

# Die Hochschullandschaft Schweiz – verderben zu viele Landschaftsplanerinnen und -architekten das Bild?

**Konrad Sahlfeld** | *Bis Ende Januar 2008 war das Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) in der Vernehmlassung. Für das Projekt Hochschullandschaft gilt es nun, die in der Vernehmlassung laut gewordene Kritikaufzunehmen und in Detailregelungen umzusetzen, d.h. zu entscheiden, wo in dieser Landschaft – bildlich gesprochen – Bäume und Sträucher ihren Platz finden, wo zierende Elemente angebracht und wie die Besucherströme geleitet werden sollen. Der Beitrag skizziert das Entstehen des Gesetzes bis zum Abschluss der Auswertung der Vernehmlassung.*

## Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Rückblick
- 3 Beginn der Arbeiten
- 4 Konstruktion des HFKG
- 5 Verpasste Chance
- 6 Akteure
- 7 Vernehmlassung zum HFKG
- 8 Ausblick

## 1 Einleitung

Mit dem Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) soll die Schweizer Hochschullandschaft ein neues Erscheinungsbild erhalten. Bei dieser Umgestaltung der Hochschullandschaft handelt es sich um ein hochkomplexes Gesetzgebungswerk mit ebenso hochkomplexen föderalistischen, politischen und strukturellen Fragestellungen, was durch die Konstruktion der Bundesverfassung, genauer gesagt deren Artikel 63a, noch verstärkt wurde.

Die gemeinsame und einheitliche Steuerung durch Bund und Kantone umfasst gemäss Artikel 63a neu den gesamten Hochschulbereich (ETH, Universitäten, Fachhochschulen). Bund und Kantone verpflichten sich zur Durchführung einer nationalen strategischen Planung auf gesamtschweizerischer Ebene und zur optimalen Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen. Die Ausrichtung der Bundesbeiträge an den Betriebsaufwendungen der Hochschulen soll mit dem HFKG stärker leistungs- und ergebnisorientiert erfolgen. Bund und Kantone sorgen durch die Festlegung von Grundsätzen zur Qualitätssicherung und die Einrichtung eines unabhängigen Akkreditierungssystems für die Gewährleistung der Qualitätssicherung im Hochschulbereich.

Erarbeitet wurde das HFKG durch die sogenannte Redaktionskommission unter Führung eines alt Amtsdirektors und zwei Rechtsprofessoren.<sup>1</sup> Der Schreibende unterstützte die Redaktionskommission im Auftrag des Staatssekretärs für Bildung und Forschung bis Ende 2007 als juristischer Sekretär.

## 2 Rückblick

Seit den 1970er Jahren wurde die Einführung eines Verfassungsartikels zur Bildung diskutiert (s. Ehrenzeller/Sahlfeld 2008a, Rz 6 ff.). In der Volksabstimmung vom 4. März 1973 wurde der Bildungsartikel zwar vom Volk mit 507 414 gegen 454 428 Stimmen angenommen, jedoch von einer Ständemehrheit (11 1/2 gegen 10 1/2 Standesstimmen) abgelehnt. Der Forschungsartikel (Artikel 27sexies aBV) wurde hingegen von Volk und Ständen deutlich angenommen.

Die Ablehnung des Bildungsartikels von 1973 lähmte die Bemühungen des Bundes für ein stärker koordiniertes schweizerisches Bildungswesen über Jahre hinaus. Erst mit der Totalrevision der Bundesverfassung wurde, im Zeichen der «Nachführung des geltenden Verfassungsrechts», eine allgemeine Berufsbildungskompetenz des Bundes (Art. 63 Abs. 1) und eine mittelbare Koordinationskompetenz als Bedingung der Bundesunterstützung im Hochschulbereich (Art. 63 Abs. 2) in die Verfassung eingefügt. Gestützt auf diese erneuerten Verfassungsgrundlagen wurden das neue Berufsbildungsgesetz vom 13. Dezember 2002 (BBG, SR 412.10) und das Universitätsförderungsgesetz (UFG, 1999, SR 414.20, in Ablösung des früheren Hochschulförderungsgesetzes vom 28. Juni 1968 [HFG, AS 1968 1585]) grundlegend revidiert. Als weitere Neuerung auf Bundesebene ist zudem die – noch auf die Bildungsartikel der aBV abgestützte – mit dem Fachhochschulgesetz verbundene Schaffung von Fachhochschulen im Jahre 1995 zu nennen.

