

Projektgruppe Bund–Kantone Hochschullandschaft 2008

Bericht über die Neuordnung der schweizerischen Hochschullandschaft

20. Oktober 2004

Staatssekretariat für
Wissenschaft und Forschung / Bundesamt für Bildung und Wissenschaft
Hallwylstrasse 4
3003 Bern

Zusammenfassung

Am 8. April 2003 wurde von den Vorstehern des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) und des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD) sowie von einer Vorstandsdelegation der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) eine Projektgruppe mit dem Auftrag eingesetzt, Grundlagen für eine Neuordnung der schweizerischen Hochschullandschaft ab dem Jahr 2008 zu erarbeiten. Die Projektgruppe hat Ende August 2004 ihre Arbeiten abgeschlossen. Sie hat das Ergebnis ihrer Beratungen im vorliegenden Bericht zusammengefasst.

Die Herausforderungen

Der Bildungs- und Forschungspolitik des Bundes stellen sich in den kommenden Jahren folgende Hauptaufgaben:

- Einer wachsenden Zahl von jungen Menschen eine gute und hochstehende Bildung zu ermöglichen und gleichzeitig ihre Lernfähigkeit im Rahmen eines Systems des Life-long-learning während ihres ganzen Berufslebens zu erhalten,
- die Forschung so zu fördern, dass die Schweiz zumindest in einigen innovativen und für die Wettbewerbsfähigkeit unseres Landes wichtigen Bereichen weiterhin zu den führenden Wissenschaftsnationen der Welt gehört,
- die Qualität der Bildung und Wissenschaft bei knappen öffentlichen Finanzen durch eine Optimierung des Mitteleinsatzes zu erhöhen.

Entwicklungsziele

Zu diesem Zweck hat die Projektgruppe nach eingehender Prüfung verschiedener Lösungsansätze ein Modell erarbeitet, das zur Steigerung der Qualität von Lehre und Forschung und zur Stärkung des Hochschulplatzes Schweiz folgende Entwicklungsziele verfolgt:

- Verstärkung der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen bei der Steuerung des Hochschulsystems,
- Optimierung der Mittelallokation und *Förderung der Transparenz* bei der Finanzierung der Hochschulen durch die generelle Einführung von *Standardkosten pro Studierenden*,
- *Ausbau der Autonomie* im Interesse einer *klaren Profilbildung* der einzelnen Institutionen unter Berücksichtigung von Rahmenvorgaben der Gesamtsteuerung,
- Festlegung von klaren *Kriterien zur Bereinigung des Leistungsangebotes* unter den Hochschulen,
- *politische Verständigung* unter den Hochschulträgern über eine nachhaltigere Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen (Medizin, gewissen Teilen der Spitzenforschung) *in Form von Eckwerten und im Rahmen einer mehrjährigen strategischen Planung*, die von Bund und Kantonen partnerschaftlich zu erarbeiten ist.

Die Reformvorschläge zielen somit darauf ab, die unzureichende gesamtschweizerische Steuerung des Hochschulsystems, die mangelhafte Transparenz bei der Mittelzuteilung sowie die schwache oder fehlende Aufgabenteilung unter den Hochschulen durch gezielte Massnahmen zu beheben. Bezüglich der zentralen Elemente der Hochschulpolitik (Steuerung, Finanzierung, Portfoliobereinigung) ist dabei im Einzelnen Folgendes vorgesehen:

Steuerung

Der Bericht schlägt die Schaffung von drei Organen vor:

- *Konferenz der Hochschulträger*: Ihr obliegt die partnerschaftlich von Bund und Kantonen vorzunehmende Steuerung des Gesamtsystems. Zu diesem Zweck legt sie die für das Funktionieren des gesamten Hochschulsystems erforderlichen Rahmenbedingungen (Studienstrukturen, Qualitätssicherung, Grundsätze der Finanzierung und der Aufgabenteilung) fest. *Neu* ist insbesondere auch, dass die Konferenz ebenfalls den Bereich der Fachhochschulen umfasst.
- *Konferenz der Rektoren/Präsidenten der Hochschulen*: Ihre Aufgabe besteht primär in der Koordination auf der Ebene der Institutionen. Dazu zählen unter anderem die strategische Planung gemäss den von der Konferenz der Hochschulträger vorgegebenen Eckwerten, die Koordination der Studiengänge und die Förderung der Mobilität sowie die Durchführung von Zusammenarbeitsprojekten.
- *Hochschulrat*: Seine Rolle ist es, die hochschulpolitische Entwicklung aus gesamtgesellschaftlicher Sicht kritisch zu begleiten.

Finanzierung

Die vorgeschlagene generelle Einführung von Standardkosten pro Studierenden wird zu einer grösseren Transparenz der Finanzflüsse beitragen und eine Effizienzsteigerung bei der Mittelzuteilung ermöglichen. Im Forschungsbereich sollen dabei der Wettbewerb und Ausbildungsbereich die Kooperation gefördert werden. Wichtig ist der Projektgruppe, dass der Bund sich weiterhin auch an den Ausbildungskosten der kantonalen Universitäten und der Fachhochschulen beteiligt.

Portfoliobereinigung

Für eine *Bereinigung der Studienangebote* unter den schweizerischen Hochschulen, der angesichts der Knappheit der öffentlichen Mittel eine hohe Dringlichkeit zukommt, bedarf es *klarer Kriterien und Mechanismen*. Diese sind zusammen mit den Hochschulen zu erarbeiten und festzulegen. Förderung der Qualität und der Effizienz müssen dabei im Vordergrund stehen.

Konkret werden folgende Massnahmen empfohlen:

- *Angebotsbereinigung innerhalb der einzelnen Hochschultypen*: Die Festlegung von Mindest- und Höchstgrenzen bezüglich der Studierendenzahlen und der Grösse des Lehrkörpers pro Studiengang wird dazu beitragen, das Lehrangebot besser zu strukturieren, die Transparenz zu verbessern und die Schwerpunktbildung durch die Zusammenarbeit unter den Hochschulen, namentlich auf der Stufe Masterausbildung, zu fördern.

- *Angebotsbereinigung zwischen den verschiedenen Hochschultypen:* Vordringlich ist hier die Definition einer klaren Politik bezüglich einer engeren Kooperation zwischen Fachhochschulen und Universitäten auf dem Gebiet der Masterstudien.
- *Aufgabentransfer zwischen den verschiedenen Hochschultypen:* Mit dem Ausbau der Fachhochschulen ist die Transferierung von ausgesprochen praxisbezogenen Fächern von den universitären Hochschulen, namentlich von den ETH, an die Fachhochschulen in Aussicht zu nehmen. Als Erstes gilt es, ein Inventar entsprechender Transfergebiete zwischen den einzelnen Hochschultypen zu erstellen.
- Neben der Festlegung von Kriterien, Eckwerten und Mechanismen für die Steuerung ist in besonders kostenintensiven Bereichen sowie in der Hochtechnologie und der Spitzenforschung eine politische Verständigung unter den Hochschulträgern über eine nachhaltige Aufgabenteilung unerlässlich. Dazu bildet die neu strukturierte Konferenz der Hochschulträger die entsprechende Plattform.

Verfassungsmässigkeit

Die vorgeschlagenen Reform-Massnahmen sind so konzipiert, dass sie sich im Rahmen der bisherigen Verfassung durchführen lassen. Notwendig ist aber die Ausdehnung des interkantonalen Konkordats über universitäre Koordination vom 9. Dezember 1999 auf alle Kantone, da in Zukunft auch der Fachhochschulbereich mit einbezogen werden soll. Es empfiehlt sich, die Neuordnung der Hochschullandschaft 2008 mit dem sich zur Zeit in der Vernehmlassung befindenden Entwurf der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK) zu einer neuen Bildungsverfassung zu koordinieren.

Ein entwicklungsfähiges Modell

Das Modell lässt genügend Spielraum, um das schweizerische Hochschulsystem antizipativ auf spätere, zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht klar abschätzbare Entwicklungen ausrichten zu können. Es ist flexibel und ausbaufähig.

Auftragserteilung und Erstellung des Berichts

Am 8. April 2003 hat der politische Steuerungsausschuss (Vorsteher EDI/EVD sowie Vorstandsdelegation EDK) eine Projektgruppe mit dem Auftrag eingesetzt,

- einen Masterplan für die BFT-Periode 2004–2007 zu erarbeiten und
- Grundlagen für eine Neuordnung der schweizerischen Hochschullandschaft ab dem Jahr 2008 zu unterbreiten.¹

Die Projektgruppe hat sieben Sitzungen durchgeführt; der politische Steuerungsausschuss tagte drei Mal.

An der Jahrestagung der Schweizerischen Universitätskonferenz (SUK) vom 24./25. Juni 2004 in Lugano, an welcher auch repräsentative Vertretungen des schweizerischen Fachhochschulrats der Schweizerischen Konferenz der Erziehungsdirektoren (EDK), der Konferenz der Fachhochschulen der Schweiz (KFH) und der Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten (CRUS) teilnahmen, wurde das Ergebnis der bisherigen Beratungen bezüglich der Neugestaltung der Hochschullandschaft Schweiz in einem erweiterten Kreis diskutiert.

Der Bericht wurde in der Zwischenzeit entsprechend überarbeitet und zu Handen des politischen Steuerungsausschusses finalisiert. Der Bundesrat wird im Oktober über das weitere Vorgehen Beschluss fassen, insbesondere über die Leitlinien der Ausgestaltung eines zukünftigen einheitlichen Hochschulgesetzes. Ziel ist es, zu Beginn des zweiten Semesters 2005 einen vernehmlassungsreifen Gesetzesentwurf zu erarbeiten.²

¹ Vgl. Beilage 1 (Zusammensetzung und Mandat Projektgruppe Bund Kantone: Hochschullandschaft 2008).

² Vgl. Beilage 2 (Zeitplan)

Übersicht

Der vorliegende Bericht ist wie folgt gegliedert:

Kapitel 1 behandelt die Mission und die Aufgaben der Hochschulen als Institutionen der Bildung und der Forschung und geht auf ihre gesamtgesellschaftliche Verantwortung ein.

Kapitel 2 beschreibt die hochschulpolitisch sich stellenden Probleme, formuliert die Fragestellungen und zeigt Lösungsansätze auf.

Kapitel 3 enthält den Reformvorschlag der Projektgruppe als ausführlich dargestelltes Modell. Es behandelt zudem die Bereiche der Portfoliobereinigung und der Hochschulmedizin.

Kapitel 4 verweist auf die verfassungsmässigen Rahmenbedingungen und gibt einen kurzen Überblick über den zeitlichen Ablauf.

1 Mission und Aufgaben der Hochschulen (mission statements)

1.1 Bildung, Forschung und gesamtgesellschaftliche Verantwortung

1.1.1 Zum Selbstverständnis der Universitäten³

Wie keine andere Institution formt die Universität⁴ auch heute noch in bedeutendem Masse das Denken und die Handlungsweise der Gesellschaft. Ihrem Grundauftrag entsprechend bietet sie insbesondere eine wissenschaftliche Bildung und Ausbildung an; ferner trägt sie massgeblich zur Grundlagenforschung bei und ist im Dienstleistungsbereich sowie in der Fort- und Weiterbildung tätig.

Als spezifische Merkmale sind dabei folgende Punkte hervorzuheben:

- Der Universität obliegt es, das wissenschaftliche und kulturelle Erbe zu bewahren, weiterzugeben und neues Wissen zu generieren sowie Wissenschaft, Kultur und Gesellschaft kritisch zu reflektieren.
- Die Universität verwirklicht die Einheit von Lehre und Forschung ebenso als Institution wie durch die wissenschaftliche Arbeit der Lehrenden auf allen Stufen.
- Universitäre Bildung und Ausbildung fördern die Fähigkeit, Zusammenhänge zu erkennen, zu hinterfragen und weiterzuentwickeln. Universitätsabsolventinnen/-absolventen sind insbesondere vertraut mit den methodischen Voraussetzungen der wissenschaftlichen Arbeit. Ihre Bildung soll sich auch wesentlich in unabhängigem Denken äussern und in der Fähigkeit, gesellschaftliche Verantwortung wahrzunehmen.
- Die universitäre Ausbildung ist demnach nur bedingt eine Berufsausbildung: Sie bereitet mehrheitlich nicht auf einen bestimmten Beruf, sondern auf ein ganzes Spektrum von Berufen vor. Angestrebt wird die Befähigung, während des ganzen Lebens den Entwicklungen der Wissenschaft zu folgen und sich den Gegebenheiten der Berufswelt anzupassen bzw. sich in anspruchsvollen beruflichen Tätigkeiten zu behaupten.
- Im Forschungsbereich engagiert sich die Universität in erster Linie in der Grundlagenforschung. Sie generiert neues Wissen und erarbeitet Ansätze für die Lösung wissenschafts- sowie heute vermehrt auch gesellschaftsrelevanter Probleme.
- Zusehends an Bedeutung gewinnt indessen auch diejenige Forschungstätigkeit, die auf die Erzeugung direkt anwendbarer Problemlösungen und marktfähiger Produkte ausgerichtet ist. Die zu diesem Zweck geschaffenen Wissens- und Technologietransferstellen sind Ausdruck des wachsenden Willens der Universitäten, zur wirtschaftlichen Prosperität ihres Landes beizutragen und gesellschaftliche Verantwortung wahrzunehmen.

