

Gleichwertig und gleichartig?

**Eine vergleichende Untersuchung
der Entstehung der Fachhochschu-
len in der Schweiz in den Bereichen
Technik/ Wirtschaft/Gestaltung vs.
Gesundheit/Soziales**

Gleichwertig und gleichartig?

Eine vergleichende Untersuchung der Entstehung der Fachhochschu- len in der Schweiz in den Bereichen Technik/ Wirtschaft/Gestaltung vs. Gesundheit/Soziales

Barbara Zosso

Cahier de l'IDHEAP 230/2006

Chaire «Politiques publiques et durabilité»

© 2006 IDHEAP, Chavannes-Lausanne
ISBN 2-940390-04-5 978-2-940390-04-5



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration
Institut universitaire autonome – Route de la Maladière 21
CH -1022 – Chavannes-près-Renens – Lausanne
T: +41(0)21 557 40 00 – F: +41(0)21 557 40 09
idheap@idheap.unil.ch – www.idheap.ch

Mein Dank geht an Prof. Peter Knoepfel und Prof. Pascal Sciarini für die Betreuung und Unterstützung dieser Arbeit und die wertvollen Hinweise; an Frau Cornelia Oertle Bürki für die vielen anregenden Diskussionen, Informationen und Hilfeleistungen, sowie für die Begleitung dieser Arbeit als externe Expertin; an Sascha und Isaac Bischof für die Unterstützung und die vielen Entbehrungen, die sie auf sich genommen haben, und an alle, die mit Informationen, Auskünften, Hinweisen und Hütediensten Wertvolles zu dieser Arbeit beigetragen haben.

Inhalt

Zusammenfassung / Résumé		III
1	Einleitung	1
2	Analyserahmen und Fragestellung	5
3	Theoretischer Ansatz und Methode	9
4	Untersuchungsdesign und Hypothesen	15
4.1	Untersuchungsdesign	15
4.2	Hypothesen	17
5	Die Entstehung der Fachhochschulen	25
5.1	Fachhochschulen im Bereich TWG	25
5.2	Fachhochschulen im Bereich GS	30
6	Abhängige Variable: Problemdefinition	37
6.1	Problemdefinition im Bereich TWG	37
6.1.1	Entwicklung der Problemdefinition	37
6.1.2	Dominante Problemdefinition	41
6.2	Problemdefinition im Bereich GS	42
6.2.1	Entwicklung der Problemdefinition	42
6.2.2	Dominante Problemdefinition	46
6.3	Vergleich der Problemdefinitionen in den Bereichen TWG und GS	48
7	Abhängige Variable: Politisch-administrative Programme (PAP)	53
7.1	Die Ebenen der politisch-administrative Programme (PAP)	53
7.1.1	Im Bereich TWG	53
7.1.2	Im Bereich GS	56
7.2	Substantielle und institutionelle Elemente der PAP	63
7.2.1	Im Bereich TWG	65
7.2.2	Im Bereich GS	72
7.2.3	Vergleich der Bereiche TWD und GS: Typisierung der PAP	77
8	Unabhängige Variablen: Akteure, Ressourcen, institutionelle Regeln	83

8.1	Die Rolle der Akteure, Ressourcen und institutionellen Regeln im Hinblick auf die Problemdefinition	84
8.1.1	Im Bereich TWG	84
8.1.2	Im Bereich GS	89
8.1.3	Vergleich der Bereiche TWG und GS	97
8.2	Die politisch-administrativen Akteure: Behördenkontellaion, Policy-Interessen, Interessen- und Rollenkonflikte im Hinblick auf die Problemdefinitionen	97
8.2.1	Behördenkonstellationen, Policy-Interessen und Interessenkonflikte im Hinblick auf die Problemdefinitionen	98
8.2.2	Rollenkonflikte der politisch-administrativen Behörden	101
8.2.3	Vergleich der Bereiche TWG und GS	103
8.3	Die Akteure der Formierung der politisch-administrativen Programme und ihr Rückgriff auf Ressourcen und institutionelle Regeln	105
8.3.1	Im Bereich TWG	105
8.3.2	Im Bereich GS	109
8.3.3	Vergleich der Bereiche TWG und GS	112
9	Zusammenhang zwischen unabhängigen und abhängigen Variablen: Der Test der Hypothesen	113
9.1	Hypothese 1	113
9.2	Hypothese 2	117
9.3	Hypothese 3	121
9.4	Hypothese 4	123
10	Ergebnisse und Diskussion	127
10.1	Ergebnisse	127
10.2	Diskussion	132
10.2.1	Die Rolle der Arbeitgeber	133
10.2	Die interkantonale Zusammenarbeit	136
	Bibliographie	139
	Anhänge	147
	Dans la même collection	153

Zusammenfassung / Résumé

In der vorliegenden Untersuchung wird die Entstehung der Fachhochschulen in der Schweiz Mitte der 90er Jahre untersucht. Es handelt sich um einen Vergleich der Entstehungsprozesse in den Bereichen Technik/Architektur, Wirtschaft/Verwaltung und Gestaltung/Design (abgekürzt: TWG) unter Bundeskompetenz einerseits und in den Bereichen Gesundheit und Soziales (abgekürzt: GS) andererseits, die bis zum Inkrafttreten des teilrevidierten Fachhochschulgesetzes am 6. Oktober 2005 unter kantonaler Kompetenz waren. Die Untersuchung basiert auf dem Modell zur Politikanalyse nach Knoepfel et al. (2001). Im Mittelpunkt stehen die *Problemdefinition*, die zur Aufnahme des Anliegens in die politische Agenda geführt hat, sowie die Programmierung der Politik, namentlich das *politisch-administrative Programm*. Wir gehen davon aus, dass die Unterschiede, die sich bezüglich Problemdefinition und politisch-administrativem Programm in den Bereichen TWG und GS finden lassen, wesentlich auf die Interaktion zwischen den jeweils beteiligten Akteur/innen zurückzuführen ist, sowie auf die Ressourcen, auf die sie zurückgreifen, und die institutionellen Regeln, die ihr Handeln strukturieren.

Die Untersuchung zeigt auf, dass, entgegen unserer Hypothese, sowohl im Bereich TWG wie im Bereich GS die politisch-administrativen Behörden – das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement einerseits und die Erziehungs-, Gesundheits- und Sozialsdirektorenkonferenzen andererseits – die Schaffung von Fachhochschulen wesentlich vorangetrieben haben. In beiden Bereichen haben aber ‚Trittbrettfahrer/innen‘ der Politik – namentlich die Direktor/innen der Höheren Fachschulen, die dann zu Fachhochschulen umgebaut wurden – wesentliche Vorarbeit geleistet. Die Aufnahme des Anliegens durch die politisch-administrativen Behörden erfolgte im Bereich TWG massgeblich unter dem Druck der Anpassung an die europäische Integrationsentwicklung, paradoxerweise gerade nach der Ablehnung des EWR-Beitrittes durch

das Volk. Der Bund hat die Schaffung von Fachhochschulen ab diesem Zeitpunkt als Massnahme zur Revitalisierung der Schweizer Wirtschaft deklariert und so einem anfangs bildungspolitischen Anliegen einen klar wirtschaftspolitischen Charakter gegeben. Die eigentlichen Wirtschaftsakteure haben dieses Vorhaben breit unterstützt, ohne aber bei der Initiierung der Politik eine massgebliche Rolle gespielt zu haben. Der Schaffung von Fachhochschulen im Bereich GS kommt weitgehend der Charakter eines ‚Nachvollzuges‘ zu – auch wenn entsprechende Diskussionen parallel zum Bereich TWG geführt und ähnliche Argumentationen vorgebracht wurden – ein Nachvollzug, bei dem die Sorge um eine schwindende Attraktivität der Ausbildungen im Bereich Gesundheit und Soziales eine bedeutende Rolle spielte. Die skeptische Haltung der direkten Arbeitgeber in den Bereichen Gesundheit und Soziales konnte teilweise kompensiert werden mit dem Rückgriff auf allgemeine Prinzipien wie die Nichtdiskriminierung von frauendominierten Berufsfeldern und die Chancengleichheit. Die Problemdefinition blieb aber unklarer bzw. heterogener als im Bereich TWG, was teilweise auf die durch die Behördenstruktur gegebenen Interessen- und Rollenkonflikte der öffentlichen Hand zurückzuführen ist.

Auf der Ebene der politisch-administrativen Programme insgesamt ist aufgrund der Institution des Vollzugsföderalismus eine weitgehende Abstimmung der Programme in beiden Bereichen festzustellen, trotz Bundeszuständigkeit auf der einen und Kantonszuständigkeit auf der anderen Seite. Auf der nationalen bzw. gesamtschweizerischen Ebene ging das Programm im Bereich TED auf operativer und institutioneller Ebene weiter als das Programm im Bereich GS. Da aber die Kantone die Eingliederung der Studiengänge GS in die regionale Fachhochschulstruktur, wie sie vom Bund vorgeschrieben wurde, für Ihre Bereiche übernommen haben, wurden sie *de facto* weitgehend von den gleichen Bestimmungen geleitet, abgesehen hauptsächlich von den Genehmigungs- und Finanzbestimmungen.

Dans la présente étude, nous examinons les processus politiques aboutissant à la création des HES en Suisse dans les années 90, et cela pour les domaines technique/architecture, économie/administration et design (TED) sous la responsabilité de la Confédération, en comparaison avec les domaines santé et social (S2) qui étaient, jusqu'à l'entrée en vigueur le 6 octobre 2005 de la loi fédérale sur les HES révisée, sous compétence cantonale. L'étude est basée sur le modèle d'analyse politique selon Knoepfel et al. (2001). L'analyse est centrée, d'un part, sur la définition du problème social aboutissant à la mise à l'agenda du problème et des solutions respectives, et, de l'autre part, sur la programmation de la politique, notamment le programme politico-administratif. Nous partons de l'hypothèse que les différences constatées entre le domaine TED et le domaine S2 au niveau de la définition du problème et du programme politico-administratif sont dues aux interactions entre les acteurs impliqués et les ressources et règles institutionnelles auxquelles ils ont eu recours.

L'étude démontre que, contrairement à notre hypothèse, aussi bien dans le domaine TED que S2, les acteurs politico-administratifs ont joué le rôle principal en vue de la création des HES – le Département fédéral de l'économie d'un côté et les Conférences des directeurs et directrices cantonales de l'éducation, de la santé et du social de l'autre. Dans les deux domaines, les « profiteurs » de la politique, les directeurs et directrices des écoles spécialisées censées de se transformer en HES – ont considérablement contribué à la mise à l'agenda, notamment par des travaux préparatoires importants. Dans le domaine TED, la mise à l'agenda de la politique des HES a été favorisée par les efforts visant l'intégration à l'espace européen, paradoxalement juste au moment où le peuple suisse a rejeté par votation populaire l'appartenance à l'EEE. A partir de ce moment, la politique des HES a été formulée par les acteurs politico-administratifs en termes d'encouragement du développement économique. Ainsi, le problème initialement formulé en termes de politique de formation a été reformulé en termes économiques. Les acteurs économiques ont largement soutenu la politique, cependant sans jouer un rôle moteur. En dépit des discussions parallèles et analogues, la création des HES dans le domaine S2 avait un caractère 'imitatif', motivée par le souci d'attirer les jeunes pour les profes-

sions S2. Les réticences des employeurs directs dans le domaine S2 ont partiellement pu être compensées par le recours aux principes généraux de la non-discrimination des domaines à forte présence féminine et à l'égalité des chances. La définition du Problème S2 restait plus hétérogène que celle du domaine TED, ce qui est partiellement dû à un arrangement politico-administratif impliquant des conflits d'intérêts et de rôle.

Au niveau des programmes politico-administratifs complets, nous avons pu constater une large concordance entre TED et S2, en dépit de la compétence fédérale d'un côté et la compétence cantonale de l'autre. Cette concordance est due à l'institution du fédéralisme d'exécution. Au niveau suisse, les dispositions opérationnelles et institutionnelles allaient plus loin pour le domaine TED. Néanmoins, étant donné que les cantons ont adopté pour leurs domaines l'imputation de la Confédération pour les HES TED de s'organiser en HES régionales, les deux domaines étaient, en réalité, largement régis par les mêmes dispositions (sauf les dispositions financières et de reconnaissance).

1 Einleitung

Seit der Annahme des Bundesgesetzes über die Fachhochschulen vom 6. Oktober 1995 kennt die Schweiz einen neuen Hochschultyp: die sogenannten Fachhochschulen. Sie stellen neben den kantonalen Universitäten und den ETH einen dritten Hochschultyp dar, der sich gemäss Botschaft zum Fachhochschulgesetz von diesen durch seine ‚Gleichwertigkeit aber Andersartigkeit‘ unterscheidet. Die Einführung von Fachhochschulen hat die schweizerische Bildungslandschaft innerhalb weniger Jahre wesentlich verändert und wurde in den 90er Jahren oft als die wichtigste Reform im Bildungswesen der Schweiz seit 50 Jahren bezeichnet (cf. Grossenbacher, 1997: 29). Die Auswirkungen sind heute auf verschiedensten Ebenen sichtbar und greifbar und betreffen die Gesamtheit der Bildungsstufen und –bereiche.

Das Bundesgesetz über die Fachhochschulen vom 6. Oktober 1995 regelte die Fachhochschulen in den Bereichen Technik/Architektur, Wirtschaft/Verwaltung und Gestaltung/Design (im Folgenden abgekürzt: TWG). Daneben sind Ende der 90er Jahre weitere Fachhochschulstudiengänge entstanden, die damals noch nicht dem Bundesgesetz unterlagen, sondern den jeweiligen kantonalen Bildungsgesetzen. Es sind dies die Bereiche Gesundheit, Soziales, Kunst, angewandte Psychologie und angewandte Linguistik. Diese Studiengänge werden unter der Abkürzung GSK (Gesundheit – Soziales – Kunst) zusammengefasst. Das Bundesgesetz wurde kürzlich revidiert und ist am 5. Oktober 2005 in Kraft gesetzt worden. Ein Schwerpunkt der Revision war die Integration der GSK-Studiengänge resp. der kantonalen Studiengänge ins Bundesgesetz. Eine Hauptproblematik stellte dabei die Andersartigkeit des GSK-Bereichs gegenüber den traditionellen Studienbereichen in Bundeskompetenz dar.

Der politische Prozess, der zum Beschluss zur Errichtung von Fachhochschulen im Bereich GSK geführt hat, ging verhältnismässig schnell vor sich und ist kaum auf Widerstände gestossen, dies u. a. deshalb,

weil Wirtschaftsvertreter/innen und die politische Linke, die sich für Bildungsanliegen einsetzt, am gleichen Strick gezogen haben (cf. NZZ, 1995b, 1995c). Der von der nationalrätlichen Kommission wie von linker Seite geforderte Miteinbezug der ‚weichen‘ Berufe wie Gesundheit, Soziales, Lehrerberuf in das Fachhochschulgesetz wurde hauptsächlich aus finanzpolitischen Gründen abgelehnt (cf. Zbinden, 1995; NZZ, 1995b; Strech, 1995b). Trotz fehlender Zusicherung finanzieller Unterstützung durch den Bund haben verschiedene Kantone im Anschluss daran mit mehr oder weniger Verzögerung entsprechende Studiengänge geschaffen. Die Überzeugung, dass der neue Hochschultypus ‚Fachhochschule‘ eine adäquate Antwort auf die heutigen Herausforderungen in diesen Bereichen stellt, schien sich in relativ kurzer Zeit durchgesetzt zu haben, und zwar sowohl im Bereich TWG wie – etwas verzögert – im Bereich GSK.¹ Dies ist einigermassen überraschend, zumal die betroffenen Berufsfelder sehr unterschiedlich strukturiert und organisiert und in unterschiedliche institutionelle Zusammenhänge eingebettet sind.

Wirtschaftliche Argumente, die im Bereich TWG eine bedeutende Rolle zur Errichtung von Fachhochschulen gespielt haben dürften, spielen im Bereich GSK a priori eine untergeordnete Rolle, dies deshalb, weil die GSK-Studiengänge in erster Linie nicht auf Tätigkeiten in der Privatwirtschaft ausbilden, sondern auf Tätigkeiten im öffentlichen Bereich. Dagegen dürften bildungspolitische Argumente eine bedeutend stärkere Rolle auf die GSK-Bereiche ausüben. Weiter sind die TWG-Studiengänge seit Beginn dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement untergeordnet, während die GSK-Bereiche bis vor kurzem kantonaler Kompetenz unterlagen. Eine bedeutende Rolle spielten dabei die mit Bildungsfragen beauftragten die interkantonalen

¹ Das Augenmerk liegt hier nicht auf der Umsetzung der Beschlüsse, sondern auf den Prozessen, die zu einer dominanten Kausalhypothese geführt haben, d.h. zur sich durchsetzenden Überzeugung, dass Fachhochschulen in diesen Bereichen errichtet werden sollen.