## 3 Beginn der Arbeiten

Bereits die Anfangsphase war geprägt von der Vielzahl der Mitspieler und der Vielfalt ihrer Interessen: Am 8. April 2003 setzten die Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) und des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD) gemeinsam mit einer Vorstandsdelegation der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) eine Projektgruppe Hochschullandschaft Schweiz mit dem Auftrag ein, Grundlagen für eine Neuordnung der schweizerischen Hochschullandschaft zu erarbeiten. Diese Projektgruppe legte das Ergebnis ihrer Beratungen in einem Bericht vor (Bericht Schuwey, 2004), der vom Bundesrat am 17. Novem-

ber 2004 zustimmend zur Kenntnis genommen und zur Leitlinie für die Reform der schweizerischen Hochschullandschaft erklärt wurde.

Die Schlussfolgerungen dieses Berichtes bildeten auch eine der Grundlagen für den Hochschulartikel der neuen Verfassung (Art. 63a BV), die aufgrund einer parlamentarischen Initiative der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (WBKN) ausgearbeitet und am 20. Mai 2006 von allen Ständen und mit einem Ja-Stimmenanteil von 85,6% durch das Volk angenommen wurde (s. Ehrenzeller/Sahlfeld 2008a–e; Hördegen 2007). Gestützt auf diese neuen verfassungsrechtlichen Bestimmungen, insbesondere den Hochschulartikel 63a, erarbeitete dieselbe Projektgruppe unter Beizug der Redaktionskommission in einer zweiten Phase das HFKG (s. zur Entstehungsgeschichte Ehrenzeller/Sahlfeld 2008c, Rz 1–3).

#### **4 Konstruktion des HFKG**

Gemäss der neuen Verfassung sorgen Bund und Kantone gemeinsam für die Koordination und für die Gewährleistung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben schliessen sie eine Zusammenarbeitsvereinbarung ab, mit der die in diesem Gesetz vorgesehenen gemeinsamen Organe geschaffen und die Umsetzung der gemeinsamen Ziele geregelt werden. Für den Bund bildet hierzu das (Bundes) Gesetz die Grundlage. Die Kantone ihrerseits werden untereinander ein Konkordat abschliessen, das sie ermächtigen wird, mit dem Bund die entsprechenden Vereinbarung(en) zu treffen.

Diese Konstruktion ist dem bestehenden Mechanismus in Bezug auf die Universitäten abgeschaut: Das Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über die Förderung der Universitäten und über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (Universitätsförderungsgesetz, UFG; SR 414.20) und das Interkantonale Konkordat vom 9. Dezember 1999 über universitäre Koordination bilden die Grundlage für die Vereinbarung vom 14. Dezember 2000 zwischen dem Bund und den Universitätskantonen über die Zusammenarbeit im universitären Hochschulbereich (SR 414.205).

Die Vertreterinnen und Vertreter der beiden Bildungsämter Staatssekretariat für Bildung und Forschung (SBF) und Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) sowie die EDK sahen es als verfrüht an, bereits im Stadium der Vernehmlassung ausformulierte Entwürfe von Konkordat und Zusammenarbeitsvereinbarung vorzulegen, weil die Bundesverfassung (Art. 63a Abs. 4) vorsieht, dass zuerst das Gesetz die Zuständigkeiten, die den gemeinsamen Organen übertragen werden können, regelt und die Grundsätze

von Organisation und Verfahren der Koordination festlegt (Begleitbericht u. Kommentar 2007, S. 3).

Das Gesetz kann zur Regelung in der Zusammenarbeitsvereinbarung nur diejenigen Bereiche delegieren, die in der Regelungskompetenz des Bundes enthalten sind. Die Kantone werden im Rahmen ihrer Zuständigkeit im Konkordat regeln, ob sie darüber hinaus weitere Bereiche zur Regelung in der Zusammenarbeitsvereinbarung delegieren.

Aufgrund der Bestimmung von Artikel 63a Absatz 3, wonach Bund und Kantone gemeinsam für die Koordination und für die Gewährleistung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen sorgen, besteht die Möglichkeit, dass einzelne jetzt im Gesetz geregelten Punkte – etwa die Akkreditierung betreffend – in die Zusammenarbeitsvereinbarung verschoben werden. In diesem Zusammenhang gilt es festzuhalten, dass der Bundesgesetzgeber aufgrund der Bildungsverfassung den Kantonen die «gemeinsamen Ziele» nicht einseitig vorschreiben kann. Er kann aber, wie dies in Artikel 4 des Gesetzes vorgesehen ist, die hauptsächlichen Ziele auführen, die er gemeinsam mit den Kantonen erreichen will. Aufgrund der gesetzlichen Architektur mit Gesetz und Konkordat, auf die sich die Zusammenarbeitsvereinbarung stützt, sind diese Ziele in der Vereinbarung zu konkretisieren und gegebenenfalls auch zu ergänzen. Verfassungsrechtlich unbestritten ist, dass das Gesetz die Zuständigkeiten regelt, die den gemeinsamen Organen übertragen werden können, sowie die Grundsätze von Organisation und Verfahren der Koordination festlegt (Art. 63a Abs. 4).

