

Ausschnitt aus:  
 Hans-Kaspar von Matt (2022), Die Schweizerischen  
 Fachhochschulen: eine Biografie, Abs. «Entwicklungsphasen»,  
 Webler, S. 9-14

## 2.2 Entwicklungsphasen

Für die Entwicklung eines grossen bildungspolitischen Projekts, wie es die Errichtung eines neuen Hochschultypus ist, braucht es einen bestimmten gesellschaftlichen und politischen Kontext. Bildung ist eine langfristige Angelegenheit, Veränderungen sind nicht von heute auf morgen möglich. Es sind denn auch unterschiedliche ‘Geburtshelfer’ beteiligt. Es sind dies nicht nur Einzelpersonen, sondern auch Gremien, Verwaltungsstellen oder Direktorenkonferenzen.

Der Aufbau von Fachhochschulen lässt sich in verschiedene Phasen unterteilen mit je unterschiedlichen Aufgaben und Problemen, die zu lösen waren. Geht man von einem vereinfachten Policy-Zyklus<sup>10</sup> aus, sind es fünf Phasen:

### Phase I: Problemdefinition (1965 – 1990)

Das schweizerische Bildungswesen war bis 1990 stark zersplittert und in sich geschlossen. Der Bund hatte nur geringe Kompetenzen in der Wissenschafts- und Bildungspolitik. Seit 1855 führte er die Eidgenössisch Technische Hochschule ETH in Zürich. Im Bereich der Berufsbildung regelte er seit 1930 die Ausbildungen in den Bereichen Handel, Verkehr, Handwerk und Industrie.

---

<sup>10</sup> Windhoff-Héritier Adrienne (1987), Policy-Analyse. Eine Einführung. Frankfurt, Campus Verlag. S. 64ff.; Widmer Thomas (2016), Wandel von Staatlichkeit in der Schweiz in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. In: Criblez Lucien, Rothen Christina, Ruoss Thomas (Hrsg.) (2016), S. 403ff.

Die übrigen Bereiche der Berufsbildung waren in der Regelungskompetenz der Kantone, die sich allerdings nur marginal darum kümmerten. Sie waren zuständig für die Volksschulbildung, die gymnasiale Bildung, die Ausbildung der Lehrpersonen, die Universitäten und die Umsetzung der vom Bund geregelten Berufsbildung. Eine Koordination unter den Kantonen erfolgte nur in Ansätzen. Das 1970 von der Erziehungsdirektorenkonferenz EDK verabschiedete Konkordat über die Schulkoordination konnte erst Wirkung erzielen, nachdem das Stimmvolk 1985 in einer Verfassungsabstimmung den Schuljahresbeginn auf den Frühherbst festlegte und damit den Weg öffnete, dass alle Kantone dem Konkordat beitreten konnten.

Der Bund verfügte bis in die 60er Jahre kaum über Institutionen, die sich übergreifend mit Fragen der Bildungs-, Forschungs- und Hochschulpolitik befassen. Die entsprechenden Aufgaben wurden in verschiedenen Departementen wahrgenommen. 1965 wurde der Schweizerische Wissenschaftsrat SWR als Konsultativorgan für Fragen der Hochschul- und Forschungspolitik gegründet. In seinen Ausbauberichten zu den schweizerischen universitären Hochschulen von 1967, 1972 und 1974 sprach er sich für ein Gesamtkonzept der tertiären Bildung aus, das neben den universitären Hochschulen auch Fachhochschulen und Fachschulen berücksichtigen sollte.

