

Auf dem Weg zu einem neuen Gleichgewicht in der schweizerischen Hochschulpolitik

Autor(en): **Ischi, Nivardo**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Bulletin / Vereinigung Schweizerischer Hochschuldozenten = Association Suisse des Professeurs d'Université**

Band (Jahr): **24 (1998)**

Heft 1

PDF erstellt am: **22.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-894103>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Auf dem Weg zu einem neuen Gleichgewicht in der schweizerischen Hochschulpolitik

Nivardo Ischi, Generalsekretär der Schweizerischen Hochschulkonferenz

Différents développements, qui sont apparus dans le domaine universitaire ces dernières années, peuvent favoriser pour l'avenir un nouvel équilibre des forces dans la politique universitaire suisse. Parmi ces développements, il y a en particulier la création de hautes écoles spécialisées, l'élargissement de l'autonomie des universités, l'extension de la base financière des universités cantonales grâce au nouvel accord intercantonal universitaire ainsi que le renforcement des organes politiques universitaires nationaux, qui est prévu dans le projet d'une nouvelle loi sur l'aide aux universités. Comme les conditions-cadre ont changé et la situation financière s'est détériorée, une politique universitaire nationale est une condition nécessaire pour résoudre les problèmes en suspens.

Im Laufe weniger Jahre sind in letzter Zeit grundsätzliche Entwicklungen im Hochschulbereich eingeleitet worden, die künftig auch die Mission und die Tätigkeit der Universitäten und der Organe der schweizerischen Hochschulpolitik entscheidend beeinflussen werden. Es sind dies insbesondere:

1. die Einrichtung der Fachhochschulen
2. die Erweiterung der Autonomie der Universitäten
3. die Verbreiterung der Finanzbasis der kantonalen Universitäten
4. die Stärkung der nationalen universitätspolitischen Organe.

1. Einrichtung von Fachhochschulen

Mit dem Bundesgesetz über die Fachhochschulen vom 6. Oktober 1995 sowie mit den entsprechenden kantonalen Fachhochschulgesetzen haben Bund und Kantone auf Gesetzesebene die Voraussetzungen zur Einrichtung von Fachhochschulen realisiert. Fachhochschulen sind Ausbildungsstätten der Hochschulstufe, die grundsätzlich auf einer beruflichen Grundausbildung aufbauen. Durch praxisorientierte Diplomstudien sollen sie auf berufliche Tätigkeiten vorbereiten, welche die Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse und Methoden erfordern. Damit wird der Hochschulbereich in der Lehre und der anwendungsorientierten Forschung und Entwicklung wesentlich erweitert und für neue Populationen von Studierenden zugänglich gemacht. Im Normalfall setzt der Zugang zur Fachhochschule eine Grundausbildung in einem der Studienrichtung verwandten Beruf sowie eine Berufsmaturität voraus.

Am 2. März 1998 hat der Bundesrat rückwirkend auf das Wintersemester 1997/98 einen ersten Genehmigungsbeschluss zur Einrichtung und Führung von sieben Fachhochschulen gefasst. Der Aufbau der genehmigten Studiengänge in den Bereichen Technik, Wirtschaft und Verwaltung soll bis Ende 2003 abgeschlossen werden. In den nächsten Jahren werden zudem Studiengänge in den Bereichen Gestaltung, Musik und Theater sowie Sozialarbeit genehmigt.

Die Einrichtung der Fachhochschulen wird den Universitätsbereich bereits in naher Zukunft beeinflussen. Auf der Ebene der Finanzen zum Beispiel werden Bund und Trägerkantone den Universitäten im Unterschied zu den Fachhochschulen gesamthaft kaum zusätzliche finanzielle Mittel zur Verfügung stellen können, obschon durch die Fachhochschulen mittelfristig keine Entlastung der Universitäten zu erwarten ist. Nach den Prognosen des Bundesamtes für Statistik werden bis zum Jahr 2002 rund 5000 zusätzliche Studienanfängerinnen und Studienanfänger erwartet, was einer Zunahme um 36 Prozent entspricht. Diese künftigen Studienanfänger haben bereits den Weg zur gymnasialen Maturität eingeschlagen und werden somit die Fachhochschule grundsätzlich nicht als Alternative zur Universität ins Auge fassen können. Erst in 8 bis 10 Jahren könnte die Fachhochschule eine äquivalente Alternative zur Universität darstellen und somit einen wesentlichen Beitrag zu deren Entlastung leisten.