In diesem Sinne sieht der Gesetzesentwurf fünf gemeinsame Organe vor, die mittels Zusammenarbeitsvereinbarung geschaffen werden, und in diesem Zusammenhang nicht näher erläutert werden sollen: Die Schweizerische Hochschulkonferenz, der Schweizerische Wissenschafts- und Innovationsrat, der Schweizerische Akkreditierungsrat und die Schweizerische Akkreditierungsagentur.

## 5 Verpasste Chance

Zwar war der bereits zitierte Bericht Schuwey vom September 2004 Grundlage sowohl der Arbeiten zum Hochschulartikel wie auch zum HFKG (Ehrenzeller/ Reisner 2008, 241), doch begannen die Arbeiten an einem neuen Hochschulgesetz nur zögerlich und ohne direkte Vernetzung mit dem Hochschulartikel. Damit wurde die einzigartige Chance verpasst, Verfassungstext und Gesetz eng aufeinander abzustimmen und aufgrund der Gesetzesarbeiten auch Korrekturen am Verfassungstext vorzunehmen. Die den Hochschulartikel erarbeitende Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Stände-

rates (WBK-S) hätte die Möglichkeit gehabt, erste Entwürfe des Gesetzes einzusehen. Sie begnügte sich jedoch mit Zwischenstandsmeldungen aus den beiden Bildungsämtern. Mit anderen Worten: Die Hochschullandschaft wurde von den Auftraggebern zwar grundsätzlich in Auftrag gegeben, aber ohne genauere Angaben dazu, welche Elemente die Hochschullandschaft prägen sollten. Ein solches Vorgehen – ob Gesetzgebung oder Landschaftsplanung – kann, aber muss nicht gelingen bzw. gefallen.

Zunächst war das Projekt mit «Hochschullandschaft 2008» betitelt worden, d.h. es wurde davon ausgegangen, dass das Gesetz am 1. Januar 2008 zu Beginn der neuen wiederum vierjährigen BFI-Periode 2008–2011 (BFI steht für Bildung, Forschung und Innovation) in Kraft treten würde:

*Allenfalls wird die verfassungsrechtliche Grundlage anzupassen sein; deshalb wird dem Parlament, falls nötig, parallel zum neuen Hochschulgesetz auch ein neuer Hochschulartikel zum Entscheid unterbreitet werden. Zudem bedarf es einer Abstimmung mit dem Projekt der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates, die einen Bildungsrahmenartikel schaffen will.*

(Bericht über die Legislaturplanung 2003–2007, BBl 2004, 1149, 1161).

Von diesem Vorgehen wurde Abstand genommen, insbesondere weil die gesamte Bildungsverfassung inklusive Hochschulartikel möglichst rasch dem Volk vorgelegt werden sollte. Erste Entwürfe des Gesetzes wurden anfangs 2005 im Staatssekretariat für Bildung und Forschung geschrieben, die Abstimmung über die Bildungsverfassung fand bereits im Mai 2006 statt. Spätestens damit war der ambitionierte Fahrplan für das Gesetz hinfällig geworden, da die Projektorganisation für solch ein schnelles Vorgehen zu schwerfällig war. Bei der Diskussion über die Bildungsverfassung spielte der Hochschulartikel eine untergeordnete Rolle. Bei Vorliegen eines ausgearbeiteten Gesetzesentwurfs wäre dies vermutlich anders gewesen.

## 6 Akteure

Wie bereits in der Einleitung angedeutet, war das Entstehen des Gesetzes von vielfältigen Partikularinteressen geprägt. Zwei Departemente sowie eine Vorstandsdelegation der EDK – nicht jedoch der Bundesrat – setzten die Projektgruppe ursprünglich für die Erarbeitung des erwähnten Berichts Schuwy ein. Die Zusammensetzung der Projektgruppe war damit ein austarierter Kompromiss im Bereich von Bildung und Forschung. Vertreten waren die EDK, die Schweizerische Universitätskonferenz SUK, die Schweizerische Rektorenkonferenz CRUS, die Rektorenkonferenz der Fachhochschulen KFH, der der ETH-Rat, der Schweizerische Wissenschafts- und Technologierat SWTR,

die Bundesverwaltung mit ihren beiden Bildungsämtern SBF und BBT sowie die Studierenden. Nicht (direkt) vertreten waren die Fachhochschulkommission, die Wirtschaft, die Parteien, die Gewerkschaften, Mittelbau und Dozierende.

