLV und man in ihm – im Gegensatz zur PLV – noch politische Diskussionen führen könne. Eine Zusammenlegung der beiden Tagungsformen würde das ganze System nur noch schwerfälliger machen, als es jetzt bereits sei und materielle politische Diskussionen vollständig marginalisieren. Gewisse Interviewpartner/-innen befürchten, dass in diesem Fall die Verwaltung gegenüber der Politik mehr an Einfluss gewinnen würde. Zudem sei die Kompetenzaufteilung zwischen PLV und HSR heute sinnvoll, da Hochschulkantone andere Interessen hätten als Nicht-Hochschulkantone und es Themen gebe, die ausschliesslich Erstere betreffe. Viele Interviewpartner/-innen sind der Auffassung, dass die Aufteilung, wenngleich mit den erwähnten Schwächen behaftet, wohl der einzig gangbare Weg sei und die momentane Zweiteilung daher eine pragmatische Lösung darstelle. Mit dem Verzicht der politischen Vertreter/-innen auf die Begleitung durch ihre jeweiligen Amtsvorsteher/-innen an PLV- und HSR-Sitzungen könnte hingegen die Grösse der Gremien etwas reduziert werden.

I Ausgewählter Aspekt 2: Doppelrolle/Stellung des Bundes in der SHK

Häufig wird die stärkere Einbindung des Bundes in die HFKG-Strukturen von den Interviewpartnern/-innen positiv hervorgehoben. Im Gegensatz zu den Vorgängerstrukturen würden die hochschulpolitischen Kräfteverhältnisse in der SHK besser abgebildet, weil sie dem grossen Gewicht des Bundes als Mitfinanzierer von Universitäten und Fachhoch-

¹³ Seit 2007 ist der Kanton Basel-Landschaft zusammen mit dem Kanton Basel-Stadt Träger der Universität Basel und damit Hochschulträger. Die in Aussicht gestellte Anerkennung als Universitätskanton wurde damals aber mit der Begründung zurückgestellt, dass das HFKG in Ausarbeitung sei und die bestehenden Gremien der Hochschulträger in den kommenden Jahren sowieso hinfällig würden. Wegen der fehlenden Bezeichnung als Universitätskanton konnte der Kanton Basel-Landschaft nicht dem *Interkantonalen Konkordat über universitäre Koordination* von 1999 beitreten. Ebendieses Konkordat wurde jedoch von der EDK referenziert, als sie die Zusammensetzung des HSR im *Hochschulkonkordat* von 2013 festlegte. Die EDK sprach den Mitgliedern des Konkordats von 1999 ein ständiger Sitz im HSR zu, während der Kanton Basel-Landschaft nicht berücksichtigt wurde.

schulen angemessen Rechnung tragen würde. Zudem Sorge die Anwesenheit des Bundesrates dafür, dass man direkte und präzise Informationen aus dem nationalen Gremium erhalte.

Obwohl die prominentere Rolle des Bundes grundsätzlich befürwortet wird, sehen einige Interviewpartner/-innen Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Doppelrolle des Bundes als Präsident der SHK und gleichzeitig Eigner des ETH-Bereichs. So sei der ETH-Bereich sehr dominant und das Vetorecht des SHK-Präsidenten – auch wenn de facto kaum angewandt – verstärke diese Dominanz noch. Etwas Abhilfe schaffen laut den Interviewpartnern/-innen die Vizepräsidien, welche die Stimmen der Kantone im Präsidium einbringen und somit als Regulativ wirken.

I Ausgewählter Aspekt 3: Informelle Zusammenarbeit der operativen Gremien

Laut den Interviewpartnern/-innen funktionieren die Schnittstellen zwischen den drei Organen gemäss HFKG nicht zuletzt aufgrund der informellen Zusammenarbeit der drei Geschäftsstellen gut. Schwerfälligkeiten des Systems könnten so kompensiert werden. Der regelmässige informelle Austausch zwischen den Geschäftsführerinnen und Geschäftsführern sowie die Anwesenheit des Direktors der AAQ an Sitzungen der Fachkonferenz – obwohl reglementarisch nicht vorgesehen – förderten den Informationsfluss und sorgten für eine bessere Abstimmung zwischen den Gremien.

Die gute Zusammenarbeit zwischen den Geschäftsstellen rührt daher, dass sich die Verantwortlichen lange kennen und ein Vertrauensverhältnis besteht. Gerade hier liege auch eine klare Schwäche dieser informellen Kanäle, die nur dann gut funktionierten, wenn sich die Personen an den entsprechenden Stellen kennen und verstehen. Wenn dies beispielsweise infolge eines Personalwechsels nicht mehr der Fall sei, so bestehe die grosse Gefahr, dass die Komplexität der Zusammenarbeit der Gremien nicht mehr befriedigend bewältigt werden könne. Weiter bestehe bezüglich der informellen Zusammenarbeit der Geschäftsstellen die Gefahr, dass Entscheide faktisch bereits getroffen würden, bevor die Entscheidungsträger und Entscheidungsträgerinnen sie diskutierten. Dieser Gefahr sind sich auch die Geschäftsstellen der drei Gremien bewusst.

I Ausgewählter Aspekt 4: Stellung der Teilnehmenden mit beratender Stimme

Ein weiterer Aspekt, den die Interviewpartner/-innen ambivalent bewerten, ist die Rolle der Teilnehmenden mit beratender Stimme beim HSR und PLV.

- Auf der einen Seite betonen viele Interviewpartner/-innen, dass der Einbezug dieser Akteure in der SHK dafür sorgt, dass die Entscheidungen in der SHK breit abgestützt und akzeptiert sind. Sie heben weiter hervor, dass durch die Teilnehmenden mit beratender Stimme auch spezifisches Wissen in die SHK gebracht werde, über das die SHK ansonsten nicht verfügen würde.
- Auf der anderen Seite bemängeln viele Interviewpartner/-innen, dass Personen mit beratender Stimme mit ihren Voten zu viel Raum in der SHK einnehmen, was die an sich schon grossen Gremien zusätzlich schwerfälliger mache.

Naturgemäss sehen es die angesprochenen Akteure (z.B. die Organisationen der Arbeitswelt und die Vertretung der Stände) in einem anderen Licht. Sie wünschen sich mehr Mitbestimmungsrechte und beklagen, dass sie stark dafür kämpfen müssten, überhaupt einbezogen und angehört zu werden. Die Vertreterinnen und Vertreter der Studierenden und des Mittelbaus sehen sich zudem aufgrund ihrer geringen oder fehlenden Ressourcen sowie der hohen personellen Fluktuation in ihren Reihen nicht in der Lage, sich angemessen einzubringen.

Ähnlich wie bei der Schnittstelle zwischen der PLV und dem HSR werden verschiedene Vorschläge formuliert, um die genannten Punkte zu verändern. Ein Vorschlag geht dahin, die Teilnehmenden mit beratender Stimme bei Schlüsselfragen stärker auf Fachkonferenzebene und in deren Arbeitsgruppen einzubinden. Im Gegenzug könnte die Anzahl Teilnehmende in der PLV und dem HSR reduziert und ein Beratungsgefäss ausschliesslich für die Vertreter/-innen der Kantonsregierungen geschaffen werden. Andere regen an, eine gemeinsame Geschäftsstelle für die Vertretung der drei Stände (Studierende, Mittelbau, Hochschuldozierende) zu schaffen, damit diese in die Lage versetzt würden, ihre Rolle auch angemessen wahrzunehmen. Alternativ könnten die Vertretungen von Studierenden-schaft und Mittelbau analog zu den Organisationen der Arbeitswelt als ständiger Ausschuss organisiert werden.

4.1.3 Bewertung der Aufbauorganisation und Beantwortung der Evaluationsfragen

Basierend auf den dargestellten Ergebnissen gehen wir nacheinander auf die Evaluationsfragen ein.

Sind die Strukturen der SHK klar und nachvollziehbar aufgebaut? Sind die Aufgaben und Zuständigkeiten der einzelnen Gremien der SHK klar und sinnvoll strukturiert?

Die beiden Fragen können aus Sicht der Evaluation mit ja beantwortet werden. Die Gründe dafür lassen sich wie folgt benennen:

- Aus organisationstheoretischer Sicht weist die SHK über weite Strecken nachvollziehbare Strukturen auf. Die Strukturen bieten eine funktionierende Plattform für den Austausch zwischen den involvierten Akteuren.
- Den einzelnen Gremien sind klare Aufgaben zugeteilt, ihr gegenseitiges Verhältnis lässt sich mittels Organigrammen nachvollziehbar darstellen.
- Die Pflichtenhefte der einzelnen Organe sind weitgehend klar und vollständig.
- Einzig die Frage, welche beratenden Teilnehmenden in der Fachkonferenz anwesend sein dürfen, scheint nicht klar aus den vorhandenen Dokumentationen hervorzugehen.
- Dass der Bund mit dem Bundesrat nun auch mit einer politischen Vertretung und nicht bloss durch einen Chefbeamten vertreten ist, ist kohärenter als im früheren System und eine grosse Stärke der heutigen Struktur.

Allerdings machen die Organigramme auch deutlich, dass die Aufbaustruktur sehr komplex ausfällt. Dies lässt sich zu einem grossen Teil mit der föderalen Verteilung der Kompetenzen erklären bei gleichzeitiger Zielsetzung des HFKG, einen von Bund und Kantonen gemeinsam koordinierten Hochschulraum Schweiz zu schaffen.

Zwei Aspekte bewertet die Evaluation im Hinblick auf die Strukturen kritisch:

- *Aufteilung HSR und PLV:* Bezüglich der Aufteilung der SHK in zwei Tagungsformen ist die geäusserte Kritik aus Sicht der Evaluation berechtigt: Die Idee des HFKG einer gemeinsamen Koordination im Hochschulraum steht im Widerspruch zum Umstand, dass gewissen Kantonen (Mitglieder des HSR) mehr politisches Gewicht eingeräumt wird als anderen (Mitglieder der PLV). Gerade in Anbetracht der Tatsache, dass heute die meisten Schweizer Kantone Träger mindestens einer Hochschule sind, scheint die Zweiteilung zwischen PLV und HSR aus Sicht der Evaluation diskutabel. Die Bevorzugung der Universitätskantone gegenüber Kantonen, die «nur» Träger einer Fachhochschule oder einer pädagogischen Hochschule sind, ist nur bedingt nachvollziehbar, wenn auch gewisse Sachgeschäfte vornehmlich die Trägerkantone betreffen.
- *Ungleiche ständige Ausschüsse:* Gewisse Inkonsistenzen bestehen aus Sicht der Evaluation in Bezug auf die ständigen Ausschüsse. Einerseits erschliesst sich der Evalua-

tion nicht, weshalb die Stände (Studierende, Mittelbau, Hochschuldozierende) im Gegensatz zu den Organisationen der Arbeitswelt nicht als ständiger Ausschuss konstituiert sind.¹⁴ Diese Ungleichbehandlung verschärft die strukturellen Probleme der Vertretung der Stände zusätzlich, weil ihnen mangels Status als ständiger Ausschuss keine administrative Unterstützung von Seiten der Geschäftsführung der SHK zur Verfügung gestellt wird. Ausserdem ist die unterschiedliche Funktion und Sichtbarkeit des ständigen Ausschusses für Fragen der Hochschulmedizin und des ständigen Ausschusses der Arbeitswelt augenfällig. Ein paar Interviewte bemerken, dass sich ersterer eher als vorberatendes Gremium versteht, während letzterer seine beratende Funktion aktiv wahrnimmt.

Erlaubt die Struktur der SHK eine zweckmässige und wirkungsvolle Erfüllung ihres nationalen Koordinationsauftrags?

Die Evaluation beurteilt die Struktur der SHK insofern als zweckmässig, als sie alle hochschulpolitisch relevanten Akteure in einem Gremium vereint. Dadurch bietet die SHK eine geeignete Plattform für eine gesamtschweizerische hochschulpolitische Koordination.

Die zweckmässige und wirkungsvolle Erfüllung des Koordinationsauftrags wird aus Sicht der Evaluation jedoch in zweierlei Hinsicht eingeschränkt:

- *Koordination nur möglich, wenn es keine «Verlierer» gibt:* Die SHK scheint nur in den Bereichen wirkungsvoll koordinieren zu können, in denen eine Koordination niemandem einen Nachteil bringt. Dies ist aus Sicht der Evaluation insofern problematisch, als eine Koordination zum Vorteil des gesamten Schweizer Hochschulraums in gewissen Fällen unweigerlich regionalpolitischen Partikularinteressen zuwiderläuft.
- *Komplexität der Strukturen führt zu schwerfälligen Prozessen:* Eine effiziente und wirkungsvolle Koordination scheint aufgrund der Komplexität der Strukturen und der schieren Grösse gewisser Gremien nur bedingt möglich. Gerade bei der Plenarversammlung sind Ineffizienzen in der Struktur angelegt: Die geringen Kompetenzen gepaart mit der Grösse des Gremiums begünstigen ein Missverhältnis zwischen der aufgewendeten Sitzungszeit und der tatsächlich erreichten Koordinationsleistung.

Dass die SHK trotz ihrer komplexen Strukturen gut funktioniert, ist gemäss Einschätzung der Evaluation in nicht unerheblicher Weise den operativen Gremien (der Geschäftsstelle SHK, der Fachkonferenz, aber auch dem Generalsekretariat von swissuniversities und der Geschäftsstelle des SAR/AAQ) zu verdanken. Die operativen Gremien in ihrer heutigen Zusammensetzung arbeiten gut zusammen und bewirtschaften wichtige Schnittstellen. Da die gute Zusammenarbeit der operativen Gremien auch in der günstigen interpersonalen Konstellation begründet liegt, besteht aus Sicht der Evaluation die Gefahr, dass sich künftige personelle Wechsel negativ auf die Zusammenarbeit der operativen Gremien auswirken könnten.

Stehen bei der Führung der Geschäfte der SHK sowie der Vorbereitung der Entscheide Aufwand und Ergebnis in einem angemessenen Verhältnis?

Die Frage nach der Effizienz der SHK lässt sich aus Sicht der Evaluation mit den vorhandenen Daten schwer zu beantworten. Zwar konnten aufgrund dieser Daten die Kosten der SHK und die Kosten pro bearbeitetes Geschäft berechnet werden. Allerdings wurde auf eine Präsentation der Daten verzichtet, da sich diese kaum bewerten lassen, da Kenngrössen von vergleichbaren Gremien fehlen. Zwar kann ein Längsschnittvergleich angestellt

¹⁴ Verantwortlich dürfte der Entschluss des Parlaments sein, der für die Stände keinen ständigen Ausschuss vorgesehen hat.

werden. Allerdings lassen sich Umfang und Gehalt der von der PLV und vom HSR behandelten Traktanden schwer vergleichen. Die Zahl der behandelten Traktanden in den Gremien der SHK ging in den letzten Jahren zurück. Die Kosten pro Traktandum sind von Jahr zu Jahr schwankend. Es lassen sich daraus zumindest heute kaum Indizien ableiten, ob die Effizienz der Gremien sich über die Zeit positiv oder negativ entwickelt hat.

4.2 Beurteilung der Aufbaustruktur von swissuniversities

Wir stellen zunächst die Aufbaustruktur von swissuniversities in einem Überblick vor, präsentieren die empirischen Ergebnisse bevor wir unsere Bewertung vornehmen.

4.2.1 Übersicht¹⁵

Als «gesamtschweizerisches Koordinationsorgan der Hochschulen»¹⁶ vereint swissuniversities die Rektoren/-innen beziehungsweise Präsidenten/-innen aller Schweizer Hochschulen (Universitäten, ETHZ/EPFL, Fachhochschulen, Pädagogische Hochschulen, ggf. private Hochschulen). Im Jahr 2020 verfügte das als Verein organisierte Gremium über 35 Mitglieder (zwölf universitäre Hochschulen, neun Fachhochschulen, 14 Pädagogische Hochschulen). swissuniversities kommen insbesondere folgende Aufgaben zu:

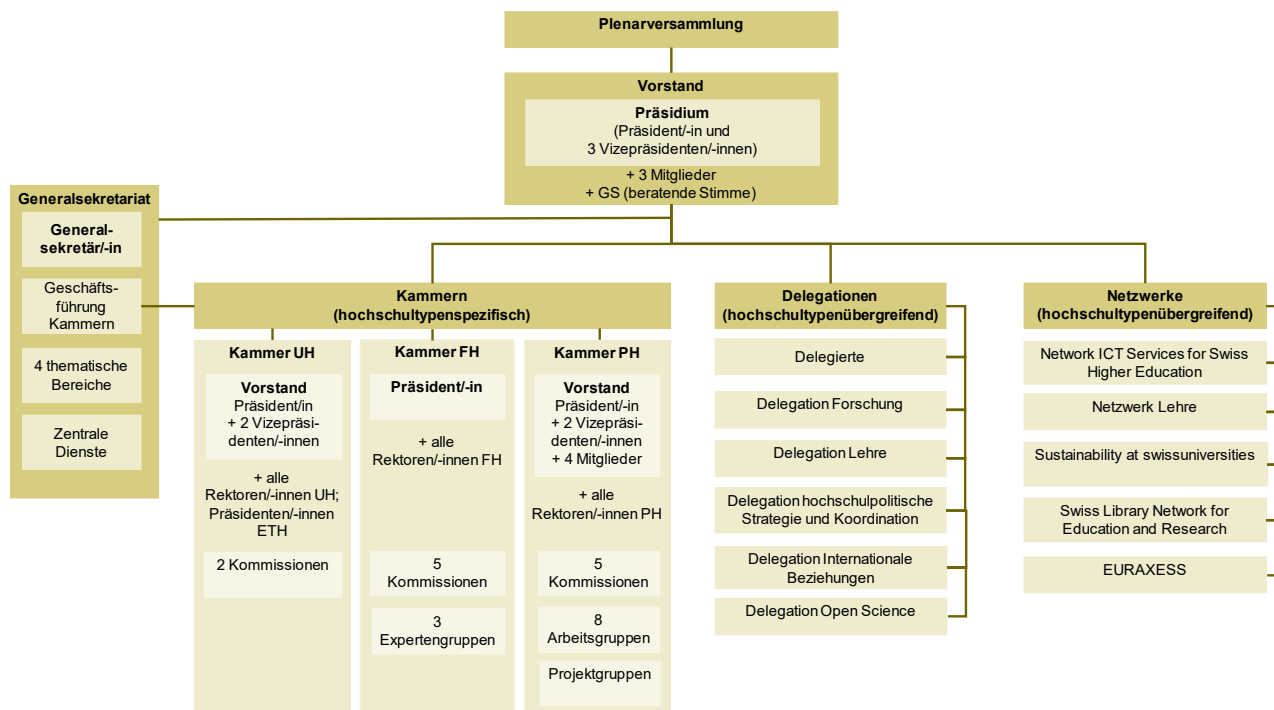
- Mitwirkung bei und Stellungnahme zu Geschäften der SHK
- *Anträge an SHK* im Namen der Hochschulen, insbesondere der Antrag zur gesamtschweizerischen hochschulpolitischen Koordination und zur Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen an den HSR
- *Ermittlung des Koordinationsbedarfs* unter den Hochschulen und Treffen entsprechender Massnahmen
- Interessenvertretung der schweizerischen Hochschulen auf nationaler und internationaler Ebene
- Mitwirkung bei Vorbereitung internationaler Abkommen zusammen mit dem HSR
- *Übernahme von Mandaten* des Bundes und Dritten sowie Programm- beziehungsweise Projektleitungen
- *Führung einer Informationsstelle* für die akademische Anerkennung der Gleichwertigkeit inländischer und ausländischer Studienausweise (Swiss ENIC)

Zur Erfüllung seiner Aufgaben verfügt swissuniversities über eine Reihe von Gremien, die im Organigramm (vgl. Darstellung D 4.2) aufgeführt sind. An dieser Stelle ist anzumerken, dass swissuniversities eigentlich als Matrixorganisation zu verstehen ist, da sich gewisse Gremien überlagern. Aufgrund der Übersichtlichkeit verzichtet die Evaluation an dieser Stelle jedoch auf eine entsprechende Darstellung. Eine Beschreibung der einzelnen Gremien findet sich im Anhang A 5. Dort wird verschiedentlich auf die Frage der Matrixorganisation Bezug genommen.

¹⁵ Als Quellen für die Übersicht dienten primär die in den Anhängen A 3.1, A 3.2 und A 3.4 aufgeführten Dokumente.

¹⁶ Botschaft HFKG, S. 4608.

D 4.2: Organigramm swissuniversities



Quelle: Darstellung Interface.

4.2.2 Ergebnisse der Erhebungen

Wie bei der SHK stellen wir in einem ersten Schritt die Stärken und Schwächen der Aufbaustruktur vor, die sich aus der Analyse von Daten und den Interviews ergeben haben. Anschliessend gehen wir auf einen ausgewählten Aspekt der Struktur näher ein.

I Stärken und Schwächen von swissuniversities

Die Aufbaustruktur von swissuniversities zeichnet sich durch folgende Stärken aus:

- *swissuniversities vereint alle Hochschultypen unter einem Dach:* Darin ist wohl die grösste Stärke von swissuniversities zu suchen, was auch bereits aus einer internen Evaluation hervorgeht.¹⁷ Insbesondere mit dem Vorstand und den Delegationen sind nach Ansicht der von uns interviewten Personen *hochschulübergreifende* Gremien geschaffen worden. Im Vergleich mit den Zeiten von CRUS, KFH und COHEP hätten heute alle Hochschultypen – zumindest nominell – denselben Stellenwert und seien gleichwertige Partner, was eine klare Verbesserung darstelle. Der Einbezug aller Hochschultypen fördere die Kommunikation, das gegenseitige Verständnis und das gegenseitige Vertrauen. Viele Interviewpartner/-innen sind sich einig, dass swissuniversities den Hochschulen helfe, sich abzustimmen, Informationen und Best Practices auszutauschen und Gemeinsamkeiten zu erarbeiten. Auch trage der Verein zu einer besseren Schnittstellenbearbeitung zwischen Hochschultypen bei. Im Gegensatz zu früher, als CRUS, KFH und COHEP separate Stellungnahmen zu Themen formulierten, müssen sich die Hochschultypen nun bei der Formulierung von Stellungnahmen koordinieren. In Bezug auf den Aussenauftritt sei dies besonders positiv zu bewerten. Dies gilt in Bezug auf die politischen Gremien im Allgemeinen und in Bezug auf die

¹⁷ 2017 führte swissuniversities eine interne Evaluation zur Pilotphase des Vereins 2015–2016 durch. Auf Basis der Erkenntnisse der Evaluation nahm swissuniversities Anpassungen ihrer Strukturen vor.

SHK im Speziellen. Diese kann davon ausgehen, dass die Entscheidungen von swissuniversities von allen Hochschulen getragen werden. Die Interviewpartner/-innen finden zudem, dass die Hochschulen dank swissuniversities nun ein grösseres politisches Gewicht hätten als zuvor.

- *swissuniversities fördert die gegenseitige Abstimmung und Koordination bei übergeordneten Themen:* Die Abstimmung und Koordination unter den verschiedenen Hochschulen funktioniert gemäss Interviewpartner/-innen ausnehmend gut bei Themen, die alle Hochschulen gleichsam betreffen und keine Konkurrenzsituation implizieren. So konnte man sich beispielsweise bei der Open-Access-Initiative, aber auch bei der Bewältigung der Corona-Pandemie effektiv und effizient koordinieren.
- *swissuniversities arbeitet dienstleistungsorientiert und professionell:* Viele Interviewpartner/-innen bezeichnen die Zusammenarbeit innerhalb und mit swissuniversities als sehr gut. Insbesondere schätzen sie den Verein für seine Dienstleistungsorientierung und die fristgerechte Bearbeitung von Aufträgen. Im Gegensatz zu früher seien die Vorschläge von Seiten der Hochschulen heute ausgereifter. In den Interviews wurde mehrmals die Professionalität des Generalsekretariats hervorgehoben, das als zentraler Dreh- und Angelpunkt von swissuniversities fungiere und für das Funktionieren von swissuniversities eminent wichtig sei. Die interne Evaluation von swissuniversities kommt in Bezug auf das Generalsekretariat zu ähnlichen Ergebnissen.

Zu den Schwächen von swissuniversities zählen gemäss den Interviewpartnern/-innen folgende Aspekte:

- *swissuniversities fällt es schwer, Entscheide mit «Gewinnern» und «Verlierern» zu treffen:* Dem Gremium falle es (ähnlich wie der SHK) schwer, im akademischen Bereich Prioritäten zu setzen und Entscheidungen zu treffen, die eine gewisse Umverteilungswirkung nach sich ziehen. Der Verein sei weniger ein Führungsorgan denn ein Gremium von Berufskolleginnen und Berufskollegen. Die interne Evaluation bestätigt, dass swissuniversities an seine Grenzen stösst, wenn die Interessen seiner Mitglieder unterschiedlich gelagert sind.
- *swissuniversities verfügt über eine komplexe Binnenstruktur:* Diese Schwäche teilt swissuniversities mit der SHK und die Gründe dafür sind ebenfalls ähnlich: Die Hochschulen sind (analog zu den Kantonen bei der SHK) sehr heterogen in Bezug auf Grösse, Inhalte und Prioritäten. Weiter bearbeitet swissuniversities absolut betrachtet sehr viele und sehr vielfältige Themen, die sowohl auf strategischer als auch auf operativer Ebene angesiedelt sind. Dies führe unweigerlich zur komplexen und matrixartigen Binnenstruktur, die schwerfällig ist und zu langwierigen Entscheidungsfindungsprozessen führt. Teilweise komme es bei der Bearbeitung von Geschäften zu einem ineffizienten Hin und Her zwischen den verschiedenen Gremien, berichten Interviewpartner/-innen. Auch lasse es die grosse Heterogenität der Hochschulen nicht immer zu, prägnante Stellungnahmen zu formulieren. Gerade bei der Kommunikation nach aussen, bemängeln gewisse Interviewpartner/-innen ausserdem, werde swissuniversities, je nach Besetzung des Präsidiums respektive des Vorstands, eher als Vertretung eines bestimmten Hochschultyps als des gesamten Hochschulraums wahrgenommen.
- *Mittelbau und Studierende sowie Organisationen der Arbeitswelt sind marginal in den Gremien von swissuniversities vertreten:* Die Vertreterinnen und Vertreter der Stände sind nur in den Delegationen «Internationale Beziehungen» (VSS) und «Lehre» (VSS, actionuni, swissfaculty) als Gäste eingebunden. Gerade wenn es um längerfristige strategische Fragen (Delegation Hochschulpolitische Strategie und Koordination) oder Fragen der Forschung (Delegation Forschung) geht, haben die Standesvertretungen Mühe sich einzubringen. Zudem fehle den Vertretungen der Stände ein institutionali-

sierter Zugang zum Vorstand von swissuniversities. Wie schon weiter vorne ausgeführt, tragen die knappen finanziellen Ressourcen und personellen Fluktuationen der Ständesvertretungen zu ihrer schwachen Einbindung in swissuniversities bei. Eine von swissuniversities finanzierte Geschäftsstelle für alle drei Stände könnte nach Ansicht von Interviewpartnern/-innen Abhilfe schaffen. Die Vertretungen der Organisationen der Arbeitswelt kritisieren, dass eine Vertretung der Wirtschaft in den Kammern (insbes. Kammer FH) bis anhin fehle.