Bezüglich der Studienangebote und der Forschungsschwerpunkte sind auf gesamtschweizerischer Ebene in den Bereichen der Ingenieurwissenschaften, der Wirtschaftswissenschaften sowie der Informatik und Wirtschaftsinformatik Arbeitsgruppen tätig: Im Allgemeinen ist zu erwarten, dass sowohl Arbeitsteilung als auch Zusammenarbeit zwischen Fachhochschulen und Universitäten zunehmen. Im Bereich der Dienstleistungen, der Weiterbildung sowie generell bei der Beschaffung von Drittmitteln muss davon ausgegangen werden, dass der Wettbewerb sich verschärft.

Die von der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für akademische Berufs- und Studienberatung im Sommer 1997 durchgeführte Befragung der Neuabsolventen und Neuabsolventinnen des Jahres 1996 der Hochschulen und Höheren Fachschulen der Schweiz hat nochmals bestätigt, dass der Berufseinstieg für Absolventen von Höheren Fachschulen im allgemeinen leichter ist als für Universitätsabsolventen. Es ist zu befürchten, dass sich die Wettbewerbssituation mit zunehmender Maturandenquote und mit einer zusätzlichen Qualifizierung der künftigen Fachhochschulabsolventen noch stärker zu Ungunsten eines Teils der Universitätsabsolventen entwickeln wird. Die Universitäten werden auf derartige Herausforderungen reagieren müssen. Dringend sind in diesem Zusammenhang u.a. die Verkürzung der Studiendauer, die Einführung von berufsorientierten Zwischenabschlüssen und Berufspraktika, die Reform der Lehre, eine stärkere Eliteförderung, der Aufbau von Graduiertenkollegs und der Ausbau von Kompetenzzentren in Lehre, Forschung und Dienstleistungen.

2. Erweiterung der Universitätsautonomie

Am 1. Februar 1993 ist das neue Bundesgesetz über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen vom 4. Oktober 1991 in Kraft gesetzt worden. In den letzten Jahren sind auch alle kantonalen Universitätsgesetze vollständig revidiert worden, mit Ausnahme desjenigen für die Universität Lausanne. In der Volksabstimmung vom 15. März 1998 hat der Souverän des Kantons Zürich das neue Universitätsgesetz soeben angenommen. Im Kanton Waadt sind die Ergebnisse der Vernehmlassung zum Entwurf eines neuen Universitätsgesetzes ausgewertet worden.

Ein überarbeiteter Entwurf dürfte bis Ende Jahr von der Regierung zu Händen des Parlamentes verabschiedet werden.

Alle neuen Universitätsgesetze weisen grundsätzlich dieselben Hauptmerkmale auf. Sie beruhen wie bisher auf der akademischen Freiheit und auf dem Grundsatz der Einheit von Forschung und Lehre. Neu hingegen ist, dass die Universität eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und innerhalb der Grenzen von Verfassung und Gesetz autonom ist. Die Erweiterung der Autonomie der Universität erfolgt im wesentlichen auf der Ebene der Finanzen, der internen Organisation sowie der Anstellung des Personals. Hinsichtlich der Finanzen bewilligt das Parlament im Rahmen des Budgets von Kanton bzw. Bund jährlich ein Globalbudget für die Universität, das grundsätzlich auf einer Leistungsvereinbarung mit ihr beruht. In Verbindung mit der Bewilligung dieses Gesamtkredits werden die Vorgaben bezüglich Qualität und Quantität der von der Universität zu erbringenden Leistungen festgelegt. Infolge dieser weniger aufwand- und mehr leistungsbezogen strukturierten Finanzierungsmechanismen wird die Förderung der Qualität von Lehre und Forschung in den nächsten Jahren zu einer wichtigen Herausforderung für alle Universitäten.