Konferenzen (EDK, GDK, SODK²). Nicht zuletzt unterschieden sie sich auch auf inhaltlicher Ebene massgebend – eine klar technisch-wirtschaftliche Ausrichtung einerseits und eine humanistisch-soziale-künstlerische Ausbildung andererseits.

Die Ausgangslage der GSK-Bereiche scheint also a priori eine andere zu sein, als diejenige der Bereiche TWG. Diese unterschiedliche Ausgangslage, so scheint es, sollte sich in einer unterschiedlichen sozialen Problemdefinition (i.S. von Knoepfel et al., 2001) niederschlagen, die ihrerseits ein anderes politisch-administratives Programm (ebd.) zur Folge hat. In anderen Worten: Dass die Schaffung von Fachhochschulen für beide Bereiche zur dominanten Interventionshypothese im Bezug auf ein erkanntes gesellschaftliches Problem im Berufsbildungsbereich wurde, erstaunt auf den ersten Blick.

Wie lässt sich der relativ schnelle Beschluss zur Errichtung von Fachhochschulen in allen Bereichen erklären? Was war die Rolle der Wirtschaftsakteure bei der Problemdefinition bzw. welche Rolle haben wirtschaftliche Argumente gespielt? Welche Rolle nahmen die bildungspolitischen Akteure, namentlich die Schweizerische Erziehungsdirektorenkonferenz ein? Inwiefern hat das Engagement der Arbeitgeber in den entsprechenden Berufsfeldern eine bedeutende Rolle gespielt? Welche Gruppe hat sich schliesslich durchgesetzt? Welche Unterschiede lassen sich aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeit (Bund vs. Kantone) auf der Ebene der Programmierung der Politik feststellen? Dies sind die Fragen, denen diese Studie nachgehen will.

Fachhochschulen sind in der Schweiz bereits seit 10 Jahren eine Realität. Wieso also wird deren Entstehung heute noch zum Gegenstand

² Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK; Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren GDK (Früher: Schweizerische Sanitätsdirektorenkonferenz SDK); Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren (früher: Konferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren FürDK). Im Folgenden werden, da es sich lediglich um Namensänderungen und nicht um neue institutionelle Zusammensetzungen handelt, die heute aktuellen Bezeichnungen verwendet.

einer Untersuchung gemacht? Neben der für das Verständnis der heutigen Hochschullandschaft interessanten ‚historischen Rückbindung‘ der Fachhochschulen an ihre Entstehungsgeschichte, glauben wir, dass über diese Untersuchung auf einer übergeordneten Ebene Elemente einer Antwort auf zwei Fragen gefunden werden können, die gerade heute wieder von besonderer Aktualität sind. *Erstens* auf die Frage nach dem *Verhältnis von Wirtschafts- und Bildungspolitik im Bereich der Berufsbildung*, eine Frage, die sich auch auf Verwaltungsebene seit Jahren stellt und im Rahmen der aktuellen Diskussionen zur ‚Hochschullandschaft 2008 (bzw. 2010/11)‘ wieder bedeutend an Aktualität gewonnen hat.³ Ist die (Berufs-) Bildungspolitik den Bildungsdepartementen zu unterstellen oder dem Departement, in dem auch die Interessen der künftigen Arbeitgeber vertreten werden? Gerade diesbezüglich ist ein Vergleich zwischen dem Bereich TWG, wo die Fachhochschulabsolvent/innen meist in der Privatwirtschaft angestellt werden, und dem Bereich GS(K), wo die öffentliche Hand Hauptarbeitgeber ist, von besonderem Interesse. *Zweitens* erhoffen wir uns Elemente einer Antwort auf die Frage nach der *Koordinationswirkung von Bundesgesetzen* unter der Bedingung des Vollzugsföderalismus einerseits und von *interkantonalen Konkordaten und Empfehlungen* andererseits.

³ Im Rahmen der aktuellen Diskussion zur ‚Hochschullandschaft 2008 bzw. 2010/11‘ wird immer wieder die Forderung nach der Unterstellung aller Hochschultypen – ETH, Universitäten und Fachhochschulen – unter ein einziges Departement gestellt.

2 Analyserahmen und Fragestellung

Die vorliegende Studie beruht auf einem Vergleich zwischen der Entstehung der Fachhochschulen im Bereich TWG und GSK in den 90er Jahren. Die Fachhochschulen im Bereich GSK unterscheiden sich von den Fachhochschulen im Bereich TWG insbesondere durch die folgenden Charakteristiken:

- Sie unterlagen bis vor kurzem (bis 5. Oktober 2005) kantonaler Kompetenz
- Sie bieten Ausbildungen an, die in erster Linie auf eine Anstellung im öffentlichen Bereich ausgerichtet sind (Gesundheitswesen, Sozialeinrichtungen, Schulen etc.)
- Ihre Verlinkung mit der Privatwirtschaft, die im Bereich TWG sehr eng ist, bleibt bescheiden.

Das Interesse der vorliegenden Studie ist nicht auf die materiellen Unterschiede zwischen den Studiengängen gerichtet, sondern auf die politischen Problemdefinitionen und Argumentationen, die zu den Beschlüssen zur Errichtung von entsprechenden Fachhochschulstudiengängen geführt haben, wie auch auf die Ausgestaltung und Umsetzungsdispositionen der entsprechenden politischen Programme. Von besonderem Interesse sind dabei die Akteure der politischen Prozesse, sowie die Ressourcen, auf die die Akteure zurückgriffen und die institutionellen Regeln, die ihr Handeln strukturieren.

Obwohl die GSK-Studiengänge meist in einem Atemzug genannt werden, da sie die oben genannten Charakteristiken teilen, beschränkt sich diese Untersuchung auf die G- und S-Bereiche und klammert den Kunstbereich aus. Die Kunst-Studiengänge sind untereinander sehr heterogen und weisen zusätzliche Besonderheiten auf, wie z.B. der ‚Talent‘-Faktor, das sehr eingeschränkte und wenig spezifische Arbeitgeber-Spektrum oder die fehlenden formalisierten Vorbildungen. Zudem erweist sich hier der Zugang zu den Informationsquellen schwierig.

ger, da es sich um ein relativ heterogenes Feld handelt. Die Ausklammerung des Kunstbereichs aus dieser Untersuchung dürfte die Aussagekraft nicht beeinträchtigen, zumal die Bereiche Gesundheit (G) und Soziales (S) den quantitativ weitaus wichtigsten Teil der Studiengänge in kantonaler Kompetenz ausmachen. Interessant wäre allenfalls ein Vergleich *innerhalb* der GSK-Bereiche; dies würde aber den Rahmen dieser Untersuchung, deren Augenmerk auf den Vergleich zwischen TWG und GS(K) gerichtet ist, sprengen. Im Folgenden wird also nur noch von den GS- und nicht den GSK-Bereichen die Rede sein.

Ausgeklammert wird ebenso der Bereich der Lehrerbildung, obwohl auch hier analoge Entwicklungen im Gange sind. Auch die Lehrerbildung wurde im Zuge der Schaffung von Fachhochschulen tertiariert und auf Hochschulniveau angehoben. Sie unterscheidet sich aber von den GS-Bereichen insbesondere dadurch, dass die kantonale Kompetenz strikt beibehalten wird (keine Integration ins neue Fachhochschulgesetz). Diese Ausbildung wird nicht an den 7 Fachhochschulen, sondern an den kantonalen Pädagogischen Hochschulen angeboten. Die Lehrerbildung hat ihre eigene sehr spezifische Geschichte, der zum Verständnis der Entwicklungen Rechnung getragen werden muss. Diese Ausweitung würde den Rahmen dieser Untersuchung sprengen. Auch hier wäre allenfalls ein Vergleich mit den GSK-Studiengängen von Interesse. Dies ist aber nicht das Hauptinteresse dieser Studie.

Ausgehend von den genannten Vergleichsachsen (vgl. oben: Wirtschaftsnähe bzw.- ferne; öffentliche bzw. private Arbeitgeber; Bundeskompetenz bzw. kantonale Kompetenz), leiten folgende Fragestellungen die Untersuchung:

- Was waren die Argumente für die Errichtung von Fachhochschulen im Bereich TWG bzw. GS? Welche Ziele wurden geltend gemacht? Inwiefern unterschieden sie sich? Mit anderen Worten: Was waren die jeweiligen Problemdefinitionen i. S. von Knoepfel et al.?
- Welche Akteure (bildungspolitische oder wirtschaftspolitische Akteure, öffentliche oder private Akteur/innen) dominierten die Problemdefinition bzw. die "mise à l'agenda" des gesellschaftlichen Problems

im Bereich TWG, welche im Bereich GS? Auf welche Ressourcen und Institutionen griffen die Akteure dabei zurück?

- Wie lässt es sich erklären, dass sich in beiden Bereichen, die sich in wesentlichen Merkmalen unterscheiden, die Etablierung von Fachhochschulen als politische Interventionsstrategie durchgesetzt hat?
- Welchen Einfluss hatte die unterschiedliche Zuständigkeit – Bund einerseits, Kantone andererseits – auf die Programmierung der Politik, namentlich auf das politisch-administrative Programm? Wie unterschieden sich die Programme bezüglich substantiellen/institutionellen Anteilen? Welchen Stellenwert nahmen dabei die zentralen Behörden (Bund resp. interkantonale Konferenzen) ein, welcher Spielraum wurde den Kantonen resp. den Schulen belassen?

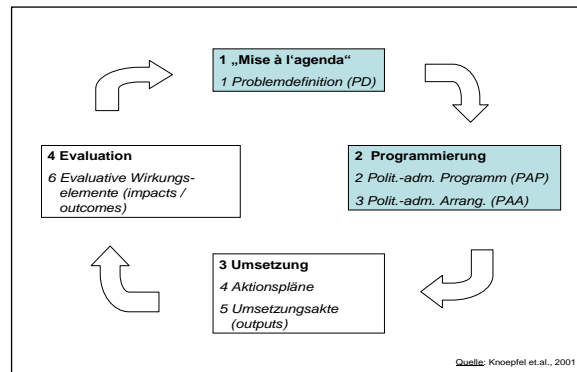
Der Vergleich zwischen den Bereichen TWG und GS im Hinblick auf die Errichtung von Fachhochschulen soll es, neben den konkreten Antworten auf die genannten Fragen, auf der übergeordneten Ebene erlauben, gewisse Schlüsse zu ziehen bezüglich der sich erneut mit Nachdruck stellenden Frage, ob die Fachhochschulausbildungen – anwendungsorientierte Ausbildungen, deren Ziel der direkte Transfer des Wissens in die Arbeitswelt ist – als ein primär wirtschaftspolitisches oder bildungspolitisches Anliegen betrachtet werden. Je nach Gewichtung legt dies eine Ansiedlung im Volkswirtschaftsdepartement nahe oder, wie die Universitäten und die Eidgenössischen Technischen Hochschulen, im Departement des Innern, wo die Bildungs- und Forschungspolitik auf Bundesebene hauptsächlich angesiedelt ist. Obwohl dies auf den ersten Blick eine eher banale administrative Zuordnungsfrage zu sein scheint, vermuten wir, dass gerade diese administrative Zugehörigkeit, z.B. die Homogenität bzw. Heterogenität des Kontextes der entsprechenden Politik (cf. Knoepfel et al. 2001: 207f.) eine bedeutende Rolle spielt im Hinblick auf die Problemdefinition und die Ausgestaltung der Politik. Die Untersuchung soll also auf der übergeordneten Ebene gewisse Schlüsse über die Bedeutung dieses administrativen Kontexts zulassen.

Gleichzeitig erlaubt die Untersuchung aufgrund der einmaligen Besonderheit, dass Bund einerseits und (bis vor kurzem) Kantone andererseits verantwortlich sind für je gewisse Fachhochschul-Studienbereiche, einen Vergleich, der sonst kaum je möglich ist. Wie wirkt sich diese unterschiedliche Zuständigkeit für Fachhochschulen (Bund vs. Kantone) aus auf die Programmierung aus? Wo werden andere Akzente gesetzt? Inwiefern steuert der Bund den Vollzug in den Kantonen, wie zeigt sich die Autonomie in den Kantonen auf der Ebene der Programmierung der Politik? Welche Rolle spielen dabei die interkantonalen Konferenzen? Es ist ein zweites übergeordnetes Ziel dieser Untersuchung auch auf diese Fragen erste Antworten liefern zu können.

3 Theoretischer Ansatz und Methode

Die Analyse folgt dem theoretischen Modell zur Politikanalyse nach Knoepfel et al. (Knoepfel et al., 2001). Mit seiner Fokussierung auf die Interaktionen zwischen den beteiligten (öffentlichen und privaten) Akteur/innen, der Bedeutung, das es der Phase der Problemdefinition im gesamten politischen Zyklus einräumt und der expliziten Ausrichtung auf komparative Studien scheint dieses theoretische Modell besonders geeignet zur Untersuchung der interessierenden Fragestellung.

Die Studie konzentriert sich auf das Produkt 1 des den ganzen Politik-Zyklus umfassenden Modells, die so genannte "mise à l'agenda" bzw. die Phase der *Problemdefinition*. Der gesamte Zyklus umfasst gemäss Modell vier Phasen und 6 Produkte (cf. Graphik). Die Fokussierung auf die Phase der Problemdefinition ergibt sich aus den diese Untersuchung leitenden Fragen (siehe Kap. 2). Dabei folgen wir der dem Modell zugrunde liegenden Annahme, eine öffentliche Politik sei darauf ausgerichtet, ein politisch als öffentlich anerkanntes gesellschaftliches Problem zu lösen (cf. ebd.: 31). Zur Problemdefinition gehört deshalb zuerst das *Erkennen des gesellschaftlichen Problems*, d.h. das Erkennen einer gesellschaftlichen Unzufriedenheit, deren Lösung durch die Politik zu erfolgen hat. Ein solchermaßen öffentlich anerkanntes gesellschaftliches Problem wird dabei als kollektive Konstruktion betrachtet, d.h. nicht als Gegebenheit, sondern als Resultat eines kollektiven Aushandlungsprozesses, in den die Wahrnehmungen, die Vorstellungen, die Interessen und Werte der betroffenen Akteur/innen hinein spielen. So betrachtet, ist ein gesellschaftliches Problem immer ein in Raum und Zeit geschichtlich situiertes Problem (cf. ebd.: 143). Das Verstehen eines sozialen Problems bzw. die Problemdefinition einer Politik bedingt deshalb von der Forscherin die Analyse der Gesamtheit der komplexen Interaktionen zwischen den in den Prozess der Problemdefinition involvierten Akteur/innen. Als Akteur/innen werden dabei sowohl öffentliche wie private Individuen und organisierte Gruppen betrachtet.



Ein konstitutives Element des Prozesses der „mise à l'agenda“ ist gemäss dem Knoepfelschen Modell das *Herauskristallisieren einer dominanten Kausalhypothese* (cf. ebd.: 154ff.). Dieser Definitionsprozess ist wiederum konstruktivistisch als Machtkampf zwischen den beteiligten Akteur/innen zu verstehen, wobei die Kontrolle dieses Definitionsprozesses und die verschiedenen Lösungsvarianten von eminent politischem Interesse sind und das entscheidende Machtinstrument darstellen (cf. ebd.: 155⁴). Knoepfel et al. beschreiben diesen Kampf um die Problemdefinition als Kampf zwischen verschiedenen kausalen Geschichten (*histoires causales*), die von den verschiedenen Interessengruppen vorgebracht werden. Den Prozess der Problemdefinition zu analysieren bedeutet in diesem Sinne, die hinter den verschiedenen kausalen Geschichten stehenden ‚leidenden‘ Gruppen sowie die von ihnen für dieses Unbehagen verantwortlich gemachten Urheber zu identifizieren. Letzteren sollen entsprechend die Kosten der Problemlösung angelastet werden (cf. ebd.: 156). Mit anderen Worten: Die Forscherin, die den

⁴ Knoepfel et al. verweisen diesbezüglich auf: Weiss, J., 1989, „The powers of problem definition: The cas of government paperwork“, in: Policy Sciences, 22, S. 97-121. und: Schattenschneider, E.E., 1960, The semi-sovereign people. New York: Holt.