I Ausgewählter Aspekt: Die drei Kammern

Die drei hochschultypenspezifischen Kammern nehmen eine prominente Rolle in der Struktur von swissuniversities ein. Wesentliche Entscheide werden oft von einzelnen Kammern vorbereitet. Die Beurteilung dieses Umstands fällt unterschiedlich aus: Einige Interviewpartner/-innen sehen darin eine effiziente Verkürzung der Entscheidungswege. Andere bemängeln, dass die Kammerstruktur die Grenzen zwischen den Hochschultypen überbetonen würden und es mitunter Spannungen zwischen den Kammern gebe.

Um dem geschilderten Problem zu begegnen, wurde vorgeschlagen, die drei Kammern zu Gunsten einer stärkeren Themenorientierung aufzulösen und so eine nationale Perspektive zu fördern. Eine Auflösung der Kammern würde aber gleichsam eine grössere strukturelle Reform von swissuniversities bedingen, weil sich die Gewichte zu den Delegationen und der Plenarversammlung hin verschieben würden. Die Mehrheit der Interviewpartner/-innen halten daher eine Auflösung der Kammern für unzweckmässig und wenig effizient. Die Kammern biete den Rektorinnen und Rektoren die wichtige Möglichkeit, sich auszutauschen. Ferner gebe es Themen und Problemstellungen, die nur einzelne Hochschultypen betreffen würden, entsprechend seien die Kammern sinnvoll. Gebe es die Kammern nicht, würden sich die Hochschulen wohl informell treffen oder ihr Engagement bei swissuniversities würde abnehmen. Die letzten Ausführungen decken sich denn auch mit den Erkenntnissen der internen Evaluation von swissuniversities.

4.2.3 Bewertung der Aufbauorganisation und Beantwortung der Evaluationsfragen

Sind die Strukturen von swissuniversities klar und nachvollziehbar aufgebaut? Sind die Aufgaben und Zuständigkeiten der einzelnen Gremien innerhalb von swissuniversities klar und sinnvoll?

Die Strukturen von swissuniversities sind grundsätzlich klar und nachvollziehbar, wenn auch sehr komplex. Die Organisation ist sinnvoll strukturiert und erlaubt es, alle Schweizer Hochschulen unter einem Dach zu vereinen und so eine funktionierende Plattform für einen institutionalisierten Austausch aller Hochschulen zu bieten. Aus Sicht der Evaluation ist die Aufteilung nach Kammern für hochschultypenspezifische Themen und nach Delegationen für hochschulübergreifende Themen gerade in Anbetracht der grossen Themenvielfalt nachvollziehbar und sinnvoll – auch wenn diese Gremienstruktur eine hohe organisationale Komplexität nach sich zieht. Im Gegensatz zu den Kammern und Delegationen scheinen die Netzwerke eine sehr untergeordnete Rolle zu spielen, kamen sie doch in den Befragungen (und der internen Evaluation von swissuniversities) selten zur Sprache.

Das Ziel, alle Hochschultypen auf einer Plattform einzubinden führt notgedrungen zu folgenden Herausforderungen.

- *Komplexität aufgrund Matrixorganisation:* Die Matrixorganisation mit Kammern und Delegationen schafft eine hohe strukturelle Komplexität. Diese entstand nicht zuletzt dadurch, dass die ehemaligen Strukturen (CRUS, KFH, COHEP) in swissuniversities zusammengeführt wurden. Die so entstandenen «Silostrukturen» bergen die Gefahr,

die hochschulübergreifende Koordination und das Erreichen von übergeordneten gemeinsamen Zielen etwas zu beeinträchtigen.

- *Unzureichender Einbezug der Stände:* Mittelbau, Dozierende und Studierende sind zurzeit nur punktuell in den Gremien von swissuniversities vertreten. Aus Sicht der Evaluation ist dies nicht optimal.

Erlaubt die Struktur von swissuniversities eine zweckmässige und wirkungsvolle Erfüllung des nationalen Koordinationsauftrags?

Die Organisation von swissuniversities scheint in mehreren Aspekten zweckmässig und geeignet, eine Koordination im Hochschulraum Schweiz zu bewirken:

- *swissuniversities schafft Vertrauen und fördert gegenseitiges Verständnis:* Aus Sicht der Evaluation ist es dem Verein besser gelungen als seinen Vorgängern, das gegenseitige Verständnis der Hochschulen zu fördern und Vertrauen zu schaffen. Gegenseitiges Verständnis und Vertrauen sind wichtige Voraussetzungen dafür, dass Koordination überhaupt stattfinden kann.
- *Hochschultypenspezifische und hochschultypenübergreifende Koordination wird möglich:* swissuniversities erlaubt eine Abstimmung innerhalb und zwischen den Hochschultypen.
- *Generalsekretariat als wichtige Triagestelle:* Das Generalsekretariat von swissuniversities nimmt eine wichtige Triagefunktion bei der Themenselektion und eine Scharnierfunktion zwischen den Gremien wahr. Aus Sicht der Evaluation ist dies in Anbetracht der Komplexität der Binnenstruktur von swissuniversities für die Koordination unabdingbar.

In einem Punkt wird das Koordinationspotenzial von swissuniversities jedoch merklich eingeschränkt:

- *Koordination nur möglich, wenn es keine «Verlierer» gibt:* Wie bereits bei der SHK stellt die Evaluation auch im Zusammenhang mit swissuniversities fest, dass eine übergeordnete Koordination nur dann möglich ist, wenn diese keine «Verlierer» nach sich zieht. Aus Sicht der Evaluation ist dies insofern bedauernswert, weil gerade im Hinblick auf die Profilbildung, die Portfoliobereinigung und -entwicklung sowie die Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen eine Koordination nötig scheint, die auch auf Hochschulebene zu einem gewissen Grad «Gewinner» und «Verlierer» generiert.

4.3 Beurteilung der Aufbaustruktur des Schweizerischen Akkreditierungsrats und der Schweizerischen Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung

Dieser Abschnitt gibt einen kursorischen Überblick über die Struktur der Akkreditierungsorgane, stellt die empirischen Ergebnisse vor und nimmt abschliessend eine Bewertung der Aufbaustruktur vor.

4.3.1 Übersicht¹⁸

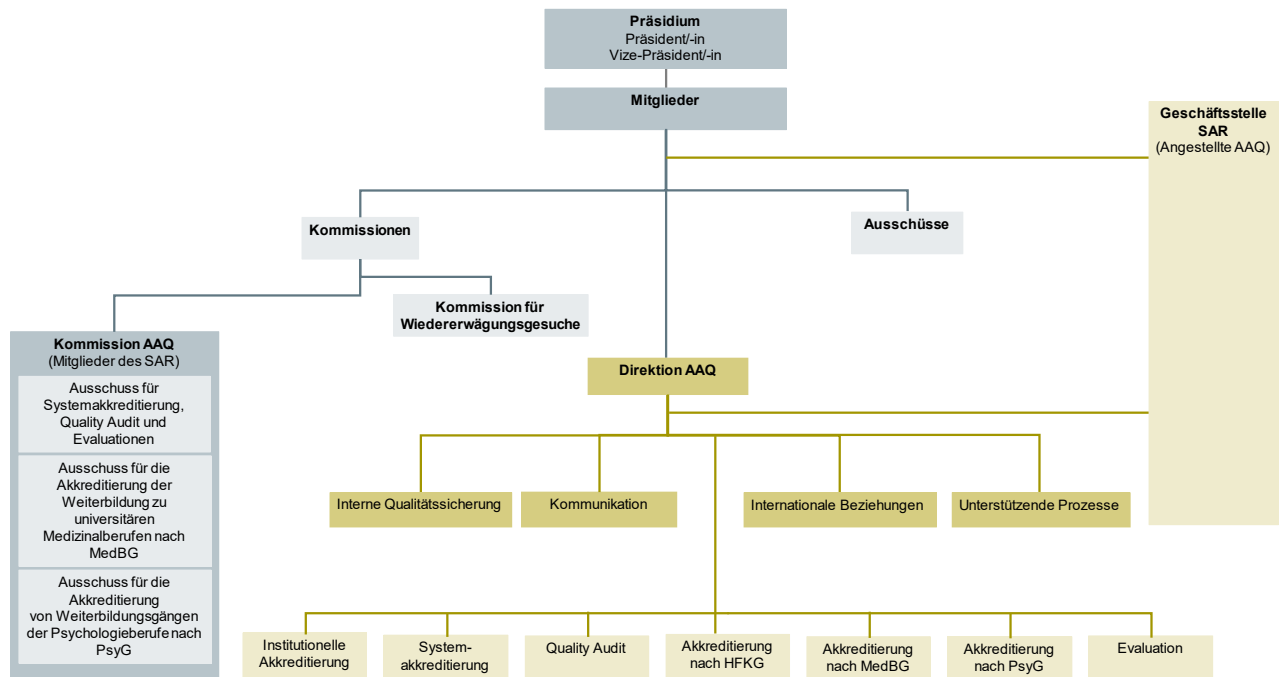
Für die Qualitätssicherung und Akkreditierung sind seit Einführung des HFKG der Schweizerische Akkreditierungsrat (SAR) und die ihm unterstellte Schweizerische Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung (AAQ) zuständig. Der aus 15 bis 20 Mitgliedern bestehende SAR ist ein weisungsunabhängiges Fachgremium, in dem Personen aus Hochschulen, der Arbeitswelt sowie Studierende, Mittelbau und Lehrkörper vertreten sind. Er ist Akkreditierungsinstanz für Akkreditierungsverfahren nach HFKG, nimmt eine

¹⁸ Als Quellen für die Übersicht dienten primär die in den Anhängen A 3.1, A 3.2 und A 3.5 aufgeführten Dokumente.

Aufsichtsfunktion über die AAQ wahr und berät als Kommission die AAQ in Akkreditierungsverfahren. Die AAQ ist fachlich unabhängig und als rechtlich unselbstständige Anstalt dem SAR unterstellt. Sie ist zuständig für die Abwicklung von Akkreditierungsverfahren und führt die Geschäftsstelle des SAR.

Das Organigramm in Darstellung D 4.3 gibt die Struktur von SAR und AAQ sowie die Schnittstellen der beiden Organe wieder.¹⁹ Im Anhang A 6 sind der SAR und die AAQ sowie deren Gremien im Detail beschrieben.

D 4.3: Organigramm SAR und AAQ



Quelle: Darstellung Interface.

Legende: grau = Strukturen des SAR, gelb = Strukturen der AAQ.

4.3.2 Ergebnisse der Erhebungen

In diesem Abschnitt gehen wir auf die Bewertung der Aufbaustruktur von SAR und AAQ ein. Dabei stellen wir in einem ersten Schritt die Stärken und Schwächen der Aufbaustruktur vor, bevor wir auf ausgewählte Aspekte dieser Struktur eingehen, die sich aufgrund der Erhebungen als bedeutsam herausgestellt haben.

Stärken und Schwächen von SAR und AAQ

Aus den Befragungen und der Dokumentenanalyse lassen sich folgende Stärken des SAR und der AAQ festhalten, die sich insbesondere im Vergleich zur Situation vor Erlass der HFKG ergeben:

- *Akkreditierung ist von der Politik unabhängig:* Als wesentlichste und wichtigste Stärke der heutigen Struktur bezeichnen die Interviewpartner/-innen die Unabhängigkeit der Akkreditierung von der Politik. Im Vergleich zur Situation vor dem HFKG hat hier eine klare Verbesserung stattgefunden.

¹⁹ Auf die Darstellung der in der Schweiz neben der AAQ anerkannten Akkreditierungsagenturen wurde bewusst verzichtet, da diese im Gegensatz zur AAQ rechtlich unabhängig vom SAR sind.

- *Neues System schafft gleich lange Spiesse für alle Hochschultypen:* Im alten System gab es auf nationaler Ebene unterschiedliche Gesetze für universitäre Hochschulen und Fachhochschulen, die die Akkreditierung von Hochschulen unterschiedlich regelten. Seit der Einführung des HFKG werden alle Hochschulen gleich behandelt. Will eine Hochschule eine geschützte Bezeichnung gemäss Artikel 62 Absatz 1 HFKG führen, muss sie sich akkreditieren lassen. Dies stellt gemäss vielen Interviewpartnern/-innen einen klaren Mehrwert dar und bildet eine Stärke der heutigen Struktur.
- *Verbesserter Status der Akkreditierung:* Dadurch, dass die institutionelle Akkreditierung seit Einführung des HFKG eine Voraussetzung für den Erhalt öffentlicher Subventionen ist, hat die Akkreditierung gemäss den Interviewpartnern/-innen im Vergleich zu früher an Bedeutung gewonnen. Gerade im Bereich der universitären Hochschulen, deren Akkreditierung zu Zeiten der OAQ freiwillig war, habe die Einführung einer institutionellen Akkreditierung das teilweise angespannte Verhältnis zwischen Akkreditierungsagentur und universitären Hochschulen neutralisiert.

Gemäss unseren Erhebungen weist die Struktur und die Zusammensetzung des SAR und der AAQ folgende Schwächen auf:

- *Grösse und Zusammensetzung des SAR:* Einige Interviewpartner/-innen nehmen den SAR als «Blackbox» wahr und kritisieren die Grösse des Gremiums. Die Mitglieder des SAR werden zwar als kompetent und konstruktiv beurteilt, würden aber auch immer Partikularinteressen von Universitäten, Fachhochschulen, Studierenden usw. vertreten. Aufgrund der ausländischen SAR-Mitglieder müsse die AAQ als Geschäftsstelle des SAR zudem inhaltliche sowie sprachliche Übersetzungsarbeit leisten. Dies sei aufwändig und teuer.
- *Akkreditierung sehr aufwändig für Hochschulen:* Viele Hochschulen empfinden den Akkreditierungsprozess als sehr aufwändig und bürokratisch. Gerade für PH erschliesse sich der Sinn der Akkreditierung nur bedingt.

I Ausgewählter Aspekt 1: Verflechtung SAR und AAQ

Die Zusammenarbeit von SAR und AAQ beschreiben viele Interviewpartner/-innen als gut und deren Arbeit als qualitativ hochwertig. Ambivalent bewerten sie hingegen die Verflechtung von SAR und AAQ. Der SAR stellt die Kommission der AAQ und die AAQ übernimmt die Aufgaben der Geschäftsstelle für den SAR. Dies führt einerseits zu schlanken Strukturen und die beiden Organe profitieren gegenseitig vom Fachwissen und dem Informationsaustausch. Auf der anderen Seite entsteht eine Vermischung von strategischen und operativen Aufgaben. Ferner führt die Übernahme der Geschäftsstelle des SAR durch die AAQ dazu, dass andere Akkreditierungsinstitutionen im Vergleich zur AAQ benachteiligt werden: Nach Ansicht der Interviewpartner/-innen ist es nicht von der Hand zu weisen, dass eine Hochschule im Zweifelsfalle jene Akkreditierungsstelle einer anderen vorzieht, die über einen unmittelbaren Draht zum Entscheidungsgremium über die Akkreditierung verfügt.

Die meisten Interviewpartner/-innen bestätigen dieses Governance-Problem und attestieren den beiden Gremien gleichzeitig, dass sie bestmöglich damit umgehen. Dennoch sei eine Trennung von SAR und AAQ zu prüfen.

I Ausgewählter Aspekt 2: Schnittstelle vom SAR zur SHK

Die Schnittstelle zwischen SAR und SHK beurteilen viele Interviewpartner/-innen als unzureichend. Sie bemängeln insbesondere den fehlenden Austausch zwischen den zwei Gremien. Das erschwert das Verständnis für die Rolle des anderen. Nach den Gründen für diese Situation gefragt, antworteten die Interviewten wie folgt: Erstens habe das HFKG

zu einer stärkeren Trennung zwischen Akkreditierung und Hochschulpolitik geführt. Allerdings sei diese Trennung nicht mit der Schaffung einer Schnittstelle zwischen dem SAR und der SHK einhergegangen. Somit finde momentan kein institutionalisierter Austausch statt. Dies wird durch informelle Kontakte kompensiert und die Zusammenarbeit auf der operativen Ebene funktioniere gut, was nicht zuletzt darauf zurückzuführen sei, dass die AAQ als ständiger Gast in der Fachkonferenz präsent sei. Auf der strategischen Ebene zwischen den Präsidien bestehe eine solche informelle Zusammenarbeit hingegen nicht. Einige Interviewpartner/-innen schlagen daher vor, ein institutionelles Austauschgefäss für die Präsidien von SHK und SAR zu schaffen oder aber den SAR als ständigen Gast in die Sitzungen der SHK einzuladen.

4.3.3 Bewertung der Aufbauorganisation und Beantwortung der Evaluationsfragen

Wir fassen die Ergebnisse zur Aufbaustruktur von SAR und AAQ zusammen, indem wir die Evaluationsfragen aufgreifen und nacheinander beantworten.

Sind die Strukturen von SAR und AAQ klar und nachvollziehbar aufgebaut? Sind die Aufgaben und Zuständigkeiten der einzelnen Gremien von SAR und AAQ klar und sinnvoll?

Die Strukturen von SAR und AAQ sind aus Sicht der Evaluation insofern zweckmässig organisiert, als sie eine von der Politik weitgehend *unabhängige* Akkreditierung der Hochschulen zulassen. Damit entspricht das Schweizer Akkreditierungssystem auch internationalen Standards. Insgesamt erscheinen uns die Aufgaben und Zuständigkeiten von SAR und AAQ in den Organisationsreglementen klar bestimmt.

Die Schnittstelle zwischen SAR und AAQ weist aus Sicht der Evaluation aber Mängel auf:

- *Führung der Geschäftsstelle des SAR durch die AAQ:* Dass die Geschäftsstelle des SAR durch die AAQ geführt wird, ist aus Sicht der Evaluation suboptimal: Der Interessenkonflikt, der sich deswegen für die AAQ ergibt, kann deren Tätigkeit unnötig behindern. Auch die daraus erwachsende Wettbewerbsverzerrung zu Ungunsten der in der Schweiz zugelassenen ausländischen Akkreditierungsagenturen ist aus Sicht der Evaluation zu kritisieren.
- *SAR als Kommission der AAQ:* Aus organisationstheoretischer Warte ist es nicht sinnvoll, dass der SAR auch als Kommission der AAQ fungiert. Dies führt zu einer Vermischung von strategischen und operativen Aufgaben auf Seiten des SAR. Die Evaluation versteht aber auch das Argument, wonach die heutige Regelung eine Verkürzung von Informationswegen zur Folge hat und kostengünstig ausfällt.

Wie ist die Governance an der Schnittstelle von SHK und SAR zu beurteilen?

Die Evaluation beurteilt die Schnittstelle von SHK und SAR als mangelhaft. Es gibt keinen institutionalisierten Austausch zwischen SHK und SAR. Auf operativer Ebene wurde diese Schwäche bis heute über einen informellen Austausch zwischen den Geschäftsstellen kompensiert. Auf strategischer Ebene konnten sich solche informellen Kommunikationskanäle nicht etablieren.

5. Bewertung der Ablauforganisation und der Outputs

Kapitel 5 widmet sich den Evaluationsgegenständen 2 und 3; es beschreibt und bewertet die *Ablauforganisation* und die dabei erbrachten *Koordinationsleistungen* der Gremien gemäss HFKG.



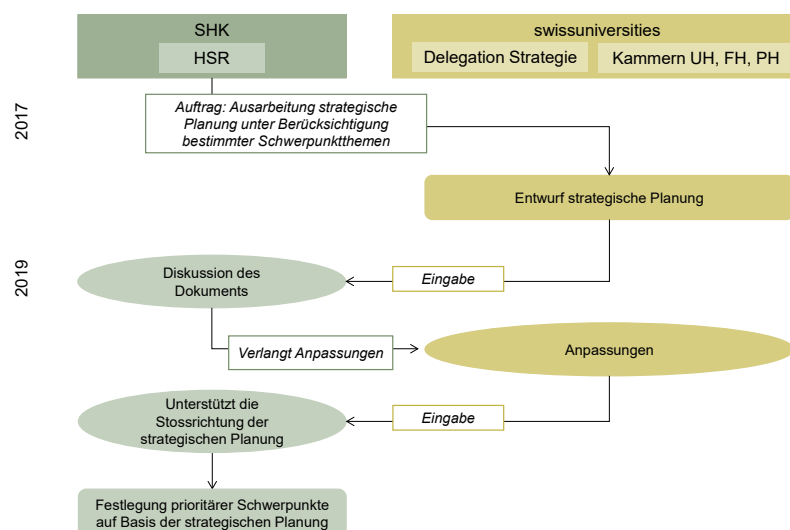
Im Folgenden untersuchen wir die *Ablauforganisation* (Evaluationsgegenstand 2) und die *Koordinationsleistungen/Outputs* (Evaluationsgegenstand 3) der Organe gemäss HFKG anhand fünf exemplarischer Geschäfte (vgl. dazu Kapitel 2, Darstellung D 2.3). Auf Basis der Ergebnisse der Dokumentenanalyse und der Befragungen beschreiben wir zunächst die fünf Geschäfte. Anschliessend stellen wir dar, wie der Prozess zur Bearbeitung der Geschäfte sich im Lichte der Erhebungen (Interviews und Fokusgruppen) präsentiert. Am Ende des Kapitels werden die aus der Analyse der einzelnen Prozesse gewonnen Erkenntnisse zusammengefasst und vergleichend bewertet.

5.1 Geschäft 1: Erarbeitung der strategischen Planung 2021–2024

5.1.1 Beschreibung von Prozess und Output²⁰

Alle vier Jahre erarbeitet swissuniversities zuhänden der SHK eine *strategische Planung*. In dieser legt swissuniversities die gemeinsamen Ziele und Massnahmen aller Schweizer Hochschulen fest. Unter Beteiligung aller Hochschulen fand dieser Prozess erstmals 2017/2018 statt.²¹ Darstellung D 5.1 gibt einen vereinfachten Überblick über die Genese der strategischen Planung 2021–2024 und die Beteiligung der verschiedenen Organe gemäss HFKG.

D 5.1: Erarbeitungsprozess der strategischen Planung 2021–2024



Quelle: Darstellung Interface auf Basis der Dokumentenanalyse und der Befragungen.

²⁰ Als Quellen für die Beschreibung von Prozess und Output des Geschäfts 1 dienten primär die im Anhang A 3.6 aufgeführten Dokumente sowie Angaben aus den Interviews.

²¹ Die strategische Planung 2017–2021 erarbeiteten CRUS und KFH separat, aber bereits im Hinblick auf die ab 2015 bestehenden Strukturen.

Der Ablauf lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Im November 2017 erteilte der Hochschulrat swissuniversities ein Mandat, bis Ende 2018 eine strategische Planung für die kommende BFI-Periode 2021–2024 auszuarbeiten und formulierte in diesem Zusammenhang vier Schwerpunkte (Digitalisierung; Open Access/Zugang zu wissenschaftlicher Information; Profilschärfung, Portfoliobereinigung und Aufgabenteilung; Verminderung der Studienabbrüche), die swissuniversities dabei berücksichtigen sollte.
- swissuniversities erarbeitete daraufhin eine strategische Planung unter Einbezug diverser externer Akteure. Die Federführung bei swissuniversities hatte zwar die Delegation «Hochschulpolitische Strategie und Koordination», aber viele Inhalte wurden dezentral von den Kammern verfasst.
- Anfang 2019 überwies swissuniversities das Resultat ihrer Arbeit an den Hochschulrat. Dieser würdigte das Dokument und erteilte swissuniversities ein Zusatzmandat. swissuniversities wurde darin aufgefordert, zu zwei Schwerpunkten (Digitalisierung; Profilschärfung, Portfoliobereinigung und Aufgabenteilung) vertiefte Ausführungen und weitergehende Überlegungen nachzureichen.
- swissuniversities kam diesem Mandat nach und sandte die überarbeitete Planung an den HSR zurück. Das 123-seitige Dokument umfasst fünf hochschultypenübergreifende strategische Ziele (Digitalisierung; Nachwuchsförderung und Personalpolitik; Weiterentwicklung des Gesundheitswesens; Profilschärfung/Portfoliobereinigung; Verminderung der Studienabbrüche), ein Kapitel zu den besonders kostenintensiven Bereichen sowie eine Handvoll hochschultypenspezifische strategische Ziele. Zu den hochschultypenübergreifenden Zielen werden jeweils auch damit verbundene Herausforderungen und Massnahmen formuliert.
- Im Mai 2019 teilte der Hochschulrat mit, dass er die strategischen Planung 2021–2024 unterstütze und legte auf deren Basis *eigene prioritäre Schwerpunkte* fest. Diese umfassen die Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses, die Nachwuchsförderung in Medizin, MINT und Gesundheitsbereich, die Digitalisierung, Open Access, die Profilschärfung, Portfoliobereinigung und Aufgabenteilung sowie die Verminderung von Studienabbrüchen.

5.1.2 Ergebnisse der Erhebungen zum Prozess

Die obige Darstellung wurde in den Interviews thematisiert und die Interviewpartner/-innen wurden gebeten, eine Bewertung abzugeben. Wir haben die auf diese Weise gesammelten Beurteilungen in positive und kritische Befunde zusammengefasst.

