

Bircher, Walter

## Die pädagogischen Hochschulen im «Bundesgesetz über die Förderung und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich» (HFKG)

*Beiträge zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung 29 (2011) 3, S. 381-386*



Empfohlene Zitierung/ Suggested Citation:

Bircher, Walter: Die pädagogischen Hochschulen im «Bundesgesetz über die Förderung und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich» (HFKG) - In: Beiträge zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung 29 (2011) 3, S. 381-386 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-137952

in Kooperation mit / in cooperation with:



<http://www.bzl-online.ch>

### Nutzungsbedingungen

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.

This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

### Kontakt / Contact:

peDOCS  
Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF)  
Informationszentrum (IZ) Bildung  
E-Mail: [pedocs@dipf.de](mailto:pedocs@dipf.de)  
Internet: [www.pedocs.de](http://www.pedocs.de)

Mitglied der

  
Leibniz-Gemeinschaft

## Die pädagogischen Hochschulen im «Bundesgesetz über die Förderung und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich» (HFKG)

Walter Bircher

**Zusammenfassung** Das neue Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (HFKG) will im Rahmen einer zukunftsgerichteten Hochschulpolitik durch vermehrte Steuerung die Qualität und Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Hochschulsystems fördern. Die Rolle der kantonal gesteuerten, in ihren Organisationsstrukturen sehr heterogenen und noch jungen pädagogischen Hochschulen ist wenig transparent. Die pädagogischen Hochschulen müssen in einem Prozess der Selbstharmonisierung Voraussetzungen schaffen, damit sie sich als eigenständigen Hochschultypus im HFKG positionieren können.

**Schlagworte** Hochschulen – Lehrerinnen- und Lehrerbildung – Bildungspolitik

### Universities of Teacher Education in the New Federal Act on Funding and Cooperation in the Higher Education Sector (HFKG)

**Abstract** A new federal act on higher education has been designed to coordinate the Swiss university system. Its purpose is to direct and support institutions of higher education in order to ensure high quality standards and competitiveness. At present, the part of the cantons in running their universities of teacher education still varies remarkably. Furthermore, the organizational structures of this relatively new type of university are not transparent enough. Therefore, universities of teacher education are required to establish processes of and lay the foundations for self-harmonization so that they can position themselves effectively as an independent type of university within the bounds of this new law.

**Keywords** universities – teacher education – education policy

## 1 Koordination durch Steuerung

Das neue Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz setzt den Gesetzgebungsauftrag des neuen Artikels 63a der Bundesverfassung um, wonach Bund und Kantone gemeinsam für einen wettbewerbsfähigen und koordinierten gesamtschweizerischen Hochschulbereich von hoher Qualität sorgen sollen. Das Gesetz legt dazu die notwendigen erweiterten Koordinations- und Förderungsgrundlagen fest und löst das Universitätsförderungsgesetz und das Fachhochschulgesetz ab. Die Koordination soll neu durch drei Organe wahrgenommen werden: die Hochschulkonferenz, die Rektorenkonferenz sowie den Akkreditierungsrat. Die Eidgenössischen Räte haben das Gesetz am 30. No-

vember 2011 verabschiedet, die Referendumsfrist lief Ende Januar 2012 ab. Zwischen Bund und Kantonen muss zur Umsetzung ein entsprechendes Konkordat ausgearbeitet werden. Frühester Zeitpunkt für eine Inkraftsetzung des Gesetzes dürfte 2014 sein.

Aus der Sicht der pädagogischen Hochschulen ist die nachträglich erfolgte Aufführung im Gesetz als eigenständiger Hochschultyp ein zentraler Aspekt. Denn dies bedeutet, dass die pädagogischen Hochschulen in einer noch zu definierenden Kammer der Rektorenkonferenz vertreten sein werden und dass sie den gleichen institutionellen Akkreditierungsrichtlinien unterliegen wie die Universitäten und Fachhochschulen. Überdies schafft das Gesetz einheitliche Rahmenbedingungen für alle drei Hochschultypen. Wesentliche Aspekte dabei sind die Qualitätssicherung durch Akkreditierung (einheitliche und international kompatible Vorschriften) und gemeinsame Voraussetzungen zur Finanzierung der Hochschulen.