Die verstärkte Mitarbeit des Bundes und der EDK in der OECD und in anderen multinationalen Organisationen und die Beteiligung an Vergleichsstudien in den 1980er Jahren führte zu einer intensiveren Berücksichtigung der internationalen Dimension in der schweizerischen Bildungs- und Forschungspolitik und zu einem gesteigerten Verständnis für die Notwendigkeit, sich auch betr. Bildung und Forschung zu bewegen und Reformen an die Hand zu nehmen. Die EDK liess 1989 durch die OECD eine Überprüfung der Bildungspolitik in der Schweiz erstellen, nachdem sie dies sechs Jahre zuvor noch mit dem Hinweis auf 'fremde Richter' abgelehnt hatte. Der 1970 erstellte Expertenbericht zeigte drei aufschlussreiche Punkte: 1. Das schweizerische föderalistisch organisierte Bildungswesen mit seinen unterschiedlichen Zuständigkeiten ist nicht vermittelbar: 'Man kommt nicht draus, wer, was macht'. 2. Die Schweiz verfügt über keine zweckmässigen Organe und Instrumente für eine koordinierte Bildungsplanung. 3. Der Bereich Berufsbildung (inkl. Höhere Berufsbildung) ist prekär aufgestellt und es besteht die Gefahr, dass er dem Qualifikationsbedarf einer sich wandelnden Wirtschaft nicht genügen kann.

In die Phase der Problemdefinition gehören auch die Forderungen nach Reformen in der Ingenieurausbildung an den HTL. Diese wurden von der Fachkommission HTL im Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit BIGA, der Direktorenkonferenz der Ingenieurschulen DIS sowie von der Schweizerischen Akademie der Technischen Wissenschaften SATW vorgebracht. Sie betrafen u.a. die Vorbildung der Studierenden, das Deputat der Lehrkräfte, die Lektionenzahl, den Auftrag und Status der Schulen, die Didaktik sowie die Ausbildungskapazität. 1989 fasste sich die EDK erstmals an einer Seminarsitzung mit den Anliegen der HTL- und HWV-Ausbildungen. Bereits zuvor hatte sich EDK-Generalsekretär

Moritz Arnet immer wieder in Referaten und Zeitungsartikeln für Reformen in der Tertiärbildung eingesetzt und ein Gesamtkonzept gefordert.

Reformen in der Tertiärbildung liessen sich gut mit Entwicklungen in der Europäischen Gemeinschaft EG zur Errichtung eines Binnenmarktes verbinden. Für den freien Personenverkehr musste die gegenseitige Anerkennung von Berufsbildungsabschlüssen auf Hochschulstufe geregelt werden. Die EG erarbeitete dazu eine allgemeine Richtlinie für die Anerkennung von Hochschuldiplomen, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschliessen. In den Verhandlungen zwischen der EFTA und der EG zum Europäischen Wirtschaftsraum EWR, bei denen es um die Beteiligung der EFTA Staaten am EG-Binnenmarkt ging, konnte die Schweiz erreichen, dass ihre Abschlüsse an Höheren Fachschulen als dreijährige Hochschulabschlüsse anerkannt wurden. Auch wenn dann die Schweiz dem EWR nicht beigetreten ist, blieb die EG ein willkommenes Vehikel, die angedachten Reformen in der Tertiärbildung weiterzuführen. Sie gab den Bestrebungen einen argumentativen und zeitlichen Schub, verhinderte jedoch die Entwicklung eines Gesamtkonzeptes, da der Bund und die Kantone je nur für ihren Zuständigkeitsbereich legiferierten, während die universitäre Hochschulbildung gar nicht am Tisch sass.

Diese Problemdefinitionsphase endete 1990 als sich der Bund und die EDK, angestossen durch ein Thesenpapier der DIS, auf ein koordiniertes Vorgehen für Reformen der Tertiärstufe einigten. Mit diesem Papier lag ein konsensual erarbeiteter, realistischer Forderungskatalog aller Ingenieurschulen vor, auf den man sich politisch abstützen konnte. Zwar waren die Thesen allein auf die Ingenieurausbildung gerichtet, doch konnten sich auch die Direktorenkonferenzen und Dachverbände anderer Bereiche den Forderungen anschliessen und haben so der Weiterentwicklung des Tertiärbereichs zusätzlichen Schub und Legitimation gegeben.

## **Phase 2: Agendasetting (1990 – 1994)**

Auf die Agenda kam die Fachhochschulentwicklung durch einen Entscheid des damaligen Vorstehers des Volkswirtschaftsdepartementes, Jean-Pascal Delamuraz, zur Einsetzung einer interdepartementalen Arbeitsgruppe (inkl. einer Vertretung der EDK), die einen Grundlagenbericht zu den Höheren Fachschulen und deren Entwicklungsbedarf zu erarbeiten hatte. Mit diesem Bericht, der 1991 abgeliefert wurde, wollte das BIGA einen Auftrag zur Ausarbeitung eines Fachhochschulgesetzes für jene Fachbereiche erwirken, für die der Bund zuständig ist. Die EDK und die Kantone hingegen sollten für ihren Zuständigkeitsbereich die Planung an die Hand nehmen.