Prozess der „mise à l’agenda“ untersucht, muss die sich durchsetzenden Betroffenen als zukünftige Begünstigte (*bénéficiaires*) der Politik identifizieren sowie die Zielgruppen (*groupes cibles*) als die Gruppen, deren als für die Situation verantwortlich betrachtetes Handeln durch die Politik verändert werden soll. Die Beziehung zwischen den Begünstigten und den identifizierten Zielgruppen wird dabei als sich durchsetzende *Kausalhypothese* betrachtet.⁵

Entscheidend für das Resultat des Kampfes um die Problemdefinition, d.h. letztlich für die sich durchsetzende Problemdefinition, sind die *Ressourcen*, auf die die Akteur/innen zurückgreifen, und die und *institutionellen Regeln*, die ihr Handeln strukturieren. Die Ressourcen sind unter den verschiedenen Akteur/innen und Gruppen meist ungleich verteilt und werden unterschiedlich eingesetzt. Knoepfel et al. unterscheiden hauptsächlich zehn Arten von Ressourcen (cf. ebd.: 70ff.):

<i>Recht</i> Juristische Ressourcen	<i>Personal</i> Humanressourcen	<i>Geld</i> Monetäre Ressourcen	<i>Information</i> Kognitive Ressourcen	<i>Organisation</i> Interaktive Ressourcen
<i>Konsens</i> Vertrauensressourcen	<i>Zeit</i> Zeitressourcen	<i>Infrastruktur</i> Besitzressourcen	<i>Polit. Unterstütz.</i> Mehrheitsressourcen	<i>Macht</i> Gewaltressourcen

Nicht nur die Ressourcen, auch die institutionellen Regeln strukturieren das Handeln der verschiedenen Akteur/innen. In dieser Untersuchung pflegen wir wie auch Knoepfel et al. ein neo-institutionalistisches Verständnis des Zusammenhangs von Handeln und Institutionen. D.h. wir gehen davon aus, dass das Handeln der Akteur/innen von institutionellen Regeln strukturiert wird, diese aber wiederum das Resultat der Handlungen der Akteur/innen sind. Mit anderen Worten: Wir gehen

⁵ Vgl. dazu Anhang 1.

davon aus, dass das politische Handeln der Akteur/innen wesentlich in Übereinstimmung mit den Werten und Erwartungen erfolgt, die über die institutionellen Regeln transportiert werden, gleichzeitig aber diese Regeln nicht fix sind, sondern sich ihrerseits durch die strategischen Entscheidungen und Handlungen der Akteur/innen wandeln. Das bedeutet für die Forscherin, dass simultan die individuellen Handlungen wie auch die Strukturen und institutionellen Regeln analysiert werden müssen. Basierend auf verschiedenen Kombinationen von Ressourcen und institutionellen Regeln, auf die die Akteur/innen zurückgreifen, unterscheiden Knoepfel et al. zwischen fünf verschiedenen Idealtypen der „mise à l'agenda“ (cf. ebd.: 159ff.).

Zur Phase der Problemdefinition gehört schliesslich auch die *Begrenzung des Problems*, die dann zur Erarbeitung einer Interventionshypothese und, in der zweiten Phase des politischen Zyklus, eines politisch-administrativen Programms führten. Die im Folgenden aufgeführten Hypothesen 1-3 beziehen sich auf das erste Produkt des politischen Zyklus, auf die Problemdefinition, die Hypothese 4 auf das Produkt 2, das politisch-administrative Programm.

Die Begrenzung des Problems zeigt sich wie erwähnt in der *Interventionshypothese*. Diese zeigt auf, wie das zu lösende kollektive Problem durch eine öffentliche Politik gemindert bzw. gelöst werden soll (cf. ebd.: 67). Sie definiert „les modalités de l'intervention étatique qui vont influencer les décisions et les activités des groupes cibles désignés, de façon à ce que celles-ci soient compatibles avec les objectifs politiques“ (ebd.). Mit anderen Worten: Die Interventionshypothese stellt die Beziehung zwischen den Zielgruppen und den politisch-administrativen Behörden dar. Daraus ergibt sich das für die ganze Untersuchung bedeutende Dreieck der Akteure einer öffentlichen Politik (*triangle des acteurs d'une politique publique*). Es stellt das analy-

ti1sche Grundinstrument der vorliegenden Untersuchung dar (cf. ebd.: 64ff.).⁶

Das Interesse dieser Untersuchung beschränkt sich hauptsächlich, aber nicht ausschliesslich, auf die Phase der Problemdefinition. Zusätzlich soll auch die Phase der Programmierung berücksichtigt werden, namentlich die beiden Produkte politisch-administratives Programme (PAP). Das PAP stellt die Gesamtheit der Normen und reglementierenden Elemente dar, die von Parlamenten, Regierungen und ausführenden Behörden als notwendig zur Umsetzung der Politik betrachtet werden (ebd.: 173). Juristisch gesprochen definiert das PAP „le mandat politique formulé par le législateur à titre de solution au problème public à résoudre, c’est-à-dire les objectifs à atteindre, et les droits et obligations imposés aux groupes cibles“ (ebd.). Gemäss Knoepfel et al. können beim PAP drei verschiedene Ebenen unterschieden werden, die supra-nationale Ebene, die nationale und die infra-nationale (cf. ebd.: 174). Zudem wird zwischen *substantiellen* und *institutionellen* Elementen unterschieden.⁷ Auch das PAP ist als Ergebnis eines Aushandlungsprozesses zwischen den verschiedenen implizierten Akteur/innen zu betrachten, in dem Ressourcen und institutionelle Regeln eine zentrale Rolle spielen. Das PAP (wie auch die Problemdefinition) wird dabei sowohl durch direkte wie auch durch indirekte Spiele der Akteur/innen bestimmt. Unter einem *direkten Spiel* wird der direkte Einsatz von Ressourcen und institutionellen Regeln durch die Akteur/innen auf die *substantielle* Ausgestaltung des PAP verstanden; unter einem *indirekten Spiel* deren Einsatz zur Bestimmung der *institutionellen* Elemente des PAP, in der Hoffnung, dadurch auf die nächste Phase des politischen Prozesses Einfluss nehmen zu können. Die Mitberücksichtigung der Programmierungsphase ist insofern interessant, als diese gerade auf

⁶ Vgl. dazu Anhang 1.

⁷ Zu den substantiellen Elementen gehören die konkreten Ziele, sowie die evaluativen und operativen Elemente, zu den institutionellen Elementen das politisch-administrative Arrangement, die finanziellen Mittel und weitere Ressourcen sowie die prozeduralen Elemente (cf. ebd.:176).

interkantonaler Ebene ihre Eigenheiten und besonderen Schwierigkeiten hat (Kompetenz der Kantone, Rolle der interkantonalen Konferenzen etc.) und sich gegenüber einer Bundespolitik durch ‚verschachteltere‘ Abhängigkeiten, Rollenkonflikte und weniger institutionalisierte Beziehungen auszeichnet.

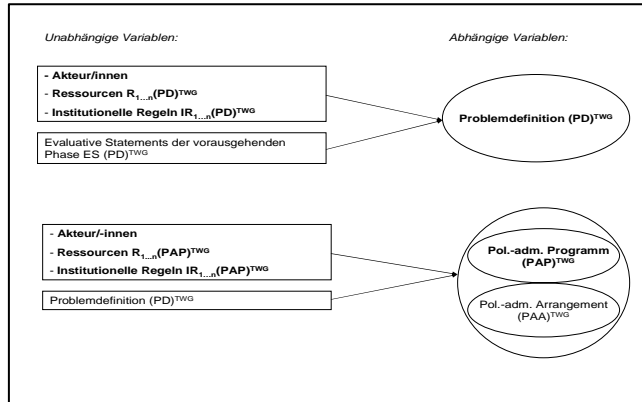
Die der Studie zugrunde liegenden Fragestellungen implizieren ein *komparativ* angelegtes Forschungsdesign. Auch dazu bietet sich das Modell von Knoepfel et al. geradezu an (cf. ebd.: XIXf.). Der im Rahmen dieser Studie angestellte Vergleich ist *synchroner* Art, nämlich zwischen dem Fachhochschulbereich TWG einerseits und dem Fachhochschulbereich GS andererseits. Konkret wird die „mise à l’agenda“ (Problemdefinition) im Bereich TWG mit derjenigen im Bereich GS verglichen. Dasselbe wird ansatzweise auch für die Phase der Programmierung (politisch-administratives Arrangement) gemacht. Dem Vergleich liegt die Vermutung zu Grunde, dass die Gemeinsamkeiten und Unterschiede betreffend Problemdefinition und Programmierung im Bereich TWG einerseits und im GS-Bereich andererseits im Spiel der Akteur/innen und den von ihnen genutzten Ressourcen und institutionellen Regeln begründet sind. Es handelt sich um eine vergleichende Analyse, die auf empirischen Dokumenten (gesetzliche Grundlagen, Berichte, Arbeitspapiere, interne Notizen, Sitzungsunterlagen, Vernehmlassungen, Zeitungsartikel etc.) und einem halb-direktiven Interview beruht.

4 Untersuchungsdesign und Hypothesen

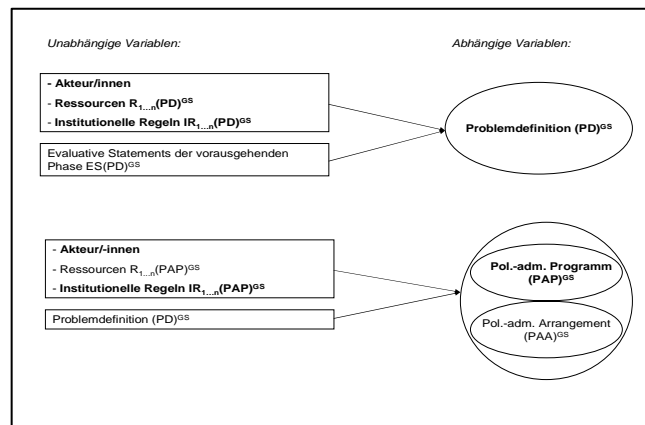
4.1 Untersuchungsdesign

Die vorliegende Untersuchung beschränkt sich auf zwei Produkte des politischen Zyklus nach Knoepfel et al.: die Problemdefinition (PD) und das politisch-administrative Programm (PAA). Wir betrachten, wie oben dargelegt, ein Produkt des politischen Zyklus – hier die Problemdefinition einerseits und das politisch-administrative der Politik andererseits – als das Resultat der Interaktionen zwischen öffentlichen und privaten Akteur/innen und ihrem Rückgriff auf Ressourcen und Institutionen. Abhängige Variablen der Untersuchung sind also die Problemdefinitionen in den Bereichen TWG und GS (PD^{TWG} resp. PD^{GS}) und die entsprechenden politisch-administrativen Programme (PAP^{TWG} resp. PAP^{GS}) der Politiken. Dabei interessieren uns sowohl der substantielle wie der institutionelle Inhalt der Problemdefinitionen und Programme. Diese sind das Resultat der direkten und indirekten Spiele der implizierten Akteur/innen (A), welche dabei auf Ressourcen (R) und institutionelle Regeln (IR) zurückgreifen. Die Akteure, die Ressourcen und die institutionellen Regeln sind somit – im direkten Spiel der Akteur/innen – als unabhängige Variablen zu betrachten. Im indirekten Spiel beeinflusst aber auch der substantielle und institutionelle Inhalt des vorausgehenden Produkts die uns interessierenden Produkte. Es sind dies für die Problemdefinition (PD) das Produkt Nr. 6 des politischen Zyklus – die evaluativen Statements über die Wirkungen einer Politik (ES) – und für das politisch-administrative Programm (PAP) die Problemdefinition (PD). Das politisch administrative Programm bildet zusammen mit dem Behördenarrangement die Phase der Programmierung (Produkte 2 und 3). In der vorliegenden Untersuchung interessiert uns aber lediglich das Produkt 2, d. h. das politisch administrative Programm. Folgende Graphik veranschaulicht die Beziehungen zwischen den Variablen:

Bereich TWG



Bereich GS



Im Rahmen dieser Untersuchung werden nur eine *begrenzte* Anzahl der Beziehungen zwischen unabhängigen und abhängigen Variablen untersucht. Die Untersuchung hat somit nicht Anspruch auf Vollständigkeit, vielmehr untersucht sie einige ausgewählte Beziehungen, namentlich diejenigen, die aufgrund der oben genannten Forschungsfragen von besonderem Interesse sind.⁸ Die interessierenden Beziehungen sind in den folgenden die Untersuchung leitenden Hypothesen formuliert.

4.2 Hypothesen

H1: Während im Bereich TWG die Wirtschaftsakteure eine dominierende Rolle bei der Problemdefinition, die zur Errichtung von Fachhochschulen geführt hat, eingenommen haben, waren es im GS-Bereich in erster Linie die mit den bildungspolitischen Fragen beauftragten Instanzen v. a. die interkantonalen Konferenzen, die eine zentrale Rolle spielten und deren Kausalhypothese sich durchgesetzt hat.

H2: Im Bereich GS war auf der Behördenebene eine Vielzahl von Akteur/innen mit der Frage der Errichtung von Fachhochschulen konfrontiert, die verschiedene, z. T. widersprüchliche Policy-Interessen und Rollen miteinander kombinieren mussten, was sich in einer instabilen und wenig klaren Problemdefinition niederschlug. Im TWG-Bereich hingegen hatten wir es auf der Behördenebene mit einem Hauptakteur zu tun, was sich in einer stabilen, klaren Problemdefinition niederschlug.

H3: Während im Bereich TWG im Hinblick auf die Problemdefinition vor allem zu den Ressourcen ‚Konsens‘ und ‚politische Unterstützung‘ gegriffen wurde, haben die Akteure im GS-Bereich in erster Linie auf kognitive Ressourcen (‚Information‘) zurückgegriffen sowie auf die Institution ‚Chancengleichheit‘.

⁸ Die interessierenden Beziehungen sind in der Graphik durch Fettdruck hervorgehoben.

H4: Die institutionellen Regeln der interkantonalen Zusammenarbeit hatten im Bereich GS zur Folge, dass das politisch-administrative Programm (PAP) in erster Linie ein substantielles PAP war. Im Bereich TWG dagegen bestand das PAP aufgrund der Institution des Vollzugsföderalismus ebenso aus substantiellen wie institutionellen Elementen ('Gemischtes PAP').

Die Hypothesen 1 – 3 beziehen sich also auf die Problemdefinition, die hier die abhängige Variable darstellt. In der *ersten Hypothese* wird der Einfluss der verschiedenen Akteure/innen (unabhängige Variable) auf die Problemdefinition (abhängige Variable) untersucht, wobei vermutet wird, dass im TWG-Bereich, im Gegensatz zum GS-Bereich, die Vertreter der Wirtschaft eine bedeutende Rolle gespielt haben. Diese Hypothese interessiert uns im Zusammenhang mit der Frage, ob die Errichtung von Fachhochschulen primär ein wirtschaftspolitisches oder ein bildungspolitisches Anliegen war. Von Interesse ist dabei auch die Frage, ob die Tatsache, dass die Ausbildungen im Bereich TWG im Wirtschaftsdepartement angegliedert sind, förderlich war für die Errichtung von Fachhochschulen.

In der *zweiten Hypothese* wird untersucht, inwiefern sich die Tatsache, dass im GS-Bereich eine Mehrzahl von Behörden mit der Frage der Errichtung von Fachhochschulen konfrontiert war, negativ auf die Stabilität und die Klarheit der Problemdefinition – und damit indirekt auf die Durchsetzungskraft und den Erfolg einer Politik – ausgewirkt hat. Die unabhängigen Variablen sind auch hier, wie bereits in Hypothese 1, die Akteure, wobei hier das Augenmerk auf die Konstellation des Behördenarrangements gerichtet ist sowie auf die Policy-Interessen und Rollen(konflikte), die aufgrund dieses Arrangements in die Problemdefinition einfließen.⁹ Unter einer *stabilen* Problemdefinition wird

⁹ Untersucht wird hier also nicht der Einfluss des Behördenarrangements auf die Umsetzung der Politik (Phase 3 der Politikzyklus), sondern der Einfluss der je spezifischen Konstellation der politisch-administrativen Behörden als Akteur oder Akteurkonstellation innerhalb des Dreiecks der Akteur/innen auf die Problemdefinition. Wir gehen also davon aus, dass die Behördenstruktur nicht nur output-relevant ist, d. h. sich auf

argumentative Konstanz der Problemdefinition über einen bestimmten Zeitraum hinweg verstanden. Von einer *klaren* Problemdefinition sprechen wir dann, wenn eindeutige kausale Beziehungen zwischen Ursache und Problem geltend gemacht und einfach kommuniziert werden können. Die Untersuchung der Hypothese ist insbesondere von Interesse im Zusammenhang mit der Frage, ob die im Vergleich zum TWG-Bereich weniger einhellige Unterstützung der Schaffung von Fachhochschulen im Bereich GS mit den Doppel-, oder Dreifachrollen zu tun gehabt haben könnte, die die Behörden im GS-Bereich teilweise einnahmen. In dem Masse, wie auch die mögliche Widersprüchlichkeit von bildungspolitischen Interessen und wirtschaftspolitischen Interessen angesprochen ist, kann die Hypothese auch Antworten liefern auf die Frage nach Bedeutung der Unterstellung der Fachhochschulpolitik unter das Volkswirtschafts- oder das Bildungsdepartement.