Obwohl die gesamtschweizerische Zusammenarbeit und die Abstimmung zwischen den Hochschulen und ihren Trägern sowie zwischen Bund und Kantonen in den letzten Jahrzehnten stark ausgebaut wurden, zeigen sich in der aktuellen Praxis verschiedene Schwachstellen:

- Vielfalt von hochschulpolitischen Koordinationsorganen: z.B. Schweizerische Universitätskonferenz (SUK), Eidgenössische Fachhochschulkommission (EFHK), Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) sowie drei Rektorenkonferenzen: Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten (CRUS), Rektorenkonferenz der Fachhochschulen Schweiz (KFH), Schweizerische Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen (COHEP).
- Eingeschränkte Trägerverantwortung und -zuständigkeit im Fachhochschulbereich: Bei den pädagogischen Hochschulen existieren zurzeit drei verschiedene Organisationsformen: integriert in eine Universität, integriert in eine Fachhochschule, selbstständige kantonale Organisationseinheit.
- Unterschiedliche Regelungen in den Bereichen Qualitätssicherung und Akkreditierung.
- Unterschiedliche Regelungen in Bezug auf akademische Personalkategorien aufgrund fehlenden Promotionsrechts der Fachhochschulen und pädagogischen Hochschulen.
- Unterschiedliche Regelungen in Bezug auf die Finanzierung von Universitäten, Fachhochschulen und pädagogischen Hochschulen.
- Defizite bei der Aufgabenteilung unter den Hochschulen, insbesondere in kostenintensiven Bereichen.

Als wichtigste Folgerung aus diesen Feststellungen ergibt sich die Notwendigkeit einer einheitlichen, gesamtschweizerisch konzipierten Koordination bzw. Steuerung, die für den Hochschulraum Schweiz mindestens die Erreichung folgender Ziele sicherstellt:

- Eine für alle Hochschulen verbindliche Rahmenordnung über Studienrichtzeiten und über die Anerkennung von Studienleistungen und Studienabschlüssen, die es der Schweiz erlaubt, weiterhin aktiv am Ausbau des europäischen und weltweiten Bildungsraums teilzunehmen. Für die pädagogischen Hochschulen bedeutet dies eine weiterführende Harmonisierung in der Organisation als Hochschule und in ihren Produkten.
- Zur Entwicklung eines zukunftsgerichteten Hochschulraumes Schweiz ist die Frage des Promotionsrechts für alle Hochschultypen in den nächsten Jahren zu lösen. Dabei steht nicht das uneingeschränkte Promotionsrecht für Fachhochschulen und pädagogische Hochschulen im Zentrum. Es geht vielmehr darum, alternative Modelle zu entwickeln. Referenz könnte da das norwegische Modell sein – dort können Hochschulen für einzelne Fächer/Bereiche von einer nationalen Akkreditierungsagentur das Promotionsrecht zugesprochen erhalten. Pädagogische Hochschulen könnten allenfalls in Kooperationen Themencluster bilden und für diese dann das Promotionsrecht erwerben.
- Für alle Hochschulinstitutionen einheitliche und international kompatible Vorschriften über die Qualitätssicherung und die Sicherstellung der Qualitätssicherung (Akkreditierung). Für die pädagogischen Hochschulen ist in den EDK-Diplom- anerkennungsreglementen bereits eine minimale Qualitätssicherung gegeben – eine institutionelle Akkreditierung ist zu realisieren.
- Die Finanzierung der kantonalen Hochschulen über Bundesbeiträge; die pädagogischen Hochschulen erhalten weiterhin keine Bundesbeiträge.
- Interkantonale Beiträge nach einheitlichen und transparenten Grundsätzen ausrichten; Voraussetzung dieser Steuerung sind mehrjährige Finanzplanungen – in den kantonal gesteuerten pädagogischen Hochschulen sind solche noch nicht überall vorhanden.
- Eine klare Aufgabenteilung in den kostenintensiven Bereichen; die pädagogischen Hochschulen mit ihren kantonalen Trägern werden davon nicht profitieren können.

Obwohl das HFKG offiziell auf eine Definition der Hochschultypen verzichten will, wird in Art. 2, Abs. 2 eine entsprechende Differenzierung vorgenommen. Die pädagogischen Hochschulen weisen gegenwärtig zu heterogene Strukturen auf – eine Etablierung als eigenständiger Hochschultyp, der im HFKG allenfalls mit besonderen Ausdifferenzierungen integriert werden kann, bedarf weiterer schweizweiter Harmonisierungen.

Die Bilanztagung II «Wirksame Lehrerinnen- und Lehrerbildung – gute Schulpraxis, gute Steuerung» der EDK und der COHEP aus dem Jahr 2010 zeigt interessante Befunde bezüglich Strukturen und Steuerung der pädagogischen Hochschulen (vgl. EDK, 2011).