Dieselbe Projektgruppe erarbeitete in der Folge den Entwurf des HFKG. Für zukünftige Projekte muss die Frage erlaubt sein, ob eine Projektgruppe für einen Grundlagenbericht auch eine sinnvolle Projektgruppe für die Erarbeitung eines Gesetzentwurfes ist. In der Vernehmlassung wurde jedenfalls deutliche Kritik an der Zusammensetzung der Projektgruppe geübt. Geleitet wurde die Projektgruppe vom Staatssekretär für Bildung und Forschung. Beim SBF/EDI lag denn auch die Federführung des Geschäftes, was seitens des BBT/EVD mitunter bestritten wurde. Die Diskussionen, wer federführend war und damit die (Haupt)Verantwortung zu tragen hatte, behinderten die Arbeiten am Gesetz vor allem in atmosphärischer Hinsicht. Für zukünftige Projekte – gedacht sei an das geplante Weiterbildungsgesetz – ist zu hoffen, dass eine klare Abgrenzung bestehen wird zwischen der Frage, wer federführendes Amt ist, und der Frage, wer an der Gesetzgebungsarbeit (gleichberechtigt) beteiligt ist. In diesem Zusammenhang seien die Artikel 14 (Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungseinheiten) und 15 (Mitwirkung interessierter Verwaltungseinheiten) der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV; SR 172.010.1) in Erinnerung gerufen.

Als die Projektgruppe vorbereitender Leitungsausschuss (vgl. Gesetzgebungsleitfaden Ziff. 1432.5) wurde in Folge der im vorhergehenden Absatz geschilderten Führungsprobleme des Projektes ein Koordinationsorgan mit den Vertretern von SBF, BBT, EDK und SUK gebildet. In diesem Gremium wurden der Fahrplan des Projektes bestimmt, einzelne Sachfragen entschieden und Vorlagen für die Projektgruppe diskutiert. Hervorzuheben ist insbesondere die enge Einbindung der Kantone in die engste Projektführung. Begründet wurde diese mit Artikel 61a der Bundesverfassung, dem eigentlichen Bildungsartikel der BV (vgl. Ehrenzeller/Sahlfeld, 2008b). Danach sichern Bund und Kantone gemeinsam die hohe Qualität des Bildungsraumes Schweiz, koordinieren ihre Anstrengungen und stellen ihre Zusammenarbeit durch gemeinsame Organe und andere Vorkehren sicher. Den eigentlichen Entwurf erarbeitete die bereits anfangs vorgestellte Redaktionskommission.

Damit wählte man im Vergleich zu anderen, ähnlich bedeutsamen Gesetzgebungsprojekten weder eine Projektorganisation innerhalb der Verwaltung noch eine unabhängige Expertenkommission, sondern entschied sich für einen Mittelweg.

## **7 Vernehmlassung zum HFKG**

Die Vernehmlassung fand bis Ende Januar 2008 statt. Dabei wurde das Projekt – und insbesondere dessen Zustandekommen – als Ganzes grundlegend in Frage gestellt und gleichzeitig viel Detailkritik geübt. Bemängelt wurde je nach Optik ein Zuviel oder ein Zuwenig an zentraler Steuerung, mangelnde Abstimmung mit dem Forschungsgesetz, die Stellung des Bundes in der Hochschulkonferenz, das Finanzierungssystem sowie die Behandlung der Stipendien- und Studiengebührenfrage, die Streichung des Fachhochschulgesetzes bzw. die unnötige Zusammenlegung von Fachhochschulen und Universitäten in einem Erlass und die damit verbundene Gefahr der Akademisierung der Fachhochschulen und die mangelhafte Definition dessen, was eine Hochschule ist und was sie auszeichnet, um nur einige wenige Punkte zu nennen.

Der bis dato vorgesehene Fahrplan wurde daher angepasst und als Zwischenschritt ein Bericht an den Bundesrat über das Ergebnis der Vernehmlassung verfasst (Ergebnisbericht der Vernehmlassung, 30. Mai 2008, Bern). Der Bundesrat nahm am 30. Mai 2008 von diesem Bericht Kenntnis. Er beauftragte zugleich die beiden Departemente EDI und EVD damit, den Entwurf in einzelnen kontroversen Punkten anzupassen: Hochschulautonomie und Stellung der ETH, Wahrung des Fachhochschulprofils und bessere Abstimmung mit der höheren Berufsbildung, Einbezug der Arbeitswelt in die Hochschulkonferenz, Strategische Planung, Finanzierungsbestimmungen sowie Festlegung von Indikatoren für kostenintensive Bereiche. Die Botschaft zum HFKG will der Bundesrat noch dieses Jahr den Eidgenössischen Räten überweisen.