In der *dritten Hypothese* werden der Einsatz bestimmter Ressourcen und der Rückgriff auf bestimmte institutionelle Regeln untersucht. Die Ressourcen und die institutionellen Interessen stellen hier also die interessierenden unabhängigen Variablen dar. Die Ressource *Konsens* besteht in der Einigkeit zwischen den wichtigsten Akteur/innen (politisch-administrative Akteur/innen, Begünstigte und Zielgruppen) bezüglich der Inhalte und der Modalitäten der Politik. Von *politischer Unterstützung* sprechen wir dann, wenn die Akteure aktiv Mehrheiten suchen, die die primäre Legitimation der Politik darstellen. Die kognitive Ressource *Information* besteht hauptsächlich im Wissen, den Kenntnissen und den Fertigkeiten in den relevanten Bereichen, über das die Akteur/innen verfügen. Unter der institutionellen Regel der *Chancengleichheit* verstehen wir die für einen modernen demokratischen Rechtsstaat konstitutiven Normen, die sich aus der verfassungsmässig verankerten Chancengleichheit (BV, 1999, Art. 2), sowie aus der als Grundrecht deklarierten Gleichheit zwischen Mann und Frau,

die Umsetzung der Politik auswirkt, sondern als Element der in die Problemdefinition implizierten Akteur/innen auch problemdefinitionsrelevant ist.

insbesondere bezüglich Bildung (BV, Art. 8 Abs.3), ableiten lassen. Von Bedeutung ist dabei die Förderung des Hochschulzugangs in typischen Frauenlaufbahnen.

Wir vermuten, dass im Bereich TWG die Ressourcen ‚Konsens‘ und ‚politische Unterstützung‘ eine bedeutende Rolle gespielt haben, weil die Schaffung von Fachhochschulen in diesen Bereichen kaum auf Widerstand gestossen ist und sowohl von Wirtschaftsseite wie von den bildungspolitischen Akteuren mitgetragen wurde. Der weitgehende Konsens unter den verschiedenen Akteur/innen ist möglicherweise ein wichtiger Grund dafür, dass die Reform so schnell durchgeführt werden konnte. Im den Bereichen GS dagegen gehen wir davon aus, dass die Notwendigkeit von Fachhochschulen weniger geteilt war – nicht zuletzt deshalb, weil die Wirtschaftsakteure hier eine untergeordnete Rolle spielen – und deshalb vor allem auf die Ressource ‚Information‘ zurückgegriffen wurde, um die nötige Überzeugungsarbeit zu leisten. Vermutet wird, dass die Nichtdiskriminierung der weiblich dominierten GS-Berufsfelder gegenüber den ‚harten‘, männerdominierten TWG-Bereichen eine bedeutende Rolle gespielt hat. Von Interesse ist insbesondere die Frage, ob die Entscheidung zur Errichtung von Fachhochschulen im Bereich GS dem geteilten Willen der beteiligten Akteure entsprungen ist (was für den Bereich TWG vermutet wird), oder ob diese nicht eher einem ‚Nachvollzug‘ gleichkommt, bei dem die Gleichbehandlung aller Fachbereiche, die Nichtdiskriminierung der ‚weichen‘ Studiengänge und die Chancengleichheit für Frauen und Männer mit ihren ‚weiblichen‘ bzw. ‚männlichen‘ Berufslaufbahnen eine bedeutende Rolle spielten.

Die interessierende abhängige Variable in der *vierten Hypothese* ist das politisch-administrative Programm und dessen Typisierung. Unabhängige Variablen sind hier die institutionellen Regeln. Unter den *institutionellen Regeln der interkantonalen Zusammenarbeit* verstehen wir das Prinzip der interkantonalen Koordination unter Bewahrung der kantonalen Hoheit, bei dem durch intensive fachliche und politische Diskussion und Konsensarbeit die Möglichkeiten geschaffen werden für die notwendige kantonale Harmonisierung im Bildungsbereich. Die

aus der Konsensarbeit resultierenden Empfehlungen der interkantonalen Konferenzen schaffen zwar keine auf dem Rechtsweg durchsetzbare Verpflichtungen, sie stecken aber als Koordinationsinstrument gemeinsame Ziele ab. „Empfehlungen sind also nicht-bindende Beschlüsse. Als Produkte einer mehrjährigen Konsensarbeit, an der sich alle Kantone beteiligen, haben sie aber einen nachweislich hohen Harmonisierungseffekt“ (www.edk.ch). Das Prinzip des *Vollzugsföderalismus* besagt, dass der Vollzug der Bundespolitik durch die Kantone geschieht. Das erfordert den Miteinbezug der Kantone bei der Gestaltung der Bundespolitik. Diese Hypothese interessiert uns insbesondere im Zusammenhang mit der zweiten übergeordneten Frage, d. h. mit der Frage wie sich die unterschiedliche Zuständigkeit für Fachhochschulen (Bund vs. Kantone) aus auf die Programmierung der Politik ausgewirkt hat. Vermutet wird, dass die Kantone ihre institutionelle Autonomie so weit wie möglich bewahren wollen, ihre Angebote aber auf substantieller Ebene weitgehend koordinierten.

Um die Hypothesen an den empirischen Daten überprüfen zu können, bedarf es einer Operationalisierung der Hypothesen. Diese wird wie folgt vorgenommen.

	Unabhängige Var.	Operationalisierung	Abhängige Var.	Operationalisierung
H1	Dominierende Rolle der wirtschaftlichen bzw. bildungspolitischen Akteure.	Rolle, Engagement und Ressourcen der wirtschaftlichen Akteure (Arbeitgeber, Gewerbeverband, Economiesuisse, Wirtschaftspolitiker/innen) bzw. der bildungspolitischen Akteure (EDK, BildungspolitikerInnen) bei der Erarbeitung der Problemdefinition.	Problemdefinition im Bereich TWG bzw. GS.	Art der sich durchsetzenden Problemdefinitionen in den Bereichen TWG bzw. GS.
H2	Politisch-administrative Akteure bzw. Akteur-Konstellationen und ihre jeweiligen Policy-Interessen und Rollen im GS- bzw. TWG-Bereich.	Konstellation der politisch-administrativen Behörden und damit einhergehende Policy-Interessen und Rollenkonflikte.	Problemdefinition im Bereich TWG bzw. GS.	Stabilität (Konstanz über Zeit) und Klarheit (eindeutige kausale Beziehungen zwischen Ursache und Problem; einfache Kommunizierbarkeit) der Problemdefinition.
H3	Mobilisierte Ressourcen und Institutionen der verschiedenen Akteure.	Art der mobilisierten Ressourcen und Institutionen.	Problemdefinition im Bereich TWG bzw. GS.	Art der Problemdefinition im Bereich TWG bzw. GS.
H4	Rolle der institutionellen Regeln der interkantonalen Zusammenarbeit und des Vollzugsföderalismus in den Bereichen GS bzw. TWG.	Relatives Gewicht der institutionellen Regeln der interkantonalen Zusammenarbeit (Koordination unter Bewahrung der kantonalen Hoheit, Konsensarbeit) und des Vollzugsföderalismus (Vollzug durch die Kantone → Miteinbezug der Kantone in Bundespolitik), auf die die Akteur/innen zurückgreifen bei der Ausgestaltung des PAP.	Anteil der substantiellen resp. der institutionellen Elemente des pol.-adm. Programmes im Bereich GS bzw. TWG.	Relatives Gewicht der substantiellen gegenüber den institutionellen Elementen in den entsprechenden Programmen.

Bevor die einzelnen Variablen und ihre Beziehungen analysiert werden, soll eine Einführung in die Thematik der Entstehung der Fachhochschulen in Form eines kurzen historischen Rückblicks vorgenommen werden.

5 Die Entstehung der Fachhochschulen

5.1 Fachhochschulen im Bereich TWG

Auslöser der Diskussion um die Einführung von Fachhochschulen im technischen Bereich war ein dem Bundesrat vorgelegter Bericht der Direktorenkonferenz der Ingenieurschulen (DIS) aus dem Jahre 1990, in dem die Situation der Ingenieurschulen in der Schweiz dargelegt und 'Sechs Thesen zur schweizerischen Ingenieurschule von morgen' formuliert wurden (DIS, 1990). Insbesondere drei Mängel wurden darin hervorgehoben: die inadäquate Positionierung der Ingenieurschulen im schweizerischen Bildungssystem, der zu eng gefasste Auftrag der Schulen (Entwicklung, angewandte Forschung und Technologie-Transfer fehlen) und die mangelnde Anerkennung der Diplome in den EGLändern (cf. ebd., 28ff.; Sidler, 2004). Die Ingenieurschulen waren als Höhere Fachschulen im schweizerischen Bildungssystem eingestuft, d. h. im nichtuniversitären Tertiärbereich. Tatsächlich aber wurden in der Praxis, wie der Bericht aufzeigt, HTL-Ingenieure grösstenteils für dieselben Funktionen rekrutiert wie ETH-Ingenieure (cf. DIS, 1990, 17ff., Bähler, 1990). Die beiden Ausbildungen unterschieden sich im Wesentlichen durch die stärkere Anwendungsorientierung der Höheren Fachschulen resp. den stärkeren Wissenschaftsorientierung der ETHs (cf. DIS, 1990, 17ff.). Der 'Dritte Bericht über den Ausbau der Schweizerischen Hochschulen' des Schweizerischen Wissenschaftsrats (SWR) sprach schon im Jahre 1987 gewissen Höheren Fachschulen den 'Charakter von Fachhochschulen' zu (cf. SWR, 1978, 47f.; Grosenbacher, 1997, 13).

Die Höheren Fachschulen als Teil des nichtuniversitären Tertiärbereichs zeichneten sich aus durch eine „ausserordentliche Vielfalt bezüglich Inhalt, Anforderungen, Trägerschaft und Finanzierung“ (Giéré, 1993: 32; BR, 1994: 6). Die entsprechenden Bildungsangebote sind in dezentraler Weise nach den Bedürfnissen öffentlicher und privater Arbeitgeber entstanden, ohne formelle Referenzrahmen. Als Folge

davon prägten „nicht politischer Konsens, sondern föderalistische Vielfalt und Eigeninitiative von Trägern aus verschiedensten Lagern“ (cf. ebd.) Damit einher ging die Problematik der Vergleichbarkeit, der Transparenz und Anerkennung der entsprechenden Abschlüsse. Eine interne Arbeitsgruppe des damaligen BIGA hat deshalb 1994 zusammen mit der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und –direktoren EDK und weiteren Bundesämtern einen Bericht verfasst über den die Stellung der Höheren Fachschulen in der Schweiz und hat vorgeschlagen, einen neuen Hochschultypus, die so genannten Fachhochschulen einzuführen (cf. ebd.: 8).

Die Forderungen der Direktorenkonferenz der Ingenieurschulen nach einer Neupositionierung der Schulen, der Erweiterung ihres Leistungsauftrages und nach Europafähigkeit der Diplome stiess vor allem nach 1992 auf offene Ohren, zumal sich die Kritik und die Forderungen in den Tenor der damals vorherrschenden Befürchtungen einreichten. Die Schweiz stand damals unter dem Schock der Ablehnung des EWR-Abkommens durch Schweizer Volk und Stände am 6. Dezember 1992. Damit einher gingen Ängste der zunehmenden Isolation der Schweiz im europäischen Raum, eine Isolation die auch den Bildungsraum schmerzlich zu treffen drohte. Die Anerkennung der Schweizerischen Abschlüsse im europäischen Raum bzw. deren Vergleichbarkeit wurden unter diesen Vorzeichen immer vordringlicher. Die Vorbereitungsarbeiten zum EWR-Abkommen hatten gezeigt, dass das schweizerische Bildungssystem reformiert werden muss, wenn die Schweizer Abgänger/innen auf dem europäischen Arbeitsmarkt konkurrenzfähig sein wollen (cf. SDK: 1994). „Die Abschlüsse der Höheren Fachschulen erfüllten die Anforderungen aufgrund des noch ungeklärten Status dieser Schulen im internationalen Vergleich nicht; die Abschlüsse konnten nicht einfach mit jenen ausländischer Fachhochschulen gleichgesetzt werden. ... Mit der Anpassung an internationale musste auch eine Einigung auf nationale Standards einhergehen. Europa wurde somit zur Geburtshelferin für die Fachhochschulen...“ (Grossenbacher, 1997; 15).

Die drohende Isolation der Schweiz weckte aber vor allem auch Ängste der Wirtschaft. Der Bundesrat hat deshalb ein umfangreiches Programm zur marktwirtschaftlichen Erneuerung beschlossen, das als 'Revitalisierungsprogramm' bekannt wurde (cf. WEKO). Mit diesem Programm wurden u. a. folgende Ziele verfolgt: Kampf der Abschottung der Märkte, Abbau von Wettbewerbshindernissen und Stärkung des Wirtschaftsstandortes Schweiz (cf. ebd.). Teil dieses Programms war die Schaffung eines neuen Hochschultypus, der so genannten Fachhochschulen.

„Bei den genannten Schulen geht es darum, bei gleicher Ausbildungszeit die wissenschaftlichen Anforderungen an das Grundstudium zu erhöhen. Im Weiteren soll ihr Auftrag auf die Nachdiplomausbildung, die anwendungsorientierte Forschung und die Entwicklung sowie den Wissenstransfer ausgedehnt werden. Schliesslich soll die Ausbildungskapazität erhöht werden“ (BR, 1993: 828).

Die OECD schrieb in ihrem Bericht zu den Reformen und Reformvorschlägen im tertiären Bildungswesen:

„Angesichts der damaligen Wirtschaftslage und nach der Ablehnung des EWR-Vertrages bestanden auch seitens der Wirtschaft grosse Erwartungen an die Schaffung von Fachhochschulen: Fachhochschulen sollten mit einer gegenüber den bisherigen Höheren Fachschulen vermehrt wissenschafts- und praxisbezogenen Ausbildung den Kadernachwuchs sicherstellen und damit die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Schweiz erhöhen. Mit dem erweiterten Leistungsauftrag – Weiterbildung, anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung, Zusammenarbeit sowie Dienstleistungen zugunsten Dritter – sollte zudem der Transfer von Ergebnissen der Grundlagenforschung in marktfähige Produkte beschleunigt werden. Dies waren auch die Gründe dafür, dass die Schaffung der Fachhochschulen Bestandteil des Programms zur Revitalisierung der Schweizer Wirtschaft bildete“ (cf. OECD, 2001: 15).

Für Dr. Sieber, damaliger Direktor des Bundesamtes für Konjunkturfragen und Präsident der Kommission zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung KWF, war die Schaffung von Fachhochschulen als Ort des Wissens- und Technologietransfers Teil der Technologiepolitik des Bundes:

„Die Erfahrung lehrt: die Innovationskraft und damit die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft ist umso grösser, je mehr sie in der Ausbildung und Forschung Rückhalt findet. Der rasche, unbürokratische Fluss von Wissen und Erfahrung in einem Netzwerk von Industrie, Schulen, Forschungsstätten und Behörden ... bildet denn auch den zentralen Ansatz- und Ausgangspunkt einer innovationsorientierten Strategie für die Wirtschaft unseres Landes, insbesondere die kleinen und mittleren Unternehmen.“¹⁰ Unter diesem Blickwinkel, so Sieber, „ist die Umwandlung der Ingenieurschulen HTL in Fachhochschulen ein prioritäres wirtschaftspolitisches Anliegen“ (Sieber, 1994: 25).