Aus Sicht des BIGA wurde dieses Ziel erreicht; der Bundesrat gab aufgrund des Berichtes den Auftrag zur Erarbeitung eines Fachhochschulgesetzes für die Bereiche Technik und Architektur, Wirtschaft und Verwaltung sowie Gestaltung. Die EDK begann ihrerseits mit der Planung von Fachhochschulen in den übrigen Fachbereichen. Allerdings lag diesbezüglich vielfach die Kompetenz bei anderen

Regierungskonferenzen – so im Bereich der sozialen Ausbildungen bei der Fürsorgedirektorenkonferenz FüDK, im Bereich der nichtmedizinischen Gesundheitsberufe bei der Gesundheitsdirektorenkonferenz GDK. Diese wurden eingeladen, den Bedarf an Studiengängen an Fachhochschulen in ihrem Zuständigkeitsbereich zu eruieren. Die EDK setzte eine Arbeitsgruppe Fachhochschulen ein, die ein Richtlinienpapier in Form von Thesen erarbeitete, das dann Grundlage für die verschiedenen Fachbereiche in der Kompetenz der Kantone wurde. Zudem erarbeitete die Arbeitsgruppe Profile für alle Fachbereiche, die an FH angesiedelt werden sollen. So sollte eine gewisse Einheitlichkeit bezüglich Ausbildungszielen, Strukturen, Anforderungen an Dozierende und Organisationsstrukturen erreicht werden, damit solche Schulen auch führbar sind.

Mit den Thesen der EDK zu den Fachhochschulen von 1993 und dem Entwurf des FHSG im Jahre 1994 endete die Phase des Agendasetting.

### **Phase 3: Entscheidungsfindung (1994 – 1997)**

1994, nach einer intensiven Zeit der Vernehmlassung, verabschiedete der Bundesrat den Entwurf des FHSG zu Händen der eidgenössischen Räte. Dieser fand insgesamt gute Aufnahme, selbst bei Finanzpolitiker/innen, obwohl mit dem Gesetz in einer Zeit von steigenden Staatsdefiziten zusätzliche finanzielle Aufwendungen verbunden waren. Bemängelt wurde das Fehlen eines Gesamtkonzeptes der tertiären Bildung, das die universitäre Bildung und alle tertiären Fachschulen beinhaltet hätte. Zudem stiess die Beschränkung der finanziellen Unterstützung der FH-Studiengänge auf die Fachbereiche in der Regelungskompetenz des Bundes auf Kritik. Gut aufgenommen wurde das FHSG auch in den Medien. Im Dezember 1995 wurde das Gesetz verabschiedet, der Start der ersten Fachhochschulstudiengänge war für Herbst 1997 vorgesehen. Bis zu diesem Zeitpunkt sollten die Gesuche um Betriebsbewilligung durch die Eidgenössische Fachhochschulkommission EFHK geprüft sein, was aber aufgrund fehlender Beurteilungskriterien zeitlich nicht möglich war. So starteten 1997 die Fachhochschulen ohne gesicherte Betriebsbewilligung und Finanzierungszusicherung.

Für die konkrete Umsetzung der Fachhochschulplanung waren die Regionalkonferenzen der EDK zuständig, die sich mit dieser Aufgabe zum Teil schwertaten. Am meisten Mühe machte der EDK und den Kantonen die Planung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung als Fachhochschulausbildung. Viele Kantone waren grundsätzlich bereit, ihre Ausbildungen im Tertiärbereich interkantonal zu regeln und sie in eine interkantonale Trägerschaft einzubringen, weigerten sich jedoch, dies auch für die Lehrerbildung zu tun.

Die darauf folgenden Phasen der Fachhochschulentwicklung werden in dieser Arbeit nur cursorisch behandelt.