Positiv wurden folgende Aspekte der Erarbeitung der strategischen Planung bewertet:

- *Zusammenarbeit zwischen SHK und swissuniversities funktionierte gut:* Die Interviewpartner/-innen beschreiben die Zusammenarbeit der SHK, die den politischen Rahmen vorgab, mit swissuniversities, wo die vorgegebenen Themen bearbeitet werden, als gut. Die Zusammenarbeit hat funktioniert. Der Geschäftsstelle der SHK kommt in diesem Kontext offenbar eine zentrale Rolle zu: Sie funktionierte als wichtiges Bindeglied zwischen SHK und swissuniversities. Diese Stärke in der Aufbauorganisation hatte damit auch ihren Niederschlag in den Prozessen.
- *Prozess entsprach der kooperativen Philosophie des HFKG:* Den Prozess beschreiben viele Interviewpartner/-innen als iterativ und partizipativ: Die politischen Vorgaben der SHK seien nicht restriktiv gewesen. Vielmehr hätten sie es swissuniversities erlaubt, auch eigene Themen einzubringen. Gelobt wird insbesondere der Umstand, dass der Prozess stark bottom-up geprägt war, wobei swissuniversities die von den Hochschulen benannten Themen bündelte und sie zu einer strategischen Planung vereinte. Diese Art der Kooperation entspreche der Intention des Gesetzgebers.

Neben diesen positiven Punkten heben die Interviewpartner/-innen folgende Aspekte des Prozesses kritisch hervor:

- *Ausarbeitungsprozess dauerte zu lange und war zu aufwändig:* Allgemein sei die Steuerung nicht mehr so einfach wie zu Zeiten CRUS, KFH, COHEP als es drei unabhängige strategische Planungen²² gegeben habe. Der kooperative und dezentrale Ansatz des HFKG, die komplexen Strukturen führten entsprechend innerhalb von swissuniversities zu einem komplexen und langwierigen Ausarbeitungsprozess der strategischen Planung. Viele Interviewpartner/-innen befürchten, dass der Prozess mit der vom Bundesrat gewünschten fakultativen Vernehmlassung der BFI-Botschaft künftig noch länger und mühsamer werde, was im dynamischen Hochschulumfeld kontraproduktiv sei. Gleichzeitig habe swissuniversities wegen der vorgesehenen Vernehmlassung weniger Zeit, die strategische Planung vorzubereiten.
- *Studierende und Mittelbau konnten sich nur mit Mühe einbringen:* Neben den Standesvertretungen bemängeln auch vereinzelt Interviewpartner aus dem Hochschulbereich, dass die Studierenden und der Mittelbau ihre Anliegen nicht hätten einbringen können, weil sie weder in der federführenden Delegation (Delegation Hochschulpolitische Strategie und Koordination) noch in den Kammern impliziert seien. Die Standesvertretungen konnten ihre Anliegen erst auf politischer Ebene – im Parlament – platzieren, was nicht der Idee des HFKG entspreche. Die schwache strukturelle Einbindung der Stände (vgl. Kapitel 4) hat somit auch im Prozess ihren Niederschlag gefunden.
- *Zu kurze Bearbeitungsfristen in der SHK:* Gemäss Interviewaussagen hatten die Mitglieder der Fachkonferenz und Teilnehmende mit beratender Stimme nur 14 Tage Zeit, um die strategische Planung von swissuniversities zu sichten und die Thematik für die Diskussion im Hochschulrat vorzubereiten. Dies wurde als deutlich zu kurz befunden für ein derartig umfassendes und wichtiges Dokument.
- *Abstimmung nationaler und kantonaler Ebene herausfordernd:* Einige interviewte Hochschulvertreter/-innen stellen gewisse Schwierigkeiten bezüglich der Abstimmung der gesamtschweizerischen strategischen Planung mit den Leistungsvereinbarungen und den Planungen der Hochschulen fest. Unter anderem bemängeln sie, dass ein zeitliches Problem bestand, da die strategische Planung ausgearbeitet werden musste, obwohl die kantonalen Grundlagen noch gar nicht vorlagen. Eine Synchronisierung der Prozesse auf nationaler und kantonaler Ebene wäre hier wünschenswert.

5.1.3 Ergebnisse der Erhebung in Bezug auf den erzielten Output

Zu Inhalt und Ausgestaltung der strategischen Planung selbst wurde folgender Aspekt positiv hervorgehoben:

- *Strategische Planung greift die wichtigsten Punkte auf:* Laut einigen Interviewpartner/-innen greift die strategische Planung die wichtigsten Themen für die Hochschullandschaft Schweiz auf und formuliert dazu Leitplanken und Perspektiven. Gerade die Möglichkeit, neben hochschultypenübergreifenden auch hochschultypenspezifische Schwerpunkte zu setzen, empfinden viele Interviewpartner/-innen als wichtig und richtig.

Negativ wird die strategische Planung in folgenden Punkten bewertet:

²² Im Fachhochschulbereich wurde das unter enger Führung vom BBT erarbeitete Dokument nicht strategische Planung, sondern «Masterplan» genannt.

- *Strategische Planung hat ein sehr hohes Abstraktionsniveau und ist wenig griffig:* Laut den Interviewpartnern/-innen offenbaren sich die Schwierigkeiten von swissuniversities, klare Schwerpunkte zu setzen, auch in der strategischen Planung. Die Organisationsstruktur tut sich schwer, wenn sie über Themen entscheiden muss, bei denen «Gewinner» und «Verlierer» resultieren können. Dies zeigt sich beim Prozess der strategischen Planung sehr deutlich: Da sich alle Hochschultypen in der Formulierung der strategischen Planung einbringen konnten, musste diese, um Entscheide über «Gewinner» und «Verlierer» zu vermeiden, notgedrungen auf ein sehr hohes Abstraktionsniveau ausweichen. Die Festlegungen beschränken sich auf generische Querschnittsthemen wie Digitalisierung, Chancengleichheit und Nachwuchsförderung, die von den Hochschulen sowieso bereits behandelt werden. Dies lässt erahnen, dass die zu erwartende Wirkung der strategischen Planung a priori eher bescheiden ausfallen dürfte.
- *Strategische Planung ist ein unhandliches und schwer lesbares Dokument:* Einige Befragte beschreiben die strategische Planung als langes und mühsam lesbares Dokument. Auch die interne Evaluation der strategischen Planung 2021–2024 von swissuniversities kommt zum selben Schluss. swissuniversities plant daher, die strategische Planung künftig von einer Person mit professioneller Ausbildung als Journalist/-in, verbunden mit Kenntnissen der BFI-Landschaft verfassen zu lassen, um die Lesbarkeit des Dokuments zu verbessern.

5.2 Geschäft 2: Verordnung Koordination Lehre

5.2.1 Beschreibung von Prozess und Output²³

Die Erarbeitung der Verordnung über die Koordination der Lehre lässt sich zusammenfassend wie folgt beschreiben:

- Anlässlich des Inkrafttretens des HFKG passte der Hochschulrat die von der CRUS respektive der FHR EDK²⁴ erlassenen Bologna-Richtlinien für universitären Hochschulen²⁵, Fachhochschulen und pädagogische Hochschulen²⁶ formal an.
- swissuniversities überprüfte ihrerseits die zwei Bologna-Richtlinien^{27, 28} inhaltlich auf deren Aktualität.
- Anschliessend führte swissuniversities ihre Ergebnisse sowie die Ergebnisse der Anpassung durch den HSR zusammen und erarbeitet einen Vorschlag für eine gemeinsame Verordnung über die Koordination der Lehre. Dieser Prozess dauerte etwa zwei Jahre. swissuniversities übermittelte das Ergebnis Ende 2017 an den HSR.
- Der HSR diskutierte den Verordnungsentwurf und beauftragte swissuniversities, den Entwurf in vier Kernbereichen zu überarbeiten (Studienumfang Masterstudiengänge FH; Dritter Zyklus; Weiterbildung; Bezeichnungen der Abschlüsse).

²³ Als Quellen für die Beschreibung von Prozess und Output des Geschäft 2 dienten primär die im Anhang A 3.7 aufgeführten Dokumente sowie Angaben aus den Interviews.

²⁴ Der Fachhochschulrat der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren.

²⁵ Sog. Richtlinien der Schweizerischen Universitätskonferenz vom 4. Dezember 2003 für die koordinierte Erneuerung der Lehre an den universitären Hochschulen der Schweiz im Rahmen des Bologna-Prozesses (Bologna-Richtlinien).

²⁶ Sog. Richtlinien für die Umsetzung der Erklärung von Bologna an den Fachhochschulen und den pädagogischen Hochschulen (5. Dezember 2002).

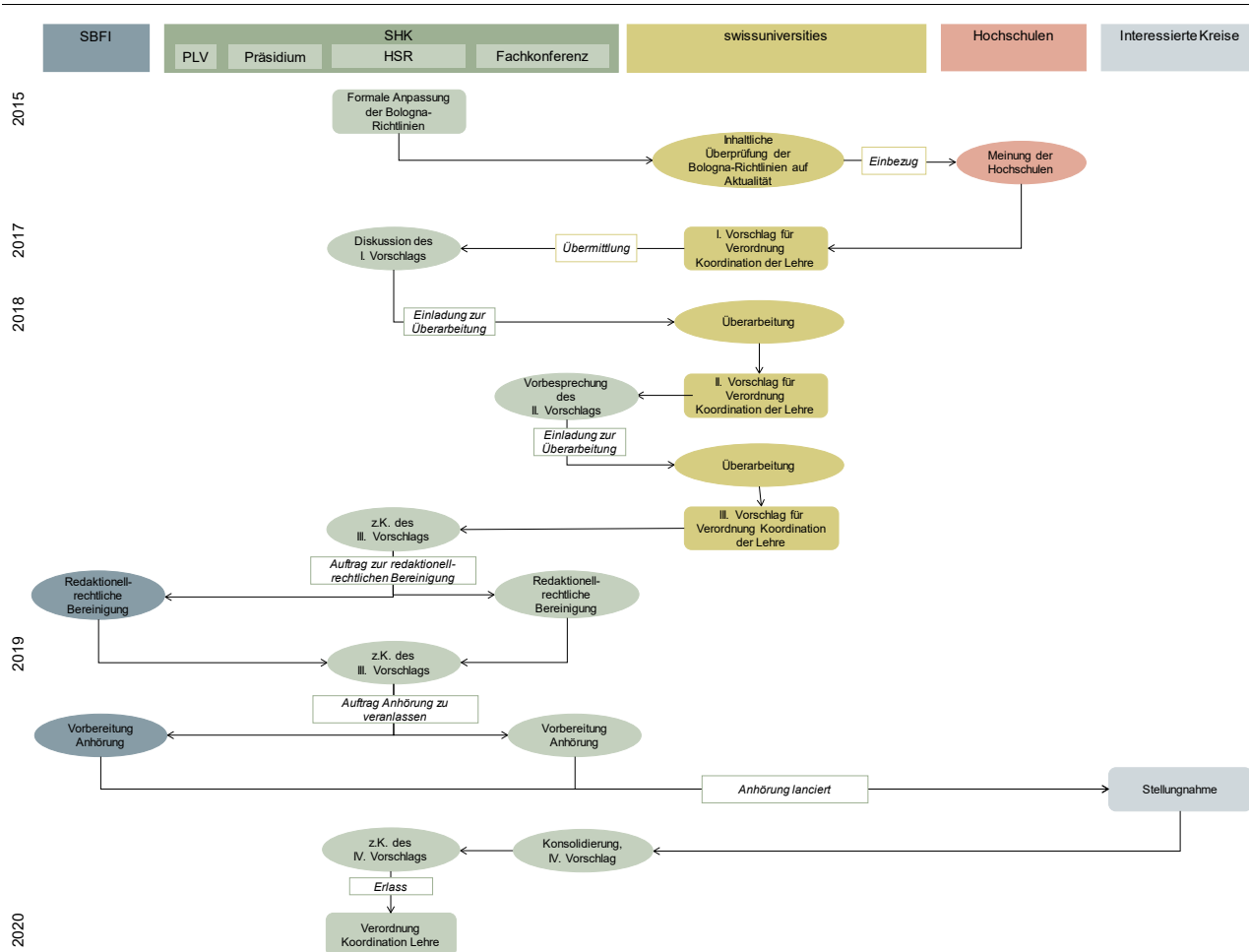
²⁷ Sog. Richtlinien des Hochschulrates vom 28. Mai 2015 für die koordinierte Erneuerung der Lehre an den universitären Hochschulen der Schweiz im Rahmen des Bologna-Prozesses (Bologna-Richtlinien UH), SR 414.205.1.

²⁸ Sog. Richtlinien des Hochschulrates vom 28. Mai 2015 für die Umsetzung der Erklärung von Bologna an den Fachhochschulen und den pädagogischen Hochschulen (Bologna-Richtlinien FH und PH), SR 414.205.4.

- Ende 2018 nahm der HSR den überarbeiteten Verordnungsentwurf zur Kenntnis und beauftragte das SBFI zusammen mit der Fachkonferenz, den Verordnungsentwurf redaktionell-rechtlich zu bereinigen und mit einem erläuternden Text zu versehen.
- Der bereinigte Verordnungsentwurf wurde dann interessierten Kreisen zur Anhörung unterbreitet. Es gingen 24 Stellungnahmen ein. Nach deren Auswertung erliess der HSR die «Verordnung des Hochschulrates über die Koordination der Lehre an den Schweizer Hochschulen»²⁹ und setzt sie per 1. Januar 2020 in Kraft.

Die Darstellung D 5.2 gibt einen Überblick über den Entstehungsprozess der Verordnung Koordination Lehre und die Beteiligung der verschiedenen Organe gemäss HFKG.

D 5.2: Erarbeitungsprozess Verordnung Koordination Lehre



Quelle: Darstellung Interface auf Basis der Dokumentenanalyse und der Befragungen.

Die Verordnung Koordination Lehre besteht aus 15 Artikeln und fasst hauptsächlich die bis dahin geltenden Richtlinien für die verschiedenen Hochschultypen in einem Dokument zusammen. Im Vergleich zu den Bologna-Richtlinien enthält die Verordnung zwei inhaltliche Neuerungen:

²⁹ Sog. Verordnung des Hochschulrates über die Koordination der Lehre an den Schweizer Hochschulen vom 29. November 2019 (Stand am 1. Januar 2020). SR 414.205.1.

- Erstens legt die Verordnung in Artikel 4 fest, dass nur universitäre Hochschulen Doktorate anbieten dürfen. Gleichzeitig verpflichtet Artikel 4 die universitären Hochschulen dazu, den Fachhochschulen und den pädagogischen Hochschulen partnerschaftlich Kooperationsmöglichkeiten in diesem Bereich anzubieten.
- Zweitens regelt der Artikel 5 Absatz 2 eine wichtige Schnittstelle zwischen der höheren Berufsbildung (Tertiär B) und dem Hochschulbereich (Tertiär A): Konkret dürfen CAS/DAS/MAS Weiterbildungsangebote nicht als Kurse angeboten werden, die auf eidgenössische Berufsprüfungen oder höhere Fachprüfungen vorbereiten.

5.2.2 Ergebnisse der Erhebung zum Prozess

Die Interviewpartner/-innen beschreiben den Erarbeitungsprozess der Verordnung Koordination Lehre mehrheitlich als gut und exemplarisch für die Erarbeitung von Verordnungen im Allgemeinen im Rahmen der HFKG-Strukturen. Insbesondere zeichnet sich der Prozess durch folgende positiven Punkte aus:

- *Zusammenarbeit zwischen SHK und swissuniversities funktionierte gut:* Die Interviewpartner/-innen loben die Zusammenarbeit von SHK, deren Geschäftsleitung und swissuniversities im Zusammenhang mit der Erarbeitung der Verordnung. Die verschiedenen Gremien hätten ihre Kompetenzen wahrgenommen, sich eingebracht und ausgetauscht, was zu einem positiven und partizipativen Prozess geführt habe.
- *Versachlichung der Diskussion in den Gremien von swissuniversities:* In den Fokusgruppen loben die Teilnehmenden die intensiven und konstruktiven Diskussionen in den Gremien von swissuniversities. Die Strukturen von swissuniversities haben es erlaubt, kontroverse Diskussionen zu versachlichen, wie die Fragen rund um den dritten Zyklus (Doktoratsstudium) und die Zulassung zu den Studiengängen (Voraussetzung für die Zulassung an eine Hochschule).
- *Balance zwischen Bedürfnissen der Hochschulen und Hochschulpolitik konnte gefunden werden:* Dadurch, dass swissuniversities den Entwurf der Verordnung bottom-up ausgearbeitet hat, konnte laut den Interviewpartnern/-innen den Bedürfnissen der Hochschulen Rechnung getragen werden. Im anschliessenden regen Austausch zum Entwurf konnte gemäss Interviewaussagen auch den hochschulpolitischen Anliegen Rechnung getragen werden. Insbesondere der Entscheid, dass das Doktorat den universitären Hochschulen vorbehalten bleibe, zeige, dass die SHK durchaus in der Lage sei, sich materiell einzubringen und politisch zu steuern.

Neben den positiven Aspekten wurde auf zwei kritische Punkte hingewiesen:

- *SAR und AAQ waren unzureichend in den Prozess integriert:* Einige Befragte bemängeln, dass der SAR und die AAQ erst zu spät in den Prozess zum Erlass der Verordnung einbezogen wurden. Ein früher Einbezug wäre wichtig gewesen. Dadurch hätten einige bestehende Anwendungsprobleme der Verordnung verhindert werden können.
- *Prozess war langwierig und aufwändig:* Die Dauer von vier Jahren ist nach Ansicht einiger Interviewpartner/-innen zu lange und zu aufwändig im Vergleich zum erzielten Output.

5.2.3 Ergebnisse der Erhebung in Bezug auf den erzielten Output

Den Umfang und die Qualität der Verordnung «Koordination Lehre» bewerten die meisten Interviewpartner/-innen als gut. Sie heben insbesondere folgende Aspekte positiv hervor:

- *Hochschulpolitisch wichtige Themen konnten verankert werden:* Mit den Regelungen zu Doktorat und Weiterbildungen konnte die SHK wichtige hochschulpolitische Themen verankern.

- *Verordnung ist inhaltlich klar, konzis und agil:* Viele Interviewpartner/-innen sind der Auffassung, dass die Verordnung einen Mehrwert gegenüber den zwei Bologna-Richtlinien darstelle, da nun für alle Schweizer Hochschulen die gleichen Regelungen gälten. Die Verordnung sei eine Aktualisierung der bestehenden Vorgaben, regle die Zusammenarbeit zwischen Hochschultypen und sei für diese nützlich und unverzichtbar.
- *Artikel 10 als nützlicher Behelf für den Titelschutz:* Obwohl der Titelschutz der Abschlüsse Sache der Kantone sei, könne die Verordnung Koordination Lehre als Behelf für den Titelschutz dienen, da Artikel 10 eine abschliessende Liste von Titeln enthalte, die Hochschulen vergeben dürfen.

Kritisiert wird die Verordnung Koordination Lehre inhaltlich in zwei Punkten, die direkt mit der Kritik am Prozess verbunden sind, die im Abschnitt 5.2.2 formuliert worden sind:

- *Verordnung hat wenig Neuerungen gebracht:* Einige Interviewpartner/-innen bemängeln, dass die neue Verordnung wenig Neues gebracht habe und bloss bereits akzeptierte Dinge festhalte. Der geringe Neuigkeitsgehalt ist denn aus Sicht der Evaluation mit ein Grund, dass die Effizienz des Verfahrens kritisch beurteilt worden ist.
- *Anwendungsschwierigkeiten in der Praxis:* Von Seiten SAR und AAQ wird kritisiert, dass die Verordnung gewisse Anwendungsprobleme im Verfahren bereite. Beispielsweise sei in Bezug auf die Titelvergabe unklar, ob Fachhochschulen einen Titel «Bachelor of Arts in Law» führen dürften oder nicht. Dieses Manko hänge unmittelbar mit dem nicht optimalen Einbezug des SAR und der AAQ in den Prozess zusammen.

5.3 Geschäft 3: Sonderprogramm Humanmedizin (SPHM)

5.3.1 Beschreibung von Prozesses und Output ³⁰

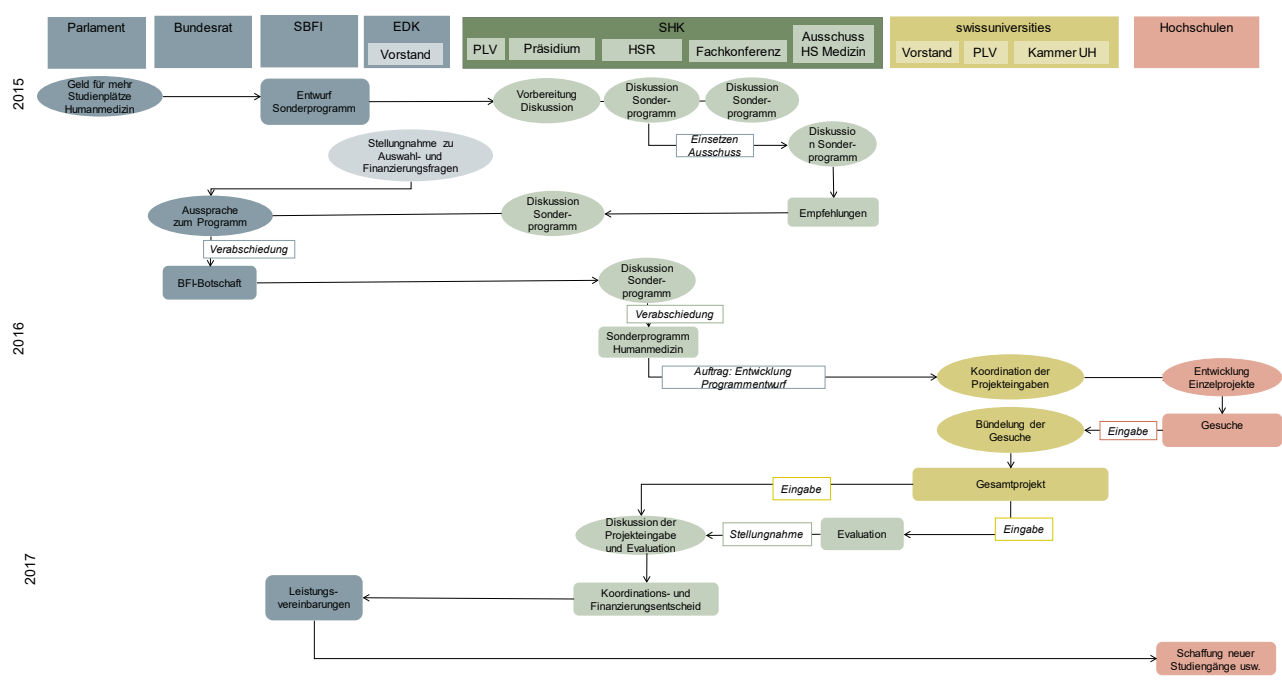
Angestossen durch das Parlament, beschloss der Bundesrat 2015 zusammen mit den Kantonen im Hinblick auf die BFI-Botschaft 2017–2020 ein anreizorientiertes Sonderprogramm im Rahmen der projektgebundenen Beiträge nach HFKG zu prüfen. Die Anschubfinanzierung von 100 Millionen Franken sollte die Anzahl Studienabschlüsse in der Humanmedizin bis ins Jahr 2025 von 950 auf 1'200 bis 1'300 pro Jahr erhöhen. Die Gestaltung und Umsetzung des Sonderprogramm Humanmedizin (SPHM) gestaltete sich zusammengefasst wie folgt:

- Der HSR beschloss, das Programm im Rahmen der projektgebundenen Beiträge 2017–2020 auszuarbeiten. Er beauftragte das SBFI zusammen mit swissuniversities und der Fachkonferenz, einen entsprechenden Programmentwurf auszuarbeiten.
- Im Februar 2016 verabschiedete der HSR das Sonderprogramm Humanmedizin (SPHM). Die universitären Hochschulen entwickelten daraufhin Projekte, die sie bei swissuniversities einreichten.
- swissuniversities bündelte die Gesuche und überreichte der SHK Mitte 2016 eine entsprechende Projekteingabe.
- Der ständige Ausschuss zu Fragen der Hochschulmedizin evaluierte die Projekteingabe von swissuniversities und empfahl dem HSR die Projekteingabe mit gewissen Präzisierungen anzunehmen.
- Der HSR nahm das Projekt an und das SBFI schloss daraufhin mit swissuniversities und den verantwortlichen Hochschulen der Einzelprojekte Leistungsvereinbarungen ab. Anfang 2017 wurden die Projekte des SPHM wie geplant lanciert.

³⁰ Als Quellen für die Beschreibung von Prozess und Output des Geschäft 3 dienten primär die im Anhang A 3.8 aufgeführten Dokumente sowie Angaben aus den Interviews.

Die untenstehende Darstellung soll die Entstehung und den Ablauf des SPHM verdeutlichen.

D 5.3: Erarbeitungsprozess des Sonderprogramms Humanmedizin



Quelle: Darstellung Interface auf Basis der Dokumentenanalyse und der Befragungen.

Inhaltlich besteht das SPHM aus zwei Teilprojekten:

- Das erste Teilprojekt sieht 30 Millionen Franken für die Schaffung zusätzlicher Studienplätze in Humanmedizin an Universitäten mit bestehenden medizinischen Fakultäten vor (Universitäten Basel, Bern, Freiburg, Genf, Lausanne und Zürich).
- Das zweite Teilprojekt im Umfang von 70 Millionen Franken zielt auf die Schaffung von Humanmedizin-Studiengängen an universitären Hochschulen ab, die bisher über keinen solchen Studiengang verfügten (Universitäten St. Gallen und Luzern; Università della Svizzera italiana; ETH Zürich).