Der Bundesrat schrieb in der Botschaft zum Fachhochschulgesetz denn auch: „Die Schaffung von Fachhochschulen steht in engem Zusammenhang mit der Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Wirtschaftsstandort Schweiz“ (cf. BR, 1994: 5). Genannt wurden in diesem Zusammenhang die steigenden Anforderungen aufgrund des raschen technologischen Wandels und des verschärften Konkurrenzkampfes, welche einen raschen Wissenstransfer zwischen Forschung, Entwicklung und Anwendung nötig machen (BR, 1994: 5; Grossenbacher, 1997: 16f.). „Das rasche Erkennen und rasche Realisieren von interessanten Anwendungsmöglichkeiten ist in Zukunft für die Unternehmungen von entscheidender Bedeutung“ (BR, 1994: 5).

Mit der Schaffung von Fachhochschulen hoffte man gleichzeitig den bereits in den 70er und 80er Jahren beklagten Fachkräftemangel, auf den auch die DIS und die Schweizerische Akademie der technischen Wissenschaften SATW wieder mit Nachdruck hinwies (cf. SATW, 1989), zu beheben und der sinkenden Attraktivität der Berufslehre Abhilfe zu verschaffen durch die Eröffnung des Zugangs für Personen mit beruflicher Grundausbildung zum Hochschulstudium, zusammen mit der 1993 geschaffenen Berufsmaturität (cf. BR, 1994: 2). Tatsächlich haben der massive Rückgang der Lehrverhältnisse Mitte der 80er

¹⁰ Sieber verweist dabei auf: Bundesamt für Konjunkturfragen, 1992, Technologiepolitik des Bundes, Bern.

Jahre und der Trend zu den 'études longues' sowie die Internationalisierung der Märkte die Befürchtungen geweckt, ein Fachkräftemangel werde unumgänglich:

„Die Folge wird nicht nur ein Fachkräftemangel auf Stufe der gelernten Berufslehre sein. Auch der Nachwuchs der Höheren Fachschulen (HTL, HWV, ...), der sich insbesondere aus technologieträchtigen Grundberufen rekrutieren sollte, gerät mittelfristig unter Druck. (...) Wir sind überzeugt, dass wir einen gut qualifizierten Berufsnachwuchs in grosser Zahl erhalten müssen, einerseits um in Produktion und Dienstleistungen einen hohen Qualitätsgrad in der Ausführung zu gewährleisten, andererseits um über ein ausreichendes Potential praxisorientierter künftiger Kader zu verfügen. (...) Zu diesem Zweck wollen wir die bisherigen Höheren Fachschulen aufwerten als Bildungsstätten der Tertiärstufe, die begabte Berufsleute in klar strukturierten, relativ kurzen Studiengängen in engem Praxisbezug auf Kaderfunktionen vorbereiten, die die Beherrschung wissenschaftlicher Methoden voraussetzen. Die Schulen sollen die Verbindung von Wissenschaft und Praxis gewährleisten (Technologie- und Wissenstransfer), indem sie anwendungsorientierte Forschung betreiben, Dienstleistungen für Dritte und Nachdiplomstudien anbieten. (...) Dadurch versprechen wir uns eine Attraktivitätssteigerung der Berufslehre für künftige Kadermitarbeiter...“ (cf. Natsch, 1994).

Der Entscheid zur Schaffung von Fachhochschulen im Bereich TWG war also, wie auch der Bericht der OECD bestätigt, „sowohl bildungs- als auch wirtschaftspolitisch begründet“ (OECD, 2001: 16), wobei die eminent wirtschaftliche Bedeutung immer wieder unterstrichen wurde, sowohl in der Botschaft (BR, 1994), wie auch in den parlamentarischen Debatten (cf. NZZ, 1995b). Sowohl Bildungspolitiker/innen wie Vertreter/innen der Wirtschaft, darunter auch die einstimmige SVP, unterstützten einmütig die Schaffung von Fachhochschulen, was es möglich machte, die Reform in einem kaum je gesehenen Tempo durchzuführen (cf. Strech, 1995a, NZZ, 1995b). Martin Bundi, Sprecher der vorbereitenden Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur, umschrieb die Hoffnungen, die mit der Schaffung von Fachhochschulen verbunden waren, zusammenfassend wie folgt: „Die einen erwarten einen Innovationsschub und einen Beitrag zur Revitalisierung der Wirt-

schaft, die anderen eine Aufwertung des schweizerischen Berufsbildungssystems und die Europafähigkeit der Diplome.“ (TA, 1995).

Unter das neu zu schaffende Fachhochschulgesetz fielen ausschliesslich die Studienbereiche, die bis anhin vom BIGA (heute BBT) geregelt wurden, d. h. Ingenieurwesen, Architektur und Raumplanung, Chemie, Landwirtschaft, Wirtschaft und Dienstleistungen und Gestaltung. Das Gesetz wurde bei den vernehmlasssten Kreisen durchgehend begrüsst und wurde am 1. Oktober 1996 in Kraft gesetzt. Gleichzeitig hat der Bund die Ziele für die Aufbauphase der Fachhochschulen (1996-2003) präzisiert und die Verordnung vom 11. September 1996 über Aufbau und Führung von Fachhochschulen erarbeitet. Die Verordnung sah unter anderem eine regionale Gruppierung der Schulen vor.

Die Umsetzung des Bundesgesetzes fiel gemäss der Kompetenzverteilung im Hochschulbereich den Kantonen zu. Diese begannen Ende der 90er Jahre mit der Ausarbeitung von kantonalen Fachhochschulgesetzen bzw. von interkantonalen Vereinbarungen. Am 2. März 1998 hat der Bundesrat mit Rückwirkung auf das Schuljahr 1997/98 den sieben Fachhochschulen die Bewilligungen erteilt.¹¹ Die Schaffung der sieben Fachhochschulen stellt eine wichtige Reform im tertiären Bildungssystem der Schweiz dar, deren Wirkungen für alle betroffenen Akteure weitreichend waren und auch heute noch sind.

5.2 Fachhochschulen im Bereich GS

Hauptkritikpunkt in den parlamentarischen Debatten sowie in der Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Fachhochschulen war dessen vorgesehene Beschränkung auf die Studiengänge in Bundeskompetenz, d. h. auf die traditionsgemäss der Industrie und dem Ge-

¹¹ Es handelt sich dabei um folgende 7 Fachhochschulen: Haute Ecole Spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO), Berner Fachhochschule (BFH), Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNWS), Fachhochschule Zentralschweiz (FHZ), Scuola Universitaria Superiore della Svizzera Italiana (SUPSI), Zürcher Fachhochschule (ZFH) et Fachhochschule Ostschweiz (FHO). Cf. Titelbild.

werbe nahe stehenden Bereiche Technik, Wirtschaft und Gestaltung. Im Nationalrat setzten sich SP, Grüne und Minderheiten von CVP und FDP für eine Ausweitung des Fachhochschulbegriffs auf die paramedizinischen, sozialen, musischen und Lehrberufe ein (cf. TA: 1995; Strech: 1995b, Natsch: 1994) und unterstrichen damit den mit Stichtentscheid der Präsidentin von der vorberatenden Kommission geforderten Miteinbezug der Förderung der Sozial- und Gesundheitsschulen sowie der Pädagogik Institute, Konservatorien und Kunstakademien durch den Bund (cf. NZZ, 1995c). Auch der Schweizerische Wissenschaftsrat SWR kritisierte bereits Anfang der 90er Jahre die Beschränkung auf die BIGA-Bereiche und forderte den Miteinbezug der sozialen, paramedizinischen u. a. Berufen (SWR, 1993: 17).

Die Schaffung von Fachhochschulen in den Bereichen in kantonaler Kompetenz wurde aber nicht erst anlässlich der Debatte zum Bundesgesetz diskutiert (cf. Interdepartementale Arbeitsgruppe Fachhochschulgesetz, 1995: 2). Bereits im Jahre 1989 haben die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK und die Schweizerische Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren VDK das Thema Fachhochschulen im Rahmen einer Arbeitstagung aufgegriffen (EDK, 1995: 2). Sie stellten dabei die Frage nach der Notwendigkeit, ein neues globales Konzept für die Höhere Bildung vorzusehen und nach der Rolle, welche die Kantone dabei zu spielen hätten. Nach einer Aussprache zwischen Vertretern der EDK/VDK und dem Bundesrat, haben die beiden Konferenzen zusammen mit dem Bund beschlossen, die Höheren Fachschulen zu stärken durch Konsolidierung ihres Status und durch Verbesserung der Vorbildung. Der Bund hat eine Arbeitsgruppe mit der Ausarbeitung von Grundlagen für die Schaffung eines Fachhochschulgesetzes beauftragt (Interdepartementale Arbeitsgruppe Fachhochschulgesetz). Die EDK hat ihrerseits beschlossen, eine Arbeitsgruppe einzusetzen (‘Arbeitsgruppe Stöckling’), die sich mit der Schaffung von Fachhochschulen für die Bereiche in kantonaler Kompetenz beschäftigt. Diese Arbeiten mündeten in den 1993 von beiden Konferenzen verabschiedeten *Thesen zur Entwicklung von Fachhochschulen und Berufsmaturitäten*. Darin wurde

gefordert, die Aufwertung der Höheren Fachschulen¹² solle sich nicht auf den TWG-Bereich beschränken, sondern in gleicher Weise auch für die Höheren Fachschulen im Bereich Soziales, Gesundheit, Kunst, Musik und Lehrerbildung gelten. Höhere Fachschulen, Kunsthochschulen und höhere Lehrerbildungsstätten sollten ausgebaut und als Fachhochschulen geführt werden, dies in erster Linie um dem steigenden Qualifikationsbedarf zu entsprechen und die Anerkennung der Abschlussdiplome sicherzustellen (cf. EDK, 1993a; Grossenbacher, 1997).

Für den **Sozialbereich** hat der Vorstand der kantonalen Fürsorgedirektoren (FürDK – heute SODK) auf Anregung der EDK¹³ und der Vorstösse der SASSA¹⁴ (cf. Grossenbacher, 1997: 23f.) 1994 zur Abklärung der Frage der Notwendigkeit von Fachhochschulen im Sozialbereich eine Expertengruppe 'Fachhochschulen im Sozialbereich' eingesetzt und einen Studienauftrag an alt Regierungsrat Kurt Meyer erteilt. Diese Arbeiten mündeten in der Forderung nach einer Aufwertung der Höheren Fachschulen im Sozialbereich zu Fachhochschulen, analog zur Aufwertung im Bereich TWG. Dabei wurde namentlich von den Studienrichtungen Sozialarbeit, Sozialpädagogik und soziokulturelle Animation gesprochen. Für den Bereich Sozialpädagogik wurden dagegen zwei Niveaus vorgeschlagen, die Ausbildung an Höheren Fachschulen „für berufliche Tätigkeiten in klar strukturierten, komplexen Problemsituationen“ und die Stufe Fachhochschule „für berufliche Tätigkeiten in wenig strukturierten, komplexen Problemsituationen“ (FürDK, 1995: 2). Als Gründe für die Notwendigkeit der Schaffung von Fachhochschulen wurden insbesondere die zunehmende Komplexität der sozialen Probleme, die er-

¹² Dasselbe galt für Schulen mit einem ähnlichen Status wie z.B. die Diplomschulen im Gesundheitsbereich, die sich in einem Zwischenbereich zwischen Sekundarstufe II und Tertiärstufe positionierten.

¹³ Die FürDK (heutige SODK) hat die Ausbildungsfragen im Sozialbereich an die EDK delegiert.

¹⁴ SASSA: Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Höheren Fachschulen für Soziale Arbeit

höhte Anforderungen an die Berufsleute stellten (analytische und konzeptionelle Fähigkeiten) und die Notwendigkeit europakompatibler Diplome genannt (Meyer, 1995: 1; FürDK, 1995; ASAS, 1995).

Im Bereich **Gesundheit** wurden im Anschluss an die Ablehnung des EWR-Abkommens Diskussionen geführt zur Problematik der Anerkennung der Schweizerischen Abschlüsse. Im Januar 1993 hat das SRK in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Sanitätsdirektorenkonferenz SDK (heute: Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren GDK) ein Hearing durchgeführt zur Frage der Errichtung von Fachhochschulen im Bereich Gesundheit. Weitere Initiativen kamen im Juli 1993 von der 'Conférence romande des affaires sanitaires et sociales' (CRASS) sowie von der Ostschweizer Konferenz der Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren. Diese schlugen der GDK vor, die Ausbildungsniveaus im Gesundheitsbereich zu definieren und ein Konzept über das Vorgehen und die Zuständigkeitsregelung im Bereich der Fachhochschulfragen und der Zulassungsbedingungen von allfälligen Fachhochschulen Gesundheit zu erarbeiten (cf. SDK, 1994: 2). Die Situation im Gesundheitsbereich war insofern komplizierter, als die damaligen Diplomausbildungen nicht an Höheren Fachschulen angeboten wurden, die analog zum TWG-Bereich hätten zu Fachhochschulen ‚aufgewertet‘ werden können, sondern mit dem geforderten Eintrittsalter von mindestens 18 Jahren in einem Zwischenbereich zwischen Sekundarstufe II und Tertiärstufe angesiedelt waren. Nach diesen Vorstößen hat die GDK im Oktober 1993 beschlossen, eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe 'Fachhochschulen Gesundheit' einzusetzen, die „die Ausbildungsstufen im Gesundheitswesen festlegen (soll), auf denen in der Startphase der Fachhochschulen die Ausbildungen im Gesundheitswesen in den nächsten Jahren angeboten werden sollen“ (cf. ebd.). Im Mandat der Arbeitsgruppe, die unter der Leitung des Gesundheitsdirektors Urs Birchler stand, heißt es, sie solle Vorschläge für die Positionierung der Ausbildungen im schweizerischen Bildungssystem und Vorschläge zur Errichtung allfälliger Fachhochschulen Gesundheit erarbeiten. Die Ad-hoc-Gruppe der GDK stellte aufgrund der besonderen Situation der

Gesundheitsberufe zwei Fachhochschulvarianten zur Diskussion, eine Variante ‚Höhere Bildung an der Fachhochschule‘ und eine Variante ‚Grundbildung an der Fachhochschule‘ (cf. SDK, 1995a), die aus verschiedenen Anhörungen hervorgegangen waren. Die Ad hoc-Gruppe favorisierte, wie anschliessend auch der Vorstand der GDK, die erste Variante, d.h. eine Fachhochschule Gesundheit, die Höhere Ausbildungen nach der Grundbildung anbietet.¹⁵

Als Gründe für die Notwendigkeit der Errichtung von Fachhochschulen Gesundheit wurden insbesondere die steigenden Anforderungen im Gesundheitswesen, die Anerkennung der schweizerischen Diplome auf dem europäischen Markt und der steigende Bedarf nach Qualifikationen auf Tertiärstufe, die Attraktivitätserhaltung der entsprechenden Ausbildungen und die Chancengleichheit zwischen Frau und Mann genannt (cf. SDK, 1995b, 1996b). Die GDK erwähnte auch die „Kosten des Abseitsstehens“. Gemeint sind damit die Kosten, die für den Gesundheitsbereich aus dem Verzicht auf die Schaffung von berufsbezogenen Hochschulausbildungen, wie sie in anderen Bereichen im Gang ist, resultieren würde. „Dies führt zu einer abnehmenden Attraktivität der Gesundheitsberufe insbesondere für gut Qualifizierte. Im schlimmsten Fall führt eine solche Veränderung der Rekrutierungsbasis zu einer langfristigen Abnahme der Betreuungs- und Pflegequalität.“ (SDK, 1996a). 1996 hat die Plenarversammlung der GDK das erste Profil für den Fachhochschulbereich Gesundheit verabschiedet. Dieses sah die Fachhochschule als Hochschule nach der Grundbildung vor.

Für die Bereiche in kantonaler Zuständigkeit haben die jeweiligen interkantonalen Konferenzen – die EDK für die Bereiche Lehrerbildung, Kunst, Musik, Theater, angewandte Psychologie, angewandte

¹⁵Die Romandie sprach sich klar für die Variante ‚Grundbildung an der Fachhochschule‘ aus. Die Bevorzugung der schulischen Ausbildung gegenüber der dualen Berufsausbildung ist wesentlich in der unterschiedlichen, von jeweils verschiedenen Bildungstraditionen bestimmten Bildungskultur in Deutsch- und Westschweiz begründet.