## **8 Ausblick**

Es bleibt abzuwarten, ob die Bildungsverfassung auch für kommende Gesetzgebungsprojekte Bund und Kantone so eng zusammenbringt wie beim Entstehen des HFKG. Der Vorteil mag die frühe Erkennung und Vermeidung von Konfliktpotenzial in einem Gesetzesentwurf sein. Der Nachteil ist ein früh austarierter Entwurf, der wichtige andere Interessenlagen (hier Wirtschaft, Bildungskreise) unter Umständen vernachlässigt. Aus der Bildungsverfassung, insbesondere Artikel 61a in Verbindung mit Artikel 63a, kann jedenfalls nicht zwingend ein solch enges Vorgehen abgeleitet werden. Mit anderen Worten: Die Einbindung der Kantone sollte nicht zulasten der übrigen Departemente und Ämter gehen.

Für das Projekt Hochschullandschaft gilt es nun, die in der Vernehmlassung lautgewordene Kritik aufzunehmen und in Detailregelungen umzusetzen, das heisst zu entscheiden, wo in dieser Landschaft Bäume und Sträucher ihren Platz finden, wo zierende Elemente angebracht und wie die Besucherströme geleitet werden sollen.

Die in Kapitel 7 genannten Punkte, die der Bundesrat für die Botschaft noch zu ändern gedenkt, sind recht umfassend. Ob er damit den grossen Erwartungen des Parlaments, insbesondere der beiden neu zusammengesetzten WBK's, gerecht wird, bleibt abzuwarten.

*Konrad Sahlfeld, Dr. iur., LL. M., Bundesamt für Justiz, Bern*

*E-Mail: konrad.sahlfeld@bj.admin.ch*

#### **Anmerkung**

- 1 Dr. h.c. Gerhard M. Schuwey mit Prof. Dr. Bernhard Ehrenzeller (St. Gallen) und Prof. Dr. Paul Richli (Luzern).

#### **Literatur**

Bericht Schuwey 2004, Bericht über die Neuordnung der schweizerischen Hochschullandschaft, erstellt durch die Projektgruppe Bund-Kantone Hochschullandschaft 2008, Bern

Begleitbericht und Kommentar zum Entwurf des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG), 2007, Bern.

Ehrenzeller, Bernhard/Reisner, Annegret, 2008, Die Konstitutionalisierung von «Bologna»: Sonderfall oder Modell der Weiterentwicklung des kooperativen Föderalismus?, *ZSR* 2008, S. 229–251

Ehrenzeller Bernhard/Sahlfeld Konrad, 2008a, Vorbemerkungen zur Bildungsverfassung, *St. Galler Kommentar*, 2. Auflage, Zürich.

Ehrenzeller, Bernhard/Sahlfeld, Konrad, 2008b, Kommentar zu Art. 61a, *St. Galler Kommentar*, 2. Auflage, Zürich.

Ehrenzeller, Bernhard/Sahlfeld, Konrad, 2008c, Kommentar zu Art. 63a, *St. Galler Kommentar*, 2. Auflage, Zürich.

Ehrenzeller, Bernhard/Sahlfeld, Konrad, 2008d, Kommentar zu Art. 64a, *St. Galler Kommentar*, 2. Auflage, Zürich.

Ehrenzeller, Bernhard/Sahlfeld, Konrad, 2008e, Kommentar zu Art. 66, *St. Galler Kommentar*, 2. Auflage, Zürich.

Hördegen, Stephan, 2007, Grundziele und -werte der «neuen» Bildungsverfassung, *ZBl* 2007, S. 113–145.

#### **Résumé**

*La loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LAHE) était en consultation jusqu'à fin janvier 2008. Les critiques formulées dans la procédure doivent maintenant être prises en compte dans le projet Paysage suisse des hautes écoles et traduites dans les dispositions de détail. Il faudra en d'autres termes placer dans ce paysage les arbres, les buissons et les ornements, et décider comment faire passer dans ce paysage le flot des visiteurs. La contribution fait l'esquisse de la gestation de cette loi jusqu'à la conclusion de l'analyse des avis exprimés dans la procédure de consultation.*