³ Der nachstehende Text stützt sich im Wesentlichen auf Teile des von der CRUS am 18. Februar 2002 der SUK vorgelegten Papiers „Verstärkung der universitären Bildung – Erneuerung der Lehre und des Lernens“.

⁴ Der Begriff *Universität* wird im folgenden als Synonym des Ausdrucks *universitäre Hochschulen* verwendet. Zu diesen zählen in der Schweiz die kantonalen Universitäten und die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH).

- Die Universität ist von ihrer Struktur her interdisziplinär. Interdisziplinarität erleichtert den sachgerechten und vertieften Zugang zu den Problemen. Jede Universität muss deshalb die für interdisziplinäres Arbeiten erforderliche Breite des Angebotes ins Gleichgewicht bringen mit jener Effizienz, die allein durch eine gewisse Spezialisierung erzielt werden kann. Zudem muss auch der Notwendigkeit der Bildung von Kompetenzzentren auf nationaler Ebene Rechnung getragen werden.

Während die kantonalen Universitäten in der Regel einen breiten Fächerkanon anbieten, konzentrieren sich die beiden Eidgenössischen Technischen Hochschulen zusammen mit den Forschungsanstalten des ETH-Bereiches auf Natur- und Ingenieurwissenschaften, ohne auf die Sozial- und Geisteswissenschaften zu verzichten. Dabei arbeiten sie zusehends eng mit kantonalen Universitäten zusammen. Sie verstehen sich als technisch-naturwissenschaftliche Universitäten, die dem globalen Wettbewerb in besonderer Weise ausgesetzt sind. Sie wollen in ihrem Spektrum Spitzenforschung erbringen und international konkurrenzfähige Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie Ingenieurinnen und Ingenieure ausbilden. Durch eine enge Zusammenarbeit mit der Wirtschaft fördern sie den Technologietransfer auf höchstem Niveau. Mit ihrer international anerkannten Stellung spielen sie für das gesamte Hochschulsystem der Schweiz eine zunehmend wichtige Rolle (Leadfunktion in bestimmten Fachbereichen).

1.1.2 Das spezifische Profil der Fachhochschulen

Mit der Schaffung der Fachhochschulen im Jahre 1995 wurde die schweizerische Hochschullandschaft um einen neuen Hochschultypus erweitert. Die Fachhochschulen unterscheiden sich von den Universitäten durch die Aufgaben, die Zulassungsbestimmungen, die Qualifikation der Dozierenden, den Forschungsauftrag und die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft sowie durch den angestrebten Abschluss.⁵

Als spezifische Merkmale sind dabei folgende Punkte hervorzuheben:

- *Aufgaben:* Fachhochschulen sind Ausbildungsstätten, die grundsätzlich als Weiterführung einer beruflichen Grundausbildung verstanden werden. Sie bereiten durch praxisorientierte Diplomstudien auf berufliche Tätigkeiten vor, welche die Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse und Methoden und gegebenenfalls künstlerische Fähigkeiten erfordern. Sie ergänzen die Diplomstudien durch ein Angebot an Weiterbildungsveranstaltungen, führen in ihrem Tätigkeitsfeld anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung durch, erbringen Dienstleistungen für Dritte und arbeiten mit in- und ausländischen Ausbildungs- und Forschungseinrichtungen zusammen.
- *Zulassungsbestimmungen:* Die Zulassung zum Fachhochschulstudium auf Bachelorstufe setzt deshalb voraus:
 - a) eine Berufsmaturität in Verbindung mit einer beruflichen Grundausbildung in einem der Studienrichtung verwandten Beruf; oder

⁵ In Ergänzung zu den Fachhochschulen gilt es, auch den Bereich der höheren Berufsbildung zu stärken (*Tertiär B* gemäss OECD-Terminologie), die noch stärker auf die Praxis ausgerichtet ist und den Berufstätigen eine sehr differenzierte, auf Eignungen und Neigungen abgestimmte Möglichkeit der beruflichen Weiterbildung bietet (vgl. auch Kapitel 1.4.4)

- b) eine eidgenössische oder eidgenössisch anerkannte Maturität und eine mindestens einjährige Arbeitserfahrung, die berufspraktische und berufstheoretische Kenntnisse in einem der Studienrichtung verwandten Beruf vermittelt hat.

Dadurch wird sichergestellt, dass die in der Praxis erworbene Erfahrung und die dabei gewonnenen Kenntnisse integrierende Bestandteile auch auf der tertiären Ausbildungsstufe sind. Gleichzeitig wird zudem die Berufsbildung valorisiert, indem nunmehr auch über diesen Ausbildungsweg ein gleichwertiger Zugang zum Hochschulstudium besteht.

- *Qualifikation der Dozierenden:* Der Praxis- und Anwendungsbezug der Fachhochschulen – und damit der Inhalt und der Gegenstand ihrer Forschung – gibt ihnen das markante, eigenständige Profil in der Hochschullandschaft. Die Studieninhalte orientieren sich an den Realitäten der Praxis. Neben der wissenschaftlichen Qualifikation ist somit auch eine mehrjährige praktische Berufserfahrung wichtig.
- *Forschungstätigkeit:* Die Pflege der angewandten Forschung und Entwicklung bleibt der Schwerpunkt der Fachhochschulen und ist damit ein weiteres unterscheidendes Kriterium im Vergleich mit den universitären Hochschulen. Entsprechend kommt auch dem Wissens- und Technologietransfer eine besondere Bedeutung zu.
- *Zusammenarbeit mit der Wirtschaft:* Fachhochschulen arbeiten in Forschung und Ausbildung sowie im Wissens- und Technologietransfer eng mit der Wirtschaft zusammen. Daraus ergibt sich auch eine starke regionale Verankerung.
- *Ausbildung:* Fachhochschulen streben in ihrer Ausbildung eine berufsbildbezogene Qualifikation an. Der Bachelor ist in jedem Fall berufsqualifizierend im Unterschied zu den Universitäten, wo er vorwiegend eine akademische Bedeutung hat.

Mit der vom Bundesrat mit seiner Botschaft vom 5. Dezember 2003 beantragten Änderung des Fachhochschulgesetzes werden neu auch die Fachbereiche Gesundheit, Soziale Arbeit, Musik, Theater und andere Künste, Angewandte Psychologie, Angewandte Linguistik der Fachhochschulgesetzgebung des Bundes unterstellt. Welche Auswirkungen diese erhebliche Ausweitung des Fachhochschulbereiches im Einzelnen auf die Hochschullandschaft Schweiz haben wird, lässt sich zur Zeit nicht abschätzen. Sicher ist, dass gewisse Fragen wie der Begriff der angewandten Forschung insbesondere im Zusammenhang mit den neuen Fachbereichen zu überdenken sind.

1.1.3 Zur Aufgabe der Pädagogischen Hochschulen

Die 16 Pädagogischen Hochschulen der Schweiz sind kantonal bzw. interkantonal geregelte und finanzierte Institutionen der Lehrerinnen- und Lehrerbildung. Zwei davon sind in eine Fachhochschule integriert bzw. einer Fachhochschule angegliedert. Fünf universitäre Institute bilden ebenfalls Lehrkräfte aus (insbesondere für die Sekundarstufe II, teilweise auch für die Sekundarstufe I).

Die Pädagogischen Hochschulen haben gemäss ihrem Leistungsauftrag den Status von Fachhochschulen. Analog zu diesen haben sie Leistungsaufträge in der Lehre (Ausbildung, Weiterbildung), in angewandter Forschung und Entwicklung sowie für Dienstleistungen (Beratung und weitere Dienstleistungsangebote). Die Aus- und Weiterbildungen an den Pädagogischen Hochschulen erfolgen wissenschaftsbasiert und sind professions- und praxisbezogen.

Alle Pädagogischen Hochschulen haben den Auftrag, die Lehrerinnen und Lehrer für die Vorschule und die Primarschule aus- und weiterzubilden. Einige sind auch für die Sekundarstufen I und II zuständig. Insbesondere in diesen Bereichen arbeiten sie eng mit kantonalen Universitäten zusammen, welche meist die fachwissenschaftliche Ausbildung für diese Lehrkräfte-kategorien anbieten.

1.1.4 Einheit und Differenzierung des Tertiärbereiches

Für die Gestaltung des zukünftigen Bildungs- und Forschungsraumes Schweiz ist es wichtig, dass dieser als Einheit gesehen wird. An der Jahrestagung der Schweizerischen Universitätskonferenz vom 24./25. Juni 2004 wurde die strikte Abgrenzung zwischen kantonalen Universitäten, ETH und Fachhochschulen sowie deren komplementäre Entwicklung mehrheitlich als artifiziell erachtet. Es bestand Einigkeit, dass die zukünftige Gesetzgebung Raum lassen muss für eine Entwicklung hin zu einer stärkeren institutionellen Integration der verschiedenen Typen. Unbestritten ist, dass es eine hohe Durchlässigkeit zwischen den Hochschultypen braucht. Als unbefriedigend wurde die Stellung der Kunst- und Musikhochschulen empfunden, für welche vereinzelt die Schaffung eines eigenen Typus gefordert wurde. Nach wie vor klärungsbedürftig ist zudem die Regelung der Beziehungen der Pädagogischen Hochschulen zu den anderen Institutionen des Tertiärbereichs.

Die Frage einer stärkeren institutionellen Integration der verschiedenen Hochschultypen ist auf jeden Fall weiter zu verfolgen. Gerade das dreistufige Bologna-Modell bietet hier grosse Chancen. Die neue Gesetzgebung muss deshalb die Voraussetzung schaffen für eine bessere Zusammenarbeit der verschiedenen Hochschultypen. Die berufsqualifizierende Bachelor-Ausbildung (an den Fachhochschulen bereits heute angeboten, an den Universitäten in vermehrtem Mass mit der Einführung des Bologna-Systems) ist eine grosse neue Stärke des tertiären Hochschulsystems, die es zu erhalten und auszubauen gilt. Masterstudien könnten in Zukunft vermehrt auch in Kooperation innerhalb des Hochschulsystems angeboten werden. Eine solche institutionelle Vernetzung zwischen den verschiedenen Hochschultypen ist nicht nur effizienzsteigernd, sondern auch qualitätsfördernd. Gerade deshalb ist auch alles zu vermeiden, was das Vier-Säulen-Prinzip (kantonale Universitäten, Fachhochschulen, Eidg. Technische Hochschulen, Pädagogische Hochschulen) so zementiert, dass eine stärkere institutionelle Integration verhindert würde.

Ferner gilt es zu beachten, dass die Schweiz über eine sehr differenzierte Höhere Berufsbildung verfügt, die auch gemäss internationaler Einstufung der Tertiärstufe zuzurechnen ist (OECD: Tertiärstufe B). Dieser Bereich der Tertiärstufe entspricht einem grossen Bedürfnis von Wirtschaft und Gesellschaft und wird deshalb – gestützt auf das neue Berufsbildungsgesetz – auch laufend ausgebaut. Während der Bologna-Prozess an den Hochschulen zu einer stärkeren Ausrichtung der Studien auf die Arbeitsmarktfähigkeit führt, findet in Europa gleichzeitig mit dem sog. Brügge-Kopenhagen-Prozess eine gewisse Annäherung der Berufsbildung an die Bildungssäule Maturität – Hochschule statt. Diese Entwicklungen müssen bei der Hochschulreform in der Schweiz im Auge behalten werden.

1.2 Autonomie als Grundpfeiler des Erfolges

Als Schnittstellen zwischen Forschung, Bildung und Innovation kommt den Hochschulen in vieler Hinsicht eine Schlüsselrolle zu. So beschäftigen sie 34% aller Forschenden in der EU (Schweiz: 29%). Dadurch gewinnen die Hochschulen für die Stärkung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Weiterentwicklung eines Landes markant an Bedeutung.