Linguistik und, im Auftrag der Sozialdirektorenkonferenz SODK (früher Fürsorgedirektorenkonferenz FürDK), auch für den Sozialbereich und die GDK für den Bereich Gesundheit – analog zur Bundesgesetzgebung, auf der Basis der interkantonalen Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen vom 18. Februar 1993 interkantonale rechtliche Grundlagen geschaffen. Seit 1999 existiert für die Studiengänge in der Zuständigkeit der EDK eine Fachhochschulvereinbarung und seit 2001 analog für die Studiengänge im Bereich Gesundheit in Zuständigkeit der GDK.¹⁶ Zusätzlich zu diesen Grundlagen haben die jeweiligen interkantonalen Konferenzen Profile für die entsprechenden Bereiche erarbeitet.¹⁷ Die jeweiligen interkantonalen Konferenzen übernahmen dabei die Koordinationsfunktion und die Rolle der Anerkennungsbehörde auf gesamtschweizerischer Ebene.

¹⁶Reglement der EDK über die Anerkennung kantonalen Fachhochschuldiplome vom 10. Juni 1999; Verordnung der GDK vom 17. Mai 2001 über die Anerkennung kantonalen Fachhochschuldiplome.

¹⁷Diese enthalten unter anderem Angaben zur Mindestgrösse, zum Umfeld, zur Infrastruktur und Vorgaben bezüglich Studiengänge, Anforderungen an die Lehrkräfte und zum erweiterten Leistungsauftrag (Weiterbildung, angewandte Forschung und Entwicklung, Dienstleistungen).

6 Abhängige Variable: Problemdefinition

Nach dieser thematischen Einführung soll in den folgenden Kapiteln die Analyse der interessierenden Variablen (Kap. 6 – 8) sowie ihrer Beziehungen (Kap. 9) vorgenommen werden. Der erste Schritt besteht in der Analyse der beiden abhängigen Variablen. Kapitel 6 konzentriert sich auf die erste abhängige Variable, die Problemdefinition, in Kap. 7 wird die zweite abhängige Variable, das politisch-administrativen Programm untersucht.

Die Problemdefinitionen, die schliesslich zur Schaffung von Fachhochschulen in beiden Bereichen geführt haben, haben sich während des Prozesses verändert. Diese Veränderungen interessieren uns insbesondere im Zusammenhang mit der zweiten und dritten Hypothese. Sie werden in den Kap. 6.1.1 und 6.2.1 untersucht. Kap. 6.1.2. und 6.2.2. stellen die Frage nach den sich schliesslich durchsetzenden Problemdefinitionen in den beiden Bereichen. Als dominante Problemdefinitionen, die uns im Zusammenhang mit der ersten und dritten Hypothese interessieren, betrachtet wird die Problemdefinition, die unmittelbar vor den Entscheiden zur Schaffung der rechtlichen Grundlagen in den jeweiligen Bereichen vorgeherrscht haben. In Kap. 6.3 werden die beiden dominanten Problemdefinitionen einander gegenübergestellt und verglichen.

6.1 Problemdefinition im Bereich TWG

6.1.1 Entwicklung der Problemdefinition

Im Jahre 1978 hat der Schweizerische Wissenschaftsrat SWR den 'Dritten Bericht über den Ausbau der Schweizerischen Hochschulen' verfasst. Er beurteilte darin die grosse Vielfalt und Möglichkeiten der bestehenden Ausbildungen im nichtuniversitären Tertiärbereich als positiv, stellte aber gleichzeitig ein zunehmend unkontrollierbares Wachstum und fehlende strategische Orientierungen in diesem Bereich

fest (SWR, 1978: 47f.; Grossenbacher, 1997: 13). Die Höheren Fachschulen als Teil des ausseruniversitären Tertiärbereichs waren im Berufsbildungsgesetz, das Ende der 70er Jahre entstanden war, nur marginal erwähnt. Sie zeichneten sich aus durch eine „ausserordentliche Vielfalt bezüglich Inhalt, Anforderungen, Trägerschaft und Finanzierung“ (Gieré, 1993: 32; BR, 1994: 6). Damit einher ging die Problematik der Vergleichbarkeit, der Transparenz und Anerkennung der entsprechenden Abschlüsse. Der SWR sprach bereits damals gewissen Höheren Fachschulen den „Charakter von Fachhochschulen“ zu (cf. SWR, 1978: 47; Grossenbacher, 1997: 13). Als Fazit schlug der SWR koordinierte Bemühungen im Hinblick auf eine klare Bildungspolitik in diesem Bereich vor. Das Interesse des SWR ging aber weiter. Dass sich der Wissenschaftsrat mit der nichtuniversitären Tertiärstufe befassete, war darin begründet, dass er nach Möglichkeiten suchte, die überbevölkerten Universitäten zu entlasten. Er prüfte im Bericht, ob eine Umlagerung auf den berufsbildenden Weg möglich sei durch die Schaffung von entsprechenden höheren Ausbildungen.

Der Rückgang der Lehrverhältnisse Mitte der 80er Jahre weckte zudem Befürchtungen eines Fachkräftemangels, der dem Wirtschaftsstandort Schweiz zu Schaden kommen könnte. „Wir sind überzeugt, dass wir einen gut qualifizierten Berufsnachwuchs in grosser Zahl erhalten müssen, einerseits um in Produktion und Dienstleistungen einen hohen Qualitätsgrad in der Ausführung zu gewährleisten, andererseits um über ein ausreichendes Potential praxisorientierter künftiger Kader zu verfügen“ (cf. Natsch, 1994). Die SATW nahm sich 1989 der Problematik des Fachkräftemangels an und verfasste einen umfassenden Bericht zum Ausbau der Ingenieurschulen (SATW, 1989).

Der Bericht der Direktorenkonferenz der Ingenieurschulen aus dem Jahre 1990 nahm den Faden des SWR wieder auf. Er bemängelte die inadäquate Positionierung der Ingenieurschulen im Schweizerischen Bildungssystem, die einhergehe mit einem inadäquaten Leistungsauftrag, der den Bedürfnissen der Schweizer Wirtschaft nicht entspreche, und der Schwierigkeit der Anerkennung der verliehenen Titel

im Ausland. Letzteres – die Europafähigkeit der Diplome – hat die Ingenieurschule Winterthur bereits 1988 mit Nachdruck gefordert.¹⁸

Eine interne Arbeitsgruppe des damaligen BIGA hat 1994 die Anliegen nach Reformen im nichtuniversitären Tertiärbereich aufgenommen und zusammen mit der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren EDK und weiteren Bundesämtern einen Bericht verfasst über den die Stellung der Höheren Fachschulen in der Schweiz. Die Arbeitsgruppe hat vorgeschlagen, einen neuen Hochschultypus, die so genannten Fachhochschulen, einzuführen (cf. BR, 1994: 8).

Die Aufwertung der Ausbildungen wurde wie beschrieben ernsthaft ins Auge gefasst nach der Ablehnung des EWR-Vertrags. Wissenschafts- und praxisbezogene Ausbildungen sollten den Kadernachwuchs sicherstellen und damit die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Schweiz erhöhen (cf. kap. 5.1). Die Umwandlung der bisherigen Höheren Fachschulen zu Bildungsstätten der Tertiärstufe wurde als Möglichkeit der Attraktivitätssteigerung der Berufslehre betrachtet, die notwendig ist, um genügend qualifiziertes, praxisorientiertes Kader zu schaffen, das der Motor der Innovation der Schweizerischen Wirtschaft darstellt (cf. ebd.). Gleichzeitig sollten mit Fachhochschuldiplomen europafähige Titel geschaffen werden, eine Forderung, die bereits Ende der 80er Jahre gestellt, aber erst zum Zeitpunkt der Ablehnung des EWR-Vertrages die notwendige Brisanz erhielt.

Bezüglich der Problemdefinition ist also eine Verlagerung der Akzentuierung von der innerschweizerischen Problematik der sinkenden Attraktivität des berufsbildenden Wegs gegenüber der allgemeinbildenden Schiene hin zur Problematik der Anerkennung der Schweizerischen Diplome und zu Fragen der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizerischen Wirtschaft auf dem europäischen Markt festzustellen. Das Problem der inadäquaten Positionierung gewisser Höherer Fachschulen

¹⁸ Vgl. dazu Natsch, 1994: 8.

und der Lösungsvorschlag – die als notwendig betrachtete Aufwertung – sind aber konstant geblieben. Während zu Beginn eher nationale bildungssystematische Überlegungen ausschlaggebend waren, sind in den 90er Jahren klar die wirtschaftlichen Überlegungen im europäischen Kontext in den Vordergrund getreten. Folgende Tabelle fasst die wichtigsten Veränderungen zusammen:

TWG	1978-1991	1992-1996
Problemdefinition (substantielle Elemente)	<ul style="list-style-type: none"> · Mangelnde Attraktivität, Transparenz und Vergleichbarkeit der Ausbildungen im nichtuniversitären Tertiärbereich; · Fachkräftemangel / Attraktivität des berufsbildenden Weges. <p>→ qualitative und bildungssystematische Aufwertung gewisser Ausbildungen notwendig.</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Mangelnde Wettbewerbsfähigkeit der Schweizerischen Wirtschaft, Gefahr der Abschottung; · Fehlende Europakompatibilität der Titel. <p>→ qualitative und bildungssystematische Aufwertung gewisser Ausbildungen notwendig.</p>
Art der Argumentation	<p>vorwiegend:</p> <ul style="list-style-type: none"> · bildungssystematisch · Anerkennung der Diplome · qualifikationsbezogen 	<p>vorwiegend:</p> <ul style="list-style-type: none"> · wirtschaftspolitisch, inkl. Anerkennung der Diplome · qualifikationsbezogen
Intensität des Problems	mittel	hoch
Perimeter	national	national – europäisch

Es kann selbstverständlich keine klare Trennlinie zwischen der Argumentation 1978-91 und 1992-96 gezogen werden, vielmehr handelt es sich um fließende Grenzen und neue Gewichtungen. Die mangelnde Attraktivität, Transparenz und Vergleichbarkeit der Ausbildungen sowie der Fachkräftemangel waren auch 1996 noch bedeutende Themen. Ebenso waren wirtschaftspolitische Argumentationen, gerade im Zusammenhang mit der Anerkennung der Diplome, aber auch dem Fachkräftemangel, bereits in den 80er Jahren von Bedeutung. Neu seit 1992 war dagegen die Dringlichkeit, mit der das Problem angesichts der neuen europapolitischen Entwicklungen betrachtet wurde und die damit einhergehende Gewichtung der wirtschafts- bzw. standortpoliti-

schen Bedeutung der Frage, sowie der Problematik der europakompatiblen Titel. Diese Entwicklung hat den Perimeter der Problembetrachtung auf den europäischen Kontext ausgeweitet.

6.1.2 Dominante Problemdefinition

Wie oben beschrieben, bestand das als öffentlich anerkannte soziale Problem, das die Schaffung von Fachhochschulen im Bereich TWG bewirkte und sich als dominante Problemdefinition herauskristallisierte, im Wesentlichen darin, dass die formale Positionierung der Höheren Fachschulen im Bereich TWG im Schweizerischen Bildungssystem – und damit ihr Leistungsauftrag – nicht in Übereinstimmung stand mit den Anforderungen, die die Schweizer Wirtschaft an die Abgänger/innen stellte, insbesondere im Hinblick auf die Stärkung und die Innovationskraft der Schweizerischen Unternehmen, namentlich der KMU. Zudem waren die verliehenen Titel nicht europafähig. Eine Aufwertung der Höheren Fachschulen im Bereich TWG zu Fachhochschulen, so die Interventionshypothese, würde gleichzeitig die angesichts der notwendigen Stärkung der Schweizerischen Wirtschaft geforderte Erweiterung des Leistungsauftrags (namentlich um den Bereich Forschung) und die Verleihung von europafähigen Titeln ermöglichen. Mit der Schaffung von Fachhochschulen mit erweitertem Leistungsauftrag sollte der Technologie- und Wissenstransfer sowie die Innovationskraft der Schweizerischen Unternehmen gefördert werden. Damit – so die Hypothese – würde der Wirtschaftsstandort Schweiz gestärkt und die Abgänger/innen auf dem nationalen und internationalen Markt konkurrenzfähig.

In den Begriffen des dieser Untersuchung zugrunde liegenden Analysemodells kann die Problemdefinition, die zur Schaffung von Fachhochschulen im Bereich TWG geführt hat, wie folgt beschrieben werden:

Problemdefinition (PD)	Der Wirtschaftsstandort Schweiz ist in Gefahr, weil zu wenige Absolvent/innen in den Bereichen TWG vorhanden sind, deren Qualifikationen den Bedürfnissen der Schweizerischen Wirtschaft entsprechen (Technologietransfer, Innovationsfähigkeit) und deren Abschlüsse auf dem internationalen Arbeitsmarkt anerkannt sind.
Kausalhypothese:	Wenn die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Schweiz nicht gefährdet werden soll, dann müssen (neben weiteren Massnahmen) die existierenden Höheren Fachschulen zu Fachhochschulen aufgewertet und ihr Leistungskatalog erweitert werden, v.a. im Hinblick auf den notwendigen Technologietransfer.
Interventionshypothese	Wenn die Höheren Fachschulen im Bereich TWG zu Fachhochschulen umgewandelt werden, dann müssen ihr Leistungsauftrag erweitert (angewandte Forschung und Entwicklung, Dienstleistungen, Weiterbildung) und europakompatible Diplome abgegeben werden müssen die Träger (v. a. Kantone) die entsprechenden Strukturen schaffen

6.2 Problemdefinition im Bereich GS

6.2.1 Entwicklung der Problemdefinition

Der Ausgangspunkt der Problematik im Bereich GS war der gleiche wie im Bereich TWG. Auch hier begann der Prozess mit Diskussionen um die Stellung der Höheren Fachschulen und dem Beschluss von EDK/VDK und dem Bund, diese zu verbessern. Die ‚Arbeitsgruppe Stöckling‘, die von der EDK analog zur ‚Arbeitsgruppe Natsch‘ von Bund eingesetzt wurde, schloss die in ihrer Kompetenz liegenden Bereiche GS von Anfang an in die Überlegungen mit ein. Eine Aufwertung, so die implizite Aussage, darf nicht nur die wirtschaftsorientierten Bereiche betreffen, sondern muss sich auf weitere Bereiche ausweiten.

Das allgemeine Problem der Stellung der Höheren Fachschulen und das damit verbundene Problem der Titel ist so offiziell und explizit auch zum Problem des GS-Bereichs geworden, nachdem insbesondere im Sozialbereich die Problematik schon früher intern, d.h. unter den Akteuren des Sozialbereichs diskutiert wurde. Auch im Gesund-

heitsbereich wurden bereits verschiedene entsprechende Überlegungen angestellt, die Romandie nahm dabei eine Vorreiterrolle ein. Es gab in diesem Sinn wenig Argumente, den GS-Bereich, den die Probleme des nichtuniversitären Tertiärbereichs auch betrafen, von der Lösungsstrategie auszuschliessen. So musste im Zusammenhang mit der Fachhochschuldiskussion der GS-Bereich immer auch mitgedacht werden. Die Thesen der EDK schlossen die Schulen aus dem GS-Bereich explizit mit ein und stellten sie unter ein und dasselbe Argumentationsregime (wachsende Nachfrage nach qualifiziertem Personal, Anerkennung der Abschlüsse) (cf. EDK, 1993a). Der Gesundheits- und der Sozialbereich musste sich fortan ‚zwangsläufig‘ mit der Fachhochschule auseinandersetzen.¹⁹ Dies zeigen deutlich die Vorstösse der regionalen Gesundheitsdirektorenkonferenzen²⁰, die gefordert haben, ein Konzept über das Vorgehen und die Zuständigkeitsregelung im Bereich der Fachhochschulfragen von allfälligen Fachhochschulen Gesundheit zu erarbeiten (SDK, 1994: 2).

In den eigens zu Fachhochschulfragen eingesetzten Arbeitsgruppen der SODK und der GDK gesellten sich zu den bildungssystematischen Überlegungen und den Titelfragen zunehmend qualifikationsbezogene Elemente. So machten sowohl der Gesundheits- wie auch der Sozialbereich auf die zunehmend komplexen Fragen im Berufsfeld aufmerksam, die eine wissenschaftlich orientierte Ausbildung und die gesteigerte Problemlösefähigkeit und Professionalisierung notwendig machten.²¹ Die Tatsache, dass in diesen Arbeitsgruppen in erster Linie Fachpersonen aus dem Gesundheits- und Sozialbereich vertreten waren, ist nicht

¹⁹ Was aber nicht heißt, dass sie dies nicht vorher schon taten.

²⁰ Die Westschweizer Regionalkonferenz CRASS sowie die Ostschweizerische Regionalkonferenz.