5.3.2 Ergebnisse der Erhebung zum Prozess

Insgesamt wird der Entstehungsprozess des Sonderprogramms Humanmedizin von den meisten Interviewpartnern/-innen kritisch bewertet und zwar mit folgender Begründung:

- *Anfängliche Auslegeordnung fehlte:* Einige Interviewpartner/-innen bedauern, dass sich die Politik zu Beginn des Prozesses nicht mit der grundsätzlichen Frage auseinandergesetzt habe, ob man die alten Medizinstandorte stärken oder auch neue Standorte schaffen möchte. Es sei im Prozess nicht gelungen, diesen zentralen Punkt auf die Agenda zu setzen und zu besprechen.
- *HFKG-Prozesse funktionieren nur bedingt:* Interviewpartner/-innen kritisieren, dass das SPHM «top-down» vom Bund lanciert wurde, ohne die SHK im Vorfeld zu konsultieren oder einzubinden. Dies stehe im Widerspruch zum kollaborativen Ansatz des HFKG. Dass die Frage der zu erbringenden finanziellen Eigenleistung für das Programm durch die Kantone nicht in der SHK, sondern von einem Gremium ausserhalb der HFKG-Architektur (namentlich der EDK) besprochen wurde, sei zudem problematisch und widerspreche der Idee des HFKG. Dies ist aber in Anbetracht, dass die

Kantone in der EDK eine gemeinsame Position finden können, durchaus nachvollziehbar.

- *Prozess war zeitweise konfliktgeladen:* Sowohl auf politischer Ebene als auch auf Ebene swissuniversities sei es bei der Frage der Schaffung neuer Medizinstandorte zu Spannungen gekommen. Insbesondere die Kantone und die universitären Hochschulen, die bereits über eine Medizinische Fakultät verfügten, hätten den Eindruck gewonnen, dass ihre Anstrengungen zur Erhöhung der Studierendenzahlen nicht honoriert würden.
- *Kantonale Interessen gehen den Interessen des Gesamtsystems vor:* Viele Interviewpartner/-innen gewannen den Eindruck, dass im Prozess regionalpolitischen Interessen der Vorzug gegeben wurde vor den Interessen des gesamten Hochschulraums Schweiz. Der Koordinationsgedanke des HFKG sei zeitweise in den Hintergrund gerückt angesichts der mit den Medizinstandorten verbundenen Interessen (Prestige der Medizinstandorte, Profilierungsmöglichkeit). Auch hätten die Medizinstandorte (Kantone und Hochschulen) zu spät auf das SPMH reagiert, was den Prozess belastet habe.

Allerdings legten die Interviewpartner/-innen Wert auf die Feststellung, dass die verantwortlichen Führungspersonen namentlich von swissuniversities den Prozess trotz des grossen inhärenten Konfliktpotenzials gut geleitet hätten und so zusätzliche Konflikte vermieden werden konnten. Besonders positiv hervorgehoben wurde in diesem Zusammenhang die Führungsrolle des Präsidenten der Kammer universitäre Hochschulen.

5.3.3 Ergebnisse der Erhebung in Bezug auf den erzielten Output

Wie wurde das Ergebnis des SPMH gewertet? Positiv wird festgehalten, dass das SPMH letztendlich die Anzahl der Studienplätze in der Humanmedizin erhöht habe. Insofern habe das SPMH seine finale Zielsetzung erreicht.

Ambivalent wird der erzielte *Kompromiss* in Bezug auf die Verteilung der neuen Studienplätze auf bestehende und neue Standorte beurteilt: Vom erzielten Kompromiss sind nur ein kleiner Teil der Interviewpartner/-innen überzeugt. Diese geben an, dass unter den gegebenen Bedingungen kein besseres Resultat habe erzielt werden können.

Insgesamt betrachtet fällt die Beurteilung der Koordinationsleistungen und der Ergebnisse durch die Interviewpartner/-innen negativ aus:

- *SPHM widerspricht der Idee einer Aufgabenteilung/Profilschärfung:* Viele Interviewpartner/-innen kritisieren, dass das SPMH von der Anlage her gewissen Zielen des HFKG widersprochen habe. Namentlich sei das SPMH so ausgestaltet, dass es sowohl dem Ziel einer Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen (Art. 3 Bst. h HFKG) als auch dem Ziel der Förderung der Profilbildung (Art. 3 Bst. c HFKG) abträglich sei.
- *SPHM entspricht nur bedingt der Realität und den Bedürfnissen der Hochschulen:* Einige Interviewpartner/-innen geben zu bedenken, dass zwar durchaus genügend Personen Medizin studieren (v.a. in der Romandie), diese aber entweder häufig Spezialärzte/-innen und nicht Allgemeinärzte/-innen werden oder den Tätigkeitsbereich aufgrund schlechter Arbeitsbedingungen gänzlich wechseln. In dieser Hinsicht adressiere das SPMH nur bedingt das zugrundeliegende Problem.
- *SPHM fehlt finanzielle Nachhaltigkeit:* Oftmals bemängeln die Interviewpartner/-innen, dass das Sonderprogramm finanziell nicht nachhaltig sei, weil der Bund nur eine Anschubfinanzierung leiste und die Kantone danach die Kosten alleine tragen müssten. Entsprechende Forderungen zur Verlängerung der Unterstützung des Bundes (via PgB) brachten die Kantone Zürich, Basel-Landschaft und Basel-Stadt bereits beim SHK-Präsidium vor.

5.4 Geschäft 4: Festlegung der Merkmale der Hochschultypen

5.4.1 Beschreibung von Prozess und Output³¹

Der analysierte Ablauf und die Resultate der Festlegung der Merkmale der Hochschultypen lässt sich in der Retrospektive in zwei Etappen beschreiben. Die erste Etappe präsentiert sich wie folgt:

- Mitte 2016 kam swissuniversities der Aufforderung des SBFI nach, sich mit den Merkmalen der Hochschultypen auseinanderzusetzen (Art. 12 Abs. 3 Bst. b HFKG). Insbesondere die Unterscheidung zwischen Universitäten und universitären Instituten respektive Fachhochschulen und Fachhochschulinstitutionen sollte durch swissuniversities klarer definiert werden.
- Im September 2016 lag ein erstes Ergebnis vor: Die Plenarversammlung von swissuniversities verabschiedete das Dokument mit dem Titel «Merkmale der Hochschultypen: aktueller Stand der Diskussionen bei swissuniversities». Das sechsseitige Dokument hielt fest, dass sich Hochschulinstitute durch einen engen thematischen/disziplinären Fokus und/oder bezüglich der Abschlüsse von Hochschulen unterscheiden.
- Der HSR stimmte in der Folge dem Papier von swissuniversities zu und beschloss, dass die Thematik keiner weiteren Differenzierung bedürfe. Er brachte das Papier deshalb unverändert dem SAR und der AAQ zur Kenntnis.

Die zweite Etappe umfasste die Anwendung der Inhalte des Dokuments, das in der ersten Etappe beschlossen worden ist:

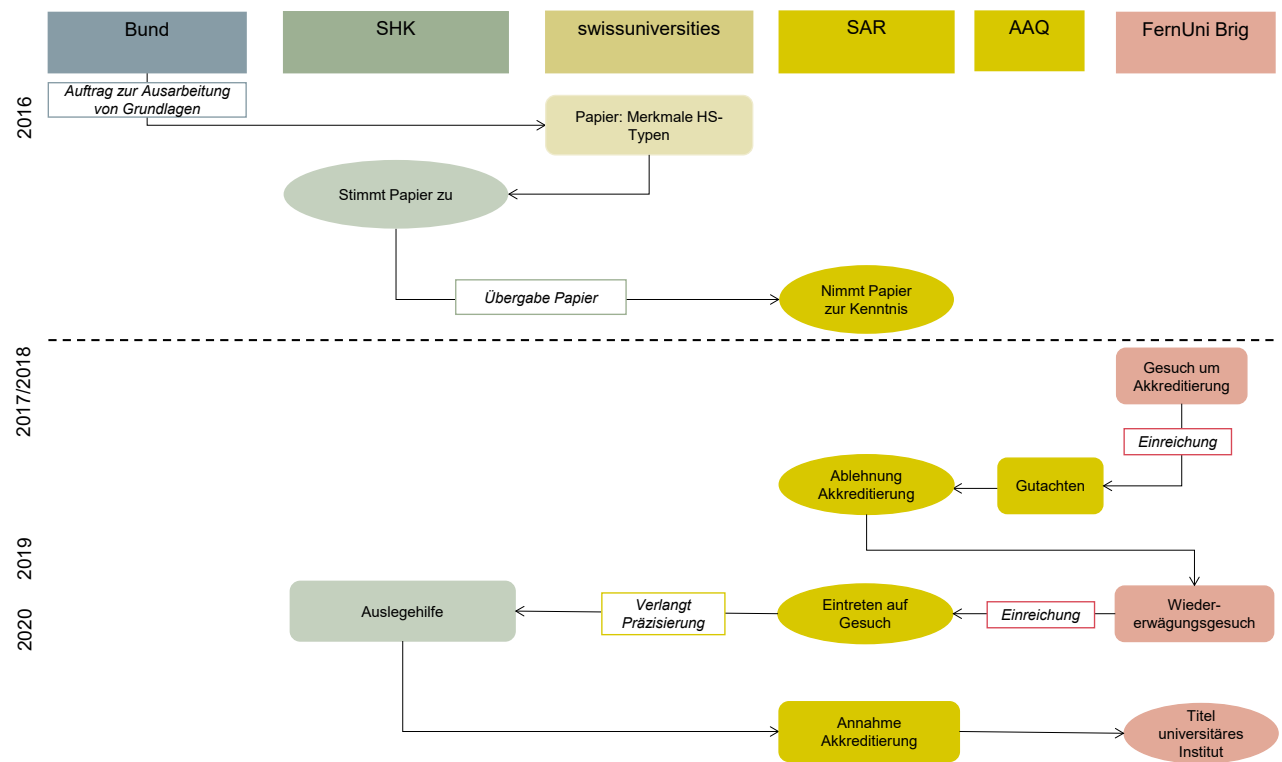
- 2017 reichte die FernUni Schweiz beim SAR ein Gesuch zur Akkreditierung als «universitäres Institut» ein. Anfang 2018 eröffnete die AAQ ein entsprechendes Akkreditierungsverfahren.
- Ein Jahr später reichte die AAQ beim SAR einen Antrag zur Akkreditierung der FernUni Schweiz als «universitäres Institut» mit bestimmten Auflagen ein. Der SAR verweigerte der FernUni Schweiz jedoch die Akkreditierung als «universitäres Institut», mit der Begründung, dass nur monodisziplinäre Hochschulen diese Bezeichnung führen dürfen. In diesem Zusammenhang unterliefen dem SAR erhebliche Verfahrensfehler, unter anderem, weil er es unterliess, der FernUni Schweiz das rechtliche Gehör zu gewähren.
- Die FernUni Schweiz stellte daraufhin ein Gesuch auf Wiedererwägung und legte eine Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht ein. Die Kommission für Wiedererwägung empfahl dem SAR auf das Wiedererwägungsgesuch einzutreten, beim HSR eine Stellungnahme zu den Merkmalen der Hochschultypen einzuholen und beim Bundesverwaltungsgericht eine Sistierung der Beschwerde zu erwirken. Das Bundesverwaltungsgericht sistiert daraufhin das Beschwerdeverfahren.
- In einem Schreiben beantwortete der HSR die Fragen des SAR zu den Merkmalen der Hochschultypen. Der HSR hielt darin fest, dass er es nicht für notwendig erachte, zusätzliche Kriterien festzulegen, da die bereits festgelegten Merkmale ausreichen würden, um die Institutionen nach Typus zu unterscheiden. Der HSR präziserte jedoch die Begriffe «enger disziplinärer Fokus», «enger thematischer Fokus» und «enger Fokus bei den Abschlüssen» im Sinne einer kurzen Auslegehilfe.
- Der SAR lud die FernUni Schweiz daraufhin ein, Stellung zum Schreiben des HSR zu nehmen und zu entscheiden, ob sie sich weiterhin als «universitäres Institut» akkreditieren lassen möchte oder als «Universität».
- In ihrer Stellungnahme beantragte die FernUni Schweiz, den Entscheid des SAR wiedererwägungsweise aufzuheben und ihr Akkreditierungsgesuch als «universitäres

³¹ Als Quellen für die Beschreibung von Prozess und Output des Geschäft 4 dienten primär die im Anhang A 3.6 aufgeführten Dokumente sowie Angaben aus den Interviews.

Institut» gutzuheissen. Der SAR entschied dann am 16. Juni 2020, die FernUni Schweiz mit sechs Auflagen als «universitäres Institut» institutionell zu akkreditieren.

Die Darstellungen D 5.4 und zeigt den Erarbeitungsprozess des Dokuments «Merkmale der Hochschultypen» und dessen Auslegehilfe.

D 5.4: Erarbeitungsprozess der Merkmale der Hochschultypen



Quelle: Darstellung Interface auf Basis der Dokumentenanalyse und der Befragungen.

5.4.2 Ergebnisse zur Ablauforganisation

Den Prozess um die Definition der Merkmale der Hochschultypen kommentieren die Interviewpartner/-innen ambivalent. Positiv streichen sie folgenden Aspekt heraus:

- *Vorgesehene Eskalationsstufen funktionieren:* Viele Interviewpartner/-innen betonen, dass der Prozess an sich so abgelaufen sei, wie er in den Dokumenten vorgesehen gewesen sei: Bei der Ausarbeitung der Definition seien alle wichtigen Akteure miteinbezogen worden, während swissuniversities dank ihrer technischen Expertise die Federführung innehatte. Bei Unklarheiten im Einzelfall sollte sich der SAR an den HSR wenden. Dies tat der SAR im Falle der FernUni Schweiz dann auch mit der Bitte um Erstellung einer Auslegehilfe – wenn auch erst, nachdem er die Nichtakkreditierung beschlossen hatte und auf das Wiedererwägungsgesuch eingetreten war.

Abgesehen vom formalen Ablauf beurteilen viele Interviewte den Prozess als eher «unglücklich» mit Hinweis auf die folgenden Punkte:

- *Ungenügender Austausch auf Führungsebene zwischen SHK und SAR:* Für viele Interviewpartner/-innen ist der Prozessverlauf geprägt durch eine schlechte Kommunikation zwischen SHK und SAR infolge fehlender Schnittstellen. So etwa sei der rechtliche Rahmen, den die SHK definiert hätte, dem SAR nur unzureichend kommuniziert

worden. Die in Abschnitt 4.3 benannten Schwächen in der Organisationsstruktur fanden somit ihren Niederschlag im Ablaufprozess.

- *Besitzstandwahrung führt zu Inkohärenzen im Prozess:* Laut Interviewaussagen führe die im Artikel 4 Absatz 2 der Akkreditierungsverordnung verbriefte «Besitzstandwahrung» bestehender Hochschulen zu Inkohärenzen im Akkreditierungsprozess. Die Ausrichtung der FernUni Schweiz entspreche tatsächlich weder der Definition eines universitären Instituts noch einer universitären Hochschule. Das Prinzip der Besitzstandwahrung habe die Anwendung dieser Definitionen im Akkreditierungsprozess aber entsprechend erschwert und verkompliziert.

5.4.3 Ergebnisse der Erhebung in Bezug auf den erzielten Output

In Bezug auf die im Prozess entstandenen Dokumente, namentlich das Dokument «Merkmale der Hochschultypen – Stand der Diskussion» sowie die dazugehörige Auslegehilfe sind die Meinungen der Interviewpartner/-innen geteilt:

- *Positive Beurteilung:* Aus Sicht der Interviewpartner/-innen von swissuniversities und der SHK legen die Dokumente eine gute Basis für künftige Akkreditierungen, indem sie adäquate und genügend klare Definitionen zur Verfügung stellen.
- *Negative Beurteilung:* Aus Sicht der Interviewpartner/-innen beim SBFI, SAR und AAQ ist das Dokument noch zu wenig präzise. Die im Dokument festgelegten Definitionen beantworten nicht alle Fragen, die bei einem Akkreditierungsverfahren auftreten können.

5.5 Geschäft 5: Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen

5.5.1 Beschreibung³²

Im Rahmen der Erarbeitung der strategischen Planung 2021–2024 (vgl. Abschnitt 5.1) beauftragte der HSR swissuniversities unter anderem auch, besonders kostenintensive Bereiche zu bezeichnen. Dies soll dazu dienen, «die Bildungs- und Forschungsschwerpunkte innerhalb des Hochschulbereichs wirkungsvoll und angemessen zuzuordnen (Art. 36 Abs. 3 HFKG), damit die zur Verfügung stehenden Mittel optimal eingesetzt werden können».³³ Die entsprechenden Inhalte wurden wie folgt erarbeitet:

- Im Dezember 2018 legte swissuniversities dem HSR die strategische Planung für 2021–2024 vor. Darin definierte swissuniversities jene Bereiche als besonders kostenintensiv, die *besonders kostenintensiver Infrastrukturen* bedürfen (Investitions- und Betriebskosten). Konkret legte swissuniversities auf Basis dieser Definition sieben Bereiche als besonders kostenintensiv fest und legte die damit verbundenen Herausforderungen dar:
 - Wissenschaftliche Information (Abonnemente von wissenschaftlichen Zeitschriften, Veröffentlichung von Artikeln)
 - Veterinärmedizin (höchste Kosten pro Student/in)
 - Hochleistungsrechnen (Verarbeitung grosser Datenmengen in kurzer Zeit)
 - Biomedizinische bildgebende Verfahren (Geräte)
 - Teilchen- und Astroteilchenphysik
 - Tierhaltung und Tierversuche
 - Präzisionsmedizin (Austausch von gesundheitsbezogenen Daten)
- Der HSR diskutierte die strategische Planung und erteilte swissuniversities ein zusätzliches Mandat, bei dem es unter anderem darum ging, weitere kostenintensive Bereiche zu bezeichnen.

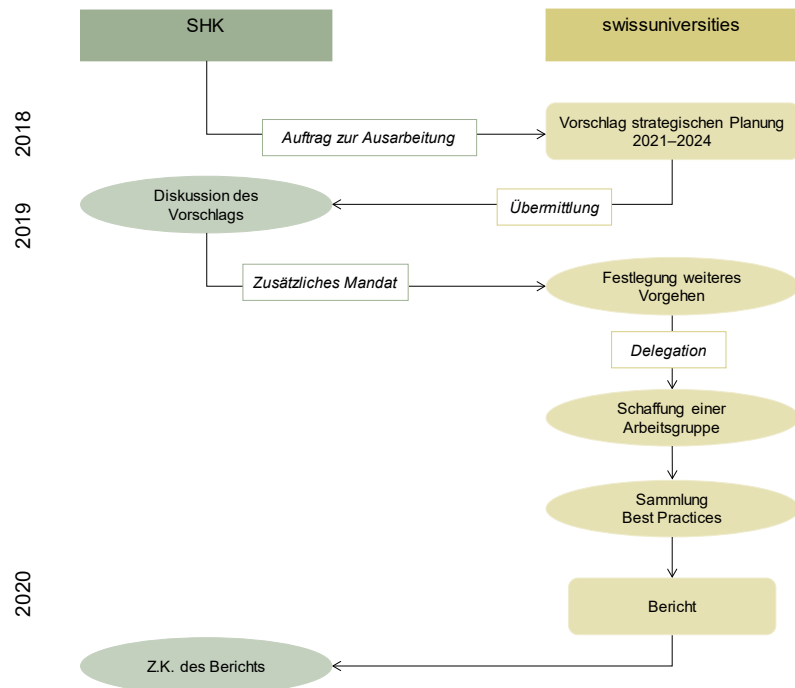
³² Als Quellen für die Beschreibung von Prozess und Output des Geschäft 5 dienten primär die in den Anhängen A 3.6 und A 3.10 aufgeführten Dokumente sowie Angaben aus den Interviews.

³³ swissuniversities (2018): Strategische Planung 2021–2024, S. 10.

- swissuniversities schlug vor, die Definition weiterer kostenintensiver Bereiche im Rahmen des Erarbeitungsprozesses der Schweizer Roadmap für Forschungsinfrastrukturen 2023 und der strategischen Planung 2025–2028 zu behandeln. Dieser Prozess ist gegenwärtig noch im Gange.

Der Erarbeitungsprozess ist in der untenstehenden Darstellung festgehalten.

D 5.5: Erarbeitungsprozess der Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen



Quelle: Darstellung Interface auf Basis der Dokumentenanalyse und der Befragungen.

5.5.2 Ergebnisse der Erhebungen zum Prozess

Dem Erarbeitungsprozess der Arbeitsteilung in besonders kostenintensiven Bereichen stehen die meisten Interviewpartner/-innen kritisch gegenüber und zwar aus folgenden Gründen:

- *Mandat war unklar:* Interviewpartner/-innen bemängeln, dass die Ziele und die Massnahmen unklar gewesen seien: So etwa sei nicht klar festgelegt worden, ob und wie viele finanzielle Mittel bereitgestellt würden. Angesichts des hohen Aufwands und der bescheidenen Ergebnisse (vgl. Abschnitt 5.5.3) sei der gesamte Prozess mit viel Frustration auf Seiten der Hochschulen verbunden gewesen.
- *Koordination innerhalb von swissuniversities war schwierig:* Gemäss den Interviewpartnern/-innen offenbarte der Erarbeitungsprozess die Schwierigkeiten von swissuniversities, Bereiche zu koordinieren, die potenziell «Gewinner» und «Verlierer» produzieren. Ein Gremium von Vorsitzenden von 35 autonomen Institutionen könne eine solche Aufgabenteilung für sich selber gar nicht vornehmen. Dies sei auch der Grund dafür, dass die Klärung dieser Frage zeitlich immer wieder nach hinten verschoben würde und bis heute noch nicht abschliessend geklärt sei. Die Interessengegensätze in der Aufbauorganisation (vgl. Kapitel 4) hätten bei der Aufgabenteilung in den besonders kostenintensiven Bereichen einen negativen Niederschlag gefunden.
- *Einbettung in strategische Planung verhindert vertiefte Auseinandersetzung in SHK:* Gemäss Interviewaussagen hat die Integration der Aufgabenteilung in kostenintensi-

ven Bereichen in die strategische Planung dazu geführt, dass keine vertiefte Auseinandersetzung mit diesem Thema stattfinden konnte. Das Thema sei im grösseren Dokument «verschwunden».

5.5.3 Ergebnisse der Erhebung in Bezug auf den erzielten Output

Analog zur Beurteilung des Prozesses wird dessen Output und die damit verbundene Koordinationsleistung mehrheitlich kritisch bewertet.

- *Ergebnis bildet lediglich Bestehendes ab:* Gemäss den Interviewpartner/-innen existiert bei den aufgelisteten kostenintensiven Bereichen bereits eine Koordination (z.B. im Bereich der Veterinärmedizin mit Vetsuisse). Die Liste rege daher kaum eine weitere Aufgabenteilung in kostenintensiven Bereichen an. Sie halte lediglich den Status quo fest. Impulse für eine Aufgabenteilung seien somit gar nicht möglich und auch nicht zu erwarten.
- *Humanmedizin als wichtigstes Thema fehlt auf der Liste:* Verschiedentlich weisen die Interviewpartner/-innen darauf hin, dass die Humanmedizin als einer der kostenintensivsten Bereiche auf der Liste fehle. Zwar werde dies begründet, aber nüchtern betrachtet begrenze die Ausklammerung der Humanmedizin die Wirkung von vornherein. Verschiedentlich wurde in den Interviews aber auch Verständnis für dieses Vorgehen geäussert: Ein Einbezug der Humanmedizin hätte die ohnehin schwierige Materie nur weiter belastet. Schliesslich sei der Prozess nicht abgeschlossen und entsprechend könne sein Ergebnis noch nicht beurteilt werden.

5.6 Vergleich der Prozesse und der Outputs der fünf Geschäfte

Zum Vergleich und zur Bewertung der Ablauforganisation und der Koordinationsleistungen wurden die Ergebnisse aus den Erhebungen anhand von jeweils vier Kriterien ausgewertet. Die total acht Kriterien sind in der untenstehenden Darstellung in Spalte eins aufgeführt und anschliessend pro Geschäft überprüft worden. Die Bewertungen wurden auf einer Skala mit fünf Ausprägungen von positiv, eher positiv, neutral, eher negativ und negativ bewertet. Die Bewertung erfolgte nach Massgabe der in den vorangegangenen Abschnitten präsentierten Ergebnisse der Erhebungen.