Was die europäische Bildungs- und Forschungspolitik im Speziellen anbetrifft, so besteht zwischen allen Ländern die Übereinstimmung, dass Bildung und Grundlagenforschung weiterhin ein *public good* sein sollen. Diese Auffassung wurde an der Prager Ministerkonferenz im Jahre 2001, die im Rahmen des Bologna-Prozesses stattfand, von allen anwesenden Ministern erneut bestätigt. Das bedeutet konkret auch, dass der Staat eine Verpflichtung hat, Bildung und Forschung finanziell zu unterstützen, aber auch gewisse Rahmenbedingungen festlegen kann, innerhalb deren sich die Bildungs- und Forschungsinstitutionen bewegen müssen und können.

Universitäten und Fachhochschulen brauchen ein hohes Mass an innerer Autonomie. Nur autonome Institutionen haben die nötige Freiheit, in einem vom Wettbewerb geprägten Umfeld sich mit eigenständigen Strategien profilieren zu können. Autonomie zählt zudem auch historisch zu den prägenden Merkmalen der europäischen Universitäten und zu den Grundvoraussetzungen für ihren Erfolg. Sie ergibt sich aus dem Wesen der Wissenschaft und der Bildung. Die Erkenntnis um ihrer selbst Willen, die Spontaneität des Forschens, das Unkonforme, waren stets wichtige Triebkräfte des wissenschaftlichen Fortschrittes. Es ist deshalb entscheidend, dass forschungspolitische Rahmenbedingungen nicht dazu führen, „dass der Raum der Forschung mit einem Netz von Planungszielen, Vorschriften und Verboten überzogen wird, welches dieser Spontaneität des Forschers nicht Rechnung trägt, keine Originalität der Fragestellung und der Lösung mehr zulässt und das Unkonforme, Unvorhergesehene, das eigentlich Schöpferische unterbindet.“⁶ Auch für die Wahrnehmung ihres Bildungsauftrages sind Universitäten und Hochschulen auf entsprechende Freiräume angewiesen. Über die Vermittlung von berufsbezogenen Kenntnissen und Fähigkeiten sind sie gehalten, „Grundlagen verantwortlichen Menschseins zu vermitteln: Streben nach Wahrheit, das Vermögen, sich selbst in Zweifel zu ziehen, die Bereitschaft, sich der Kritik zu stellen.“⁷ Diese Bildung zur Selbstbildung hat nichts von ihrer Bedeutung verloren.

Die autonome Hochschule ist indessen insofern vom Staat abhängig, als er sie finanziert. Er respektiert dabei die Prinzipien der akademischen Autonomie, der Unabhängigkeit der Forschung und der Freiheit der Lehre. Ausschlaggebend dafür ist die Erkenntnis, dass dem Staat die wissenschaftliche Kompetenz fehlt, um auf akademischer Ebene als Steuerungsinstanz wirken zu können. Die operative Leitung hat durch die Hochschule und ihre Angehörigen selbst zu geschehen.

Der Staat muss indes Richtlinien und Rahmenbedingungen im Sinne einer übergreifenden Steuerung (Planung) erlassen können wie z.B. in Bezug auf die Finanzierung und Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen. Hochschulautonomie und landesweit konzipierte Hochschulpolitik sind Erfordernisse, die beide unbestritten sind und zwischen welchen sich Zielkonflikte nicht vermeiden lassen. Wichtig ist deshalb die Verständigung auf Regeln und auf Mechanismen für den sich hier ergebenden Problemlösungsbedarf, damit Spannungen rasch und konstruktiv bewältigt und Blockierungen vermieden werden können.

⁶ Karl Schmid: Wissenschafts- und Forschungspolitik der Schweiz, Band VI der Gesammelten Werke, Seite 108.

⁷ Klaus Wegenast: Wie weiter im tertiären Bildungsbereich? Bulletin Vereinigung Schweizerischer Hochschuldozenten, August 2002, Seite 9.

Heute ist der Grad der Autonomie an den verschiedenen Hochschultypen und auch einzelnen Hochschulen noch sehr unterschiedlich. Die Diskussion an der Jahrestagung der diesjährigen Schweizerischen Universitätskonferenz zeigte aber deutlich, dass auch die Fachhochschulen über denselben Grad an innerer Autonomie verfügen müssen wie die kantonalen Universitäten und die Eidg. Technischen Hochschulen, weil nur so ein kohärenter einheitlicher Hochschulraum zustande kommen kann.

2 Probleme – Fragestellungen – Lösungsansätze

2.1 Künftige Herausforderungen an das Hochschul- und Forschungssystem der Schweiz

Die Hochschul- und Forschungspolitik des Bundes wird in den kommenden Jahren drei Hauptaufgaben zu bewältigen haben:

- einer wachsenden Zahl von jungen Menschen eine gute und hochstehende Bildung zu ermöglichen und gleichzeitig ihre Lernfähigkeit im Rahmen eines Systems des Life-long-learning während ihres ganzen Berufslebens zu erhalten,
- die Forschung so zu fördern, dass die Schweiz in einigen innovativen und für die Wettbewerbsfähigkeit unseres Landes wichtigen Bereichen weiterhin zu den führenden Wissenschaftsnationen der Welt gehört,
- die Qualität der Hochschulbildung und Wissenschaft bei knappen öffentlichen Finanzen durch eine Optimierung des Mitteleinsatzes zu erhöhen,

2.2 Reformfähiges schweizerisches Hochschulwesen

Im internationalen Vergleich sind die Leistungen der schweizerischen Hochschulen nach wie vor gut und kompetitiv. Die schweizerische Hochschullandschaft zeichnet sich unter anderem durch ein breites und stark differenziertes Ausbildungsangebot, durch international hochstehende Forschungsleistungen und gute Forschungsinfrastrukturen aus. Zu den Stärken des Hochschulsystems zählen auch die kulturelle und sprachliche Vielfalt des Landes und die zunehmende internationale Vernetzung.

Das schweizerische tertiäre Bildungswesen hat zudem gerade im letzten Jahrzehnt die Fähigkeit gezeigt, umfassende und weitreichende Reformen in die Wege zu leiten. Besonders eindrucksvolle Beispiele für diese Dynamik sind

- die Schaffung der Fachhochschulen im Jahr 1995 und
- die Fähigkeit, die europäischen Impulse des Bologna-Prozesses aufzunehmen und sie in kurzer Zeit kohärent und effizient umzusetzen.

Die Umsetzung des Bologna-Prozesses hat im schweizerischen Hochschulsystem einen nachhaltigen und weitreichenden Reformprozess ausgelöst. Seine Tragweite wurde von den politischen Instanzen bisher kaum richtig gewürdigt und in der Öffentlichkeit häufig nur in seinen schwierigen Umsetzungsaspekten wahrgenommen, die es zweifelsohne gibt. Kaum erkannt wurde hingegen das enorme Innovationspotential bezüglich der Erneuerung der Lehre, aber auch bezüglich neuer Formen der Zusammenarbeit zwischen den Hochschulen. Nach Abschluss dieses Transformationsprozesses, der etwa zehn Jahre dauern wird, werden die schweizerischen Hochschulen eine tiefgreifende Umgestaltung erfahren haben.

2.3 Drei Schwachpunkte der schweizerischen Bildungs- und Forschungspolitik

Das insgesamt nach wie vor positive Bild darf indessen nicht darüber hinwegtäuschen, dass das heutige Bildungs- und Forschungssystem der Schweiz Schwachstellen aufweist. Zu nennen sind dabei in erster Linie

- die ungenügende gesamtschweizerische Steuerung des schweizerischen Hochschulsystems,
- die nicht zu rechtfertigenden Unterschiede von Kosten von vergleichbaren Studiengängen an verschiedenen Hochschulen und damit die ungenügende Transparenz bei der Mittelzuteilung,
- die schwache bzw. fehlende Aufgabenteilung zwischen kantonalen Universitäten, Eidg. Technischen Hochschulen, Fachhochschulen, aber auch innerhalb der verschiedenen Hochschultypen und somit die mangelnde Effizienz beim Einsatz der Mittel.

Hervorzuheben ist, dass sich diese Schwachstellen in ihren Negativeffekten gegenseitig potenzieren. Dadurch gefährden sie die Funktions- und Zukunftsfähigkeit sowohl der einzelnen Hochschulen als auch des Hochschulsystems insgesamt. Gezielte Reformen sind somit unerlässlich.

2.4 Reformschwerpunkte der neuen Hochschulgesetzgebung des Bundes

Gestützt auf diese Feststellungen muss die neue Hochschulgesetzgebung des Bundes deshalb in ihrem Kern die Voraussetzungen schaffen für

- eine starke, klar gesamtschweizerisch konzipierte Führung des gesamten Hochschulbereiches (bei gleichzeitiger Vereinfachung der Strukturen bzw. einer Reduzierung der Organe);
- eine transparente Finanzierung, die gleichzeitig stärker leistungs- und resultatorientiert ist;
- eine klare Aufgabenteilung, die Entwicklung von Kompetenzzentren auf nationaler und internationaler Ebene und somit einen optimierten Einsatz der Finanzmittel.

2.5 Lösungsvorschläge: Ansätze und Beurteilung

Die in Ziffer 2.4 skizzierten Reformschwerpunkte lassen sich aufgrund der heute gegebenen Zuständigkeiten im Bildungswesen der Schweiz grundsätzlich durch drei Steuerungs- und Finanzierungsmodelle realisieren:

- durch eine starke Zentralisierung der Steuerungs- und Finanzierungsbefugnisse beim Bund,
- durch eine radikale Entflechtung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen,
- durch eine verstärkte Kooperation zwischen Bund und Kantonen bei der Steuerung und Finanzierung des Hochschulsystems.

In diesem Sinne hat sich die Projektgruppe mit drei Steuerungs- und Finanzierungsmodellen auseinander gesetzt, die sich in ihren Kernpunkten wie folgt charakterisieren lassen:

2.5.1 Zentrale Steuerung und Finanzierung

Der Bund wird zuständig für die Führung aller Hochschulen, sowohl der Universitäten wie der Fachhochschulen. Alle Kantone beteiligen sich ähnlich wie heute im Rahmen der Interkantonalen Universitätsvereinbarung (IUV) und der Fachhochschulvereinbarung (FHV) finanziell an den Ausbildungskosten pro Studierenden. Es wäre dann Sache des Bundes bzw. einer von ihm geschaffenen Organisation, die Mittel gestützt auf Leistungsvereinbarungen mit den einzelnen Hochschulen zu reallozieren. Der Bund wäre weiterhin zuständig für die Forschung. Die Mitwirkung der Kantone wäre in einem Gesetz zu regeln.

2.5.2 Entflechtung

Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kanton kann in der Weise erfolgen, dass der Bund allein zuständig würde für die Forschung, während die Kantone die gesamten Kosten und die Verantwortung für die Lehre an den kantonalen Universitäten und Fachhochschulen übernehmen würden. Der Bund würde weiterhin die beiden ETH führen und finanzieren sowie die Forschung an den Hochschulen und Fachhochschulen über den Nationalfonds und die KTI unterstützen, im Unterschied zu heute aber mit erheblichen Overhead-Beiträgen. Ein weiteres Entflechtungsmodell sieht eine substanziell massivere Unterstützung der Medizin durch den Bund vor, der im Gegenzug die Beiträge an die Fachhochschulen und die Grundbeiträge an die Universitäten einstellen würde.

2.5.3 Verstärkung der Kooperation

Das dritte Modell orientiert sich an den Leitgedanken der Festigung und Weiterentwicklung der bestehenden Stärken bei einer gleichzeitigen Behebung der Schwachstellen. Es sieht eine gezielt vertiefte und funktional klarer geregelte Zusammenarbeit von Bund und Kantonen bei der Steuerung des Gesamtsystems sowie transparente Finanzierungsgrundsätze vor. Zu diesem Zweck wird die Schaffung eines gemeinsamen Steuerungsorgans von Bund und Kantonen vorgeschlagen, das neu alle Hochschultypen umfassen soll und in eng gefassten Bereichen für alle Hochschulen bindende Entscheide fassen kann, wie z.B. bezüglich der Studienstruktur, der Anerkennung der Studienleistungen und Diplome und der Qualitätssicherung.

2.5.4 Beurteilung

Die Projektgruppe hat sich mit den Vor- und Nachteilen der verschiedenen Modelle intensiv auseinandergesetzt.