In ihrer neuen Autonomie hat die Universität die Stellen ihrer Mitarbeiter im Rahmen der verfügbaren Mittel selbst zu bewirtschaften und entscheidet auch selbst über ihre interne Struktur. Allen neuen Universitätsgesetzen gemeinsam ist eine Stärkung des Rektorates als eines gesamtuniversitären, operativen Leitungsorgans. Als oberstes strategisches Organ der Universität fungiert für die Eidgenössischen Technischen Hochschulen der ETH-Rat und z.B. für die Universitäten Basel und Zürich ein Universitätsrat, der u.a. abschliessend zuständig ist für Einrichtung, Umwandlung und Aufhebung von Instituten, Fakultäten und Lehrstühlen.

Mit Ausnahme der Schaffung gesetzlicher Grundlagen zur Einführung eines numerus clausus als ultima ratio wurde den Universitäten bezüglich der Hochschulzulassung keine zusätzliche Autonomie gewährt. Die Universitäten werden also weiter, auch bei verschärftem Wettbewerb untereinander und bei immer knapperen finanziellen Mitteln alle zum Studium berechtigten Kandidatinnen und Kandidaten aufnehmen müssen, ohne vor der Immatrikulation eine Selektion vornehmen zu können. Es ist darum eminent wichtig diese während des ersten Studienjahres zu vollziehen; dafür müssen aber auch die entsprechenden, nicht geringen finanziellen Mittel zur Verfügung stehen. Besonders in den finanziell unterdotierten Disziplinen ist dies wegen der raschen Zunahme der Anzahl Studienanfänger und Studienanfängerinnen nicht mehr überall gewährleistet.

Zusätzlich zu den innovativen Finanzierungsmechanismen wurde mit der Gründung einer neuen Universität ein weiterer Innovationsimpuls für den Universitätsbereich gegeben. Weniger als drei Jahre nach den ersten diesbezüglichen Schritten ist im Kanton Tessin die Università della Svizzera italiana (USI) gegründet und in Betrieb genommen worden. Am 21. Oktober 1996 haben in Lugano die Fakultäten für Wirtschafts- und für Kommunikationswissenschaften und in Mendrisio die Akademie für Architektur ihren Lehrbetrieb aufgenommen.

Der Bundesrat hat am 9. Dezember 1996 die Università della Svizzera italiana ab Wintersemester 1996/97 als beitragsberechtigte Institution gemäss Art. 2 Abs. 2 des Hochschulförderungsgesetzes anerkannt. Insbesondere die neuartige Fakultät für Kommunikationswissenschaften hat sehr viele Studienanwärter angezogen. Mit der USI wird die Schweiz als Universitätsplatz nun auch für Studierende, Professoren und Forscher aus Italien attraktiver. So hat sich der Hochschulplatz Schweiz einen neuen Brückenkopf Richtung Süden geschaffen, der die bestehende internationale Zusammenarbeit der Schweiz verstärken und ergänzen kann.

3. Interkantonale Universitätsvereinbarung

Seit 1981 erhalten die Universitätskantone von den Wohnsitzkantonen ihrer ausserkantonalen Studierenden Beiträge aufgrund interkantonalen Vereinbarungen, die jeweils für sechs Jahre vereinbart wurden. Diese Beiträge sind für die Finanzierung der Universitäten umso zentraler, als sich der Bund - trotz Zunahme der Anzahl Studierender - nicht in der Lage sieht, seine Subventionen an die kantonalen Universitäten zu erhöhen, ein gewisser Lastenausgleich für die Universitätskantone aber unabdingbar ist. Als Gegenleistung für die Mitfinanzierung halten die Trägerkantone den freien Zugang zu ihren Universitäten nach Möglichkeit offen und garantieren den ausserkantonalen Studierenden die Zulassung unter den gleichen Bedingungen wie ihren eigenen Kantonsangehörigen. Im Jahr 1997 sind erstmals auch die ausserkantonalen Studierenden der USI in die gesamtschweizerischen Berechnungen miteinbezogen worden.

Anfangs Januar 1997 konnte die paritätische Kommission der Interkantonalen Vereinbarung über Hochschulbeiträge nach intensiven und zähen Verhandlungen den Entwurf einer neuen Interkantonalen Universitätsvereinbarung zuhanden der Kantone verabschieden. Da die geltende Vereinbarung Ende 1998 ausläuft, haben die Erziehungs- und Finanzdirektorenkonferenzen am 20. Februar 1997 die Kantone um ihren Beitritt zu dieser ab 1999 gültigen neuen Vereinbarung ersucht.