D 5.6: Beurteilung der Geschäfte anhand der Evaluationsfragen

	<i>Geschäft 1 – strategische Planung 2021–2024</i>	<i>Geschäft 2 – Verordnung Koordination Lehre</i>	<i>Geschäft 3 – Sonderprogramm Humanmedizin</i>	<i>Geschäft 4 – Merkmale der Hochschultypen</i>	<i>Geschäft 5 – Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen</i>
Evaluationsgegenstand 2 – Ablauforganisation					
<i>Werden alle relevanten Akteure in die Prozesse miteinbezogen?</i>	+ Wichtige Akteure grundsätzlich miteinbezogen; Ausnahme: Studierende/Mittelbau	0 SAR und AAQ als wichtige Stakeholder wurden erst spät in den Prozess miteinbezogen	0 Zu Beginn Prozess stark top-down geprägt; Einbezug bottom-up fehlte	0 Einbezug von SAR/Stellungnahme im Prozess fehlte	+ Wichtige Akteure grundsätzlich miteinbezogen
<i>Sind die Strukturen geeignet, um Koordinationsleistungen zu erbringen?</i>	+ Kompetenzen und relevantes Wissen in Strukturen vorhanden; gelungenes Zusammenspiel von top-down und bottom-up	++ Exemplarischer Prozess; Kompetenzen und relevantes Wissen in Strukturen vorhanden; gelungenes Zusammenspiel von top-down und bottom-up	- Auslagerung gewisser Entscheide von HSR in EDK (Positionierung der Kantone); übergeordnetes Gremium fehlt (Partikularinteressen der Kantone dominieren Prozess)	0 Keine Schnittstelle zwischen SHK und SAR (kein institutionalisierter Austausch)	- Suboptimal, weil swissuniversities erschwert Entscheide treffen kann, die «Gewinner» und «Verlierer» generieren (Koordination innerhalb schwierig)
<i>Ist die Güte (geringe Konflikthaf-tigkeit) der Zusammenarbeit zufriedenstellend?</i>	0 Kurze Vorbereitungszeit in SHK, keine nennenswerten Differenzen; Abstimmung zwischen nationaler und kantonaler Ebene herausfordernd	++ Gute und konstruktive Zusammenarbeit von SHK, swissuniversities und Geschäftsleitung SHK; Versachlichung der Diskussionen	- Interessensgegensätze zwischen Kantonen/universitären Hochschulen mit und ohne medizinische Fakultät; stark top-down anstatt kollaborativ	- Zusammenarbeit zwischen Präsidien SHK und SAR sowie SAR und AAQ teilweise schwierig/konfliktbehaftet; fehlendes gegenseitiges Verständnis	0 Kurze Vorbereitungszeit in SHK; keine nennenswerten Differenzen, gewisses Frustrationspotenzial jedoch vorhanden
<i>Stehen Dauer und Aufwand der Prozesse in einem angemessenen Verhältnis zum Ergebnis?</i>	- Sehr langer und aufwändiger Prozess; viele Beteiligte und involvierte Gremien; hohe Komplexität	- Sehr langer Prozess; gewisse Redundanzen vorhanden; Kenntnis der Materie reduziert Komplexität des Gegenstands	- Aufwändiger Prozess; viele unterschiedliche Interessen und Akteure sorgen für Komplexität	0 Erarbeitungszeit von Dokument und Auslegehilfe kurz; mangelnde Kommunikation erhöhte den Aufwand; Verfahrensfehler erhöhen Aufwand unnötig	- Prozess dauert noch an; viele Beteiligte mit unterschiedlichen Interessen; viele involvierte Gremien

	<i>Geschäft 1 – strategische Planung 2021–2024</i>	<i>Geschäft 2 – Verordnung Koordination Lehre</i>	<i>Geschäft 3 – Sonderprogramm Humanmedizin</i>	<i>Geschäft 4 – Merkmale der Hochschultypen</i>	<i>Geschäft 5 – Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen</i>
Evaluationsgegenstand 3 – Koordinationsleistungen (Outputs)					
<i>Sind die Koordinationsleistungen an sich klar und verständlich?</i>	+ Verständlich und klar, allerdings auf Kosten der Konkretisierung, sehr hohes Abstraktionsniveau	+ Verordnung klar und konzip; Umsetzungsschwierigkeiten in Anwendung durch SAR/AAQ feststellbar	+ Vorgaben in SPHM sind klar und verständlich	0 Für Akkreditierungsverfahren sind Dokument und Auslegungshilfe für SAR/AAQ in der Praxis zu wenig klar/griffig (grosser Graubereich)	+ Bezeichnete Bereiche sind klar und Massnahmen verständlich
<i>Sind die Inhalte der der erbrachten Leistungen grundsätzlich geeignet, eine Koordination zu erwirken? (Koordinationspotenzial)</i>	- Vorwiegend bereits umgesetzte Massnahmen aufgeführt, kleinsten gemeinsamer Nenner; Koordinationspotenzial mittelmässig bis gering	+ Regelt zwei neue Themenbereiche, macht klare Vorgaben	+ SPHM führte zur Koordination zwischen einzelnen UH (joint-degrees) und zu einer Aufteilung der Mittel	0 Präzisierungen vorhanden, allerdings keine Anpassung der Definition, die eine klare Profilierung zuliesse	- Vorwiegend bereits koordinierte Bereiche aufgeführt; Koordinationspotenzial gering
<i>Sind die Koordinationsleistungen in sich stimmig? (Kohärenz gegen innen)</i>	+ Grundsätzlich kohärent	+ Fortschreiben des Bestehenden; setzt wenige Fehlanreize zum Beispiel bezüglich Vergabe von Titeln an FH (z.B. BA Law anstatt BLaw)	+ Grundsätzlich kohärent	0 Grundsätzlich kohärent, aber sehr allgemein	+ Grundsätzlich kohärent
<i>Stimmen die Koordinationsleistungen mit den Zielen des HFKG überein? (Kohärenz gegen aus- sen)</i>	+ Grundsätzlich übereinstimmend; Ziele von HFKG teilweise in Dokument aufgenommen (z.B. Art. 3 Bst. c HFKG)	+ Grundsätzlich übereinstimmend; gewisse Ziele HFKG explizit in Verordnung aufgenommen (z.B. Art. 3 Bst. i HFKG)	-- Koordinationsleistung steht im direkten Gegensatz zum Ziel der Portfoliobereinigung/-entwicklung (vgl. strategische Planung 2021-2024) und der Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen (Art. 3 Bst. h HFKG)	+ Grundsätzlich kohärent mit Zielen HFKG; problematisch ist Verhältnis zu Art. 4 Abs. 2 Akkr. Verordnung, die darin implizierte «Besitzstandwahrung» führt zu gewissen Diskrepanzen mit dem Ziel der Profilbildung	0 Klarer gesetzlicher Auftrag wird nur unzureichend wahrgenommen, Humanmedizin fehlt; Prozess aber noch nicht abgeschlossen

Quelle: Darstellung Interface.

Legende: 5-stufige Skala (++, +, 0, -, --).

6. Wirkungen der Koordinationsleistungen gemäss HFKG

Dieses Kapitel befasst sich mit den Evaluationsgegenstand 4. Es erfasst und beurteilt erste durch die Koordinationsleistungen erzeugte *Wirkungen* auf den Hochschulraum Schweiz.



In diesem Kapitel stehen die Wirkungen im Zentrum, die von den Strukturen und Koordinationsleistungen des HFKG ausgegangen sind. Die Wirkungen werden primär in Bezug auf die für diese Evaluation ausgewählten vier Ziele des HFKG dargestellt, namentlich (1) die Sicherstellung günstiger Rahmenbedingungen für eine Lehre und Forschung von hoher Qualität, (2) die Förderung der Profilbildung (inklusive Portfoliobereinigung und -entwicklung), (3) die Förderung der Durchlässigkeit und Mobilität sowie (4) die Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen (vgl. Art. 3 HFKG). Ebenso werden weitere Wirkungen beschrieben, die sich im Rahmen der Erhebungen ergeben haben und die über die vier Ziele hinausgehen.

Die Wirkungen wurden qualitativ dargestellt. Als empirische Basis dienten folgende Erhebungen:

- Es erfolgte *erstens* eine Analyse der Wirkungen der fünf ausgewählten Geschäfte (strategische Planung, Verordnung Koordination der Lehre, Sonderprogramm Humanmedizin, Merkmale der Hochschultypen und Aufgabenteilung in kostenintensiven Bereichen, vgl. Kapitel 5). Die 25 Interviewten wurden gebeten, eine Beurteilung der Wirksamkeit in Bezug auf die vier ausgewählten Ziele des HFKG vorzunehmen.³⁴
- *Zweitens* wurden drei Fokusgruppengespräche durchgeführt. An den Gesprächen nahmen jeweils fünf bis sechs Personen aus allen Hochschultypen teil. In den Fokusgruppen wurden die Wirkungen des HFKG auf die drei Bereiche Lehre, Forschung und strategische Planung unter Bezugnahme auf die vier ausgewählten Ziele des HFKG diskutiert.³⁵

Die Erhebungen haben gezeigt, dass sich in Bezug auf die vier oben aufgeführten Ziele des HFKG zwei Arten von Wirkungen unterscheiden lassen:

1. *Immaterielle Wirkungen* sind Wirkungen, die sich aus dem System des HFKG als Ganzes ergeben: Sie resultieren aus der Interaktion der Vertreterinnen und Vertreter der Hochschulen, die innerhalb der Organe des HFKG aktiv sind. Sie äussern sich beispielsweise in einem besseren gegenseitigen Verständnis der Interessen der einzelnen Akteure, im Aufbau von gegenseitigem Vertrauen oder in einer Verstärkung des formellen wie informellen Austausches.
2. Als *materielle Wirkungen* können hingegen jene Effekte bezeichnet werden, die unmittelbar aus beschlossenen Vorgaben, Instrumenten oder Koordinationsleistungen der Organe des HFKG in der untersuchten Zeitperiode resultieren.

³⁴ Im Anhang A 7 sind die in den *Interviews* festgehaltenen Wirkungen der untersuchten fünf Geschäfte auf die vier Zieldimensionen tabellarisch dargestellt.

³⁵ Im Anhang A 8 sind die in den *Fokusgruppen* festgehaltenen Wirkungen dreier untersuchter Geschäfte auf die vier Zieldimensionen tabellarisch dargestellt.

Das Kapitel ist gemäss dem geschilderten methodischen Vorgehen nach den Zielen des HFKG strukturiert. Innerhalb der Abschnitte wird zunächst eine allgemeine Beurteilung vorgenommen und anschliessend werden die ermittelten immateriellen und materiellen Wirkungen beschrieben.

Im Hinblick auf die nachfolgenden Ergebnisse zu den Wirkungen ist auf die Grenzen der Erhebung hinzuweisen: Die Auswertung und Interviews fokussierten primär auf die oben aufgeführten Ziele und Inhalte. Es ist daher davon auszugehen, dass es aufgrund der hohen Zahl von beteiligten Institutionen und Akteuren im Schweizer Hochschulraum weitere materielle Wirkungen gibt, die von der Evaluation nicht erfasst werden konnten. Ferner ist es empirisch schwierig die tatsächlichen Wirkungen des HFKG von den Wirkungen zu unterscheiden, die ihre Ursache bereits vor dem Inkrafttreten des HFKG haben oder die durch andere Effekte ausserhalb des HFKG mitinduziert worden sind.

6.1 Rahmenbedingungen für eine Lehre und Forschung von hoher Qualität

Die Interviews und Fokusgruppen zeigen, dass das HFKG und die daraus hervorgegangenen Organe und Koordinationsleistungen die Rahmenbedingungen für eine Lehre und Forschung von hoher Qualität deutlich positiv beeinflusst haben. Von den in dieser Evaluation untersuchten vier Zielen sind die Wirkungen in Bezug auf die Rahmenbedingungen für die Lehre am deutlichsten zu erkennen und zwar sowohl auf immaterieller als auch auf materieller Ebene.

I Immaterielle Wirkungen

Die Interviews und besonders deutlich die Ergebnisse der Fokusgruppen lassen stark positive immaterielle Wirkungen des HFKG auf die Rahmenbedingungen von Lehre und Forschung erkennen:

- *Gegenseitiges Verständnis über die Hochschultypen hinweg:* Gemäss den Befragten ermöglicht es das Konstrukt swissuniversities den Hochschulen *erstmalig*, sich über die Typengrenzen hinweg auf Augenhöhe regelmässig auszutauschen. Dieser Austausch und die Diskussionen in den Gremien des HFKG fördern laut Befragten das gegenseitige Verständnis und das Vertrauen unter den Exponenten der unterschiedlichen Hochschultypen. Vorurteile und Berührungsängste konnten abgebaut werden. Kontroverse Themen wie beispielsweise die Verleihung des Doktors konnten konstruktiv diskutiert werden. Das gewachsene Vertrauen zwischen den Hochschultypen führte weiter dazu, dass Hochschulen vermehrt über Typengrenzen hinweg miteinander kooperieren (z.B. im Rahmen von Joint Degrees).
- *Gemeinsame Vision und Position der Schweizer Hochschulen:* Mit der Einführung des HFKG, seiner Strukturen und Instrumente sei es *erstmalig* möglich, eine gemeinsame Vision für den gesamten Schweizer Hochschulraum zu entwickeln und diese gegenüber der Politik und der Wirtschaft wirkungsvoll zu vertreten. Zwar wäre es gemäss unseren Erhebungen zu früh, von einer gemeinsamen Schwerpunktsetzung zu sprechen. Hingegen habe der Austausch die Kommunikationsfähigkeit der Schweizer Hochschulen gegenüber Politik und Wirtschaft klar erhöht.
- *Grössere Autonomie von Fachhochschulen und pädagogischen Hochschulen:* Viele Befragte stellen seit der Einführung des HFKG eine Zunahme der Autonomie der Fachhochschulen und der pädagogischen Hochschulen fest. Der Einfluss des Bundes auf die Fachhochschulen sei mit der Einführung des HFKG merklich verringert worden, weil beispielsweise die Einführung von neuen Studiengängen keiner Bewilligung des Bundes mehr bedürfen. In Bezug auf die pädagogischen Hochschulen stellen Befragte fest, dass diese unabhängiger von ihren Trägerkantonen und der EDK geworden sind und eine Tertiärisierung und Akademisierung stattgefunden hat. Besonders von

Seiten der pädagogischen Hochschulen wird dieser Effekt unterstrichen, da sie in einem dreifachen Abhängigkeitsverhältnis zu den Kantonen stehen (die Kantone sind gleichzeitig Träger, Finanzierer und wichtigster Arbeitgeber für die Absolventinnen und Absolventen der pädagogischen Hochschulen). Von Seiten der befragten Hochschulvertreterinnen und Hochschulvertreter wird die geschilderte Zunahme der Autonomie positiv bewertet, während die befragten Vertreterinnen und Vertreter der Organisationen der Arbeitswelt und ein Teil der Kantone diese vergrösserte Autonomie der Fachhochschulen eher negativ bewerten.

I Materielle Wirkungen

Im Kontext der untersuchten Prozesse konnten wir folgende primär positive Wirkungen feststellen:

- *Verordnung Koordination Lehre vereinheitlicht Zulassungsbedingungen und fördert neue hochschultypenübergreifende Kooperationen:* Von den untersuchten Koordinationsleistungen wird der Verordnung Koordination Lehre die höchste Wirksamkeit zugeschrieben: Sie regle die Frage der Zulassung weit besser, als es vor dem Erlass der Verordnung der Fall gewesen sei: Die Präzisierung und Vereinheitlichung der Zulassungsbestimmungen in *einem* Dokument trage klar zu einer Verbesserung der Rahmenbedingungen für eine Lehre und Forschung von hoher Qualität bei. Insbesondere fördere Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung die hochschultypenübergreifende Koordination im Bereich der Doktorate. Dies führe nicht zuletzt zur Erschliessung neuer Forschungsgebiete und der Ausweitung des Pools an Talenten.
- *Pflicht zur institutionellen Akkreditierung verbessert die Governance von Hochschulen:* Die obligatorische institutionelle Akkreditierung hat laut Befragten dazu geführt, Führungsstrukturen wie Qualitätssicherungssysteme und strategische Instrumente von Hochschulen zu verbessern. Insbesondere bei den pädagogischen Hochschulen stellen einige Befragte einen deutlichen positiven Effekt der Akkreditierung auf die Qualität der Lehre und Forschung fest: So seien beispielsweise als direkte Folge der Akkreditierungspflicht kantonale Hochschulgesetze überarbeitet oder pädagogische Hochschulen aus der kantonalen Verwaltung ausgelagert worden (Professionalisierung und Tertiärisierung der PH).
- *Strategische Planung hilft den Hochschulen, Themen im Bereich Forschung und Lehre zu bündeln und sich politisch besser zu positionieren:* Das Instrument der strategischen Planung hatte bisher zwar selten direkte Auswirkungen auf die strategischen Planungen der Hochschulen. Meist werden nach Aussagen der Befragten die strategischen Papiere der Hochschulen und die darin enthaltenen Ziele zu Lehre und Forschung ohne direkten Bezug zur nationalen strategischen Planung formuliert. Eine Ausnahme bilden einzig die strategischen Planungen der pädagogischen Hochschulen.³⁶ Dennoch ist die nationale strategische Planung insofern im Bereich Forschung und Lehre wirksam, als dass sie hilft, Wichtiges (z.B. Digitalisierung) zu thematisieren und zu bündeln. So können die Hochschulen eine gemeinsame Vision für den Hochschulraum Schweiz vorweisen und sich vis-à-vis der Politik auf nationaler aber auch kantonaler Ebene sowie der Wirtschaft wirksam positionieren.

³⁶ Als einzige Kammer verfügt die Kammer der pädagogischen Hochschulen über eine eigene Kammerstrategie, die unter Bezugnahme auf die strategische Planung von swissuniversities verfasst wird. Der Erarbeitungsprozess der Hochschulstrategien ist mit dem Strategieprozess auf der Ebene von swissuniversities zeitlich koordiniert. Bei der Erarbeitung der hochschuleigenen Strategien greifen die pädagogischen Hochschulen daher auf die strategischen Grundlagen auf Ebene swissuniversities zurück. Deshalb finden sich viele Elemente der strategischen Planung von swissuniversities in den strategischen Planungen der pädagogischen Hochschulen wieder.

- *PgB geben Impulse für Kooperation:* Die Befragten geben an, dass die PgB als Katalysatoren wirkten für die Entstehung von Kooperationen. So gibt beispielsweise das Projekt «P-8 Stärkung von Digital Skills in der Lehre» wertvolle Impulse im Bereich der Digitalisierung an den Hochschulen.
- *Vereinfachung der Dissemination von Best Practices:* Dass die drei Hochschultypen mit swissuniversities nun eine gemeinsame Austauschplattform haben, hat sich gemäss einigen Befragten im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie als ausserordentlich nützlich erwiesen: Dank der etablierten Plattform swissuniversities konnten die Hochschulen ihre Erfahrungen und Best Practices im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie zeitnah austauschen und gemeinsame Lösungen entwickeln. Diese Wirkung war logischerweise nicht planbar, aber sie ist klar auf die Strukturen des HFKG zurückzuführen.
- *Finanzierungsmechanismen erhöhen finanzielle Stabilität und Planbarkeit:* Die neu eingeführten Finanzierungsmechanismen erhöhen die finanzielle Stabilität und Planbarkeit des Systems als solches und beeinflussen die Rahmenbedingungen somit positiv.

Fazit: Stellen das HFKG und die daraus hervorgegangenen die Koordinationsleistungen die Rahmenbedingungen für eine Forschung und Lehre von hoher Qualität sicher?

Aus Sicht der Evaluation kann diese Frage durchaus mit Ja beantwortet werden. Das HFKG hat in vielerlei Hinsicht sogar klar zu einer Verbesserung der Rahmenbedingungen für eine Forschung und Lehre von hoher Qualität beigetragen. Für dieses positive Urteil sind insbesondere die immateriellen Wirkungen – Vertrauensbildung und Visionsentwicklung – verantwortlich. Sie zeigen anschaulich, dass mit den Strukturen des HFKG ein bedeutender Mehrwert für die Schweizer Hochschullandschaft geschaffen werden konnte. Materiell hat insbesondere die Verordnung Koordination Lehre positive Wirkungen entfaltet.

6.2 Förderung der Profilbildung sowie Portfoliobereinigung und -entwicklung

Verglichen mit den anderen vier überprüften Zielen konnte das Ziel der Profilbildung sowie der Portfoliobereinigung und -entwicklung gemäss den Befragten nur zu einem kleinen Teil oder gar nicht erreicht werden. Drei Aspekte werden dafür verantwortlich gemacht. *Erstens* behandelt das HFKG gemäss den Interviewten die Definition der Typen von Hochschulen nicht konsistent: Spricht das Gesetz in Artikel 2 Absatz 2 HFKG von zwei Hochschultypen (universitäre Hochschulen und Fachhochschulen/pädagogische Hochschulen), ist bei der Diskussion um die Profilbildung jedoch immer von drei Typen (universitäre Hochschulen, Fachhochschulen, pädagogische Hochschulen) die Rede. *Zweitens* betonen insbesondere Vertreterinnen und Vertreter von Hochschulen die grossen Unterschiede innerhalb der gleichen Hochschultypen, die eine kategorische Unterscheidung erschweren. So seien beispielsweise pädagogische Hochschulen im einen Kanton Teil der Universität, in einem anderen Kanton den Fachhochschulen angegliedert und in einem dritten Kanton eigenständige Institutionen. *Drittens* wird wenigstens von einem Teil der Befragten das Ziel an sich in Frage gestellt: Die Profilbildung und die Portfoliobereinigung und -entwicklung sei letztendlich auch ein Ergebnis des Wettbewerbs zwischen den Hochschulen. Werde der Wettbewerb namentlich in der Forschung als wichtige Rahmenbedingung vorausgesetzt, sei es in der Konsequenz nicht sinnvoll, top-down bestimmte Profile bestimmen zu wollen. In dem Sinne wird die Nichterreichung des Ziels auch nicht als gravierend bewertet.

Den generellen Befund können wir in folgenden Punkten ergänzen.

I Immaterielle Wirkungen

- *Vergrösserte Autonomie führt zur Erweiterung der Portfolios von Fachhochschulen:* Laut einigen Befragten machten die Fachhochschulen von ihrer seit Einführung des HFKG erhöhten Autonomie Gebrauch (siehe Abschnitt 6.1) und schufen neue Studiengänge. Dies läuft der Portfoliobereinigung im Prinzip entgegen und trägt nicht zur Zielerreichung bei.

I Materielle Wirkungen

- *Strategische Planung trägt nicht direkt zur Profilbildung und Portfoliobereinigung/-entwicklung bei:* Gemäss den Fokusgruppenteilnehmenden hatte die strategische Planung – die auch ein entsprechendes Unterkapitel zur Profilbildung und Portfoliobereinigung/-entwicklung enthält – keine Wirkung an den Hochschulen. Die einzige Wirkung der strategischen Planung in Bezug auf die Profilbildung sei darin zu sehen, dass sie den öffentlichen Narrativ um die Profile verstärkt habe und den Hochschulen helfe, sich vis-à-vis der Politik in dieser Frage zu positionieren.
- *Verordnung Koordination Lehre führt nur teilweise zu klarerer Abgrenzung zwischen Hochschultypen:* Gemäss Befragten konnten die Profile der unterschiedlichen Hochschulen mithilfe der Verordnung Koordination Lehre in Bezug auf das Doktorat zwar bereinigt werden. Die Profile der Hochschulen wurden dadurch aber nicht verändert. Die in der Verordnung enthaltene abschliessende Liste von Titeln, die die einzelnen Hochschultypen vergeben dürfen, habe sich ebenfalls nicht als geeignetes Mittel erwiesen, um die Profilbildung voranzutreiben. Vielmehr würde auf andere Titel ausgewichen (z.B. BA of law anstatt BLaw) und nicht auf die Schaffung von neuen Studiengängen verzichtet.
- *Akkreditierungsvoraussetzungen wirken sich nur geringfügig auf die Profilbildung aus:* Einige wenige Befragte sehen in der Anforderung an Hochschulen, sich entweder als universitäre Hochschule oder als Fachhochschule akkreditieren zu lassen, ein wirksames Mittel zur Profilbildung für künftige Hochschulen. Es gibt zudem auch Stimmen, die einen gegenteiligen Effekt zu erkennen glauben mit Hinweis auf die FernUni Schweiz, die ihr Profil habe «verwässern müssen», um die Akkreditierungsvoraussetzungen zu erfüllen.
- *Sonderprogramm Humanmedizin führt zur Erweiterung gewisser Hochschulportfolios:* Laut Interviewaussagen führte das Sonderprogramm Humanmedizin dazu, dass gewisse Universitäten ihr Portfolio zu Gunsten eines Humanmedizinstudiengangs erweiterten. Einige Befragte sehen darin eine unerwünschte Verwässerung der Hochschulportfolios. Andere fassen diese Veränderung als begrüssenswerte Portfolioentwicklung auf, die den Wettbewerb unter den Hochschulen anregt. Auf jeden Fall führte das Sonderprogramm nicht zu einer Schärfung der Profile.
- *Grundbeiträge setzen Anreize für Erweiterung der Portfolios:* Dadurch, dass die Grundbeiträge anhand der erwarteten Studierendenzahlen bestimmt werden, setzten sie den Hochschulen gewisse Anreize, um ihre Portfolios auszudehnen, um möglichst viele Studierende anzuwerben.

Fazit: Fördern das HFKG und die daraus hervorgegangenen Koordinationsleistungen die Profilbildung sowie die Portfoliobereinigung und -entwicklung an den Hochschulen?

Aus Sicht der Evaluation ist diese Frage mehrheitlich mit Nein zu beantworten. Das System setzt sowohl positive (Akkreditierung, Verordnung Koordination Lehre) als auch negative Anreize (Sonderprogramm Humanmedizin, Grundbeiträge) für die Profilbildung respektive Portfoliobereinigung und -entwicklung. Im Endeffekt sind die positiven wie die negativen Effekte eher klein und halten sich etwa die Waage.

6.3 Förderung der Durchlässigkeit und Mobilität zwischen den Hochschulen

Die Auswirkungen des HFKG auf die Durchlässigkeit und Mobilität zwischen den Hochschulen wird unterschiedlich beurteilt: Einige Befragte beobachten eine positive Wirkung auf den Tertiär-A-Bereich auf *nationaler Ebene* und sehen darin einen klaren Gewinn für die Studierenden. Andere Befragte sehen wenig bis gar keinen Einfluss des HFKG auf die Durchlässigkeit und Mobilität. In diesem Zusammenhang erwähnen die Befragten mitunter die Bologna-Reform, die tiefgreifendere Wirkungen in diesem Bereich entfaltet habe, als das HFKG und seine Regelwerke. Die Durchlässigkeit zu Tertiär-B wurde in den Gesprächen wenig erwähnt.

Auf folgende immaterielle und materielle Wirkungen soll im Einzelnen hingewiesen werden, um den obigen Befund zu verdeutlichen.

I Immaterielle Wirkungen

- *Gegenseitiges Kennenlernen fördert Diskurs und Kooperationen:* Gemäss einigen Befragten hat das gegenseitige Kennenlernen der Hochschultypen im Rahmen der Strukturen von swissuniversities und das dadurch gesteigerte Vertrauen zwischen den Hochschulen einen positiven Effekt auf die Durchlässigkeit und Mobilität entfaltet. Insbesondere die Diskussion um Passerellen habe an Präzision und Selbstverständlichkeit gewonnen. Die Passerelle sei dadurch heute bei den Entscheidungsträgern/-innen besser bekannt und besser akzeptiert. Auch wird davon berichtet, dass mehr Studiengänge für Studierende anderer Hochschultypen geöffnet wurden: So sei beispielsweise der Austausch von universitären Hochschulen und pädagogischen Hochschulen in einigen Fachbereichen (z.B. Geschichte) infolge der gegenseitigen Kontakte und des aufgebauten Vertrauens deutlich erhöht worden.