Was eine *Zentralisierung der Kompetenzen beim Bund* betrifft, so liegt diesem Ansatz die Annahme zugrunde, dass im Rahmen eines solchen Modells die Durchsetzung einer klaren Aufgabenteilung und die Bildung von Kompetenzzentren wesentlich einfacher wäre als bei den andern Modellen. Wer hier das zentrale Problem der schweizerischen Bildungspolitik im Tertiärbereich sieht, wird diesem Modell den Vorzug geben. Nicht zu übersehen ist indes, dass eine solche Konzentration aller Entscheide auf nationaler Ebene sich den seit jeher stark ausgeprägten regionalen Interessen nicht entziehen könnte. Fraglich ist auch, ob auf diese Weise zusätzliche öffentliche Mittel für Bildung und Forschung generiert werden können, da die dem Bund nachgeordneten Gemeinwesen das historisch gewachsene Interesse an ihren Hochschulen nach und nach verlieren würden. Zunehmen würden sicher die Verteilungskämpfe auf Bundesebene in einem für die Kohärenz unseres Landes wichtigen Bereich. Das Modell dürfte deshalb politisch nur mit grossen Schwierigkeiten durchzusetzen

sein, erhebliche Energien absorbieren und die schweizerische Hochschulpolitik vermehrt mit nicht bildungs- und forschungsspezifischen Ansprüchen konfrontieren.

Das Modell *Entflechtung* bewirkt eine klarere Zuständigkeit von Bund und Kantonen auf der Ebene der Finanzierung und der Organisation. Wäre der Bund jedoch nur für die Forschung zuständig, so käme dies faktisch einem Rückzug aus seiner Bildungsverantwortung gleich, was deshalb nicht unproblematisch ist, weil gerade in der Ausbildung neue Herausforderungen auf unser Land zukommen. Die einseitige Ausrichtung auf die Forschungsförderung mittels Overhead würde zudem den Geistes- und Sozialwissenschaften nicht gerecht und könnte zu einer Benachteiligung der Fachhochschulen führen, bei denen naturgemäss das Forschungsvolumen verglichen mit den kantonalen Universitäten und den ETH geringer ist. Eine Konzentration des Bundes lediglich auf die Unterstützung der Medizin bei den kantonalen Hochschulen würde sich zweifelsohne abträglich für die Universitäten ohne medizinische Fakultäten und ihren Kanton, aber auch für die Fachhochschulen auswirken, welche die Bundesunterstützung verlieren würden.

Das Modell *Verstärkte Kooperation* geht davon aus, dass gerade auch unter den veränderten geopolitischen Rahmenbedingungen Stärken, die auf historisch gewachsenen Strukturen beruhen, gezielt als Wettbewerbsvorteile zu nutzen sind. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass sich die Hochschulen über den Rahmen der einzelnen Institution hinaus zu einer verstärkten Kooperation und Schwerpunktbildung bereit finden. Aufgabe von Bund und Kantonen ist es, die dafür erforderlichen Rahmenbedingungen zu schaffen. Dazu zählen primär gleiche Studienstrukturen, gegenseitige Anerkennung der Studienleistungen und der Qualitätssicherung und eine transparente Finanzierung. Die Projektgruppe hat sich deshalb auf ein Modell verständigt, das eine verstärkte Kooperation von Bund und Kantonen vorsieht, um gewisse einheitliche Rahmenbedingungen sicherzustellen und gleichzeitig die Aufgabenteilung zu fördern. Der Erfolg dieses Modells hängt allerdings vom politischen Willen zu einer Kooperation von allen Beteiligten ab. Die Projektgruppe ist aber überzeugt, dass unter den gegebenen Bedingungen dieses Modell am ehesten in der Lage ist, rasch substantielle Erfolge zu erzielen. Für die Einzelheiten verweisen wir auf die nachfolgenden Ausführungen unter Ziffer 3.

3 Reformvorschlag *Verstärkte Kooperation* - Modell

Das Reformprojekt der verstärkten Kooperation, auf das sich die Projektgruppe verständigt hat und das hier in seinen Kernpunkten vorgestellt wird, verfolgt zur Steigerung der Qualität von Lehre und Forschung und zur Stärkung des Hochschulplatzes Schweiz drei Entwicklungsziele:

- Verstärkung der Zusammenarbeit von Bund und Kanton bei der *Steuerung des Hochschulsystems*,
- Optimierung der Mittelallokation und Förderung der Transparenz bei der Finanzierung der Hochschulen durch Einführung von *Standardkosten*,
- *Ausbau der Aufgabenteilung* unter den Hochschulen durch Stärkung ihrer Autonomie und derjenigen ihrer Träger im Interesse einer klaren Profilbildung sowie Festlegung von klar definierten Kriterien zur Bereinigung des Leistungsangebotes; gleichzeitig Verständigung über Eckwerte unter den Hochschulträgern auf gesamtschweizerisch ausgerichtete Zielvorgaben in besonders kostenintensiven Gebieten.

In diesem Kapitel wird zudem auf die Ergebnisse der Projektgruppe *Hochschulmedizin* verwiesen, die am 26. Februar 2004 gebildet wurde und demnächst ihren Schlussbericht vorlegen wird. Diese werden im Hinblick auf die Beratungen des Bundesrats im Oktober 2004 mit dem vorliegenden Projekt zu koordinieren sein.

3.1 Steuerung des Hochschulsystems

Das hier dargestellte Modell sieht eine gezielt vertiefte und funktional klarer gegliederte Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Hochschulen bei der Steuerung des Gesamtsystems vor. Dabei wird neu zwischen der Steuerung des Gesamtsystems und der Koordination unter den Hochschulen unterschieden. Damit wird eine Trennung zwischen politischer und akademischer Leitung durch eine Neuordnung der Kompetenzen bei den gesamtschweizerischen Leitungsgremien angestrebt. Dabei sollen folgende Leitideen gelten:

- Jede Hochschule soll grundsätzlich autonom sein. Sie muss in der Lage sein, im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrages klare Profile zu entwickeln.
- Autonome Hochschulen sollen Kooperations- und Koordinationsmöglichkeiten weitgehend selbst wahrnehmen, ihre Bemühungen sollen durch Anreizmechanismen gefördert werden.
- Autonomie ist nicht mit uneingeschränkter Handlungsfreiheit gleichzusetzen. Ihr Spielraum wird durch das Gesetz, den Leistungsauftrag bzw. durch vergleichbare Instrumente des Trägers sowie durch gesamtschweizerisch ausgerichtete Zielvorgaben begrenzt, die Bund und Kantone in Form von Eckwerten partnerschaftlich definieren. Eine landesweit abgestimmte strategische Planung zum Zweck der Konzentration der Kräfte ist heute in besonders kostenintensiven Gebieten sowie auch in der Hochtechnologie und der Spitzenforschung unerlässlich.

Konkret schlägt die Projektgruppe ein Modell zur Steuerung des schweizerischen Hochschulsystems vor, das die Komplexität des heutigen Systems vereinfacht und alle Hochschultypen umfasst. Die politische Systemsteuerung beschränkt sich dabei primär auf die Festlegung von finanziellen und rechtlichen Rahmenbedingungen, die es den autonomen Hochschulen erlauben, Aufgaben möglichst optimal in Eigenverantwortung wahrzunehmen. Die politische Systemsteuerung soll aber auch Strategieoptionen auf nationaler Ebene festlegen.

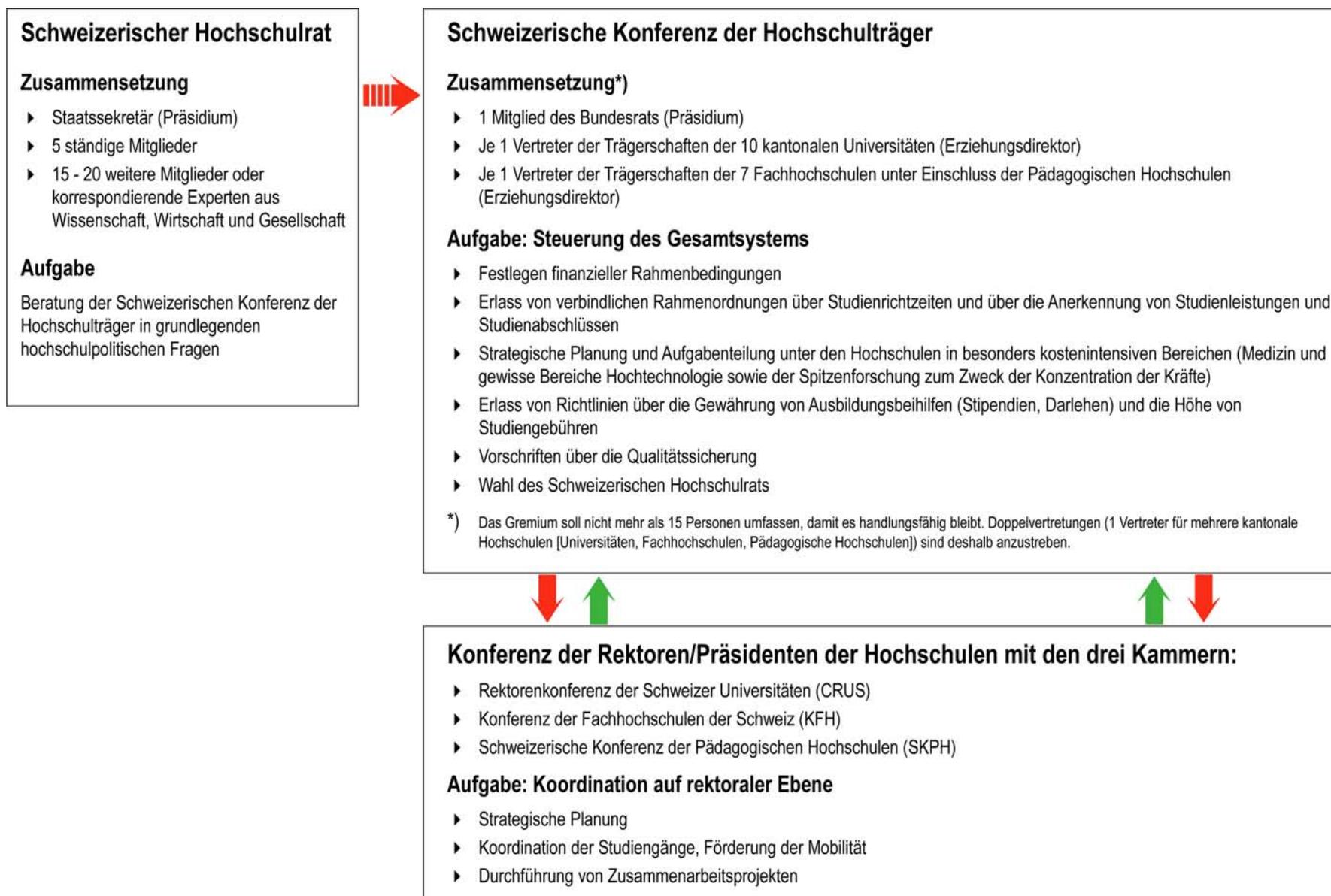
Die gesamtschweizerischen Leitungs- und Koordinationsaufgaben werden im Wesentlichen durch drei Organe wahrgenommen⁸: Es sind dies

- die schweizerische Konferenz der Hochschulträger;
- die Konferenz der Rektoren/Präsidenten der Hochschulen, wobei für die universitären Hochschulen, die Fachhochschulen und die Pädagogischen Hochschulen drei Kammern vorgesehen sind;
- der schweizerische Hochschulrat.

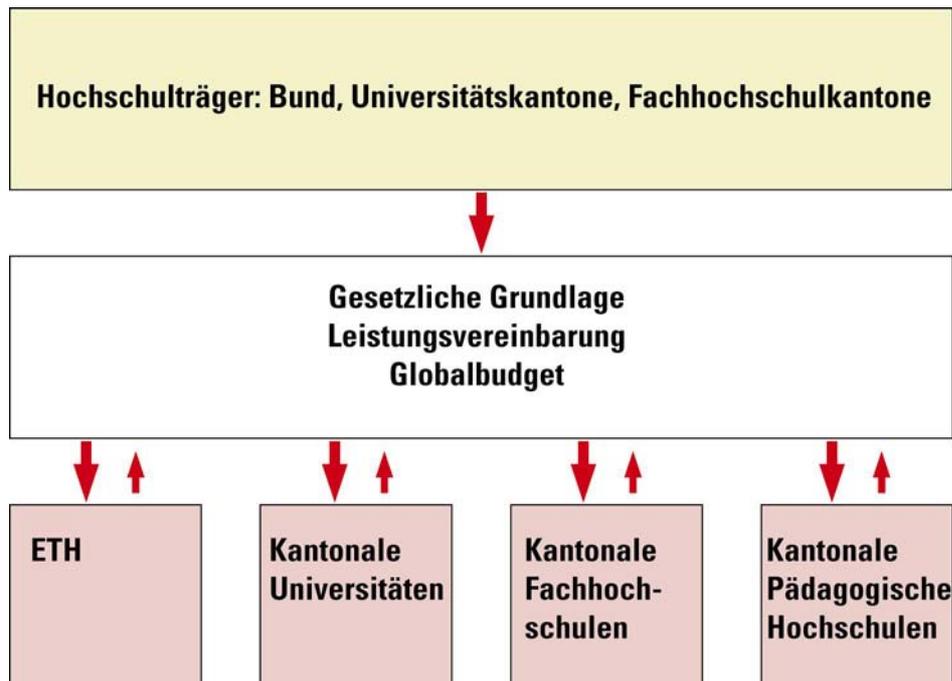
Die Zusammensetzung, die Funktionen und die Kompetenzen dieser Organe werden im Folgenden zunächst synoptisch visualisiert (vgl. *Darstellung 1* und *2*) und danach im Einzelnen für jedes Gremium erläutert.