Wie bereits die bisherige, so hat auch die neue Vereinbarung den Zweck, den Studierenden aller Kantone den gleichberechtigten Zugang zu den Universitäten zu sichern sowie die Ausbildungskosten angemessen auf die Kantone zu verteilen. Sie sieht vor, dass die Beiträge an die Universitätskantone bis zum Jahr 2002 schrittweise um gegen 50 Prozent erhöht werden. Neu ist die Abstufung der Beitragshöhe je nach Fakultätsgruppe. Zudem werden die Universitätskantone neu zur Koordination ihrer Universitätspolitik verpflichtet; gleichzeitig werden die Nichtuniversitätskantone in angemessener Weise an den Arbeiten und Entscheidungen beteiligt, und sie können in die gemeinsamen Gremien Einsitz nehmen.

Derzeit ist das Beitrittsverfahren im Gange: Acht Kantone und das Fürstentum Liechtenstein haben ihren Beitritt bereits offiziell erklärt, in anderen Kantone haben das Parlament oder das Volk noch Stellung zu nehmen. Die neue Interkantonale Universitätsvereinbarung wird auf den 1. Januar 1999 in Kraft treten, sofern ihr mindestens je die Hälfte der Universitätskantone und der Nichtuniversitätskantone beigetreten sind.

Mit dieser künftigen ausgebauten Interkantonalen Universitätsvereinbarung wird die Finanzierung der kantonalen Universitäten gestärkt und auf eine breitere Basis gestellt. Neben der Finanzierung durch den Trägerkanton und durch den Bund wird inskünftig auch den Beiträgen der übrigen Kantone als dritter Hauptfinanzierungsquelle der Universitäten eine grosse Bedeutung zukommen. Im Sinne der künftigen Neuordnung des interkantonalen Finanzausgleichs wird mit einer unbefristeten Vereinbarung die Inanspruchnahme der Leistung eines anderen Kantons zu einem beträchtlichen Teil abgegolten. Zudem werden wichtige Grundlagen zur Stärkung des kooperativen Föderalismus' entscheidend gestärkt.

4. Revision des Hochschulförderungsgesetzes

Der Bundesrat hat den Entwurf eines neuen Bundesgesetzes über die Hochschulförderung in die Vernehmlassung geschickt. Dessen Grundsätze sind die folgenden: Der Bund leistet Finanzhilfen an Betrieb, Ausbau und Erneuerung der kantonalen Universitäten; er fördert die Koordination und Zusammenarbeit zwischen den Universitätskantonen, den kantonalen Universitäten und den Eidgenössischen Technischen Hochschulen sowie den Fachhochschulen im Hinblick auf die Schaffung eines schweizerischen Hochschulnetzes. Diese Aufgaben werden im Einvernehmen mit den Universitätskantonen wahrgenommen; im Interesse einer gesamtschweizerischen Universitätspolitik wollen Bund und Kantone ihre jeweiligen Kompetenzen im universitären Bereich in Zukunft vermehrt gemeinsam ausüben.

In diesem Sinne und zu diesem Zweck beabsichtigen Bund und Kantone, ein gemeinsames strategisches Organ zu schaffen, das mit Kompetenzen zur gesamtschweizerischen Koordination ausgestattet ist. Diese neue Schweizerische Universitätskonferenz soll ihre Kompetenzen einerseits über das Hochschulförderungsgesetz des Bundes und andererseits über ein Koordinationskonkordat der Universitätskantone erhalten. In einer Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Kantonen sollen unter anderem die Modalitäten der Beschlussfassung gemeinsam geregelt werden.

Die neue Schweizerische Universitätskonferenz soll über rechtsverbindliche Entscheidungsbefugnisse in einigen begrenzten Bereichen und über Finanzmittel zur Umsetzung ihrer gesamtschweizerischen Politik verfügen. Sie soll insbesondere die Arbeitsteilung und die Zusammenarbeit zwischen den Universitäten sowie die koordinierte Entwicklung des schweizerischen Universitätssystems sicherstellen. Im Rahmen der Neuverhandlung der Interkantonalen Universitätsvereinbarung ist dies auch von den Nichtuniversitätskantonen mit aller Deutlichkeit gefordert worden.