I Materielle Wirkungen

- *Verordnung Koordination Lehre fördert Durchlässigkeit und Mobilität:* Die Verordnung Koordination Lehre hat gemäss einem Befragten Transparenz und Klarheit in Bezug auf die Durchlässigkeit geschaffen. Das Gebot, dass universitäre Hochschulen mit Fachhochschulen und pädagogischen Hochschulen im Bereich des Doktorats zusammenarbeiten müssen, hat gemäss einigen Befragten die Durchlässigkeit und Mobilität des Systems verbessert.
- *PgB unterstützen Zusammenarbeit:* Während die PgB sicherlich nicht der einzige Grund für die verbesserte Durchlässigkeit und Mobilität gewesen sind, haben sie gemäss verschiedenen Befragten doch einen unterstützenden Effekt in diesem Bereich entfaltet.

Fazit: Fördern das HFKG und die daraus hervorgegangenen Koordinationsleistungen die Durchlässigkeit und Mobilität zwischen den Hochschulen?

Die Frage kann mit Ja beantwortet werden. Allerdings sind die Wirkungen klein, insbesondere im Vergleich mit den Effekten der Bologna-Reform. Am stärksten dürften noch die oben geschilderten immateriellen Wirkungen ausgefallen sein.

6.4 Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen

Zusammen mit dem Ziel der Profilbildung und Portfoliobereinigung/-entwicklung dürfte die Zielsetzung der Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen bisher am wenigsten erreicht worden sein. Die meisten Befragten äusserten sich in diesem Sinne. Als Gründe werden verschiedene Faktoren genannt. *Erstens* hätten das unklare Mandat und die ungeklärte Finanzierungsfrage (vgl. Abschnitt 5.5.2) Fortschritte in diesem Bereich von vornherein erschwert. *Zweitens* sei eine Schwerpunktsetzung innerhalb von swissuniversities strukturell schwierig, da die Hochschulen gerade in den kostenintensi-

ven Bereichen miteinander in Konkurrenz stünden und sich dieser Umstand bei der Bearbeitung des Dossiers stark bemerkbar mache. *Drittens* enthalte die Liste der kostenintensiven Bereiche primär solche, die bereits weitgehend koordiniert seien (z.B. im veterinärmedizinischen Bereich mit vetsuisse). Und *viertens* sei in gewissen Bereichen die Konkurrenz zwischen den Hochschulen zu hoch und der finanzielle Druck zu gering, um eine Koordination erreichen zu können.

Speziell wiesen die Befragten auf folgende Wirkungen hin:

I Immaterielle Wirkungen

- *Stärkung der Plattformlogik*: Die Diskussion über die kostenintensiven Bereiche an sich hat laut einigen Befragten zumindest den Weg für eine künftige Koordination in diesen Bereichen geebnet. Insbesondere die Plattformlogik – dass nicht jede Hochschule eine eigene teure Forschungsanlage braucht – sei durch das HFKG gestärkt worden.

I Materielle Wirkungen

- *Aufgabenteilung im Bereich Open Science*: Im Bereich *Open Science* – freier Zugang zu wissenschaftlichen Publikationen (Open Access) und gemeinsame Nutzung von Forschungsdaten (Open Research Data) – lassen sich laut einigen Befragten positive Entwicklungen beobachten. In diesem Bereich habe eine Koordination stattgefunden, die für die Hochschulen vorteilhaft sei.
- *Sonderprogramm Humanmedizin erschwert künftige Aufgabenteilung im Humanmedizin-Bereich*: Einige Befragte kritisierten, dass das Sonderprogramm Humanmedizin und der damit verbundene Aufbau neuer Standorte, den humanmedizinischen Bereich noch komplexer und disperser gemacht habe, was der Zielsetzung der Aufgabenteilung in den kostenintensiven Bereichen entgegenlaufe. Sie befürchten darüber hinaus, dass eine künftige Aufgabenteilung im humanmedizinischen Bereich dadurch massgeblich erschwert wurde – sollte dieser Bereich einmal auf die Liste der kostenintensiven Bereiche aufgenommen werden.

Fazit: Führen das HFKG und die daraus hervorgegangenen Koordinationsleistungen zu einer Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen?

Die Frage muss insgesamt mit Nein beantwortet werden, wenn es auch Ausnahmen gibt. Das HFKG scheint bisher wenig zu einer weiteren Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen beigetragen zu haben. Dies scheint eine direkte Folge der Struktur von swissuniversities (und der SHK) zu sein: Schwerpunkte sind dann schwierig festzulegen, wenn sich daraus «Gewinner» und «Verlierer» ergeben.

Die Aktivitäten in Bezug auf die Aufgabenteilung sind allerdings noch nicht abgeschlossen. Wie weit die Arbeiten an der «Roadmap für Forschungsinfrastrukturen» in Zukunft zur Zielerreichung beitragen, lässt sich aufgrund der Ergebnisse der Evaluation nicht beurteilen.

6.5 Weitere Wirkungen

Im Verlaufe der Interviews und der Fokusgruppengespräche wurden weitere Wirkungen im Zusammenhang mit dem HFKG und seinen Koordinationsleistungen genannt, die nachfolgend zusammenfassend aufgeführt sind.

- *Verordnung Koordination Lehre hat Hochschulautonomie zu Gunsten von einheitlichen Bezeichnungen eingeschränkt*: Die Verordnung Koordination Lehre habe mit der Liste von Titeln, die Hochschulen vergeben dürfen, die Autonomie der Hochschulen

etwas beschnitten. Konkret seien Hochschulen nicht mehr vollständig frei bei der Bezeichnung von Studiengangtiteln. Diese Art der Einschränkung der Autonomie im weitesten Sinne wird von den Befragten jedoch mehrheitlich begrüsst.

- *Sonderprogramm Humanmedizin zeigt Wirkung:* Aus den Interviews geht klar hervor, dass mit dem Sonderprogramm Humanmedizin die Anzahl Studienplätze effektiv erhöht werden und die Ziele des Programms somit erreicht werden konnten. Insofern wurde eine positive materielle Wirkung erreicht, auch wenn diese auf Kosten der Portfoliobereinigung sowie der Aufgabenteilung in den kostenintensiven Bereichen erzielt worden ist.
- *Finanzierungsregeln steigern Transparenz:* Einige Befragte sehen im Zusammenhang mit den vom HFKG neu eingeführten Finanzierungsregeln eine deutliche Transparenzsteigerung bei den Kosten.

Anhang

A 1 Liste der interviewten Personen

DA 1: Liste der Interviewpartner/-innen

Institutioneller Hintergrund		Interviewpartner/-innen
SHK	Präsidium/ Geschäftsführung	<ol style="list-style-type: none"> 1. Martina Hirayama (Staatssekretärin SBFI) 2. Silvia Studinger (Abteilungsleiterin Hochschulen, Vizedirektorin SBFI)
	Plenarversammlung/ Hochschulrat	<ol style="list-style-type: none"> 3. Monica Gschwind und Jacqueline Weber (Kanton Basel-Landschaft) 4. Dorothea Christ (für Silvia Steiner, Kanton Zürich) 5. Stefan Kölliker (Kanton St. Gallen)*
	(Erweiterte) Fach- konferenz	<ol style="list-style-type: none"> 6. Daniel Schönmann (Kanton Bern) 7. Ivana Vrbica (Kanton Genf) 8. Rolf Bereuter (Kanton St. Gallen) 9. Roger Swifcz (Kanton Solothurn) 10. Christof Widmer (Kanton Thurgau) 11. Yves Rey (Kanton Wallis) 12. Chantal Ostorero und Ariane Baechler (Kanton Waadt) 13. Christoph Freihofer (Kanton Zug)
	Teilnehmende mit beratender Stimme	<ol style="list-style-type: none"> 14. Susanne Hardmeier und Andrea Kronenberg (Generalsekretariat EDK) 15. Martina von Arx und Elisha Link (actionuni, VSS) 16. Michael O. Hengartner (ETH-Ratspräsident) 17. Christine Davatz-Höchner (ständiger Ausschuss der Arbeitswelt) 18. Bruno Weber-Gobet (ständiger Ausschuss der Arbeitswelt)*
swissuniversities		<ol style="list-style-type: none"> 19. Yves Flückiger (Präsident swissuniversities) 20. Astrid Epiney und Joël Mesot (Präsidium Kammer universitäre Hochschulen) 21. Luciana Vaccaro (Präsidentin Kammer Fachhochschulen)* 22. Heinz Rhyn (Präsident Kammer Pädagogische Hochschulen)* 23. Martina Weiss und Sabine Felder (Generalsekretariat swissuniversities)
SAR/AAQ		<ol style="list-style-type: none"> 24. Jean-Marc Rapp (Präsident SAR) 25. Christoph Grolimund und Katrin Meyer (Direktion AAQ)

Quelle: Darstellung Interface.

Legende: * Interviews wurden von BSS durchgeführt.

A 2 Teilnehmende an den Fokusgruppengesprächen

DA 2: Liste der Fokusgruppenteilnehmenden (Analyseschritt 3)

<i>Fokusgruppe</i>	<i>Teilnehmende</i>
Fokusgruppe Delegation Lehre	<ul style="list-style-type: none"> – Jean-Marc Piveteau – Christoph Niedermann (Vertretung von Sarah Springman) – Gian-Paolo Curcio – Regula Altmann-Jöhl – Nouria Hernandez
Fokusgruppe Delegation Forschung	<ul style="list-style-type: none"> – Miroslav Novak (Vertretung von Christian Leumann) – Bertrand Forclaz – Luciana Vaccaro – Thomas D. Meier – Bruno Staffelbach
Fokusgruppe Delegation hochschulpolitische Koordination und Strategie	<ul style="list-style-type: none"> – Boas Erez – Jean-Marc Triscone – Felix Mäder (Vertretung von Sebastian Wörwag) – Markus Hodel – Kilian Stoffel – Maxime Zuber

Quelle: Darstellung Interface.

A 3 Literaturverzeichnis

A 3.1 Gesetzestexte

Bundesgesetz vom 30. September 2011 über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG; SR 414.20).

Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über die Förderung der Universitäten und über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (Universitätsförderungsgesetz, UFG; nicht mehr in Kraft).

Bundesgesetz vom 22. März 1991 über die Hochschulförderung (Hochschulförderungsgesetz, HFG; nicht mehr in Kraft).

Interkantonale Vereinbarung vom 20. Juni 2013 über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat; SR 439.27-1).

Interkantonale Vereinbarung vom 20. Juni 2013 über den schweizerischen Hochschulbereich (Anhang Hochschulkonkordat; SR 442.700).

Vereinbarung vom 26. Februar 2015 zwischen dem Bund und den Kantonen über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (ZSAV-HS; SR 414.205).

Verordnung zum Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz vom 23. November 2016 (V-HFKG; SR 414.201).

Verordnung des Hochschulrates vom 28. Mai 2015 über die Akkreditierung im Hochschulbereich (Akkreditierungsverordnung HFKG; SR 414.205.3).

A 3.2 Amtliche Dokumentationen

Botschaft vom 29. Mai 2009 zum Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG), BBl 2009. (zit. Botschaft HFKG).

Eymann, Christoph (2016): Parlamentarische Initiative 16.462. Im Hochschulrat müssen alle massgeblichen Hochschulträger vertreten sein.

SBFI (2016): Erläuterung der einzelnen Bestimmungen der V-HFKG. https://www.sbfi.admin.ch/dam/sbfi/de/dokumente/2016/11/v-hfkq-erlaeterung.pdf.download.pdf/Erlaeuterungen_d.pdf, Zugriff am 11.01.2022.

WBF (ohne Jahr): Erläuterung der einzelnen Bestimmungen ZSAV-HS. <https://www.sbfi.admin.ch/dam/sbfi/de/dokumente/erlaeuterungen.6.pdf.download.pdf/erlaeuterungen.pdf>, Zugriff am 11.01.2022.

A 3.3 SHK – Reglemente und Dokumentationen

<https://shk.ch/de/>, Zugriff am 11.01.2022.

Reglement für den ständigen Ausschuss aus Vertreterinnen und Vertretern der Organisationen der Arbeitswelt (ständiger Ausschuss der Arbeitswelt; SA-OdA) vom 27. August 2015.

Reglement vom 26. Februar 2015 über die Organisation der Schweizerischen Hochschulkonferenz (Organisationsreglement SHK, OReg-SHK).

Schweizerische Hochschulkonferenz SHK (2016): Jahresbericht 2015 der Schweizerischen Hochschulkonferenz. <https://shk.ch/images/dokumentation/publikationen/SHK-Jahresbericht-d-2015.pdf>, Zugriff am 11.01.2022.

Schweizerische Hochschulkonferenz SHK (2017): Jahresbericht 2016 der Schweizerischen Hochschulkonferenz. <https://shk.ch/images/dokumentation/publikationen/Jahresbericht-SHK-2016.pdf>, Zugriff am 11.01.2022.

Schweizerische Hochschulkonferenz SHK (2018): Jahresbericht 2017 der Schweizerischen Hochschulkonferenz. https://shk.ch/images/dokumentation/publikationen/JB_SHK_2017_de.pdf, Zugriff am 11.01.2022.

Schweizerische Hochschulkonferenz SHK (2019): Jahresbericht 2018 der Schweizerischen Hochschulkonferenz. https://shk.ch/images/dokumentation/publikationen/JB_SHK_2018_de.pdf, Zugriff am 11.01.2022.

Schweizerische Hochschulkonferenz SHK (2020): Jahresbericht 2019 der Schweizerischen Hochschulkonferenz. https://shk.ch/images/dokumentation/publikationen/JB_SHK_2019_de_unterschieden.pdf, Zugriff am 11.01.2022.

Schweizerische Hochschulkonferenz SHK (2021): Jahresbericht 2020 der Schweizerischen Hochschulkonferenz. https://shk.ch/images/dokumentation/publikationen/JB_SHK_2020_de.pdf, Zugriff am 11.01.2022.

A 3.4 swissuniversities – Reglemente und Dokumentationen

Generalsekretariat von swissuniversities (2016): Organigramm. https://www.swissuniversities.ch/fileadmin/swissuniversities/Dokumente/Organisation/Organigramm_GS_swissuniversities.pdf, Zugriff am 11.01.2022.

<https://www.swissuniversities.ch/>, Zugriff am 11.01.2022.

Organigramm der Kammer Pädagogische Hochschulen (2019): https://www.swissuniversities.ch/fileadmin/swissuniversities/Dokumente/Kammern/Kammer_PH/190207_Organigramm_Kammer_PH_d.pdf, Zugriff am 11.01.2022.

Organisationsreglement der Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen 20. September 2018 (Organisationsreglement swissuniversities).

Statuten des Vereins swissuniversities vom 20. Januar 2015. https://www.swissuniversities.ch/fileadmin/swissuniversities/Dokumente/Organisation/2019-d_Statuten_des_Vereins_swissuniversities.pdf, Zugriff am 11.01.2022.

swissuniversities (2017): Evaluation swissuniversities. Schlussbericht. Evaluation der Pilotphase 2015–2016 von swissuniversities.

swissuniversities (2021): Jahresbericht 2020. <https://www.swissuniversities.ch/organisation/dokumentation/jahresbericht-2020>, Zugriff am 29.10.2021.

A 3.5 SAR/AAQ– Reglemente und Dokumentationen

<https://aaq.ch/>, Zugriff am 11.01.2022.

<https://akkreditierungsrat.ch/>, Zugriff am 11.01.2022.

Reglement vom 12. März 2015 über die Organisation der Schweizerischen Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung (Organisationsreglement AAQ, OReg-AAQ).

Reglement vom 12. März 2015 über die Organisation des Schweizerischen Akkreditierungsrats (Organisationsreglement SAR, OReg-SAR).

A 3.6 Geschäft 1 – Erarbeitung der strategischen Planung 2021–2024

Fachkonferenz (2015): Protokoll der Sitzung der Fachkonferenz des Hochschulrats vom 23. Januar 2015. (unveröffentlicht)

Hochschulrat (2015): Sitzung vom 26. Februar 2015. BFI 2017–2020: Diskussion der strategischen Planungen der Hochschulen (Traktandum 5.11). (unveröffentlicht)

Hochschulrat (2015): Protokoll der Sitzung der Schweizerischen Hochschulkonferenz in der Zusammensetzung als Hochschulrat (Hochschulrat) vom 26. Februar 2015. (unveröffentlicht)

Hochschulrat (2015): Protokoll der Sitzung der Schweizerischen Hochschulkonferenz in der Zusammensetzung als Hochschulrat (Hochschulrat) vom 28. Mai 2015. (unveröffentlicht)

Hochschulrat (2017): Hochschulpolitik: Strategische Planung 2021–2024. Verabschiedung des Auftrags an swissuniversities. Sitzung vom 23. November 2017. (unveröffentlicht)

Hochschulrat (2019): Festlegung der gesamtschweizerischen hochschulpolitischen Koordination und Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen 2021–2024. Sitzung vom 20. Mai 2019. (unveröffentlicht)

Rektorenkonferenz der Fachhochschulen der Schweiz KFH (2014): Strategische Planung KFH 2017–2020. https://www.swissuniversities.ch/fileadmin/swissuniversities/Dokumente/Kammern/Kammer_FH/Publikationen/141224_Strategische_Planung_KFH_2017-2020.pdf, Zugriff am 11.01.2022.

Rektorenkonferenz der Fachhochschulen der Schweiz KFH (2014) Strategische Planung KFH 2017–2020. Begleitbrief. (unveröffentlicht)

Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten CRUS (2014): Strategische Planung 2017–2020 der Schweizer Universitäten. https://www.swissuniversities.ch/fileadmin/swissuniversities/Dokumente/Kammern/Kammer_UH/Strategische_Planung_17-20_CRUS_deutsch-210115.pdf, Zugriff am 11.01.2022.

Schweizerischer Fachhochschulrat (2013): Vorbereitung der Gesamtschweizerischen hochschulpolitischen Koordination nach HFKG für die BFI-Periode 2017–2020. https://www.swissuniversities.ch/fileadmin/swissuniversities/Dokumente/Kammern/Kammer_FH/Publikationen/130926_D_Mandat_FHR_an_KFH_Strat_Planung.pdf, Zugriff am 11.01.2022.

Schweizerische Hochschulkonferenz SHK (2017): Strategische Planung 2021–2024: Gesamtschweizerische hochschulpolitische Koordination und Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen. Auftrag der SHK an die Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen (swissuniversities). Version vom 15. Oktober 2017. (unveröffentlicht)

Schweizerische Hochschulkonferenz SHK (2021): Strategische Planung 2025–2028: Gesamtschweizerische hochschulpolitische Koordination und Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen. Mandat der SHK an swissuniversities. Version vom 21. April 2021.

Schweizerische Universitätskonferenz SUK (2013): Vorbereitung der Gesamtschweizerischen hochschulpolitischen Koordination nach HFKG für die BFI-Periode 2017–2020: Mandat der SUK an die CRUS. (unveröffentlicht)

swissuniversities (2018): Strategische Planung 2021–2024 von swissuniversities. Zuhanden der Schweizerischen Hochschulkonferenz. https://www.swissuniversities.ch/fileadmin/swissuniversities/Dokumente/Hochschulpolitik/Strategische_Planung/Strategische_Planung_2021-2024_swu-D.pdf, Zugriff am 11.01

A 3.7 Geschäft 2 – Verordnung Koordination Lehre

Hochschulrat (2018): Entwurf der Verordnung zur Koordination der Lehre an den Schweizer Hochschulen von swissuniversities. Sitzung vom 25. Mai 2018. (unveröffentlicht)

Hochschulrat (2018): Verordnung zur Koordination der Lehre an den Schweizer Hochschulen. Sitzung vom 15. November 2018. (unveröffentlicht)

Hochschulrat (2019): Kommentar zur Verordnung des Hochschulrates über die Koordination der Lehre an den Schweizer Hochschulen. Stand 21. Januar 2019. (unveröffentlicht)

Hochschulrat (2019): Verordnung zur Koordination der Lehre an den Schweizer Hochschulen. Sitzung vom 21. Februar 2019. (unveröffentlicht)

Hochschulrat (2019): Kommentar zur Verordnung des Hochschulrates über die Koordination der Lehre an den Schweizer Hochschulen. 3. September 2019. (unveröffentlicht)

Hochschulrat (2019): Verordnung über die Koordination der Lehre an den Schweizer Hochschulen: Verabschiedung. Sitzung vom 29. November 2019. (unveröffentlicht)

Richtlinien der Schweizerischen Universitätskonferenz vom 4. Dezember 2003 für die koordinierte Erneuerung der Lehre an den universitären Hochschulen der Schweiz im Rahmen des Bologna-Prozesses (Bologna-Richtlinien).

Richtlinien für die Umsetzung der Erklärung von Bologna an den Fachhochschulen und den Pädagogischen Hochschulen (5. Dezember 2002).

Richtlinien des Hochschulrates vom 28. Mai 2015 für die koordinierte Erneuerung der Lehre an den universitären Hochschulen der Schweiz im Rahmen des Bologna-Prozesses (Bologna-Richtlinien UH), SR 414.205.1.

Richtlinien des Hochschulrates vom 28. Mai 2015 für die Umsetzung der Erklärung von Bologna an den Fachhochschulen und den pädagogischen Hochschulen (Bologna-Richtlinien FH und PH), SR 414.205.4.

Schweizerische Hochschulkonferenz SHK (2019): Kommentar zur Verordnung des Hochschulrates über die Koordination der Lehre an den Schweizer Hochschulen. https://shk.ch/images/dokumentation/rechtliche_grundlagen/20191202_Kommentar_Verordnung_Koordination_Lehre_de.pdf, Zugriff am 11.01.2022.

swissuniversities (2017): Verordnung zur Koordination der Lehre an den Schweizer Hochschulen. Begleitschreiben. (unveröffentlicht)

Verordnung des Hochschulrates über die Koordination der Lehre an den Schweizer Hochschulen vom 29. November 2019 (Stand am 1. Januar 2020). SR 414.205.1.

A 3.8 Geschäft 3 – Sonderprogramm Humanmedizin

Bildungsdirektion Kanton Zürich (2018): Nachhaltige Finanzierung des Studienplatzausbaus in der Humanmedizin. Brief Regierungsrätin Silvia Steiner vom 22. August 2018. (unveröffentlicht)

Bildungsdirektion Kanton Zürich (2019): Studienplatzausbau in der Humanmedizin: Beteiligung des Bundes. Brief Regierungsrätin Silvia Steiner vom 6. Februar 2019. (unveröffentlicht)

Erziehungsdepartement Kanton Basel-Stadt und Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion Kanton Basel-Landschaft (2019): Kosten für die Erhöhung der Ausbildungskapazität in der Humanmedizin in den Jahren 2014–2020. Brief Regierungsrat Conradin Cramer und Regierungspräsidentin Monica Gschwind. (unveröffentlicht)

Hochschulrat (2016): Sonderprogramm 2017–2020 «Erhöhung der Anzahl Abschlüsse in Humanmedizin» verabschiedet durch den Hochschulrat am 25. Februar 2016. (unveröffentlicht)

Hochschulrat (2016): Medizin: Genehmigung der Projekteingabe von swissuniversities zum Sonderprogramm 2017–2020 «Erhöhung der Anzahl Abschlüsse in Humanmedizin». Sitzung vom 18. November 2016. (unveröffentlicht)

Hochschulrat (2018): Protokoll der Sitzung des Hochschulrats vom Freitag, 15. November 2018. (unveröffentlicht)

Hochschulrat (2018): Zwischenbericht von swissuniversities zum Stand der Projekte des Sonderprogramms Humanmedizin 2017–2020. Sitzung vom 15. November 2018. (unveröffentlicht)

Hochschulrat (2019): Protokoll der Sitzung des Hochschulrats vom 21. Februar 2019. (unveröffentlicht)

Hochschulrat (2019): Protokoll der Sitzung des Hochschulrats vom 20. Mai 2019. (unveröffentlicht)

Schweizerische Hochschulkonferenz SHK (2016): Der Hochschulrat genehmigt das Sonderprogramm 2017–2020 «Erhöhung der Anzahl Abschlüsse in Humanmedizin». Medienmitteilung. https://shk.ch/images/news/20160225_MM-Sonderprogramm-d.pdf, Zugriff am 11.01.2022.

Ständiger Ausschuss für Fragen der Hochschulmedizin (2016): Stellungnahme zum Sonderprogramm 2017–2020 «Erhöhung der Anzahl Abschlüsse in Hochschulmedizin». 29. September 2016. (unveröffentlicht)

swissuniversities (2016): Programme spécial en médecine humaine. Rapport global approuvé par la Chambre des hautes écoles universitaires le 7 juillet 2016. https://www.swissuniversities.ch/fileadmin/swissuniversities/Dokumente/Hochschulpolitik/Pgb/00_Gesamtbericht_Humanmedizin_Def_II.pdf, Zugriff am 11.01.2022.

swissuniversities (2018a): Zwischenbericht zum Sonderprogramm «Erhöhung der Anzahl Abschlüsse in Humanmedizin». 13. September 2018. (unveröffentlicht)

swissuniversities (2018b): Zwischenbericht zum Sonderprogramm Humanmedizin. Begleitbrief vom 14. September 2018. (unveröffentlicht)

swissuniversities (2018c): Projektgebundene Beiträge gemäss dem Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz HFKG. Merkblatt zu den von swissuniversities verwalteten PGB-finanzierten Programmen 2017–2020. https://www.swissuniversities.ch/fileadmin/swissuniversities/Dokumente/Lehre/Merkblatt_PgB_Programme_2017-20_d_Version_11-2018.pdf, Zugriff am 11.01.2022.