⁸ Die Bezeichnungen der Organe werden im Sinne einer Anregung des Generalsekretariats der EDK entsprechend den definitiv festgelegten Kompetenzen der Organe zu überprüfen sein.

Darstellung 1: Steuerung des schweizerischen Hochschulsystems: Organe und ihre Zuständigkeiten



Darstellung 2: Die Hochschulträger und ihre Hochschulen



3.1.1 Zur Rolle der Schweizerischen Konferenz der Hochschulträger (politische Leitung, Steuerung des Gesamtsystems)

Allgemeines

Der Konferenz der Hochschulträger obliegt die partnerschaftlich von Bund und Kantonen vorzunehmende Steuerung des Gesamtsystems. Sie legt – wie bis anhin die SUK für den universitären Bereich – die für das Funktionieren des gesamten Hochschulsystems erforderlichen Rahmenbedingungen fest. Neu ist somit, dass die Konferenz auch den Fachhochschulbereich umfasst. Dies kommt einer bedeutenden organisatorischen Vereinfachung gleich. Zudem werden die Steuerungsinstrumente teilweise verstärkt, gleichzeitig aber auch klar auf den politischen und rechtlichen Bereich beschränkt. Die akademische Steuerung (sowie die Koordination der Institutionen auf rektoraler Ebene) soll durch die Hochschulen und ihre Koordinationsorgane wahrgenommen werden.

Die Aufgaben im Einzelnen

Festlegung finanzieller Rahmenbedingungen: Hier ist z.B. an eine Verständigung über Standardkosten für die einzelnen Studiengänge gedacht, an die verbindliche Festlegung von Mindestnormen für die Subventionierung von Studiengängen usw. Im Rahmen der heutigen Verfassung kann es sich nur um Empfehlungen, allenfalls Vereinbarungen, aber nicht um bindende Entscheide handeln.

Erlass von verbindlichen Rahmenordnungen über Studienrichtzeiten (bzw. Richtwerte für die Studienumfänge) und über die Anerkennung von Studienleistungen und Studie-

nabschliessen: Weiterführung der mit dem neuen Universitätsförderungsgesetz geschaffenen Kompetenznorm und Ausdehnung auf den Fachhochschulbereich.

Strategische Planung und Aufgabenteilung unter den Hochschulen in besonders kostenintensiven Bereichen: In Ziffer 3.3 werden die Prinzipien dargestellt, gemäss welchen in einem vorwiegend *Bottom-up* ausgerichteten Prozess und unter Berücksichtigung der grösstmöglichen Autonomie der Hochschulen eine Portfoliobereinigung herbeizuführen ist. Die Erfahrungen im Bereich der Spitzenmedizin zeigen jedoch, dass finanzielle Anreizmechanismen zu einer Portfoliobereinigung alleine nicht ausreichen. Die Projektgruppe ist deswegen zur Auffassung gelangt, dass in besonders kostenintensiven Bereichen (Medizin, gewissen Teilen der Spitzenforschung) eine politische Verständigung über eine nachhaltigere Aufgabenteilung unter den Hochschulträgern notwendig ist. Unbestritten ist, dass es sich dabei – im Rahmen der jetzigen Verfassung – nur um konsensuell zu erarbeitende Lösungen handeln kann. Dem Bund steht keine Kompetenz zu, eine Aufgabenteilung resp. Portfoliobereinigung im schweizerischen Hochschulwesen eigenständig zu dekretieren oder zu erzwingen. Problemlösungen in diesem Bereich können und sollen hingegen sehr wohl gemeinsam auf dem Koordinationsweg angegangen werden. Den so erreichten Koordinationsstand kann dann der Bund zur Grundlage für die Zuteilung der Bundessubventionen an die Hochschulen machen.⁹ In der Projektgruppe bestand Einigkeit über die Notwendigkeit eines solchen strategischen Plans, der auch als Grundlage für die Zuteilung der Mittel dienen soll.

Die Verständigung über die zu lösenden Koordinationsaufgaben erfolgt in Form einer mehrjährigen strategischen Planung. Diese hat jene Bereiche zu nennen, die innerhalb einer bestimmten Frist zu koordinieren sind, sowie die von einer Hochschule zur andern zu transferierenden Lehr- und Forschungsangebote. Sie hält auch die Modalitäten der Koordination fest.

Bereiche, die sich nicht in diese gemeinsam festgelegten Koordinationsziele einfügen lassen wollen, erhalten keine Bundesbeiträge und keine Beiträge der interkantonalen Konkordate. Die bisherigen, hauptsächlich vom Bund finanzierten *projektgebundenen Beiträge* werden nur noch zur Unterstützung dieser gemeinsam vereinbarten Koordinationsziele eingesetzt. Die strategische Planung wird, da sie gleichzeitig auch die Grundlage für die vierjährigen Beitragsperioden des Bundes ist, unter Federführung des Bundes und unter enger Mitwirkung der Kantone und der Hochschulen erarbeitet. Sie wäre erstmals im Hinblick auf die Beitragsperiode 2008–2011 fällig. Dabei ist darauf zu achten, dass es nicht zu gegenseitigen Blockierungen kommt (vgl. oben Ziffer 1.2).

Erlass von Richtlinien über die Gewährung von Stipendien, Darlehen und die Höhe von Studiengebühren: Aufgrund der gegenwärtigen Verfassung kann es sich entsprechend den Vorschlägen im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) nur um Empfehlungen handeln bzw. um Verständigungslösungen. Die NFA sieht allerdings vor, dass der Bund im Rahmen der Ausführungsgesetzgebung Mindeststandards für die Gewährung von Studienbeihilfen gewähren kann.

Vorschriften über Qualitätssicherung: Die Verpflichtung zu Massnahmen für die Qualitätssicherung und –entwicklung an den Hochschulen ergibt sich aus der Bologna-Deklaration. Qualitätssicherung ist grundsätzlich eine Angelegenheit der Hochschulen.

⁹ Kurzgutachten zu verfassungsrechtlichen Fragen von Prof. Bernhard Ehrenzeller (siehe Beilage 3).

Dabei ist durch die Hochschulträger sicherzustellen, dass gewisse Mindeststandards eingehalten werden.

Stimmengewichtung

In Anlehnung an Artikel 8 der heutigen Vereinbarung zwischen dem Bund und den Universitätskantonen über die Zusammenarbeit im universitären Hochschulbereich ist für Beschlüsse von weittragender Bedeutung eine Stimmengewichtung vorzusehen. Diese berücksichtigt die finanziellen Leistungen der Hochschulträger bzw. der Geldgeber.

3.1.2 Zur Rolle der Konferenz der Rektoren/Präsidenten der Hochschulen

Das Steuerungsmodell geht davon aus, dass die Rolle der Konferenz als Koordinationsorgan der Hochschulen zu verstärken ist. Für die Aufgaben verweisen wir auf *Darstellung I* (vgl. S. 21) sowie auf Beilage 4 des vorliegenden Berichts. Letztere hält im Einzelnen die Pflichten fest, die durch die Hochschulen gemeinsam zu erfüllen sind. Die komplementär organisierten Kammern tagen in der Regel getrennt, es sei denn, sie behandeln Fragen, die alle Hochschulen gemeinsam betreffen.

3.1.3 Zur Rolle der Leitungen der Rektorate und der Schulleitungen

Grundlage der Neuordnung bilden autonome Hochschulen, die im Hinblick auf eine stärkere Profilbildung im Bildungs- und Forschungsangebot handlungs- und strategiefähig sein müssen. Dies erfordert ausreichende Kompetenzen der Hochschulleitungen (Rektorat und Dekanate, Fachhochschulleitungen).

Die Kompetenzen der Rektoren und der Dekane an den Universitäten sowie auf den Leitungsebenen der Fachhochschulen sind heute sehr unterschiedlich geregelt. Es wird auch in Zukunft Sache der einzelnen Hochschulträger sein, dafür zu sorgen, dass

- alle Hochschulen unseres Landes von einem mit entsprechenden Kompetenzen ausgestatteten Präsidenten/einer Präsidentin oder Rektor/Rektorin mit einer minimalen Amtsdauer von 4–6 Jahren geleitet werden, und dass
- innerhalb der Hochschulen entscheidungsbefugte und sich auf partizipative Strukturen abstützende Führungseinheiten bestehen, wobei z.B. bei der Amtsdauer von Departementsvorstehern/ Departementsvorsteherinnen oder Dekanen/Dekaninnen auf Kontinuität zu achten ist.

3.1.4 Zur Rolle des Schweizerischen Hochschulrates (Beratungsorgan)

Es gibt Länder, die für die Beratung der politischen Entscheidungsträger ständige Organe geschaffen haben. Die Zusammensetzung und die Aufgaben eines solchen neuen Beratungsorgans für die Schweiz (Schweizerischer Hochschulrat) in teilweiser Ablösung und Zusammenfassung bisheriger Beratungsorgane wie des Schweizerischen Wissenschafts- und Technologierats und der Eidgenössischen Fachhochschulkommission sind umstritten.

Die Vertreter des Bundes weisen darauf hin, dass ein solches Beratungsorgan, in dem namentlich die Wirtschaft, die Wissenschaft und die Gesellschaft ihre Anliegen und ihre Meinungen geltend machen können, einem ausdrücklichen Wunsch des Parlamentes entspricht. Vereinzelt wurde sogar angeregt, der Wirtschaft direkt eine Vertretung in der

Konferenz der Hochschulträger zuzusprechen, was jedoch systemwidrig wäre und insbesondere auch von den Kantonen entschieden abgelehnt wird.

Eine wesentliche Aufgabe dieses neu zu schaffenden Gremiums bestünde in der kritischen Begleitung der hochschulpolitischen Entwicklung unseres Landes unter gesamtgesellschaftlichen Aspekten. Eine solche umfassende Aufgabe kann das Gremium aber nur wahrnehmen, wenn es entsprechend breit abgestützt ist. Es soll deshalb unter dem Vorsitz des Staatssekretärs aus 5 ständigen Mitgliedern sowie 15–20 weiteren Mitgliedern bzw. korrespondierenden Experten bestehen, die fallweise für die Bearbeitung spezifischer Fragen beigezogen werden können.

Mit der Leitung des Hochschulrates durch den Staatssekretär sowie durch die Vorgabe der zu behandelnden Fragen durch die Konferenz der Hochschulträger ist sichergestellt, dass die Arbeit des Beratungsorgans in den Entscheidungsprozess eingebunden ist. Damit kann ein fruchtbarer Dialog zwischen einem breiteren Kreis von interessierten Kräften und den für die Steuerung des Hochschulsystems Verantwortlichen hergestellt werden. Wenn es gelingt, erstklassige Beratende, die teilweise auch aus dem Ausland kommen müssten, für diese Aufgabe zu gewinnen, ergäben sich aus dieser Institution neue Impulse für die Entwicklung unseres Hochschulwesens. Sie würden vor allem auch verhindern, dass hochschulpolitische Fragen allzu sehr in einem geschlossenen Kreis von unmittelbar Interessierten behandelt werden.

Die Funktion des Hochschulrats wurde in der Projektgruppe wie erwähnt teilweise kontrovers diskutiert. Als Alternative zur Schaffung des Hochschulrats wurde auch vorgeschlagen, dass im Gesetz eine Konsultationspflicht für die Schweizerische Konferenz der Hochschulträger vorgesehen werden könnte, wenn zum Beispiel Entscheide von grundsätzlichem und allgemeinem Interesse zur Diskussion stehen (z.B. Einführung von Studiengebühren, Fragen der Zusammenarbeit mit der Wirtschaft usw.). Im Gesetz bzw. in den nachgeordneten Erlassen könnte der Kreis der zu konsultierenden Gruppen sogar ausdrücklich festgelegt werden.