²¹ Der Bericht der Arbeitsgruppe ‚Fachhochschulen im Sozialbereich‘ der Konferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren nannte als erstes Argument: „Im Sozialbereich werden die Arbeits- und Tätigkeitsfelder mit den Problemen, die bewältigt werden müssen, immer komplexer. Von den Fachleuten werden sehr hohe Ansprüche im analytischen und konzeptionellen Denken verlangt“ (FürDK, 1995). Analog dazu schreibt die Ad hoc-Arbeitsgruppe der GDK in ihrem Bericht die „ständig steigende(n) Anforderungen erfordern entsprechende Verbesserungen in der Ausbildung“ (SDK, 1995b).

unbedeutend für diese Verschiebung der Akzentuierung von bildungssystematischen zu qualifikationsbezogenen Argumenten, die namentlich von Vertreter/innen der Romandie mit Nachdruck geäußert wurden.²² Die Ad hoc Arbeitsgruppe der GDK hat Anhörungen durchgeführt, die die Arbeiten wesentlich beeinflusst haben. Angehört wurden u. a. Vertreter/innen der verschiedenen Gesundheitsberufe bzw. –schulen, kantonale Gesundheitsdirektor/innen sowie der Leiter des Weiterbildungsprojektes Gesundheitswesen der Universität Bern. Als Gründe für die Notwendigkeit der Errichtung von Fachhochschulen Gesundheit nannte die Arbeitsgruppe die steigenden Anforderungen im Gesundheitswesen, die Anerkennung der schweizerischen Diplome auf dem europäischen Markt und der steigende Bedarf nach Qualifikationen auf Tertiärstufe (cf. SDK, 1995b). In einem Argumentarium vom Mai 1996 wurden die zunehmende Komplexität gesundheitlicher Probleme, die (ökonomische) Notwendigkeit, die Praxis auf gesicherte wissenschaftliche Grundlagen abzustützen, die Europafähigkeit der Diplome, die Attraktivitätserhaltung der entsprechenden Ausbildungen und die Chancengleichheit zwischen Frau und Mann genannt, sowie die „Kosten des Abseitsstehens“²³ (cf. SDK: 1996).

Im Bereich GS ist Unterscheidung nach ‚früher‘ und ‚neuerer‘ Argumentation noch schwieriger als im Bereich TWG. Charakteristisch für die Argumentation über die Zeit ist vielmehr gerade die Heterogenität bzw. die *Vielschichtigkeit* der Argumentation. Während aber in den frühen 90er Jahren die Schaffung von Fachhochschulen vorwiegend für die GSK-Bereiche insgesamt (inkl. Lehrerbildung) gefordert wurde, insbesondere aus Gründen der schwierigen bildungssystematischen Positionierung dieser Ausbildungen, sind seit dem Moment, in dem die GDK und SODK spezifische Fachhochschul-Arbeitsgruppen gebildet haben, vor allem auch qualifikationsbezogene

²² Die Romandie hat schon früh, insbesondere für den Gesundheitsbereich Ausbildungen auf Hochschulstufe gefordert. Hier spielen die unterschiedlichen Bildungskulturen in Deutsch- und Westschweiz eine bedeutende Rolle.

²³ Cf. Kap. 5.2.

Argumente dazu gekommen, die die notwendige Professionalisierung in den Mittelpunkt stellten. Die Entwicklung kann deshalb wie folgt beschrieben werden, wobei zu berücksichtigen ist, dass es sich auch hier nicht um Trennlinien, sondern um Kontinua mit verschiedenen Akzentuierungen handelt:

GS	1989-1993	ab 1993/94
Problemdefinition (substantielle Elemente)	<ul style="list-style-type: none"> · Mangelnde Attraktivität, Transparenz und Vergleichbarkeit der Ausbildungen im nichtuniversitären Tertiärbereich (inkl. fehlende Europakompatibilität der Titel); · Gleichbehandlung der GS-Bereiche wie TWG. <p>→ bildungssystematische Aufwertung gewisser Ausbildungen notwendig.</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Zunehmende Komplexität der Berufsfelder → notwendige Professionalisierung; · fehlende Europakompatibilität der Titel; · Gleichbehandlung der GS-Bereiche wie TWG. <p>→ qualitative und bildungssystematische Aufwertung gewisser Ausbildungen notwendig.</p>
Art der Argumentation	<p>vorwiegend:</p> <ul style="list-style-type: none"> • bildungssystematisch • Anerkennung der Diplome • Nichtdiskriminierung 	<p>vorwiegend:</p> <ul style="list-style-type: none"> • qualifikationsbezogen • bildungssystematisch • Anerkennung der Diplome • Nichtdiskriminierung
Intensität des Problems	niedrig	mittel
Perimeter	national	national

Die Intensität des Problems hat auch hier zugenommen, insbesondere aber deshalb, weil die Entwicklungen im Bereich TWG sich ruckartig beschleunigt haben. Der Perimeter ist vorwiegend national geblieben (mit Ausnahme der Problematik der Anerkennung der Diplome, die über die ganze Zeit sehr präsent war), d. h. die Bedeutung der Schaffung von Fachhochschulen im Hinblick auf den Wirtschaftsstandort Schweiz wurde in den Argumentarien von EDK, GDK und SODK kaum hervorgehoben.

6.2.2 Dominante Problemdefinition

Die expliziten Problemdefinitionen im Bereich GS sind vergleichbar mit den Problemdefinitionen im Bereich TWG. Es wurde auf die gesteigerten Anforderungen in den Berufsfeldern hin und auf die damit einhergehende notwendige Professionalisierung hingewiesen, sowie und auf die fehlende Europakompatibilität der Abschlüsse. Dabei wurden vorwiegend die Argumente der entsprechenden Fachleute aus dem Gesundheits- und Sozialbereich aufgenommen. Implizit spielte aber die Forderung mit, die Ausbildungen in den Bereichen GS gleich zu positionieren wie die Ausbildungen im den Bereichen TWG bzw. diesen gegenüber nicht zu diskriminieren. So wurde in den Thesen zur Schaffung von Fachhochschulen, die die EDK verabschiedet hat, die Forderung der Schaffung von Fachhochschulen mit dem Hinweis auf ein analoges Vorhaben in den Bereichen TWG vorgebracht. Die Schweizerischen Arbeitsgemeinschaften der Höheren Fachschulen bauten ihre Empfehlungen, wie sie ausdrücklich vermerken, analog zu den entsprechenden Empfehlungen der Direktorenkonferenz der Ingenieurschulen und der HWV-Direktoren auf (cf. EDK, 1993b). Die parlamentarischen Debatten zum Bundesgesetz über die Fachhochschulen wurden auch dominiert von der Forderung nach Gleichbehandlung aller Bereiche und der Nichtdiskriminierung von männer- bzw. frauentypischen Studiengängen²⁴ Zudem wurden die ersten gesetzlichen Grundlagen

²⁴ Zbinden (SP) sprach gemäss NZZ von einem „drohenden Graben zwischen einer wirtschafts- und technikorientierten sowie einer pflege- und kunstorientierten Bildungskultur“ (NZZ, 1995c) und Robert (Grüne) setzte sich aus gesellschaftspolitischer für gleiche Rahmenbedingungen für alle Berufe ein (ebd., NZZ, 1995b). Ein Zweiklassensystem, in dem Sozial-, Pflege- und Kunstberufe diskriminiert werden, wurde als ungerecht kritisiert, gerade auch weil es sich bei letzteren traditionell um ‚Frauenberufe‘ handelt. Jeanprêtre (PS) unterstrich: „Les HES ne doivent pas seulement viser la place économique suisse, elles doivent aussi englober la culture et le social“ (LNQ, 1995). Zbinden schrieb in der Weltwoche: „Für sie (die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur WBK – B. Z.) ist nicht nur der Wirtschaftsstandort Schweiz mit qualifizierterem Personal zu versorgen, sondern auch der umfassende Lebensstandort mit seinen Schulen, Spitälern, Medien und Kultureinrichtungen. Die WBK hält sich an das Prinzip der ganzheitlichen Modernisierung unseres Lebens, bei der auch der Mensch und die Gemeinschaft berücksichtigt werden“ (Zbinden, 1995). Mit 88 gegen 59 Stimmen lehnte die Mehrheit des Nationalrats bestehend hauptsächlich aus FDP, SVP und

zur Schaffung von Fachhochschulen in kantonaler Kompetenz erst im Anschluss an das entsprechende Bundesgesetz geschaffen. Zum Zeitpunkt der entsprechenden Entscheide schien also der Aspekt der Nichtdiskriminierung der typisch ‚weiblichen‘ Studiengänge eine wichtige Rolle gespielt zu haben. Die ‚gesellschaftspolitische Schlüsselfunktion‘ der Fachhochschulen, die der Bundesrat in der Botschaft zum Fachhochschulgesetz in den Bereichen TWG hervorgehoben hat, konnte den Bereichen GS nicht abgesprochen werden, wenn darunter die Steigerung der Problemlösefähigkeiten, Professionalisierung und die Unterstützung der Persönlichkeitsentwicklung verstanden wird (cf. BR, 1994; Grossenbacher, 1997: 17). Damit verbunden war insbesondere für die Kantone die Sorge um die Attraktivität der Berufsfelder GS, in denen sie selber die grössten Arbeitgeber sind.

Das dominante soziale Problem, das am Anfang der Schaffung der rechtlichen Grundlagen zur Gründung von Fachhochschulen im Bereich GS stand, kann deshalb wie folgt beschrieben werden: Um attraktiv zu bleiben und die notwendige Professionalisierung einleiten zu können, dürfen die Ausbildungen im Bereich GS nicht benachteiligt werden gegenüber den Ausbildungen im Bereich TWG. Zudem sind

Freiheitspartei indessen diese Ausweitung ab und folgte der Argumentation von Bundesrat und Ständerat. Diese hatten sich gemäss NZZ vor allem aus drei Gründen für die restriktivere Fassung entschieden: (1) Finanzielle Gründe: Der Einbezug weiterer Ausbildungsstätten hätte Kostenfolgen in der Grössenordnung von 160 Millionen Franken, was man aus Rücksicht auf die finanziellen Schwierigkeiten des Bundes vermeiden wollte. (2) Die Kompetenzordnung: Die im Gesetz genannten Schulen gehören in des Kompetenzbereich des Bundes, während die anderen von den Kantonen geregelt werden. (3) Schliesslich wurde festgehalten, diese grosse Reform könne nicht in einem Zug verwirklicht werden, weshalb nicht von Anfang an gleich alle Schultypen reformiert werden sollten (cf. NZZ, 1995b). Bundesrat Delamuraz lehnte die Ausweitung ab mit der Begründung, es gehe schliesslich um die Revitalisierung der Wirtschaft, und auf diesem Gebiet sei der entsprechende Effort zu leisten. Das und die unterschiedliche Kompetenzordnung habe mit Sexismus nichts zu tun (cf. ebd.). Schliesslich wurde eine so genannte ‚Kann-Formulierung‘ zur finanziellen Unterstützung von Fachhochschulen im kantonalen Zuständigkeitsbereich ins Gesetz aufgenommen. Der Bundesrat spricht in der Botschaft zum Fachhochschulgesetz von einer analogen Entwicklung in den kantonalen Bereichen (BR, 1994: 25) und sieht eine enge Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in diesem Bereich vor (ebd.: 51ff.).

auch in diesen Bereichen die Anforderungen an die Berufsleute gestiegen und die Europafähigkeit der Diplome wird immer wichtiger. Die momentane Positionierung der Ausbildungen im schweizerischen Bildungssystem verunmöglicht eine diesen Anforderungen angemessene Ausbildung und schmälert deren Attraktivität.

In den Begriffen des dieser Untersuchung zugrunde liegenden Analysemodells können wird die Problemdefinition, die zur Schaffung von Fachhochschulen im Bereich GS geführt hat, wie folgt beschreiben:

Problemdefinition (PD)	Die Attraktivität und die Qualität der Ausbildungen bzw. der Berufsfelder GS ist geschmälert, wenn sie – insbesondere im Vergleich zu den Ausbildungen in den Bereichen TWG – nicht adäquat positioniert sind, kein entsprechendes Anforderungsprofil haben und keine europakompatiblen Titel verleihen.
Kausalhypothese:	Wenn die Ausbildungen bzw. die Berufsfelder im Bereich GS nicht benachteiligt werden und den wachsenden Anforderungen in den Berufsfeldern GS begegnet werden soll, dann <ul style="list-style-type: none"> · müssen die Träger, zusammen mit den entsprechenden Schulen, auch im Gesundheits- und Sozialbereich Fachhochschulen errichten, sei es durch Aufwertung der bestehenden Schulen oder durch Neuschaffung von Fachhochschulen · muss ihr Leistungsauftrag erweitert werden und weitgehend dem der Fachhochschulen TWG entsprechen.
Interventionshypothese	Wenn Fachhochschulen in den Bereichen GS geschaffen werden, <ul style="list-style-type: none"> · dann muss ihr Leistungsauftrag dem für Fachhochschulen im Bereich TWG angepasst und europakompatible Diplome abgegeben werden · müssen die Träger (v.a. Kantone) die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen und Strukturen schaffen

6.3 Vergleich der Problemdefinitionen in den Bereichen TWG und GS

Folgende Tabelle stellt die Problemdefinitionen, Kausalhypothesen und Interventionshypothesen der Bereiche TWG und GS gegenüber:

Abhängige Variable: Problemdefinition

	TWG	GS
Problemdefinition (PD)	Der Wirtschaftsstandort Schweiz ist in Gefahr, weil zu wenige Absolvent/innen in den Bereichen TWG vorhanden sind, deren Qualifikationen den Bedürfnissen der Schweizerischen Wirtschaft entsprechen (Technologietransfer, Innovationsfähigkeit) und deren Abschlüsse auf dem internationalen Arbeitsmarkt anerkannt sind.	Die Attraktivität und die Qualität der Ausbildungen bzw. der Berufsfelder GS ist geschmälert, wenn sie – insbesondere im Vergleich zu den Ausbildungen in den Bereichen TWG – nicht adäquat positioniert sind, kein entsprechendes Anforderungsprofil haben und keine europakompatiblen Titel verleihen.
Kausalhypothese	Wenn die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Schweiz nicht gefährdet werden soll, dann müssen (neben weiteren Massnahmen) <ul style="list-style-type: none"> • die existierenden Höheren Fachschulen zu Fachhochschulen aufgewertet und • ihr Leistungskatalog erweitert werden, v.a. im Hinblick auf den notwendigen Technologietransfer. 	Wenn die Ausbildungen bzw. die Berufsfelder im Bereich GS nicht benachteiligt werden und den wachsenden Anforderungen in den Berufsfeldern GS begegnet werden soll, dann <ul style="list-style-type: none"> • müssen die Träger, zusammen mit den entsprechenden Schulen, auch im Gesundheits- und Sozialbereich Fachhochschulen errichten, sei es durch Aufwertung der bestehenden Schulen oder durch Neuschaffung von Fachhochschulen • muss ihr Leistungsauftrag erweitert werden und weitgehend dem der Fachhochschulen TWG entsprechen.
Interventionshypothese	Wenn die Höheren Fachschulen im Bereich TWG zu Fachhochschulen umgewandelt werden, <ul style="list-style-type: none"> • dann muss ihr Leistungsauftrag erweitert (angewandte Forschung und Entwicklung, Dienstleistungen, Weiterbildung) und europakompatible Diplome abgegeben werden • müssen die Träger (v.a. Kantone) die entsprechenden Strukturen schaffen 	Wenn Fachhochschulen in den Bereichen GS geschaffen werden, <ul style="list-style-type: none"> • dann muss ihr Leistungsauftrag dem für Fachhochschulen im Bereich TWG angepasst und europakompatible Diplome abgegeben werden • müssen die Träger (v.a. Kantone) die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen und Strukturen schaffen
Art der Problemdefinition	<ul style="list-style-type: none"> • wirtschaftspolitisch (qualifikationsbezogen) • Anerkennung der Diplome 	<ul style="list-style-type: none"> • Nichtdiskriminierung • bildungssystematisch • Anerkennung der Diplome • qualifikationsbezogen

Während im Bereich TWG die Sorge um den Wirtschaftsstandort Schweiz – vor allem angesichts der europäischen Entwicklungen – im Vordergrund stand, war es in den Bereichen GS vor allem die Sorge um die Attraktivität der Ausbildungen und der Berufsfelder Gesundheit und Soziales, insbesondere unter Berücksichtigung der zu erwartenden Positionierung der Ausbildungen im Bereich TWG. Wenn auch die Argumentationen zu Beginn der Diskussion bedeutend vielschichtiger waren und diese Argumente auch weiterhin geltend gemacht wurden (qualifikationsbezogene Interessen, europakompatible Titel, steigende Anforderungen), so war doch die Tatsache, dass im Bereich TWG die Schaffung von Fachhochschulen ernsthaft ins Auge gefasst wurde und diese bildungssystematische Entscheidung die Berufsfelder Gesundheit und Soziales benachteiligen wird, das ausschlaggebende Argument für die entsprechenden Entwicklungen im Bereich GS. Das seit langem beklagte Problem – die nicht zufrieden stellende Positionierung der Ausbildungen und der damit einhergehende Leistungsauftrag – wurde im Bereich GS erst gesellschaftlich *anerkannt*, als dieses im Bereich TWG anerkannt und entsprechende Lösungen eingeleitet wurden. Die Sorge, dass angesichts dieser Entwicklungen die Berufsfelder GS massiv an Attraktivität verlieren könnten, war gerade für die Kantone als wichtigster Arbeitgeber in diesen Bereichen entscheidend. Während also im Bereich TWG die Problemdefinition vor allem *wirtschaftspolitisch* begründet war und diese wirtschaftspolitische Begründung die Problematik der Anerkennung der Diplome und die notwendige Steigerung der Qualifikationen mit einschloss, wurde die Problemdefinition im Bereich GS von der Thematik der *Nichtdiskriminierung* dominiert, unter Beibehaltung von bildungssystematischen und qualifikationsbezogenen Argumentationen, sowie der Problematik der Anerkennung der Diplome. Die dominante Problemdefinition im Bereich GS ist, in dem Masse wie sie die Vielschichtigkeit der Argumentation (Multikausalität) im Kontext der Gleichbehandlungsforderungen beibehält, ‚weniger dominant‘ als die Problemdefinition TWG, die sich gerade durch die Dominanz der wirtschaftspolitischen Semantik kennzeichnet.