## **Phase 4: Aufbauphase (1997 – 2004)**

Die Aufbauphase beginnt mit dem Start der Fachhochschulen und ihren Studiengängen in den sieben Regionen. Von 1997 – 2004 wurden die Gesuche der verschiedenen öffentlich-rechtlichen Träger für eine Betriebsbewilligung von der Eidgenössischen Fachhochschulkommission EFHK bearbeitet und 1998, rückwirkend auf den Studienbeginn 1997, mit Auflagen genehmigt. Die EFHK nahm dann die Prüfung der Auflagen aus der ersten Betriebsbewilligung vor, sodass der Bundesrat 2004 die Fachhochschulen definitiv genehmigen konnte.

In die Aufbauphase gehört auch die qualitative Prüfung der Fachhochschulstudiengänge durch ein Peer Review-Verfahren. In dieser Phase wurden auf regionaler Ebene zudem weitere Studiengänge in die FH integriert und an manchen FH fanden zum Teil tiefgreifende strukturelle Reorganisationen statt.

In diese Periode gehören auch zwei Ereignisse auf nationaler und internationaler Ebene. 1999 erhielt der Bund aufgrund eines neuen Bildungsartikels in der Bundesverfassung zusätzliche Kompetenzen in der Berufsbildung. Er war fortan für die gesamte Berufsbildung und alle Fachbereiche an Fachhochschulen zuständig. Im selben Jahr unterzeichnete die Schweiz zudem die ‘Erklärung von Bologna’ welche die Schaffung eines einheitlichen Europäischen Hochschulraums zum Ziel hatte. Damit verbunden war die Einführung einer gestuften Hochschulausbildung mit Bachelor – Master – und drittem Zyklus. Diese zwei Ereignisse erforderten eine Revision des Fachhochschulgesetzes, welche 2003 vorgenommen wurde.

## **Phase 5: Konsolidierung und Weiterentwicklung (2004 – 2015)**

In die Konsolidierungsphase (2004 – 2015) – die FH sind nun funktionsfähig und haben ihren Platz in der Bildungslandschaft gefunden – fällt der Aufbau der Master-Studiengänge und die durch das revidierte FHSG verordnete Akkreditierung der FH und ihrer Studiengänge. Auf regionaler Ebene fanden aufgrund der neuen Zuständigkeiten weitere Anpassungen der Governance statt. Zudem lancierte der Bund ein Projekt ‘Hochschullandschaft Schweiz’, mit dem sich ansatzweise ein Gesamtkonzept der Hochschulbildung abzeichnete und sich die Fachhochschulen etwas stärker von der Berufsbildung emanzipieren konnten. Das Projekt Hochschullandschaft Schweiz fand 2011 seinen formellen Abschluss mit der Verabschiedung des neuen Hochschulförderungs- und -Koordinationsgesetzes HFKG durch die eidgenössischen Räte, welches die Hochschulentwicklung als Verbundaufgabe von Bund und Kantonen definierte und neue Steuerungsgremien vorsieht, die für alle Hochschultypen zuständig sind. Das HFKG trat 2015 in Kraft.

Soweit ein erster Überblick über die Entwicklung der schweizerischen Fachhochschulen<sup>11</sup>. In der schweizerischen Art der Erarbeitung von Planungs- und Gesetzesgrundlagen werden immer alle wesentlichen Akteure eingeladen, ihre

---

<sup>11</sup> Ein Zeitstrahl der FH-Entwicklung ist in Anhang 7.2 aufgeführt.

Sichtweise, ihre Bedürfnisse, ihre Probleme und Lösungsvorschläge einzubringen. Die Verwaltung allein kann dies nicht leisten und setzt in der Regel Expertengruppen ein oder gibt Expertisen in Auftrag. Bei der Entwicklung von Fachhochschulen verzichtete man darauf, u.a. auch weil Bildungsforschung zu dieser Zeit in der Schweiz unterentwickelt war und es solche unabhängige Expert/innen kaum gab. Andere Gremien und Interessenvertreter/innen mussten Grundlagen liefern oder erarbeiten. Diesen gilt in der Folge das Augenmerk.