3.1.5 Anpassung der Trägersetze

Das hier vorgelegte Steuerungsmodell wird in verschiedenen Fällen auch eine Anpassung der Gesetze der Träger zur Folge haben, namentlich bezüglich der Stärkung der Rolle der Rektorate und der Schulleitungen.

3.1.6 Mitwirkung der Hochschulangehörigen

Die Hochschulen haben sich traditionell als Gemeinschaft von Lehrenden und Lernenden verstanden. Es gehört insbesondere zum europäischen Verständnis der Hochschulen, dass die Studierenden nicht Kunden ihrer Institutionen sind, sondern Mitglieder der Hochschulen. So wie heute die einzelnen Hochschulen partizipative Strukturen vorsehen, die den Hochschulangehörigen (den Professoren, dem Mittelbau und den Studierenden) ihre Mitwirkung ermöglichen, ist es auch unerlässlich, dass die Studierenden auf gesamtschweizerischer Ebene ihre Anliegen zur Geltung bringen können. Die Konferenz der Rektoren und Präsidenten der Hochschulen hat deshalb auch sicherzustellen, dass die Meinungen der Studierenden zu allen sie betreffenden Fragen eingeholt werden. Entsprechende Konsultationsverfahren werden im Einzelnen zu entwickeln sein.

3.1.7 Zur Funktionsfähigkeit des Steuerungsmodells

Dieses Steuerungsmodell baut auf den Erfahrungen der SUK auf, wie sie mit der Revision im Jahre 2000 neu konzipiert wurde. Am Beispiel der kohärenten Umsetzung des Bologna-Modells im universitären Bereich hat sich gezeigt, dass mit dieser Führungsstruktur auch äusserst komplexe Reformvorhaben rasch und effizient beschlossen werden können. Die Erfahrung der bisherigen Arbeiten der SUK zeigen aber auch, dass finanzielle Anreize in Form von projektgebundenen Beiträgen nicht ausreichen, um nachhaltige Aufgabenteilungen zu bewirken. Hierzu bedarf es neuer Instrumente wie einer politischen Verständigung unter den Hochschulträgern im Rahmen einer strategischen Planung auf gesamtschweizerischer Ebene.

Kritisch zu hinterfragen ist aber insbesondere die Grösse der Führungsgremien und aus der Sicht des Bundes seine relativ schwache Vertretung auf der obersten Führungsebene sowie das Ungleichgewicht zwischen den finanziellen Leistungen des Bundes und seinen Einflussmöglichkeiten. Von den 15 Vertretern in der Konferenz der Hochschulträger ist lediglich *ein* Bundesvertreter vorgesehen. Eine Möglichkeit, den Bundeseinfluss zu verstärken, bestünde in der Einsetzung eines aus Bundes- und Kantonsvertretern paritätisch zusammengesetzten Ausschusses, dessen Kompetenzen allerdings noch im Einzelnen zu definieren wären.

3.2 Finanzierung der Hochschulen

Die Projektgruppe hat sich eingehend mit der künftigen Frage der Finanzierung der Hochschulen befasst und verschiedene Modelle geprüft. Sie hat sich einstimmig auf die nachfolgenden Prinzipien der Finanzierung, die für alle Hochschulen gelten sollen, geeinigt.

Wegleitend für dieses Modell ist das Prinzip der Standardkosten, das zu einer Vereinheitlichung der Bemessungskriterien für die finanziellen Leistungen der Träger an alle Hochschulen führen wird. Das Modell wird zu einer grösseren Transparenz der Finanzflüsse beitragen und eine Effizienzsteigerung bei der Mittelzuteilung ermöglichen. Im Forschungsbereich sollen dabei der Wettbewerb und Ausbildungsbereich die Kooperation gefördert werden. Unerlässlich ist zudem, dass der Bund sich weiterhin an den Ausbildungskosten der kantonalen Universitäten und der Fachhochschulen beteiligt.

Zentrale Punkte:

- Der Bund finanziert seine eigenen Hochschulen als Träger, an die kantonalen Hochschulen entrichtet er Beiträge. Die Kantone finanzieren ihre Hochschulen in ihrer Eigenschaft als Träger und als Mitglieder der Hochschulkonkordate (heute IUV und FHV).
- Bund und Kantone sind gemeinsam verantwortlich für die Qualität aller Hochschulen. Dies bedingt, dass sich der Bund stärker als bisher bezüglich der Finanzierung der kantonalen Hochschulen verpflichtet. Es ist deshalb anzustreben, dass auch die Beiträge an die kantonalen Universitäten als Abgeltungen, wie es bei den Fachhochschulen heute der Fall ist, entrichtet werden und nicht lediglich als unverbindliche Finanzhilfen. Sollte dies nicht möglich sein, müssten andere Formen gefunden werden, um den Bundesbeiträgen eine grössere Stabilität zuzusichern.

- Grundlage der Finanzierung der Ausbildungsausgaben der Hochschulen bilden Standardkosten pro Studierenden/Diplomierte, abgestuft entsprechend den verschiedenen Fachrichtungen. Die Festlegung der Standardkosten ist Sache der Trägerkonferenz. Sie werden zunächst ermittelt aufgrund der Ergebnisse der analytischen Kostenrechnung, in einem weiteren Schritt gehen sie von idealtypischen Studiengängen mit angemessenen Betreuungsverhältnissen aus. Um dem Aspekt der Qualität Rechnung zu tragen, werden Output-Indikatoren stärker gewichtet als Input-Indikatoren.
- Die so ermittelten Standardkosten pro Studierenden/Diplomierte bilden die Grundlage für die Berechnung der Bundesbeiträge und der Beiträge, welche die Herkunftskantone via IUV und FHV für ihre Studierenden entrichten. Die Träger verpflichten sich, gegenseitig das Finanzierungsprinzip „Standardkosten“ zu respektieren. Sie steuern allerdings für ihre eigenen Hochschulen einen ergänzenden Globalbeitrag hinzu, entsprechend ihren Möglichkeiten und spezifischen Bedürfnissen/Zielen. Dieser ergänzende Globalbeitrag stützt sich auf ein Mandat, das sich auf das Profil der jeweiligen Hochschule bezieht. Eine Differenzierung der Standardkosten entsprechend dem Bachelor- und Masterniveau ist anzustreben. Mangels verfügbarer Daten ist dies aber im Augenblick nicht möglich.
- Das Prinzip der durchschnittlichen Standardkosten muss mit einem angemessenen System der Qualitätssicherung einhergehen.
- Das System für die Ermittlung der Studierendenzahlen muss die Kooperation berücksichtigen, d.h. so ausgestattet sein, dass bei von mehreren Hochschulen gemeinsam geführten Studiengängen die jeweiligen Anteile angerechnet werden.
- Angesichts der Umstellung auf das ECTS-System muss erwogen werden, die Finanzierung nach Modulen oder ECTS-Einheiten zu gestalten.

Die Verpflichtungen des Bundes

- Der Bund beteiligt sich an den Bildungsaufgaben der Fachhochschulen und der kantonalen Universitäten mit der Ausrichtung von Grundbeiträgen, die zwischen 20 und 25% der Standardkosten betragen sollen (pro Studierenden/Diplomierte). Er übernimmt zudem einen grossen Teil der Kosten der ausländischen Studierenden. Wichtig ist indes, dass sich die Kantone ebenfalls an der Übernahme dieser Kosten beteiligen. Die Beiträge sollen zukünftig direkt an die Universitäten und Fachhochschulen ausgerichtet werden, und zwar für das laufende Jahr. Der Vorteil von letztgenannter Regelung wird von den kantonalen Vertretern in Abrede gestellt. Sie entspricht jedoch einem Wunsch der eidgenössischen Räte.
- Zur Förderung der Zusammenarbeit unter den Hochschulen ist zu prüfen, ob die Hochschulen bei der Durchführung gemeinsamer, qualitätsfördernder Master-Studiengänge Zuschläge erhalten sollten.
- Der Bund finanziert die Forschung über seine beiden Forschungsförderungsagenturen (SNF + KTI).
- Der Bund leistet weiterhin Investitionsbeiträge.
- Der Bund entrichtet auf den gewährten Beiträgen des Nationalfonds und der KTI einen Overhead von 20% und fördert damit den Wettbewerb unter den Forschungseinrichtungen.

- Zur Förderung besonderer Anliegen richtet der Bund gezielte Beiträge aus, die allen Hochschulen (inkl. ETH) zugute kommen sollen. Über ihre Höhe wird gestützt auf die strategische Planung im Rahmen der BFT-Botschaft beschlossen.
- Auch bezüglich der ETH wendet der Bund das Prinzip der Standardkosten an, ergänzt durch weitere Beiträge.

Kantonsvertreter der Arbeitsgruppe haben festgehalten, dass ein endgültiger Entscheid über das Modell erst möglich sein wird, wenn die genauen Auswirkungen desselben auf die einzelnen Kantone (Hochschul- wie auch Nichthochschulkantone) ausgewiesen sind.

3.3 Portfoliobereinigung

3.3.1 Ausgangslage und Zielsetzung

Bereits die Botschaft des Bundesrates zum ersten Hochschulförderungsgesetz des Bundes aus dem Jahre 1967 weist in eindringlichen Worten auf die Notwendigkeit einer engen Zusammenarbeit unter den Hochschulen hin: „Da der Kleinstaat nicht auf allen Gebieten an der Spitze sein kann, muss unsere Aufmerksamkeit sich darauf richten, durch massvollen und zielgerichteten Einsatz der vorhandenen Mittel ein Optimum an wissenschaftlichen Ergebnissen herbeizuführen. Aus der Sorge um den Stand unserer Forschung und um unser wissenschaftliches Ansehen ist der Ruf nach Koordination und Kooperation entstanden. Er beruht auf der Einsicht, dass die Pflege verschiedener aufwendiger Fachgebiete über das Leistungsvermögen der einzelnen Hochschule hinausgeht und dass manche Aufgaben inneruniversitärer, wenn nicht gesamtschweizerischer Lösungen bedürfen. Im Grund geht es darum, dass zwei oder mehrere Hochschulen bzw. deren Träger sowie allenfalls auch andere Forschungsträger bestrebt sind, ihre wissenschaftlichen Vorhaben durch Festlegung von Zuständigkeiten und Prioritäten (sogenannte Schwerpunktbildung) aufeinander abzustimmen und Lehre und Forschung danach zu organisieren.“

Förderung der Qualität und optimaler Einsatz der Mittel

Das Ziel einer Portfoliobereinigung ist – neben einem optimalen Einsatz der öffentlichen Mittel – die Förderung der Qualität von Ausbildung und Forschung. Diese muss durch Massnahmen auf der Stufe der einzelnen Hochschulen, ihrer Träger und auf gesamtschweizerischer Ebene ein – wie die bereits oben zitierte Botschaft des Bundesrates von 1967 festhielt – „fruchtbares und hervorragende Leistungen begünstigendes Zusammenwirken der Hochschulen unseres Landes herbeiführen.“

Laufende Anstrengungen

Ohne Zweifel sind gerade in jüngster Vergangenheit wichtige Schritte in diesem Bereich unternommen worden. Erinnert sei an die Neuordnung der Forschungslandschaft im Rahmen des Projektes „Arc lémanique“, das nicht nur zu einer Konzentration der Naturwissenschaften auf dem Platz Lausanne an der Eidg. Technischen Hochschule führte, sondern die Zuständigkeiten zwischen den drei universitären Hochschulen EPFL, Universität Lausanne und Universität Genf umfassend neu ausrichten will. Ferner sei an das Projekt „Vetsuisse“ erinnert, das die Vereinigung zweier Fakultäten im

veterinär-medizinischen Bereich bezweckt. Auch im Bereiche der Fachhochschulen sind zahlreiche Konzentrationsprozesse eingeleitet. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf Ziffer 3.3.4, wo die entsprechenden Bemühungen im Rahmen des Masterplans 2004–2007 im Einzelnen dargestellt werden.

Notwendigkeit einer gezielten, umfassenden Prozesssteuerung

Angesichts der prekären Situation der öffentlichen Hände und der Globalisierung des Bildungs- und Forschungsbereiches, innerhalb dessen nur jene Hochschulen Erfolg haben können, die über ein klares Profil im Bildungs- und Forschungsbereich verfügen und klare Strategien für deren Realisierung besitzen, kommt einer umfassenden Portfoliobereinigung im gesamtschweizerischen Rahmen eine neue Dringlichkeit zu. Die Projektgruppe erachtet es allerdings nicht als ihre Aufgabe, konkrete materielle Vorschläge auszuarbeiten. Sie setzte sich vielmehr das Ziel, Kriterien, Eckwerte und Mechanismen vorzuschlagen, so dass die Portfoliobereinigung als transparenter und gestaltbarer Prozess neu ausgerichtet, zielgerichtet gesteuert und kontrolliert werden kann.