WBF (2018): Nachhaltigkeit der Massnahmen des Sonderprogramms Humanmedizin. Brief BR Johann Schneider-Ammann vom 12. September 2018. (unveröffentlicht)

A 3.9 Geschäft 4 – Merkmale der Hochschultypen

Hochschulrat (2016): Hochschulpolitik: Klärung der offenen Fragen zur Typologie der Hochschulen. Sitzung vom 18. November 2016. (unveröffentlicht)

Hochschulrat (2020): Anfragen des Akkreditierungsrats zur Hochschultypologie. Sitzung vom 27. Februar 2020. (unveröffentlicht)

Hochschulrat (2020): Hochschultypologie: Unterscheidung Universitäten und universitäre Institute bzw. Fachhochschulen und Fachhochschul institute. Auslegungshilfe des Hochschulrats. Sitzung vom 27. Februar 2020. (unveröffentlicht)

Kommission für Wiedererwägung des Schweizerischen Akkreditierungsrates (2019): Stellungnahme zum Wiedererwägungsgesuch der Stiftung Universitäre Fernstudien Schweiz vom 6. August 2019. (unveröffentlicht)

Schweizerische Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung AAQ (2020): Institutionelle Akkreditierung Universitäre Fernstudien Schweiz. Bericht der externen Evaluation. (unveröffentlicht)

Schweizerischer Akkreditierungsrat (2019): Les caractéristiques des différents types de hautes écoles et autres institutions. Propositions à l'intention du Conseil des hautes écoles. Document approuvé le 27 septembre 2019 par le Conseil suisse d'accréditation. (unveröffentlicht)

Schweizerischer Akkreditierungsrat (2019): Demande de précision des critères définissant un « institut universitaire » et propositions de clarification pour les différents types de hautes écoles et autres institutions. 14. November 2019. (unveröffentlicht)

swissuniversities (2016): Merkmale der Hochschultypen: aktueller Stand der Diskussionen bei swissuniversities. 24. Oktober 2016. (unveröffentlicht)

A 3.10 Geschäft 5: Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen (in Ergänzung zu Dokumenten des Geschäfts 1)

Erweiterte Fachkonferenz (2019): Protokoll der Sitzung der erweiterten Fachkonferenz des Hochschulrats vom 29. März 2019.

Hochschulrat (2021): Profil- und Portfolioentwicklung der Schweizer Hochschulen. Sitzung vom 20. Mai 2021. (unveröffentlicht)

Schweizerische Hochschulkonferenz SHK (2019): Strategische Planung 2021–2024 von swissuniversities zuhanden der SHK: Zusatzmandat. Brief vom 4. März 2019. (unveröffentlicht)

Schweizerische Hochschulkonferenz SHK (2019): Festlegung der gesamtschweizerischen hochschulpolitischen Koordination und Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen 2021–2024. Brief vom 20. Mai 2019. (unveröffentlicht)

swissuniversities (2019): Mandat supplémentaire relatif à la planification stratégique 2021–2024. Brief vom 14. März 2019. (unveröffentlicht)

swissuniversities (2019): Mandat supplémentaire relatif à la planification stratégique 2021–2024. Brief vom 26. April 2019. (unveröffentlicht)

swissuniversities (2020): Profil- und Portfolioentwicklung der Schweizer Hochschulen. Berichtversion 2. Dezember 2020. (unveröffentlicht)

swissuniversities (2020): Zusatzmandat zur strategischen Planung 2021–2024: Profil- und Portfolioentwicklung der Schweizer Hochschulen. Brief vom 29. Dezember 2020. (unveröffentlicht)

A 3.11 Sekundärliteratur

Ehrenzeller, Bernhard; Sahlfeld, Konrad (2014): St. Galler Kommentar zu Art. 63a BV. In Ehrenzeller, Bernhard; Schindler, Benjamin; Schweizer, Rainer J.; Vallender, Klaus A. (Hrsg.): Die schweizerische Bundesverfassung: St. Galler Kommentar (3. Aufl.), S. 1326–50. Dike Verlag, Zürich.

Gläser, Jochen; Laudel, Grit (2004): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

Mayring, Philipp (2008): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Technik. 10. Auflage. Beltz, Weinheim/Basel.

A 4 Beschreibung der Organe der SHK³⁷

I Präsidium

Präsidiert wird die SHK von dem/der Vorsteher/-in des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF), die/der als Vertretung des Bundes in der SHK fungiert. Ergänzt wird das *Präsidium* der SHK durch zwei Vizepräsidenten/-innen, die Mitglieder der Regierungen der Trägerkantone sind. Zu den Aufgaben des/der Präsidenten/-in gehören:

- Leitung der Sitzungen der SHK
- Verantwortung für rechtzeitige, zweckmässige und koordinierte Eröffnung und Erledigung der Aufgaben der SHK
- Verantwortung für die Einhaltung der Beschlüsse der SHK
- Verantwortung für eine zweckmässig organisierte und ausgeübte Aufsicht des HSR über die gemeinsamen Organe
- Vertretung der SHK gegen aussen (inkl. Zeichnungsrecht)
- Information der Öffentlichkeit über die Geschäfte und Beschlüsse der SHK bei Bedarf.

Das Präsidium als Ganzes ist verantwortlich für:

- Vorbereitung der Sitzungen der SHK
- Entscheidung über Zirkularbeschlüsse
- Pflege der Beziehungen zu den ständigen Ausschüssen und periodische Zusammenkünfte mit diesen
- Pflege der Beziehungen zu gesamtschweizerischen Bildungs- und Forschungsinstitutionen sowie den gesamtschweizerischen Vertretungen der Hochschulangehörigen
- Einladung zu Stellungnahmen interessierter Kreise bei der Vorbereitung wichtiger Beschlüsse.

I Geschäftsführung

Die Geschäfte der SHK werden von deren Geschäftsstelle in enger Zusammenarbeit mit der EDK vorbereitet. Die Geschäftsführungsstelle ist beim Bund, bei der Abteilung Hochschulen des SBFI angesiedelt und leistet Arbeit im Umfang von 4,5 Vollzeitäquivalenten. Die Geschäftsstelle spielt bei der Umsetzung des HFKG eine grosse Rolle. Ihre Aufgaben umfassen:

³⁷ Als Quelle der Ausführungen in diesem Kapitel dienen die Dokumente in den Anhängen A 3.1, A 3.2 und A 3.3.

- Unterstützung des/der Präsidenten/-in und des Präsidiums bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben
- Führung des Beschlussprotokolls bei Sitzungen der SHK
- Administrative Unterstützung der Ausschüsse, Arbeitsgruppen und Kommissionen
- Vorbereitung und Leitung der Fachkonferenz

I Plenarversammlung

Die SHK tagt in zwei Versammlungsformen, der *Plenarversammlung* (PLV) und dem Hochschulrat (HSR). Mitglieder der PLV sind das zuständige Bundesratsmitglied sowie die Erziehungsdirektoren/-innen aller Vereinbarungskantone des Hochschulkonkordats (Art. 11 Abs. 1 HFKG, Art. 5 OReg-SHK). Die PLV behandelt Geschäfte, die die Rechte und Pflichten aller Kantone in unmittelbarer und gleicher Weise betreffen und bei denen sich daher aus staatspolitischer Sicht eine Gleichbehandlung der Kantone aufdrängt (Art. 11 Abs. 2 HFKG). Zur Erfüllung ihrer Aufgaben kann die PLV Arbeitsgruppen oder Kommissionen einsetzen (Art. 7 Abs. 3 OReg-SHK). Die PLV tagt in der Regel ein- bis zweimal pro Jahr. Ihre Aufgaben umfassen insbesondere:

- Festlegen von finanziellen Rahmenbedingungen
- Festlegung Referenzkosten und Beitragskategorien
- Festlegung Disziplinen- und Fachbereichsgruppen
- Empfehlungen für Stipendien und Darlehen
- Stellungnahmen zu gewissen Themen.

I Hochschulrat

Die zweite Versammlungsform der SHK ist der *Hochschulrat* (HSR). Mitglieder des HSR sind der zuständige Bundesrat sowie die vom Hochschulkonkordat bestimmten 14 Regierungsmitglieder von Hochschulträgerkantonen (Art. 12 Abs. 1 HFKG). Jedem Kanton steht höchstens ein Sitz im HSR zu (Art. 12 Abs. 2 HFKG). Das Hochschulkonkordat legt fest, dass die folgenden Universitätskantone permanent dem HSR angehören sollen: Bern, Basel-Stadt, Freiburg, Genf, Luzern, Neuenburg, St. Gallen, Tessin, Waadt und Zürich. Die weiteren vier Mitglieder des HSR werden jeweils auf vier Jahre von der Konferenz der Vereinbarungskantone des Hochschulkonkordats gewählt. Potenzielle nicht-ständige Mitglieder sind die Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Solothurn, Graubünden, Jura, Schaffhausen, Schwyz, Thurgau, Wallis und Zug. Im Moment sind die Kantone Aargau, Graubünden, Schwyz und Wallis im HSR vertreten. Der Kanton Basel-Landschaft nimmt als Gast ohne Stimmrecht an den Sitzungen des HSR teil. Das Hochschulkonkordat legt fest, dass bei Beschlüssen gemäss Artikel 17 HFKG die Stimmen der kantonalen Vertretungen nach Punkten gewichtet werden. Für die Periode 2021/22 werden insgesamt 207 Punkte vergeben, 192 entfallen auf die ständigen Mitglieder des HSR, die restlichen 15 Punkte werden auf die vier nicht-ständigen Mitglieder verteilt. Die Anzahl Punkte pro kantonalen Vertretung wird alle zwei Jahre festgelegt, «proportional zur Anzahl immatrikulierter Studierender, die auf dem Gebiet des Kantons an den kantonalen Hochschulen und an interkantonalen Hochschulen oder deren Teilschulen studieren» (Art. 7 Hochschulkonkordat).

Der HSR tagt drei- bis viermal im Jahr und ist zuständig für Geschäfte, die die Hochschulträger betreffen (Art. 12 Abs. 3 HFKG). Der HSR kann – analog zur PLV – zur Erfüllung seiner Aufgaben *Arbeitsgruppen* oder *Kommissionen* einsetzen (Art. 13 Abs. 2 OReg-SHK), wie beispielsweise die «Fachstelle für Hochschulbauten», die der HSR zur Vorbereitung der Geschäfte der Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge geschaffen hat. Zu den Aufgaben des HSR gehören insbesondere:

- Erlass von Vorschriften über Studienstufen und Übergänge, Durchlässigkeit und Mobilität, einheitliche Benennung der Titel, Weiterbildung und die Anerkennung von Abschlüssen
- Erlass von Richtlinien über die Zulassung an UH und PH und über die Akkreditierung
- Festlegung der Merkmale der Hochschultypen
- Festlegung der gesamtschweizerischen hochschulpolitischen Koordination und Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen
- Formulierung von Empfehlungen für die Mitwirkungsrechte der Hochschulangehörigen
- Konkretisierungen der Zulassungsvoraussetzungen für Fachhochschulen
- Stellungnahmen zu diversen Inhalten
- Entscheid über die Gewährung der projektgebundenen Bundesbeiträge (PgB)

Daneben nimmt der HSR auch personalrechtliche Aufgaben und Budgetkompetenzen wahr. Zudem hat er die Oberaufsicht über die von ihm gewählten Organe.

I (Erweiterte) Fachkonferenz

Die Zweiteilung der Tagungsformen resultiert auch in einer Zweiteilung der vorbereitenden Gremien. Auf der einen Seite gibt es die *Fachkonferenz*. Diese setzt sich aus den Amtschefs/-innen der 14 im HSR einsitzenden Kantone, einer Vertretung des Generalsekretariats der EDK sowie zwei Vertretern/-innen des SBFI als Geschäftsführung zusammen. Die Generalsekretärin von swissuniversities, der Direktor der AAQ, ein/-e Vertreter/-in des Generalsekretariats des WBF sowie der Stabschef des ETH-Rates nehmen als Gäste teil. Geleitet wird die Fachkonferenz von der Geschäftsführung der SHK. Die Fachkonferenz tagt zwischen zwei- bis viermal jährlich im Vorfeld der HSR-Sitzungen. Aufgabe der Fachkonferenz ist es, die Geschäfte des HSR für das SHK-Präsidium vorzubereiten (Art. 26 Abs. 2 OReg-SHK).

Auf der anderen Seite gibt es die *erweiterte Fachkonferenz*. In dieser sind die Amtsvorstehenden aller Kantone vertreten. Die erweiterte Fachkonferenz bereitet ein- bis zweimal jährlich die Geschäfte der PLV zu Händen des SHK-Präsidiums vor. An den Sitzungen der erweiterten Fachkonferenz werden zuerst die Traktanden der Plenarversammlung vorbereitet. Anschliessend besprechen die Mitglieder der Fachkonferenz die Traktanden des HSR. Die Mitglieder der erweiterten Fachkonferenz, deren Kantone nicht Mitglieder des HSR sind, dürfen in diesem zweiten Teil der Sitzung anwesend sein, haben aber kein Stimmrecht.

I Ständige und nicht-ständige Ausschüsse

Zur Vorbereitung von Entscheiden hat der HSR ständige und nicht-ständige Ausschüsse (Art. 27 bis 29 OReg). Als ständige Gremien können der Ausschuss für Fragen der Hochschulmedizin und der Ausschuss aus Vertreterinnen und Vertretern der Organisationen der Arbeitswelt (fortan: ständiger Ausschuss der Arbeitswelt) zu einzelnen Geschäften Stellung nehmen oder Anträge stellen.

Der *ständige Ausschuss der Arbeitswelt* verfügt über ein eigenes Organisationsreglement und setzt sich aus vier vom HSR gewählten Vertretern/-innen der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen zusammen. Er vertritt die Interessen der Arbeitswelt. Der ständige Ausschuss der Arbeitswelt muss zudem bei Geschäften der PLV und des HSR nach Artikel 11 Absatz 2 respektive Artikel 12 Absatz 3 HFKG konsultiert werden und kann Stellung dazu nehmen. Er hat die Möglichkeit, aus eigener Initiative oder im Auftrag der SHK zu einzelnen gesamtschweizerischen hochschulpolitischen Entwicklungen Stellung zu nehmen und Anträge zu stellen.

Der ständige *Ausschuss für Fragen der Hochschulmedizin* besteht aus drei Vertretern/-innen der Mitgliederkantone des HSR mit einer medizinischen Fakultät (oder einem medizinischen Ausbildungsangebot) und zwei Vertretern/-innen der Mitgliederkantone ohne medizinisches Ausbildungsangebot, aus drei Vertretern/-innen von swissuniversities, je einer Vertretung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektoren (GDK) und des BAG sowie dem Präsidenten der Schweizerischen Akademie der Medizinischen Wissenschaften (SAMW). Wie der ständige Ausschuss der Arbeitswelt hat auch der ständige Ausschuss für Fragen der Hochschulmedizin die Möglichkeit, aus eigener Initiative oder im Auftrag der SHK zu einzelnen gesamtschweizerischen hochschulpolitischen Entwicklungen Stellung zu nehmen und Anträge zu stellen.

I Teilnehmende mit beratender Stimme

Eine Reihe von Akteuren mit beratender Stimme nehmen jeweils an den Sitzungen von Plenarversammlung und Hochschulrat teil (vgl. D 4.1). Es sind dies: der/die Staatssekretär/-in des SBFI, der/die Generalsekretär/-in der EDK, der/die Präsident/-in und der/die Vizepräsident/-in von swissuniversities, der/die Präsident/-in des ETH-Rates, der/die Präsident/-in des Forschungsrats des Schweizerischen Nationalfonds, sowie der/die Präsident/-in des Schweizerischen Wissenschaftsrats. Des Weiteren sind Innosuisse, die Studierendenschaft (VSS – Verband der Schweizer Studierendenschaften), der Mittelbau (actionuni) sowie der Lehrkörper (swissfaculty) mit je einer Vertretung an den Sitzungen der SHK dabei. Zudem sind die Präsidenten/-innen der ständigen Ausschüsse mit dabei – sofern sie nicht Mitglieder der Hochschulkonferenz sind. Zusätzlich können weitere Organisationen und Personen eingeladen werden, sofern dies die Traktanden erfordern. Die Teilnehmenden mit beratender Stimme können Stellung zu den Traktanden beziehen und Anträge stellen, haben aber kein Stimmrecht.

A 5 Beschreibung der Organe von swissuniversities³⁸

I Plenarversammlung

Die Plenarversammlung besteht aus den Rektoren/-innen beziehungsweise den Präsidenten/-innen der Mitgliedhochschulen. Der/die Präsident/-in leitet die in der Regel dreimal jährlich stattfindenden Sitzungen der Plenarversammlung. Die Plenarversammlung entscheidet über statutarische Geschäfte (Wahlen, Budget, Rechnung usw.) und verabschiedet oder bestätigt Anträge und Stellungnahmen zuhanden der SHK, des Bundes oder Dritter.

I Präsidium und Vorstand

Der siebenköpfige Vorstand besteht aus dem/der Präsidenten/-in, der/die den Vorstand leitet, sowie den Präsidien der drei Kammern, die *ex officio* als Vizepräsident/-innen fungieren, und je einem weiteren Mitglied pro Kammer. Der/die Generalsekretär/-in nimmt mit beratender Stimme an den Sitzungen teil. Entscheide im Vorstand bedürfen einer einfachen Mehrheit, wobei die Zustimmung mindestens eines Mitglieds jeder Kammer erforderlich ist. Dem Vorstand kommen unter anderem folgende Aufgaben zu:

- Koordination von Abläufen, Entscheidungsvorbereitungen und -umsetzungen
- Vorbereitung der Plenarversammlung (Traktanden, Wahlanträge)
- Zuweisung von bestimmten Aufgabenbereichen an Kammern (befristet oder unbefristet)
- Entscheid über Finanzierung der Kammern für zugewiesene Aufgaben
- Beschluss über Einsetzung, Mandat, Arbeitsprogramm und Auflösung von Delegationen sowie deren Wahl
- Beschluss über Einsetzung, Mandat und Entlassung von Delegierten
- Beschluss über Einsetzung, Mandat, Arbeitsprogramm und Auflösung von Netzwerken sowie deren Wahl
- Positionsentscheide gegenüber SHK, Bund und anderen Adressaten
- Arbeitgeberentscheide
- Subsidiäre Zuständigkeit für alle nicht einem anderen Organ zugewiesenen Geschäfte
- Oberaufsicht über das Generalsekretariat

Als Folge der internen Evaluation der Pilotphase von swissuniversities wurden die Kompetenzen des Vorstands von swissuniversities in einigen Bereichen ausgebaut.

I Kammern

swissuniversities hat drei hochschultypspezifische Kammern: die *Kammer universitäre Hochschulen* (ETH und Universitäten), die *Kammer Fachhochschulen* und die *Kammer Pädagogische Hochschulen*. Jedes Mitglied von swissuniversities ist auch gleichzeitig Mitglied der Kammer des eigenen Hochschultyps. Die Binnenstruktur der drei Kammern ist sehr unterschiedlich und bildet zu einem gewissen Grad deren Vorgängerstrukturen (CRUS, KFH, COHEP) ab. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben können die Kammern aufgaben- oder themenbezogene Kommissionen einsetzen.

Die Kammern vertreten die Interessen ihrer Hochschulen. Sie erledigen hochschultypenspezifische Aufgaben und dienen so der Koordination *innerhalb* der verschiedenen Hochschultypen. Konkret behandeln sie Geschäfte, die ihnen die Plenarversammlung zuweist

³⁸ Als Quelle der Ausführungen in diesem Kapitel dienten die Dokumente in den Anhängen A 3.1, A 3.2 und A 3.4.

und bereiten Traktanden und Abstimmungen im Auftrag des Vorstands für die Plenarversammlung vor.

I Delegationen und Delegierte

Zur hochschultypenübergreifenden Koordination und der Entwicklung von strategischen Positionen dienen swissuniversities die sogenannten Delegationen und Delegierten. Hatte swissuniversities zu Beginn noch neun Delegationen, wurde deren Anzahl auf Empfehlung einer internen Evaluation in der Zwischenzeit reduziert. Heute verfügt swissuniversities über fünf Delegationen (*Forschung; Hochschulpolitische Strategie und Koordination; Internationale Beziehungen; Lehre; Open Science*) und sieben Delegierte (*Lehrerinnen- und Lehrerbildung; Fachdidaktik; Diversity; Medizin und Gesundheit; Qualität und Akkreditierung; Tierversuche; Armee*). Die Mitglieder der Delegationen sowie die Delegierten werden durch den Vorstand auf Vorschlag der Kammern eingesetzt und bestehen mehrheitlich aus Leitungsmitglieder verschiedener Hochschulen, wodurch sich personelle Überschneidungen zu den Kammern ergeben. Mittels eines Mandats überträgt der Vorstand den Delegationen allgemeine und spezifische Aufgaben und Zuständigkeiten. Mittels Initiativen und Anträgen können die Delegationen an den Vorstand gelangen.

I Netzwerke

Die sieben thematischen Netzwerke von swissuniversities sind dazu gedacht, Mitarbeitenden von Hochschulen zu vernetzen, die im gleichen Themengebiet tätig sind. Während der Vorstand den Netzwerken allgemeine oder spezialisierte Aufgaben und Zuständigkeiten überträgt, bestimmen die Hochschulen ihre Vertretungen in den Netzwerken selbst.

I Generalsekretariat

Das Generalsekretariat ist die Geschäftsstelle von swissuniversities und wird von einem/einer Generalsekretär/-in geleitet. Im Jahr 2020 hatte das Generalsekretariat 53 Mitarbeitenden, was 40,35 Vollzeitäquivalenten und einem Personalaufwand von rund 6,7 Millionen Franken entsprach. Neben der Geschäftsführung für die Kammern ist das Generalsekretariat in vier inhaltliche Bereiche (*Lehre; Forschung und Entwicklung; Hochschulpolitik; Internationale Beziehungen*) sowie den Bereich zentrale Dienste aufgeteilt. Angestossen durch die interne Evaluation 2017 wurden die Kompetenzen des Generalsekretariats etwas ausgeweitet. Heute nimmt das Generalsekretariat folgende Aufgaben wahr:

- Führung der Geschäfte der Gremien (Kammern, Delegationen) von swissuniversities
- Programm- und Projektleitung
- Übernahme von Aufgaben im Dienst der Schweizer Hochschullandschaft im Auftrag von Bund und Hochschulkantonen
- Interessenvertretung der Schweizer Hochschulen in nationalen und internationalen Gremien und Fachgruppen.

A 6 Beschreibung der Organe von SAR und AAQ³⁹

I Schweizerischer Akkreditierungsrat

Der aus 15 bis 20 Mitgliedern bestehende SAR ist ein weisungsunabhängiges Fachgremium, in dem Personen aus Hochschulen und aus der Arbeitswelt sowie Studierende, Mittelbau und Lehrkörper vertreten sind. Die Mitglieder des SAR werden vom HSR gewählt. Der SAR hat drei verschiedene Aufgabenbereiche:

- Als *Akkreditierungsinstanz* für Akkreditierungsverfahren nach HFKG arbeitet der SAR zentrale Akkreditierungsrichtlinien und Verfahrensvorschriften zuhanden des HSR aus. Er entscheidet über die institutionelle Akkreditierung sowie die Programmakkreditierung auf Antrag der AAQ. Zudem kann er weitere in- und ausländische Akkreditierungsagenturen anerkennen. Der SAR führt eine Liste aller gemäss HFKG institutionell akkreditierten Hochschulen und anderer Institutionen des Hochschulbereichs sowie eine Liste aller akkreditierten Studiengänge.
- Als *Aufsichtsorgan* über die AAQ ernennt der SAR deren Direktor/-in sowie dessen/deren Stellvertretung. Er genehmigt die strategische Planung, die Finanzplanung, den Voranschlag sowie die Jahresrechnung der AAQ. Ausserdem setzt er eine Kommission AAQ als Entscheidungsinstanz der AAQ in Verfahren im Auftrag Dritter und als Instanz der internen Qualitätssicherung in allen Verfahren der AAQ ein.
- Als *Kommission* der AAQ stellt der SAR sicher, dass Verfahren der AAQ im Auftrag Dritter internationalen Akkreditierungs- und Qualitätssicherungsstandards genügen. Er genehmigt die Qualitätsstandards und Verfahrensleitfäden der AAQ im Auftrag Dritter und entscheidet über Verfahren der Akkreditierungsagentur im Auftrag Dritter, insbesondere Systemakkreditierungen, Zertifizierungen sowie Evaluationen.

Präsidium

Das Präsidium des SAR besteht aus einem/einer Präsidenten/-in sowie zwei Vizepräsidenten/-innen, die vom HSR gewählt werden. Aufgabe des Präsidiums ist es, die Sitzungen des Plenums vorzubereiten und zu leiten. Der/die Präsident/-in leitet den SAR und sorgt dafür, dass der SAR seine Aufgaben rechtzeitig, zweckmässig und koordiniert ausführt und abschliesst. Ebenfalls stellt er/sie sicher, dass die Beschlüsse des SAR eingehalten werden. Der/die Präsident/-in vertritt den SAR gegen aussen und berät bildungspolitische Gremien in Fragen der Akkreditierung. Er/sie sorgt dafür, dass die Beschlüsse des SAR eingehalten werden und, dass die Aufsicht über den AAQ zweckmässig organisiert und ausgeübt wird.

Ausschüsse

Zur Vorbereitung von Entscheiden nach HFKG kann der SAR Ausschüsse mit internen Mitgliedern bilden. Im Moment bestehen aber keine derartigen Ausschüsse. Das Organisationsreglement sieht vor, dass der SAR im Zusammenhang mit Spezialgesetzen wie dem MedBG Ausschüsse mit externen Mitgliedern bilden kann, um Entscheide vorzubereiten. Auf Geheiss der SHK wird jedoch auf die Einsetzung externer Ausschüsse verzichtet.

Kommission für Wiedererwägungsgesuche

Die vom SAR eingesetzte Kommission für Wiedererwägungsgesuche äussert sich zu Akkreditierungsentscheiden des SAR, die von der Gesuchstellerin angefochten wurde. Die dreiköpfige Kommission beurteilt Wiedererwägungsgesuche schriftlich und legt dem SAR eine Stellungnahme vor, über die der SAR sodann abschliessend entscheidet. Mit der

³⁹ Als Quelle der Ausführungen in diesem Kapitel dienen die Dokumente in den Anhängen A 3.1, A 3.2 und A 3.5.

geplanten Revision des HFKG, die den Rechtsweg vorsieht, wird die Kommission für Wiedererwägungsgesuche mittelfristig abgeschafft.