## **2 Hochschultyp pädagogische Hochschule – Spannungsfeld zwischen individuellen Profilierungen und Selbstkoordination**

Die ersten pädagogischen Hochschulen wurden vor zehn Jahren gegründet. Nach einer ersten Phase der Kooperation und Koordination sind die Harmonisierungsbestrebungen – trotz intensiver Bemühungen der jeweiligen COHEP-Kommissionen – jedoch ins Stocken geraten, zum Beispiel die Harmonisierung der Zulassung, die Harmonisierung der Diplomkategorien und Stufen, die Festlegung der Personalkategorien und die Organisationsstrukturen als Hochschule.

Ursachen dafür sind der Wettbewerb im Hochschulmarkt, die kantonalen Unterschiede und die grosse Heterogenität der Strukturen der pädagogischen Hochschulen (Grösse, Potenzial für Forschung und Entwicklung, Freiheitsgrade gegenüber dem Trägerkanton, Grad der Verwaltungsanbindung, Nähe zu einer Universität, Kooperationsfähigkeit als Hochschule usw.). Das Ziel muss sein, neben der Umsetzung der Ansprüche an die innere und äussere Tertiarisierung, das gemeinsame Produkt, die Lehrdiplome, zu harmonisieren und sich in Forschungsfragen und Parametern der Weiterbildung und Dienstleistungen zu koordinieren. Die Stellung der pädagogischen Hochschulen als jüngster, kleinster und aufgrund ihrer bedeutenden politischen Funktion als eigenständiger Hochschultyp ist noch wenig etabliert. Die pädagogischen Hochschulen sollten sich daher im Hinblick auf die Etablierung eines eigenen Hochschultypus im künftigen Schweizer Hochschulsystem im Rahmen der COHEP strukturell zu einer verstärkten Selbstharmonisierung zusammenfinden.

Mit der im HFKG geplanten «Steuerung auf gesamtschweizerischer Ebene» könnte das Gesetz als Motor der indizierten «Harmonisierung» dazu beitragen, die heutigen Ungleichheiten in der Ausgestaltung der gemeinsamen Leistungen zu reduzieren. Es geht nicht darum, die Autonomie und die Spielräume der verschiedenen pädagogischen Hochschulen einzuschränken, sondern vielmehr darum, eine qualitative Harmonisierung, die zur Profilierung des eigenständigen Hochschultypus führt, zu unterstützen. Dazu braucht es Kooperation und Unterstützung durch die EDK bzw. die jeweiligen Trägerkantone.

## **3 Die pädagogischen Hochschulen im HFKG – eine vorläufige Beurteilung**

Das Gesetz HFKG definiert die gemeinsamen Organe und deren Kompetenzen; das Hochschulkonkordat wird die Rechtsgrundlage sein, welche es den Trägerkantonen ermöglicht, Koordinationen mit dem Bund bzw. der Hochschulkonferenz zu tätigen. Im Hochschulkonkordat wird insbesondere geregelt, wie die Trägerschaften im Hochschulrat vertreten sind und wie die Stimmen gewichtet werden. Die folgenden Themen

und Fragen resultieren aus dem vorliegenden Gesetzestext und es kann davon ausgegangen werden, dass sie im noch zu erarbeitenden Konkordat geregelt werden.