Die Projektgruppe hat bei dieser Aufgabe eng mit der Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten (CRUS) und der Konferenz der Fachhochschulen der Schweiz (KFH) zusammengearbeitet. Mit Schreiben vom 7. April 2004 (KFH) und 8. April 2004 (CRUS) übermittelten die Konferenzen ihre entsprechenden Überlegungen, die sie auch mit der Schweizerischen Konferenz der Pädagogischen Hochschulen (SKPH) abgesprochen hatten. Die nachstehenden Überlegungen beruhen teilweise auf den Vorschlägen dieser Konferenzen, teilweise gehen sie auch weiter.

3.3.2 Die Rolle der Hochschulen

Die Portfoliobereinigung ist entsprechend den in Ziffer 3.1 dargelegten Leitideen zunächst eine Aufgabe der einzelnen Hochschulen und ihrer gesamtschweizerischen Organisationen.

Die Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten (CRUS), die Konferenz der Fachhochschulen (KFH) und die Schweizerische Konferenz der Pädagogischen Hochschulen (SKPH) haben sich dabei erstmals auf ein gesamtschweizerisch und auf alle Hochschultypen anwendbares Schema geeinigt (vgl. Beilagen 4 und 5). Als wesentliche Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Portfoliobereinigung nennt die CRUS die Autonomie der Universitäten als strukturellen Rahmen sowie die Umsetzung der Bologna-Erklärung als Taktgeberin des ganzen Erneuerungsprozesses.

3.3.3 Angebotsbereinigung innerhalb des Universitätsbereichs

Die CRUS hat sich in einem ersten Schritt zur Sicherung der Qualität und zur Effizienzsteigerung für die einzelnen Studienbereiche darauf verständigt, für Bachelor- und Masterstudiengänge jeweils Mindest- und Höchstgrenzen bezüglich der Studierendenzahlen und der Grösse des Lehrkörpers festzulegen (vgl. Beilage 5). Diese Schwellenwerte haben allerdings erst indikativen Charakter und werden im Rahmen der Vernehmlassung bei den Universitäten sowie anhand von Modellrechnungen bis September dieses Jahres überprüft.

Die von der CRUS vorgeschlagene Festlegung von Mindest- und Höchstgrenzen bezüglich der Studierendenzahlen und der Grösse des Lehrkörpers ist grundsätzlich zu be-

grüssen, wobei die Indikatoren im Einzelnen noch zu überprüfen sind. Sie ist dazu geeignet, das Lehrangebot besser zu strukturieren und gesamtschweizerisch Transparenz zu verschaffen. Eine solche Festlegung trägt darüber hinaus insofern zur Schwerpunktbildung bei, als sie deutlich macht, in welchen Bereichen namentlich auf der Stufe Masterausbildung eine Zusammenarbeit unter den Hochschulen unerlässlich ist, wenn bestimmte Qualitätsstandards erreicht werden sollen. Sie ermöglicht dergestalt auch den Ausbau heutiger Stärken und die Erschliessung neuer Potenziale. Ihr Ziel bleibt die Sicherstellung einer hochstehenden akademischen Kultur durch eine Konzentration der Kräfte sowie die Sicherung einer kritischen Masse durch eine Kooperation der Universitäten.

Notwendigkeit einer gesamtschweizerischen Vision

Die Festlegung von Schwellenwerten ist nur ein erster Schritt auf dem Wege einer Portfoliobereinigung. Es wird Sache der CRUS sein, als nächstes auch inhaltliche Vorschläge zu entwickeln, wie unter den verschiedenen universitären Hochschulen ein Gesamtkonzept für die Aufgabenteilung aussehen könnte, das auf die verschiedenen Stärken und Schwächen der einzelnen Hochschulen Rücksicht nimmt. Wichtig dabei ist, dass, wie bereits früher erwähnt, gerade die universitären Hochschulen zur Sicherung der Interdisziplinarität, die eine wichtige Quelle der Innovation ist, eine gewisse Breite des Angebotes aufweisen. Es macht deshalb auch wenig Sinn, die kleinen Fächer auf einen einzigen Standort zu konzentrieren, zumal auch der Spareffekt eher bescheiden ausfallen dürfte. Ihre Stellung ist aber insofern neu zu definieren, als aufzuzeigen ist, welche Rolle ihnen im Rahmen der Profilbildung einer einzelnen Universität, aber auch des gesamten Hochschulsystems der Schweiz zukommt. Damit kann längerfristig auch ein wesentlicher Beitrag zu ihrem Überleben geleistet werden.

Grundvoraussetzung ist zudem ein effizientes Prozesscontrolling bzw. ein Monitoring. Die CRUS will diese Aufgabe für den universitären Bereich übernehmen. Wie die einzelnen Träger und die Konferenz der Hochschulträger die CRUS in dieser Aufgabe unterstützen können wird in Ziffer 3.3.6 und 3.3.7 ausgeführt.

3.3.4 Angebotsbereinigung innerhalb des Fachhochschulbereichs

Der Masterplan Fachhochschulen 2004–2007, den EDK und BBT/EVD gemeinsam verabschiedet und im April 2004 der Öffentlichkeit vorgestellt haben, hat in der Frage der Portfoliobereinigung unter den Fachhochschulen ebenfalls bereits wichtige Weichenstellungen vorgenommen.

Bund und Kantone einigen sich darin auf gemeinsame Kriterien für die Finanzierung des Fachhochschulsystems in der Beitragsperiode 2004–2007 und setzen sie in ihrem jeweiligen Kompetenzbereich um. Kernstück der Massnahmen ist die Einführung von durchschnittlichen Standardkosten, welche künftig als Basis für die Finanzierung und Subventionierung der Diplomstudiengänge dienen. Bei der Berechnung der Standardkosten geht man von Mindestgrössen von Studiengängen aus. Für die langfristige Steuerung der Angebotsentwicklung und des Infrastrukturausbaus definiert der Masterplan Konzentrationsziele und operationalisiert sie. Im Normalfall sind folgende Grössenverhältnisse pro Studiengang und Ausbildungsort anzustreben:

- Diplomstudiengänge/Bachelorstufe: durchschnittlich 60 Studierende pro Jahrgang und pro Ausbildungsort (Basis für die Berechnung der Standardkosten; es

werden nur solche Studiengänge einbezogen, die mindestens die genannten Mindestgrössen erreichen). Für einzelne Fachbereiche und für gesamtschweizerische Spezialangebote ist von geringeren Zielgrössen auszugehen.

- Masterstufe: Mindestens 30 Studierende pro Jahrgang je Studienangebot und Ausbildungsort als zwingende Voraussetzung.

Auf die genannten Kriterien werden die Subventionspauschale des Bundes, die Fachhochschulvereinbarungsbeiträge, die Master-Angebote und die Infrastrukturentwicklung ausgerichtet.

In diesem Kontext ist auch zu erwähnen, dass der Bundesrat die Eidgenössische Fachhochschulkommission im Zusammenhang mit der Genehmigung der Fachhochschulen Ende 2003 beauftragt hat, in drei grossen Fachbereichen (Architektur, Bau- und Planungswesen; Chemie und Life Sciences; Design) Koordinationsmöglichkeiten im Hinblick auf die Schaffung überregionaler Schwerpunkte zu prüfen, was Vorschläge zu einer Portfoliobereinigung mit einschliessen dürfte.

3.3.5 Angebotsbereinigung zwischen den verschiedenen Hochschultypen

Für die Aufgabenteilung unter universitären Hochschulen und Fachhochschulen ist grundsätzlich von einem Drei-Kreise-Modell auszugehen:

Kreis 1: Gleiches Angebot auf Stufe Universitäten und Fachhochschulen

Aufgrund des unterschiedlichen Zuganges zu den Studien und der unterschiedlichen Zielsetzungen der Abschlüsse ist es zweckmässig, dass im gleichen Fachbereich sowohl Studienangebote auf der Ebene der Fachhochschulen wie der universitären Schulen bestehen. Dies schliesst aber nicht aus, dass vor Ort die Angebote im Einzelfall zu analysieren sind im Hinblick darauf, ob in besonderen Fällen nicht doch eine Zusammenlegung bzw. eine Aufgabe eines Studienganges an einer Studienstätte angezeigt ist.

Kreis 2: Zusammenarbeit zwischen Fachhochschulen und Universitäten

Es ist unbestritten, dass in zahlreichen Bereichen, eine engere Kooperation in der Lehre über die Grenzen der Hochschultypen hinweg zu intensivieren ist (z.B. gemeinsame Module mit Kursen von Dozierenden aus unterschiedlichen Hochschulen, gemeinsame Studienprogramme etc.). Vordringlich ist die Definition einer klaren Politik bezüglich einer engeren Kooperation auf dem Gebiet der Masterstudien. Die diesbezüglichen Vorstellungen (Kreis 2) von KFH und CRUS bleiben unverbindlich. Dringend wäre hier die Definition von klaren Richtlinien, die vorsehen, dass Masterstudiengänge von Fachhochschulen und universitären Hochschulen koordiniert und wenn möglich gemeinsam bzw. komplementär angeboten werden. Das revidierte Fachhochschulgesetz und der Masterplan Fachhochschulen geben einen konkreten Rahmen für die Schaffung von Master-Studiengängen an den Fachhochschulen bis zum Jahr 2007; dieser Rahmen soll ab 2008 durch gemeinsame Regeln für Masterstudiengänge ergänzt werden.

Kreis 3: Aufgabentransfer zwischen den einzelnen Hochschultypen

Die Neustrukturierung der schweizerischen Hochschullandschaft und nicht zuletzt auch die konsequente Umsetzung des Bologna-Prozesses werden zeigen, ob es längerfristig nicht sinnvoll sein könnte, die Bildungsaufgaben unter den Fachhochschulen und den universitären Hochschulen neu zu verteilen. Junge Menschen suchen heute vor allem eine gute Ausbildung, die ihnen entsprechende Berufsperspektiven eröffnet. Oft zeigt sich erst während des Studiums, wer weitergehende akademische Interessen entwickelt, die zu einer erfolgreichen Karriere in forschungsbestimmten Bereichen führt. Es fragt sich, ob vor diesem Hintergrund nicht Massnahmen zu ergreifen wären, die bewirken, dass mehr junge Menschen den Weg über die Fachhochschulen wählen, namentlich auf der Bachelorstufe, und das Studium an den universitären Hochschulen jenen vorbehalten bleibt, die eine ausgesprochen forschungsbestimmte Laufbahn anstreben. Ob und wie eine Entwicklung in diesem Sinne zu fördern ist, bedarf allerdings noch eingehender Abklärungen.

In der Zwischenzeit ist aber zu prüfen, inwiefern es bereits unter den heute bestehenden Bedingungen sinnvoll wäre, gewisse Teilbereiche von einem Hochschultypus auf den andern zu übertragen. Erste Diskussionen wurden denn auch bereits geführt (Transfer von ausgesprochen praxisbezogenen Fächern wie bspw. Forst- und Agraringenieurwissenschaften von den ETH an die Fachhochschulen). Aus Gründen der Vorbildung, der fachlichen Kompetenzen im Lehrkörper, der Gehaltsstrukturen und der Finanzströme ist es jedoch ausgesprochen schwierig, eine solche Aufgabenverschiebung vorzunehmen.

Weniger Probleme ergeben sich, wenn der Bund wie z.B. im Rahmen des Projektes „Arc Lémanique“ Teile einer kantonalen Universität übernimmt. Gerade dieses Beispiel zeigt aber auch, wie sinnvoll eine Konzentration des Lehrangebotes von zwei universitären Hochschulen am selben Hochschulstandort ist. Es stellt sich zudem die Frage, wie weit auch zwischen der Universität Zürich und der ETH Zürich in gewissen naturwissenschaftlichen Bereichen solche Bereinigungen in der nächsten Zeit anzustreben sind.

Vordringlich ist die Erstellung eines Inventars möglicher Transfergebiete. Dies muss spätestens im Rahmen der Ausarbeitung der strategischen Planung 2008–2011 geschehen, damit die für solche Fälle erforderlichen finanziellen und institutionellen Massnahmen rechtzeitig getroffen werden können.