I Schweizerische Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung

Die AAQ ist fachlich unabhängig und als rechtlich unselbstständige Anstalt dem SAR unterstellt. Arbeitgeber der AAQ ist der HSR. Als *Geschäftsstelle gemäss HFKG* hat die AAQ folgende Aufgaben:

- Durchführung der institutionellen Akkreditierung sowie der Programmakkreditierung und Übermittlung des Akkreditierungsantrags an SAR
- Kontinuierliche Weiterentwicklung der Verfahrensmethodologie
- Sicherstellung, von internationalen Standards bei Verfahren durch Austausch mit nationalen Interessengruppen und internationalen Organisationen

Geschäftsstelle

Die Geschäftsstelle vom SAR wird von der AAQ geführt. Insgesamt wendet die AAQ 1,3 Vollzeitäquivalente für die Geschäftsführung auf. Neben allgemeinen administrativen Aufgaben ist die AAQ in dieser Rolle für folgende Aufgaben zuständig:

- Vorbereitung der Sitzungen des SAR
- Kommunikation der Entscheide des SAR sowie Überwachung der Umsetzung dieser Entscheide
- Verfahrensinstruktion bei Gesuchen um Wiedererwägung oder von Aufsichtsbeschwerden

Direktion

Der/die Direktor/-in führt die AAQ und leitet deren Geschäfte. Er/sie ist insbesondere für folgende Aufgaben verantwortlich:

- Erstellung des Prüfplans, Abstimmung mit dem SAR
- Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen für den SAR und Antrag auf Akkreditierung an SAR
- Erarbeitung von Grundlagen im Rahmen von Verfahren im Auftrag Dritter sowie Vorbereitung der Entscheide des SAR
- Unterbreitung der strategischen Planung der AAQ an SAR
- Unterbreitung der Finanzplanung, des Voranschlags und der Jahresrechnung mit Revisionsbericht an SAR zur Stellungnahme
- Begründung, Änderung, Beendigung von Arbeitsverhältnissen der Mitarbeitenden der AAQ

A 7 Wirkungen der Geschäfte auf Zieldimensionen gemäss Interviews

In den Interviews erwähnte Wirkungen der untersuchten fünf Geschäfte auf die vier Zieldimensionen gemäss Artikel 3 HFKG.

DA 3: Wirkungen der untersuchten Geschäfte auf die vier Zieldimensionen gemäss Interviews					
Evaluationsgegenstand 4 – Wirkungen	Geschäft 1 – strategische Planung 2021–2024	Geschäft 2 – Verordnung Koordination Lehre	Geschäft 3 – Sonderprogramm Humanmedizin	Geschäft 4 – Merkmale der Hochschultypen	Geschäft 5 – Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen
4.1 Verbessern die Koordinationsleistungen die Rahmenbedingungen für eine Lehre und Forschung von hoher Qualität?	+ Verbesserung im allgemeinen Sinne bezüglich Vision, Selbstverständnis; bessere Planbarkeit der PgB Keine Verbesserung im Sinne der Übernahme von konkreten Vorgaben	+ Vereinheitlichung Zulassungsbedingungen und Förderung neuer hochschultypenübergreifender Kooperationen	+ Hat Studienplätze geschaffen, hat Koordinationsanstrengungen bei HS ausgelöst	+ Die Definition der Hochschultypen wurde zwar nicht neu definiert, dafür etwas präzisiert.	(Noch) keine Wirkung
4.2 Fördern die Koordinationsleistungen die Profilbildung sowie die Portfoliobereinigung und -entwicklung an den Hochschulen?	Keine Wirkung	+ Festlegung, dass PhDs nur von UH vergeben werden dürfen schärft Profile; Abgrenzung zu Tertiär B schärft Profil gegen aussen	- Durch die Einführung eines Medizinstudiengangs kam es zu einer gewissen Angleichung der Portfolios von Universitäten	+	(Noch) keine Wirkung
4.3 Fördern die Koordinationsleistungen die Durchlässigkeit und Mobilität zwischen den Hochschulen?	Keine Wirkung	Keine Wirkung	+ Mobilität innerhalb der Schweiz etwas höher, weil Studierende an verschiedenen UH Medizin studieren können	Keine Wirkung	Keine Wirkung
4.4 Führen die Koordinationsleistungen zu einer Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen?	(Noch) keine Wirkung (vgl. Geschäft 5)	Keine Wirkung	0 Intensivierter Wettbewerb schafft tiefere Kosten Künftige Aufgabenteilung durch zusätzliche Standorte womöglich erschwert	Keine Wirkung	(Noch) keine Wirkung Es werden verschiedene Bereiche aufgezählt, in denen Aktivitäten stattfinden sollen; kostenintensive Humanmedizin nicht enthalten

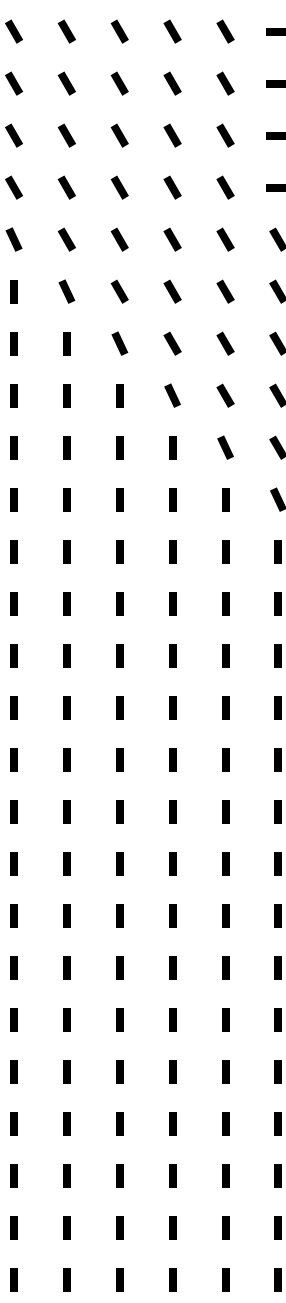
Quelle: Darstellung Interface.

Legende: Bewertung anhand einer 5-stufige Skala, die beschreibt, ob die Wirkungen klar positiv (++) , eher positiv (+) , ambivalent (0) , eher negativ (-) oder klar negativ waren (--).

A 8 Wirkungen der Geschäfte auf Zieldimensionen gemäss Fokusgruppen

In den *Fokusgruppen* erwähnte Wirkungen dreier Geschäfte auf die vier Zieldimensionen gemäss Artikel 3 HFKG.

DA 4: Wirkungen der untersuchten Geschäfte auf die vier Zieldimensionen gemäss Fokusgruppen			
Evaluationsgegenstand 4 – Wirkungen	Geschäft 1 – strategische Planung 2021–2024	Geschäft 2 – Verordnung Koordination Lehre	Geschäft 5 – Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen
4.5 Verbessern die Koordinationsleistungen die Rahmenbedingungen für eine Lehre und Forschung von hoher Qualität?	+ Förderung Diskurs durch gemeinsame Papiererarbeitung; gewisse Impulse über PgB-finanzierte Initiativen → <i>Kooperationen zwischen HS entstehen</i> (Digital-Skills-Initiative, hier sorgte HFKG für die nötige Koordination) Klarere Positionierung der HS gegenüber Politik und Wirtschaft	++ Bessere Regulierung der Zulassung (u.a. Einführung eines qualitativen Elements für die Zulassung internationaler Studierender, was wichtig ist für HS mit internationalen Studierenden)	Keine Wirkung
4.6 Fördern die Koordinationsleistungen die Profilbildung sowie die Portfoliobereinigung und -entwicklung an den Hochschulen?	Keine Wirkung	+ Vergabe von Dokortiteln bleiben UH vorenthalten	Keine Wirkung
4.7 Fördern die Koordinationsleistungen die Durchlässigkeit und Mobilität zwischen den Hochschulen?	+ Förderung der Zusammenarbeit zwischen Hochschulen durch PgB	+ Bessere Regulierung der Zulassung; erhöhte Transparenz/Klarheit; Kooperationsgebot im 3. Zyklus von UH mit FH/PH	Keine Wirkung
4.8 Führen die Koordinationsleistungen zu einer Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen?	(vgl. Geschäft 5)	Keine Wirkung	Weitgehend keine Wirkung Ausser im Open-Science-Bereich bisher kaum konkrete Wirkungen
Quelle: Darstellung Interface.			
Legende: Bewertung anhand einer 5-stufige Skala, die beschreibt, ob die Wirkungen klar positiv (++) , eher positiv (+) , ambivalent (0) , eher negativ (-) oder klar negativ waren (--).			



1. Résumé et conclusions

Ce chapitre résume les résultats de l'évaluation et en présente les conclusions.

1.1 Aperçu

La loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE) est entrée en vigueur par étapes à partir de 2015. Elle a pour but de renforcer la coordination commune de l'espace suisse des hautes écoles par la Confédération et les cantons. Depuis le 1^{er} janvier 2020, toutes les règles sont en vigueur. La présente étude est la première évaluation de la LEHE réalisée en vertu de l'art. 69 LEHE et dans la perspective du message FRI pour 2025 à 2028. L'évaluation comprend au total quatre paquets (de A à D). Interface Politikstudien Forschung Beratung a réalisé l'évaluation du paquet A, dont le présent document présente les résultats.

I Mandat d'évaluation

Le mandat du paquet d'évaluation A est libellé comme suit :

- il convient d'examiner et d'évaluer les *prestations de coordination* fournies par les organes selon la LEHE. À cet effet, il convient d'évaluer la manière dont sont structurées l'organisation et les procédures au niveau des organes visés par la LEHE ;
- les *effets* de la LEHE émanant des prestations de coordination auprès des hautes écoles doivent faire l'objet d'un examen qualitatif.

I Objets de l'évaluation

Quatre objets à évaluer ont été définis pour remplir le mandat d'évaluation. Il s'agit des structures et de la dotation en ressources des organes visés par la LEHE (objet 1), de leur interaction dans le cadre de l'élaboration des prestations (objet 2), des prestations de coordination fournies (objet 3) et des effets présumés qui en découlent (objet 4).

L'examen des effets (objet 4) se concentre sur quatre des neuf objectifs de la LEHE. Il s'agit des suivants :

- créer un environnement favorable à un enseignement et à une recherche de qualité (art. 3, let. a, LEHE) ;
- créer un espace suisse d'enseignement supérieur comprenant des types différents de hautes écoles, mais de même niveau, encourager le développement des profils (art. 3, let. b et c), y compris le remaniement et le développement du portefeuille¹ ;
- favoriser la perméabilité et la mobilité entre les hautes écoles (art. 3, let. e) ;

¹ Les notions de remaniement et de développement du portefeuille ne sont certes pas expressément mentionnées dans la LEHE, mais elles font partie des priorités actuelles de la CSHE pour la période 2021-2024 et sont donc mentionnées ici. Alors que le profilage concerne la différenciation des types de hautes écoles, le remaniement et le développement du portefeuille concernent l'*orientation thématique/prioritaire* des différentes hautes écoles.

- établir une répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux (art. 3, let. h).

I Questions centrales

Des questions ont été formulées pour chaque objet. Les quatre questions principales par objet d'évaluation sont les suivantes :

- Les organes prévus par la LEHE sont-ils structurés de manière appropriée et adéquate pour assurer une coordination efficace et efficiente dans l'espace suisse des hautes écoles ?
- L'interaction entre les organes visés par la LEHE est-elle appropriée et adéquate pour assurer une coordination efficace et efficiente dans l'espace suisse des hautes écoles ?
- Les prestations de coordination résultant de l'interaction entre les organes visés par la LEHE sont-elles appropriées et adéquates pour engendrer une coordination efficace et efficiente dans l'espace suisse des hautes écoles ?
- Dans quelle mesure les quatre objectifs sélectionnés de la LEHE ont-ils pu être atteints jusqu'à présent ?

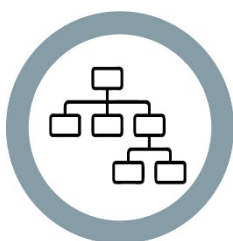
I Procédure

L'évaluation s'est déroulée en trois étapes :

- *étape 1* : analyse de l'organisation structurelle des organes selon la LEHE sur la base de documents et d'un total de 25 interviews avec des représentants des organes visés par la LEHE ;
- *étape 2* : analyse de l'organisation des procédures et des prestations de coordination des organes visés par la LEHE sur la base d'une sélection de cinq affaires. Ces cinq affaires ont été reconstituées à partir d'entretiens et d'une analyse de documents ;
- *étape 3* : réalisation de trois entretiens au sein de groupes de discussion avec des représentants des hautes écoles pour analyser les effets.

I Structure du rapport

Nous décrivons ci-après les principales conclusions de l'évaluation en fonction des quatre objets d'évaluation. Nous avons attribué à chacun des objets un symbole afin d'améliorer la clarté de présentation. Le chapitre 2 comporte une description détaillée de la démarche et de la méthode. Le chapitre 3 donne un aperçu succinct de la genèse de la LEHE. Les chapitres 4, 5 et 6 contiennent les résultats relatifs aux quatre objets de l'évaluation. L'annexe présente une bibliographie, des indications méthodologiques et des informations approfondies sur les organes visés par la LEHE (annexes A 4, A 5 et A 6).



1.2 Évaluation globale de l'organisation structurelle

Si nous évaluons l'organisation structurelle (organigramme) des trois principaux organes visés par la LEHE, la CSHE, swissuniversities et le CSA/l'AAQ, nous arrivons au constat positif ci-après, en particulier si l'on compare la structure actuelle à celle qui existait avant l'introduction de la LEHE.

- Les organes visés par la LEHE sont dans l'ensemble structurés de manière appropriée et adéquate. Ils sont en mesure d'assurer une coordination efficace (et efficiente) entre les principaux acteurs de l'espace suisse des hautes écoles (Confédération, cantons, hautes écoles et autres).
- L'organisation tripartite entre la CSHE, swissuniversities et le CSA/l'AAQ est judicieuse d'un point de vue théorique et répond aux exigences du management public moderne.

- Les structures sont conçues de manière à ce que les contenus soient répercutés dans le système aussi bien selon une approche descendante (par la CSHE) que selon une approche ascendante (par swissuniversities). Ce fonctionnement est juste et approprié au vu des objectifs de coordination de la LEHE et compte tenu de l'autonomie des hautes écoles.
- Sur certaines questions de fond, la CSHE, en tant qu'organe de coordination politique, est tributaire des connaissances de swissuniversities en tant qu'organe de coordination académique. Il en résulte un dilemme classique principal-agent pour les prestations réalisées sur la base d'un mandat, car swissuniversities a une avance intrinsèque sur les membres de la CSHE en termes de connaissances, ce qui entraîne une certaine asymétrie de l'information au détriment de la CSHE. D'après la présente évaluation, le SEFRI – responsable du secrétariat de la CSHE – peut réduire quelque peu ce déséquilibre : en raison de ses vastes compétences opérationnelles dans le domaine des hautes écoles, le SEFRI peut en effet assumer une fonction de contrôle. Ainsi, le rapport entre l'organe de coordination politique et l'organe de coordination académique ne nous semble pas déséquilibré aujourd'hui.

L'évaluation porte un jugement critique sur les points suivants en ce qui concerne l'organisation structurelle :

- l'*efficacité* de l'organisation structurelle de la CSHE et de swissuniversities est limitée par la grande complexité des structures. Cette complexité s'explique pour une large part par l'intention des pouvoirs législatif et constituant d'impliquer tous les acteurs pertinents et de traduire les réalités du fédéralisme dans les structures. Ce degré élevé de complexité peut conduire à des structures plus lourdes et à des inefficacités. Toutefois, la LEHE a permis de réduire la complexité par rapport aux structures précédentes et d'éliminer avec succès certaines inégalités (par ex. inégalité de traitement entre les hautes écoles universitaires et les hautes écoles spécialisées) ;
- l'*implication de tous les acteurs a pour conséquence* qu'il est difficile pour la CSHE comme pour swissuniversities de prendre des décisions qui risqueraient d'avantager une partie au détriment d'une autre. La coordination réussit donc dans le sens où elle crée un cadre commun qui profite à tous les acteurs. Elle réussit plutôt mal lorsque, par exemple, il faut décider d'une répartition des tâches dans des domaines onéreux ou lorsque le développement des profils ou le remaniement et le développement des portefeuilles conduisent à une restriction de l'offre de certaines hautes écoles ;
- *le corps intermédiaire, les étudiants et les enseignants des hautes écoles* sont certes représentés à travers leurs associations au sein de la CSHE et de swissuniversities. En raison de la faiblesse des ressources et de la forte fluctuation des personnes, ces trois catégories sont aujourd'hui, selon les données que nous avons collectées, trop peu en mesure de faire valoir leurs intérêts dans les structures ;
- la structure de l'organisation et l'interdépendance qui en résulte entre le CSA et l'AAQ ne sont pas appropriées. Elles conduisent aujourd'hui à un mélange des tâches opérationnelles et stratégiques et à des distorsions du marché, l'AAQ disposant d'un avantage sur les autres agences d'accréditation du fait de sa proximité avec le CSA. En outre, il n'existe pas d'interface stratégique entre le CSA et la CSHE.

1.3 Évaluation globale de l'organisation des procédures et des résultats

L'évaluation a analysé l'organisation des procédures de traitement des affaires : cinq affaires ont été sélectionnées à titre d'exemple. Il s'agit de la planification stratégique 2021-2024 de swissuniversities (affaire 1), de l'ordonnance sur la coordination de l'enseignement (affaire 2), de l'élaboration du programme spécial en médecine humaine pour augmenter le nombre de places d'études (affaire 3), de la définition des caractéristiques des types de hautes écoles (affaire 4) et la répartition des tâches dans les

domaines particulièrement onéreux (affaire 5). Sur la base des enquêtes, les procédures et les résultats ont été appréciées selon *quatre critères* à chaque fois. L'évaluation est reproduite ci-après.



I Évaluation des procédures

L'adéquation des procédures peut être évaluée comme suit.

- *Les procédures entre les organes visés par la LEHE sont propres à garantir l'implication des acteurs importants* : du point de vue de l'évaluation, l'organisation des procédures est appropriée pour impliquer les acteurs importants du paysage suisse des hautes écoles dans le traitement des thèmes centraux. Cela a partout été le cas dans le cadre des cinq affaires analysées. Seule l'implication du CSA et de l'AAQ lors de l'élaboration de l'ordonnance sur la coordination de l'enseignement et de la définition des caractéristiques des types de hautes écoles peut être jugée de manière critique. D'après l'évaluation, l'absence d'interface institutionnalisée entre la CSHE et le CSA/l'AAQ en est la cause. Cela a des répercussions sur les procédures correspondantes.
- *L'aptitude des structures à organiser les procédures et à fournir des prestations de coordination existe, mais de façon limitée* : du point de vue de l'évaluation, les structures sont certes en mesure d'organiser les procédures de manière judicieuse et de fournir des prestations de coordination. Elles permettent notamment une combinaison avantageuse d'impulsions descendantes et ascendantes. Mais ces procédures atteignent leurs limites pour toutes les affaires où les intérêts des membres des organes sont trop hétérogènes et où une coordination entraînerait une discrimination pour certains et un avantage pour d'autres. C'était clairement le cas du programme spécial en médecine humaine en ce qui concerne la répartition des fonds (« principe de l'arrosoir ») ; de même, la répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux soulève la même difficulté jusqu'à présent. La composition des organes et les conflits d'intérêts se sont clairement manifestés dans les procédures.
- *La capacité à collaborer et à prendre des décisions en commun existe, mais elle est limitée* : l'évaluation juge que la collaboration est moyenne sur l'ensemble des procédures. Les divergences résultant d'intérêts contradictoires n'ont pas pu être évitées, mais elles ont été traitées dans un cadre professionnel et discutées de manière professionnelle. Les divergences apparaissent principalement lorsqu'une prestation de coordination menace de discriminer les uns au profit des autres.
- *La durée de traitement des affaires est longue et la charge de travail élevée* : du point de vue de l'évaluation, la charge de travail pour le traitement des affaires est élevée par rapport à la prestation de coordination ou au résultat obtenus. Dans quatre des cinq affaires analysées, la durée de traitement a été critiquée par les personnes interrogées. Certaines des procédures analysées se caractérisent par des boucles entre la CSHE, swissuniversities et le CSA/l'AAQ. Au sein de la CSHE et de swissuniversities, de nombreux comités sont impliqués. Cela peut conduire à des boucles internes qui créent parfois des redondances (les mêmes personnes s'occupent du même sujet dans différents comités) et qui augmentent globalement la charge de travail et le temps nécessaire.



I Évaluation des résultats (output) et des prestations de coordination qui y sont liées

L'évaluation aboutit aux conclusions résumées ci-après.

- *Les résultats sont clairs et compréhensibles* : l'évaluation estime que la qualité des résultats est élevée en ce qui concerne la langue, la structure, la clarté et l'intelligibilité. Des ambiguïtés et des ambivalences dans la formulation, qui ont le potentiel

d'influencer négativement l'applicabilité et l'efficacité, ne sont observables que dans la définition des caractéristiques des types de hautes écoles.

- *L'applicabilité des résultats pour la coordination varie d'une affaire à l'autre* : L'« effet de coordination » escompté dépend fortement du contenu des affaires. Alors que l'ordonnance sur la coordination de l'enseignement, par exemple, fournit de bonnes conditions pour une coordination entre les hautes écoles, l'évaluation estime que ce n'est pas encore le cas pour la répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux. Le sujet sera toutefois traité plus en détail.
- *Les résultats des cinq affaires sont cohérents entre eux, la cohérence interne est élevée* : l'évaluation estime que la cohérence interne des prestations de coordination est fondamentalement élevée : les objectifs et les moyens fixés dans les documents concordent, et l'évaluation n'a pas pu identifier de conflits d'objectifs ni de mauvaises incitations potentielles.
- *La concordance des objectifs des cinq objets est très inégale par rapport aux objectifs globaux de la LEHE (cohérence externe)* : alors que la planification stratégique reprend explicitement les objectifs de la LEHE sur les plans de la forme et du contenu, le programme spécial en médecine humaine contredit, du moins sur la forme, l'objectif de répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux et va à l'encontre du remaniement et du développement du portefeuille². L'hétérogénéité des cinq objets ne permet donc pas de tirer une conclusion claire.

I Évaluation globale des procédures et des résultats

En résumé, l'évaluation estime que l'organisation des procédures et les prestations de coordination *sont satisfaisantes*. Le fait que les procédures puissent être longues, coûteuses et se caractériser par une grande complexité n'est pas surprenant, compte tenu des structures complexes mises en place par la LEHE (cf. section 1.2). Celles-ci garantissent certes l'implication des acteurs pertinents, mais elles entraînent également une multiplicité d'acteurs dans la procédure, qui s'en trouve allongée. À cela s'ajoute la complexité de la matière. Les organes de pilotage au niveau opérationnel (secrétariats) sont d'autant plus importants qu'ils assument d'importantes fonctions de préparation et de triage et gèrent les interfaces centrales. Du point de vue de l'évaluation, ces organes ont fourni une bonne prestation dans la procédure et ont piloté les processus de manière efficace.

Il faut cependant noter ici que de nombreux processus et procédures sont nouveaux, comme par exemple l'élaboration de la planification stratégique. On peut donc s'attendre à ce que la durée et les efforts nécessaires au traitement des affaires diminuent avec le temps et que la qualité des résultats en termes de prestations de coordination augmente.



1.4 Évaluation globale des effets

En ce qui concerne les effets, l'évaluation s'est concentrée sur les quatre objectifs suivants de la LEHE : créer un environnement favorable à un enseignement et à une recherche de qualité, créer un espace d'enseignement supérieur comprenant des types différents de hautes écoles, mais de même niveau, encourager le développement des profils, la perméabilité et la mobilité entre les hautes écoles et répartir les tâches dans les domaines particulièrement onéreux.

Les effets en rapport avec les quatre objectifs ont été évalués d'une part sur la base d'une analyse des cinq affaires de la CSHE qui sont présentées ici. D'autre part, une évaluation globale a été demandée aux personnes interrogées et aux participants aux groupes de

² Cf. note de bas de page 1.

discussion. Si nous résumons les résultats de l'analyse, les objectifs ont été *partiellement atteints*.

- Un impact comparativement élevé a été obtenu en ce qui concerne la création d'un environnement favorable à un enseignement et à une recherche de qualité et, dans une moindre mesure, la perméabilité et la mobilité entre les hautes écoles. Dans l'ensemble, l'ordonnance sur la coordination de l'enseignement a permis de traiter avec succès la répartition des tâches en matière de doctorat et de compétitivité entre les hautes écoles spécialisées et les écoles supérieures.
- Pour ce qui est du développement des profils, ainsi que du remaniement et du développement des portefeuilles, les effets sont globalement faibles ; les effets positifs (l'ordonnance sur la coordination de l'enseignement a confirmé les profils existants des hautes écoles en ce qui concerne le doctorat) et les effets négatifs (le programme spécial en médecine humaine n'a guère favorisé le remaniement des portefeuilles – sachant qu'il y avait dans cette affaire un conflit d'objectifs avec la volonté politique de permettre le plus rapidement possible l'obtention d'un plus grand nombre de diplômes en médecine humaine) s'équilibrent.
- Concernant la répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux, les effets ont été faibles à inexistants. Du point de vue de l'évaluation, cela s'explique notamment par le fait que, dans les domaines concernés, les tensions entre coopération et compétition entre les hautes écoles sont tangibles et qu'il est difficile de définir au niveau de la CSHE et de swissuniversities des priorités qui introduiraient des inégalités. Le message FRI pour les années 2025 à 2028 doit cependant permettre de s'attaquer à nouveau à cet objectif.

Le bilan des réalisations à ce jour est certes positif en ce qui concerne les quatre objectifs examinés. Depuis 2015, la LEHE a eu des effets positifs sur deux des quatre dimensions visées. Mais les effets ne sont pas encore importants. Les raisons sont à chercher en premier lieu dans la structure d'organisation et dans les conflits d'objectifs amenés de l'extérieur : la grande complexité et les conflits d'intérêts des acteurs impliqués peuvent allonger la durée des procédures lors du traitement des affaires. Enfin, les résultats reflètent souvent le plus petit dénominateur commun et ne permettent pas de fournir des prestations de coordination allant au-delà du minimum.

Du point de vue de l'évaluation, les *effets immatériels* de la LEHE sont jusqu'à présent plus importants que les effets matériels. La création de swissuniversities a nettement accru les échanges entre les types de hautes écoles et la confiance entre les responsables. Enfin, les contributions fédérales liées à des projets ont également eu un effet stimulant sur la coopération. Ces deux éléments ont contribué de manière décisive à l'amélioration de l'environnement et à l'encouragement de la perméabilité et de la mobilité.