- Eine zukunftsgerichtete schweizerische Hochschulpolitik basiert auf einem einvernehmlich gestalteten Rahmen. Es stellt sich die Frage, ob die Balance zwischen Steuerung und Autonomie der Hochschulen erreicht ist bzw. ob sich dieses Spannungsfeld je auflösen lässt. Art. 5 betont die Gewährleistung der Autonomie der Hochschulen; die Kompetenzen des Hochschulrats (Art. 10) implizieren aber den Anspruch auf Wahrnehmung einer schweizweiten Steuerung.
- Als Ziel der Zusammenarbeit im Hochschulbereich wird unter anderem postuliert (Art. 3, c): «Förderung der Profilbildung der Hochschulen und des Wettbewerbs, insbesondere im Forschungsbereich.» Widersprüchlich bleibt, wie die gemeinsamen Organe auf der einen Seite die Förderung der Profilbildung und auf der anderen Seite die Wettbewerbsfähigkeit, insbesondere in der Forschung, steuern wollen.
- Die Zusammensetzung und die Organisation der Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen (Art. 19/20) werden massgebliche Auswirkungen haben auf das Gewicht des Hochschultypus pädagogische Hochschule. Unklar bleiben im Moment die künftige Organisation und die Zusammensetzung der COHEP, der CRUS und der KFH. Dieses entsprechende Organisationsreglement soll anlässlich der Konstituierung der Konferenz erarbeitet werden und muss dann vom Hochschulrat genehmigt werden.
- Zulassung zu den pädagogischen Hochschulen (Art. 24): Der schweizerische Hochschulrat legt die Zulassung zu den pädagogischen Hochschulen fest. Damit greift der Hochschulrat in die bisherige Kompetenz der Schweizer Erziehungsdirektorenkonferenz ein. Die Zulassungsvoraussetzungen zu den pädagogischen Hochschulen sind zurzeit in den Diplomanerkennungsreglementen definiert. Eine harmonisierende Regelung der Zulassung durch das Bundesgesetz hat im Einklang mit den Kantonen zu erfolgen.
- Die Steuerung der schweizerischen Hochschulpolitik bedingt mehrjährige Entwicklungs- und Finanzplanungen (Art. 37). Es stellt sich die Frage, inwieweit die pädagogischen Hochschulen mit Produkten, welche den oft rasch wechselnden kantonalen Bedürfnissen unterliegen, an der schweizerischen hochschulpolitischen Koordination beteiligt werden können. Die Kohärenz eines eigenständigen Hochschultypus würde durch eine stärkere gesamtschweizerische Harmonisierung wesentlich gefördert werden.
- Die Einführung des HFKG wird auf kantonaler Ebene im Bereich der Rechtsetzung Veränderungen ergeben, z.B. den Wegfall des eidgenössischen Fachhochschulgesetzes. Es bedarf im Zuge der Neuformulierung einer Neuregelung der Governance zwischen den pädagogischen Hochschulen und den kantonalen Bildungsverwaltungen.

## 4 Schluss

Das HFKG stellt ein geeignetes Koordinationsinstrument zur Entwicklung des Schweizer Hochschulsystems und zu dessen Qualitätssicherung dar. Es ist wichtig, dass die pädagogischen Hochschulen darin als eigenständiger Hochschultypus eingebettet sind. Aufgrund der spezifischen Aufgaben und Strukturen der pädagogischen Hochschulen werden in der Umsetzung des Gesetzes entsprechende Differenzierungsverfahren angewendet werden müssen. Die pädagogischen Hochschulen müssen jedoch durch die COHEP gesteuert ihre Strukturen und Produkte im Hinblick auf einen kohärenten Hochschultypus weiter harmonisieren. Als nächsten Schritt wird die Erziehungsdirektorenkonferenz mit dem Bund ein Konkordat für die Umsetzung ausarbeiten.

## Quellen

**Botschaft zum Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) vom 29. Mai 2009.** Online unter: <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2009/4561.pdf> (12.02.2012).

**Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich vom 30. September 2011.** Online unter: [http://www.sbf.admin.ch/htm/themen/uni/hls\\_de.html](http://www.sbf.admin.ch/htm/themen/uni/hls_de.html) (12.02.2012).

**EDK.** (2011). *Wirksame Lehrerinnen- und Lehrerbildung – gute Schulpraxis, gute Steuerung. Bilanztagung II.* Herausgegeben von Hans Ambühl und Willi Stadelmann (Studien + Berichte, 33A). Bern: EDK. Online unter: <http://edudoc.ch/record/99752/files/StuB33A.pdf> (12.02.2012).

**EDK – CDIP – CDPE – CDEP: Hochschulkoordination.** Online unter: <http://www.edk.ch/dyn/11662.php> (12.02.2012).

**Fachhochschule Schweiz – Thema: Zwischenstand HFKG – April 2011.** Online unter: [http://www.fhch.ch/~fhch/upload/2011\\_Mai\\_fhch\\_HFKG\\_Stand.pdf](http://www.fhch.ch/~fhch/upload/2011_Mai_fhch_HFKG_Stand.pdf) (12.02.2012).

**HFKG-Workshop Netzwerk FUTURE, Präsentation von P. Bieri, Ständerat Kanton Zug, 7. September 2010.** Online unter: [http://www.netzwerk-future.ch/data/HFKG\\_Bieri%20Netzwerk%20FUTURE030910.pdf](http://www.netzwerk-future.ch/data/HFKG_Bieri%20Netzwerk%20FUTURE030910.pdf) (12.02.2012).

## Autor

**Walter Bircher**, Prof. Dr., Rektor der Pädagogischen Hochschule Zürich, Hirschengraben 28, 8090 Zürich, [walter.bircher@phzh.ch](mailto:walter.bircher@phzh.ch)