3.3.6 Die Aufgaben der Hochschulträger

Wie in Ziffer 3.3.2 ausgeführt, müssen autonome Hochschulen Kooperations- und Koordinationsmöglichkeiten zunächst weitgehend selbst wahrnehmen. Ihre Autonomie ist indes nicht absolut und wird namentlich durch die Leistungsaufträge bzw. vergleichbare Instrumente begrenzt. Somit sind auch die Hochschulträger gefordert. Die Verpflichtung der Hochschulen zur Koordination und Kooperation ist durch die Hochschulträger vor allem durch die Definition von klaren Rahmenbedingungen zu unterstützen. Voraussetzung für Profilbildungen sind strategie- und handlungsfähige Trägerinstanzen und Hochschulleitungen. Die Träger, die ihre Hochschulen nach allgemein vereinbarten, transparenten Grundsätzen finanzieren, sprechen dabei gegebenenfalls zusätzliche finanzielle Mittel für die Profilbildung und die Portfoliogestaltung ihrer Hochschulen in einem besonderen Leistungsauftrag. Darüber hinaus haben sie mit andern Trägern im Rahmen von gemeinsamen Organen zu kooperieren.

Zielkonflikte sind dabei unumgänglich: In einem Konzept, das stark auf die Autonomie der Hochschulen und ihrer Träger ausgerichtet ist, gleichzeitig aber auch sicherstellen will, dass es zu einer effizienten Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Gebieten und zu einer Konzentration der Kräfte in den Bereichen der Hochtechnologie und der Spitzenforschung kommt, ist dies unvermeidlich. Es wird deshalb Sache der Konferenz der Hochschulträger sein, hier Lösungen zu finden, die beiden Ansprüchen gerecht werden (vgl. oben Ziffer 1.2).

3.3.7 Die Rolle der Trägerkonferenz und des Bundes

Zu den wichtigsten Aufgaben der neu zu schaffenden Konferenz der Hochschulträger gehört die Erzielung einer politischen Verständigung über eine Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf Ziffer 3.1.1. Die konsensuell zu erarbeitenden Vorschläge bezüglich Aufgabenteilung und Standardkosten bilden auch die Grundlage für die zukünftige Zuteilung der Bundessubventionen. Die Systemsteuerung erfolgt somit vor allem durch die Vorgabe von Rahmenbedingungen und durch entsprechende Anreize. Grundvoraussetzung dafür ist, dass alle Träger das Prinzip der Standardkosten respektieren und dass sich die hochschulinterne Mittelzuteilung ebenfalls an den Standardkosten orientiert, sofern nicht im Rahmen einer klaren Portfoliostrategie andere Akzente gesetzt werden. Nur so lassen sich für alle Fakultäten einigermassen vertretbare Betreuungsverhältnisse sicherstellen.

Dringlichkeit der Angebotsbereinigung

Die in dieser Ziffer aufgezeigten Möglichkeiten zur Angebotsbereinigung sind auch unabhängig von der angestrebten Gesetzesrevision rasch voranzutreiben, so dass noch vor Inkrafttreten des neuen Gesetzes (2008) erste Resultate vorgewiesen werden können.

3.4 Gesamtbeurteilung

Kurz zusammengefasst, bringt das Modell der verstärkten Kooperation folgende markante Fortschritte:

- Es reduziert die Vielzahl der heute bestehenden institutionellen Gremien auf drei Instanzen mit klar zugewiesenen Kompetenzen. Die gesamtschweizerisch auszurichtende Steuerungsfähigkeit des Systems und seine Effizienz werden dadurch markant verbessert.
- Die Einführung der Standardkosten pro Studierenden schafft die erforderliche Transparenz für die konsequente Zuteilung der Mittel im Wettbewerb. Zusätzlich wettbewerbsverstärkend wird sich die vorgesehene Entrichtung eines *Overhead* auswirken.
- Die Portfoliobereinigung erfolgt als gesamtschweizerisch anwendbarer und an allen Hochschulen nach klaren Kriterien durchzuführender Prozess, der zielgerichtet steuerbar und kontrollierbar ist.
- Autonomie der Hochschulen und nationale Schwerpunktbildung in kostenintensiven Bereichen der Forschung sind als zentrale Leitlinien der zukünftigen Hochschulpolitik von allen Beteiligten anerkannt.

- Bund, Kantone und Hochschulen verpflichten sich zur Durchführung einer strategischen Planung auf gesamtschweizerischer Ebene in präzise umschriebenen Bereichen und zur Entwicklung neuer Instrumente der partnerschaftlichen Kooperation.
- Das Modell lässt genügend Spielraum, um das schweizerische Hochschulsystem antizipativ auf spätere, zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abschätzbare Entwicklungen ausrichten zu können. Es ist flexibel und ausbaufähig.

3.5 Hochschulmedizin

Im Fall der Medizin handelt es sich um einen Bereich, der nicht nur für Bildung und Forschung, sondern auch für das Gesundheitswesen von Bedeutung ist. In der Hochschulmedizin sind Lehre, Forschung und Pflege eng miteinander verknüpft. Reformen in diesem Bereich müssen nicht nur in den Umbau der Hochschullandschaft 2008 eingebettet sein, sondern sie müssen auch mit der Reform des Gesundheitswesens Hand in Hand gehen. Im Übrigen nimmt der Bund hier mit dem Gesetz über die Medizinalberufe und dem KVG eigene Kompetenzen wahr. Die Projektgruppe „Hochschullandschaft 2008“ hat sich nicht ausführlicher mit den Fragestellungen der Hochschulmedizin auseinandergesetzt. Hierzu hat eine vom Vorsteher des EDI eingesetzte und vom Staatssekretär für Wissenschaft und Forschung präsierte Projektgruppe „Hochschulmedizin“ ein detailliertes Papier mit Vorschlägen ausgearbeitet, das in einer überarbeiteten Fassung bis Mitte November und in der Schlussversion bis Anfang 2005 vorliegen wird. Soweit Widersprüche insbesondere bez. Leitungsstruktur und Finanzierung zwischen jenem Bericht und dem vorliegenden bestehen, ist gemäss Ansicht der Projektgruppe der vorliegende Bericht massgebend.

4 Verfassungsmässigkeit und weiteres Vorgehen

4.1 Rahmenbedingungen und Handlungsspielräume

Wie in Ziffer 3.1 im Einzelnen dargestellt wird, soll die Steuerung des Gesamtsystems durch die Schweizerische Konferenz der Hochschulträger im Wesentlichen über folgende vier Steuerungselemente erfolgen:

- Erlass von verbindlichen Rahmenordnungen über Studienrichtzeiten und über die Anerkennung von Studienleistungen und Studienabschlüssen,
- Vorschriften über Qualitätssicherung,
- Festlegen von finanziellen Rahmenbedingungen (Standardkosten),
- Strategische Planung und Aufgabenteilung unter den Hochschulen in besonders kostenintensiven Bereichen.

Die rechtliche Grundlage für die beiden ersten Massnahmen bilden im Universitätsbereich heute die Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen Bund und Kantonen, die gestützt auf das Konkordat unter den Universitätskantonen vom 9. Dezember 1999 und das Universitätsförderungsgesetz vom 8. Oktober 1999 erlassen wurde. Da diese beiden Kompetenzen in Zukunft auch für den Fachhochschulbereich gelten sollen, müsste das Konkordat auf alle Kantone ausgedehnt werden. Die Kantone sind grundsätzlich dazu bereit.

Der von der Nationalrätlichen Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK) erarbeitete Entwurf für eine neue Bildungsverfassung, zu dem bis zum 15. Oktober 2004 eine Vernehmlassung stattfindet, würde auch eine verfassungsrechtliche Grundlage für diese ersten beiden Punkte bringen, so dass sich diese beiden Kompetenzen, sollte der Vorschlag der Kommission Rechtskraft erlangen, in Zukunft auf eine klare Verfassungsbestimmung des Bundes abstützen könnten.

Bei den beiden andern zentralen Kompetenzen (Festlegen von finanziellen Rahmenbedingungen [Standardkosten], Aufgabenteilung unter den Hochschulen in besonders kostenintensiven Bereichen und gesamtschweizerische strategische Planung) wären auch weiterhin Konsenslösungen zwischen Bund und Kantonen erforderlich. Die neue Bildungsverfassung würde hier wohl kaum eine genügende Basis für entsprechend verbindliche Beschlüsse abgeben. Man kann sich deshalb die Frage stellen, ob der im Entwurf des nationalrätlichen Vorschlags enthaltene Artikel 63a betreffend die Hochschulen nicht hier noch dahin gehend ergänzt werden könnte, dass der Bund in Zusammenarbeit mit den Kantonen in besonders kostenintensiven Bereichen sowie auch in der Hochtechnologie und der Spitzenforschung eine verbindliche Aufgabenteilung sowie zudem Grundsätze für die Finanzierung der Hochschulen festlegen kann, womit auch für diese beiden zentralen Kompetenzen eine klare verfassungsmässige Grundlage geschaffen würde. Die konkrete Ausformulierung wäre zusammen mit den Kantonen gegebenenfalls im Einzelnen noch zu diskutieren. Eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage für die wichtigsten gesamtschweizerischen Steuerungselemente gäbe dem Reformvorhaben zweifellos vermehrte Kohärenz und eine noch grössere Tragfähigkeit.

Auf jeden Fall empfiehlt es sich, die beiden Projekte *Neufassung des Hochschulgesetzes* und *Revision der Bildungsverfassung* aufeinander abzustimmen.

4.2 Projektablauf - Zeitplan

Nach Verabschiedung dieses Berichtes an der Sitzung der Projektgruppe vom 30. August 2004 ist es Sache des Politischen Steuerungs Ausschusses (Vorsteher EDI und EVD/Delegation des Vorstandes der EDK), an seiner Sitzung vom 27. September 2004 über das weitere Vorgehen Beschluss zu fassen. Gestützt auf diese Diskussionen wird dann auch das Aussprachepapier für den Bundesrat, das im November 2004 behandelt werden soll, erarbeitet werden können. Es soll einerseits die Leitlinien für eine Gesetzesrevision enthalten sowie die Koordination mit dem Projekt Bildungsverfassung sicherstellen.

Inhaltsverzeichnis

1	Mission und Aufgaben der Hochschulen (mission statements)	9
1.1	Bildung, Forschung und gesamtgesellschaftliche Verantwortung	9
1.1.1	Zum Selbstverständnis der Universitäten	9
1.1.2	Das spezifische Profil der Fachhochschulen	10
1.1.3	Zur Aufgabe der Pädagogischen Hochschulen	11
1.1.4	Einheit und Differenzierung des Tertiärbereiches	12
1.2	Autonomie als Grundpfeiler des Erfolges	12
2	Probleme – Fragestellungen – Lösungsansätze	15
2.1	Künftige Herausforderungen an das Hochschul- und Forschungssystem der Schweiz	15
2.2	Reformfähiges schweizerisches Hochschulwesen	15
2.3	Drei Schwachpunkte der schweizerischen Bildungs- und Forschungspolitik	16
2.4	Reformschwerpunkte der neuen Hochschulgesetzgebung des Bundes	16
2.5	Lösungsvorschläge: Ansätze und Beurteilung	16
2.5.1	Zentrale Steuerung und Finanzierung	17
2.5.2	Entflechtung	17
2.5.3	Verstärkung der Kooperation	17
2.5.4	Beurteilung	17
3	Reformvorschlag <i>Verstärkte Kooperation</i> - Modell	19
3.1	Steuerung des Hochschulsystems	19
3.1.1	Zur Rolle der Schweizerischen Konferenz der Hochschulträger (politische Leitung, Steuerung des Gesamtsystems)	22
3.1.2	Zur Rolle der Konferenz der Rektoren/Präsidenten der Hochschulen	24
3.1.3	Zur Rolle der Leitungen der Rektorate und der Schulleitungen	24
3.1.4	Zur Rolle des Schweizerischen Hochschulrates (Beratungsorgan)	24
3.1.5	Anpassung der Trärgesetze	25
3.1.6	Mitwirkung der Hochschulangehörigen	25
3.1.7	Zur Funktionsfähigkeit des Steuerungsmodells	26
3.2	Finanzierung der Hochschulen	26
3.3	Portfoliobereinigung	28
3.3.1	Ausgangslage und Zielsetzung	28
3.3.2	Die Rolle der Hochschulen	29
3.3.3	Angebotsbereinigung innerhalb des Universitätsbereichs	29

3.3.4	Angebotsbereinigung innerhalb des Fachhochschulbereichs	30
3.3.5	Angebotsbereinigung zwischen den verschiedenen Hochschultypen	31
3.3.6	Die Aufgaben der Hochschulträger	32
3.3.7	Die Rolle der Trägerkonferenz und des Bundes	33
3.4	Gesamtbeurteilung	33
3.5	Hochschulmedizin	34
4	Verfassungsmässigkeit und weiteres Vorgehen	35
4.1	Rahmenbedingungen und Handlungsspielräume	35
4.2	Projekttablauf - Zeitplan	36