Die Schweizerische Universitätsrektorenkonferenz wird ebenfalls in die vom Hochschulförderungsgesetz festgelegten Strukturen integriert und erhält damit neu eine gesetzliche Grundlage. Die Kompetenzen der Rektorenkonferenz sollen sich primär auf den Bereich akademischer Fragen erstrecken und so die erhöhte Autonomie der Universitäten auch auf gesamtschweizerischer Ebene optimal verwirklichen.

Der Bund beabsichtigt, seine Finanzierungsinstrumente zur Universitätsförderung so umzugestalten, dass damit auch Innovations- und Koordinationsprojekte der Universitäten unterstützt werden können. Generell wird, wie bereits unter Punkt 2 angesprochen, ein Wechsel vom gegenwärtigen System der vorwiegend aufwandorientierten Subventionierung zu einer leistungsbezogenen Unterstützung in Betracht gezogen. Die Leistungskriterien werden gegenwärtig definiert und evaluiert, wobei das Gesamtsystem der finanzrelevanten Indikatoren mit den Indikatoren der neuen Interkantonalen Universitätsvereinbarung koordiniert wird.

Das neue Hochschulförderungsgesetz soll auf den 1. Januar 2000 in Kraft treten. Dasselbe gilt für das interkantonale Konkordat zur Universitätskoordination. Während einer Übergangsphase soll den Universitäten und deren Trägern das Auffangen einer allfälligen leistungsabhängigen Reduktion der Grundbeiträge des Bundes erleichtert werden. Mit der Einführung der projektgebundenen Beiträge will der Bund Kooperationsprojekte sowie besonders erfolgversprechende Innovationen einzelner oder mehrerer Universitäten gezielt fördern. Dieser Teil der Bundesmittel wird grundsätzlich im Wettbewerb vergeben, was sicherlich in vielen Fällen eine Vorinvestition der Universität erfordern wird. Die leistungsbezogene Finanzierung der Universitäten sowie der Wettbewerb um projektgebundene Beiträge werden der Profilbildung der einzelnen Universitäten wesentlich mehr Gewicht verleihen.

5. Schlussbemerkungen

Entgegen bestehenden Befürchtungen ist die Verstärkung der gesamtschweizerischen universitätspolitischen Organe nicht als Gegensatz zur erhöhten Autonomie der Universitäten zu beurteilen. Die Lösung mancher Zukunftsprobleme ist auf der Ebene der einzelnen Universität bzw. regional nicht mehr möglich. Die Universitäten müssen sicherlich lokal getragen werden, aber mindestens in den Kernbereichen haben sie internationalen Qualitätsstandards zu genügen, was ohne eine entscheidungsfähige gesamtschweizerische Universitätspolitik, die zu einer gezielten Reduktion der föderalistischen Fragmentierung der Kompetenzen beiträgt, nicht möglich ist.

Eine gesamtschweizerische Universitätspolitik ist aber auch notwendig, um die Kohärenz der Finanzflüsse sicherzustellen und gezielt die Entwicklung von Disziplinen zu unterstützen, die für unser Land unentbehrlich sind, aber bei einer Beurteilung nach leistungsabhängigen Kriterien weder die kritische Masse erreichen noch einen finanziellen Anreiz für die Universität darstellen.

In den nächsten Jahren werden die finanziellen Mittel für neue Aufgaben in der Regel zuerst durch Abbau oder Veränderung bestehender Aufgaben freigestellt müssen. Dazu braucht es sowohl eine starke Universitätsleitung mit grosser Autonomie als auch eine effiziente gesamtschweizerische Koordination und Arbeitsteilung. Die neuen Universitätsgesetze, die neue Interkantonale Universitätsvereinbarung, ein neues Universitätsförderungsgesetz des Bundes sowie ein Koordinationskonkordat der Universitätskantone sind die notwendigen gesetzlichen Grundlagen für eine gute nationale Universitätspolitik, die für ein Gleichgewicht aller berechtigten Anliegen sorgt