Auf der Ebene der Kausalhypothese zeigt sich, dass in beiden Bereichen die Ursache des Problems – die Gefährdung der Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Schweiz einerseits und die Gefahr der Benachteiligung und der Attraktivitätsminderung der Berufsfelder GS andererseits – in der unadäquaten bildungssystematischen Positionierung der Ausbildungen betrachtet wird, die einhergeht mit einem unadäquaten Leistungsauftrag und nicht-europakompatiblen Titeln. Während im Bereich TWG aber durchwegs eine *Aufwertung* der Höheren Fachschulen in Fachhochschulen angestrebt wurde, womit die bestehenden Höheren Fachschulen zur klaren Zielgruppe designiert werden, stand im Bereich GS zunächst noch offen, ob zusätzlich zu den bestehenden Ausbildungen *neu* Fachhochschulen geschaffen werden oder ob die bestehenden Ausbildungen aufgewertet werden sollen.²⁵ Diese Abklärungen sollten Kantone im Rahmen der interkantonalen Konferenzen vornehmen. Die Zielgruppen waren hier also die Träger der bisherigen Schulen, zusammen mit den bestehenden Schulen.

Der Vergleich der beiden Interventionshypothesen zeigt, dass die Schaffung von Fachhochschulen, die einhergeht mit der Erweiterung des Leistungsauftrages der bisherigen Schulen, in beiden Bereichen als Mittel angesehen wird, um der drohenden Gefahr der Schwächung des Wirtschaftsstandortes Schweiz einerseits und der Attraktivitätsminderung der Berufsfelder GS andererseits begegnen zu können. Für diese Aufwertung bzw. Neuschaffung von Fachhochschulen müssen die Träger und die Schulen die entsprechenden Strukturen und, im Falle des GS-Bereichs, die gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden.

²⁵ Dies gilt vor allem für den Bereich G, in dem die bisherigen Schulen aufgrund der eigenen Bildungssystematik noch nicht den Status von Höheren Fachschulen hatten. Im Bereich S wurde auch eine Aufwertung der Höheren Fachschulen angestrebt.

7 Abhängige Variable: Politisch-administrative Programme (PAP)

Im folgenden Kapitel wird die zweite abhängige Variable untersucht, das politisch-administrative Programm (PAP). Dieses interessiert uns im Zusammenhang mit der Hypothese 4. Zunächst werden die verschiedenen Ebenen der jeweiligen Programme dargestellt (Kap. 7.1). In Kap. 7.2 werden die politisch-administrativen Programme in den Bereichen TWG und GS nach substantiellen bzw. institutionellen Elementen untersucht.

7.1 Die Ebenen der politisch-administrative Programme (PAP)

Das politisch-administrative Programm (PAP) stellt, wie oben dargestellt, die Gesamtheit der Normen und reglementierenden Elemente dar, die von Parlamenten, Regierungen und ausführenden Behörden als notwendig zur Umsetzung der Politik betrachtet werden. Unterschieden wird nach der nationalen (bzw. gesamtschweizerischen) und infranationalen Ebene.

7.1.1 Im Bereich TWG

Im Bereich TWG gehörten folgende Rechtsgrundlagen zum PAP:

Nationale Ebene:	Infranationale Ebene	
Bundesebene	Interkantonale Ebene	Kantonale Ebene
<ul style="list-style-type: none"> · Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über die Fachhochschulen (FHSG).²⁶ · Verordnung vom 11. September 1996 über Aufbau und Führung von Fachhochschulen (FHSV), inkl. Anhang 'Zielvorgaben des Bundes für die Aufbauphase (1996-2003).'²⁷ · Verordnung vom 11. September 1996 über die Zulassung zu Fachhochschulstudien und über die Anerkennung ausländischer Diplome. · Kriterien der Eidg. Fachhochschulkommission vom 18. April 1997 für die Beurteilung des Gesuche um Genehmigung zur Errichtung und Führung von Fachhochschulen.²⁸ · Eidg. Fachhochschulkommission: Definition von Schlüsselbegriffen vom 15. Februar 1997.²⁹ · Eidg. Fachhochschulkommission: Zielvorstellungen über die Fachhochschullandschaft Schweiz vom 7. Juli 1997.³⁰ 	<ul style="list-style-type: none"> · Statut der EDK vom 2. März 1995 · Interkantonales Konkordat vom 9. Januar 1997 zur Schaffung einer Fachhochschule der Westschweiz (HES-SO) · Zentralschweizer Fachhochschulkonkordat (FHZ-Konkordat) vom 2. Juli 1999 · Statut der Fachhochschule Zentralschweiz (FHZ-Statut) vom 28. März 2001 · Vereinbarung über die Fachhochschule Ostschweiz vom 20. September 1999 · Staatsvertrag über die Fachhochschule Nordwestschweiz vom 9. November 2004 	<ul style="list-style-type: none"> · jeweilige kantonale Fachhochschul- oder Bildungsgesetze · kantonale Verordnungen

²⁶ Stand vor der Änderung vom 14. September 2005.

²⁷ Stand vor der Änderung vom 21. April 2004.

²⁸ Grundlagedokument der Eidg. Fachhochschulkommission.

²⁹ Grundlagedokument der Eidg. Fachhochschulkommission.

³⁰ Grundlagedokument der Eidg. Fachhochschulkommission.

Obige Tabelle zeigt, dass das PAP im Bereich TWG aus Normen und reglementierenden Elementen zusammengesetzt war, die sich auf drei³¹ Ebenen ansiedeln, d.h. auf Bundesebene, auf regional-interkantonalen und kantonalen Ebene. Die Bedeutung der regional-interkantonalen Ebene ist eine Besonderheit, die hauptsächlich aus den Zielvorgaben des Bundes resultiert: Der Bund verlangte, dass „ungefähr zehn Fachhochschulen geschaffen werden“ (Anhang zur FHSV, 1996), was eine regionale bzw. interkantonale Zusammenarbeit unter den Kantonen bedingte. Von den sieben schliesslich geschaffenen Fachhochschulen haben deshalb vier regional-interkantonale Trägerstrukturen, deren rechtliche Grundlagen in entsprechenden interkantonalen Konkordaten oder Vereinbarungen geschaffen wurden (vgl. oben), drei Schulen dagegen sind ausschliesslich kantonale Schulen (Berner Fachhochschule BFH, Fachhochschule Zürich FHZ, Scuola universitaria della Svizzera italiana SUPSI). Für letztere fällt deshalb die regional-interkantonale Regelungsebene weitgehend weg.³² Im Falle von interkantonalen Fachhochschulen wurden in einigen Standortkantonen anschliessend entsprechende kantonale Fachhochschulgesetze (z.B. Freiburg) bzw. Verordnungen (z.B. Waadt) geschaffen bzw. die bestehenden Bildungsgesetze entsprechend angepasst (z.B. St. Gallen). Diese kantonalen Gesetze und/oder Verordnungen sind sehr heterogen und unterscheiden sich wesentlich betreffend Regelungstiefe, Regelungsbreite, Verhältnis von substantiellen / institutionellen Anteilen etc. Dasselbe gilt für die vier interkantonalen Vereinbarungen.

³¹ Bzw. zwei Ebenen im Falle von rein kantonalen Trägerschaften wie der Berner Fachhochschule BFH, der Zürcher Fachhochschule ZFH und der Scuola universitaria della Svizzera italiana SUPSI.

³² Abgesehen von der interkantonalen Fachhochschulvereinbarung (FHV), die den Zugang zu ausserkantonalen Fachhochschulen regelt, und allfälligen weiteren, spezifischen Vereinbarungen zwischen Kantonen und Schulen.

Mehrere der oben aufgeführten gesetzliche Grundlagen, die das PAP im Bereich TWG bilden, sind erst jüngeren Datums.³³ Die gesetzlichen Grundlagen, insbesondere auf regional-interkantonaler Ebene, wurden teilweise erst Jahre nach dem Entscheid zur Schaffung von Fachhochschulen geschaffen. Dies hat damit zu tun, dass mit diesem Entscheid die Bildungslandschaft nachhaltig verändert wurde. Die entsprechenden rechtlichen Grundlagen wurden vorerst nur partiell angepasst, bis die definitiven neuen gesetzlichen Grundlagen erarbeitet waren. Dies gilt insbesondere für die regional-interkantonalen Vereinbarungen. Da das PAP erst in diesen definitiven Grundlagen sichtbar wird, stützen wir unsere Analyse nicht auf die vielerorts gemachten Übergangsregelungen, sondern auf die oben genannten Akte.

7.1.2 Im Bereich GS

Im Bereich GS gehörten bis zum 5. Oktober 2005 folgende Rechtsgrundlagen und Dokumente zum PAP:

³³ Auf Bundesebene wurde die Verordnung des EVD vom 4. Juli über den nachträglichen Erwerb des Fachhochschultitels nicht berücksichtigt, da sie für unseren Zusammenhang nicht von Bedeutung ist.

Abhängige Variable: Politisch-administrative Programme (PAP)

Nationale Ebene:	Infranationale Ebene	
Gesamtschweizerisch-interkantonale Ebene	Regional-interkantonale Ebene	Kantonale Ebene
<ul style="list-style-type: none"> · Statut der EDK vom 2. März 1995. · Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen vom 18. Februar 1993. · Reglement der EDK über die Anerkennung kantonaler Fachhochschuldiplome vom 10. Juni 1999. · Verordnung der SDK vom 17. Mai 2001 über die Anerkennung kantonaler Fachhochschuldiplome. · Profil des Fachhochschulbereichs Soziale Arbeit (FH-SA) vom 4./5. November 1999. · (Profil des Fachhochschulbereichs Soziale Arbeit (FH-SA) vom 1. März 1996).³⁴ · Profil des Fachhochschulbereichs Gesundheit und vom 24.11.2000. · (Profil des Fachhochschulbereichs Gesundheit und vom 23. März 1996).³⁵ · Empfehlungen des Fachhochschulrates der EDK vom 2. April 1998 für die Errichtung und Führung von Fachhochschulen in kantonale geregelten Bereichen. 	<ul style="list-style-type: none"> · Interkantonale Vereinbarung vom 6. Juli 2001 zur Schaffung der Fachhochschule Westschweiz Gesundheit / Soziales. · Zentralschweizer Fachhochschulkonkordat (FHZ-Konkordat) vom 2. Juli 1999. · Statut der Fachhochschule Zentralschweiz (FHZ-Statut) vom 28. März 2001 · Vereinbarung über die Fachhochschule Ostschweiz vom 20. September 1999. · Staatsvertrag über die Fachhochschule Nordwestschweiz vom 9. November 2004. 	<ul style="list-style-type: none"> · jeweilige kantonale Fachhochschul- oder Bildungsgesetze · kantonale Verordnungen

Wie das PAP im Bereich TWG setzte sich auch das PAP im Bereich GS aus Normen und reglementierenden Elementen zusammen, die auf drei

³⁴ Wird nur am Rande berücksichtigt. Vgl. Begründung unten.

³⁵ Wird nur am Rande berücksichtigt. Vgl. Begründung unten.

Ebenen angesiedelt waren. Im Unterschied dazu haben wir es hier aber auf nationaler Ebene nicht mit Bundesbestimmungen zu tun, sondern mit gesamtschweizerisch-interkantonalen Regelungen, namentlich der EDK und der GDK. Es handelt sich hier, im Unterschied zu den regional-interkantonalen Regelungen auf infranationaler Ebene, um Regelungen zwischen *allen* Kantonen. Diese gesamtschweizerisch-interkantonalen Rechtsgrundlagen wurden in Anlehnung an das Bundesgesetz über die Fachhochschulen geschaffen. Basis ist die Diplomanerkennungsvereinbarung der EDK von 1993³⁶, die die Anerkennung kantonaler Ausbildungsabschlüsse in der Schweiz regelt und den Charakter eines durch die 26 kantonalen Parlamente ratifizierten Staatsvertrages hat. Es steht in diesem Sinne über den kantonalen Gesetzen. Für die Fachhochschulen galten bis zur Unterstellung des GS-Bereichs unter das Fachhochschulgesetz auf der Basis der Diplomanerkennungsvereinbarung entsprechende Anerkennungsreglemente, die dem Anerkennungsreglement von 1993 nachgeordnete Erlasse sind und für die Kantone ebenfalls bindenden Charakter haben. Wie das Bundesgesetz sah das Reglement für die Anerkennung kantonaler Fachhochschuldiplo-me neben dem Ausbildungsauftrag auch den erweiterten Leistungsauftrag vor. Letzterer besteht aus angewandter Forschung & Entwicklung (aF&E), Dienstleistungen und Weiterbildung. Dem Anerkennungsreglement zugeordnet (Vollzugserlasse) waren die Profile für die verschiedenen Fachrichtungen, die u. a. Mindestvoraussetzungen betreffend Grösse, Umfeld und Infrastruktur enthalten sowie Vorgaben zur Diplomausbildung und zum erweiterten Leistungsauftrag etc. (cf. EDK, Profile). Als Besonderheit aller gesamtschweizerischen interkantonalen Rechtsgrundlagen sei festgehalten, dass sie zwar lediglich die Anerkennung der Studiengänge regeln, die kantonalen Schulen an sich aber der kantonalen Gesetzgebung unterstehen. Die Einhaltung der Fachhochschulprofile der verschiedenen Fachbereiche war eine Bedingung für die gesamtschweizerische Anerkennung und war deshalb *de*

³⁶ Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen vom 18. Februar 1993.

facto von weitreichender Bedeutung. Während die Kriterien der Eidgenössischen Fachhochschulkommission für die Beurteilung des Gesuche um Genehmigung zur Errichtung und Führung von Fachhochschulen im Bundsbereich verpflichtenden Charakter haben, hatten die entsprechenden Kriterien des Fachhochschulrats der EDK mangels nötiger rechtlicher Grundlagen lediglich den Charakter von Empfehlungen. Sie gewichteten entsprechend mehr die mit der Qualität der Ausbildungen verbundenen Kriterien, und weniger die formalen Kriterien (cf. EDK, 1998).

Das Fachhochschulprofil Gesundheit der GDK wurde mehrmals überarbeitet, was vor allem mit den bildungssystematischen Reformen im Gesundheitsbereich zu tun hatte. Das erste Profil vom 23. Mai 1996 sah die Fachhochschulstudiengänge Gesundheit, wie erwähnt, als Höhere Bildungsgänge im Anschluss an eine Diplombildung vor, und nicht, wie im Bereich Soziale Arbeit, als grundständige Fachhochschulstudiengänge, die aus einer Aufwertung der Höheren Fachschulen resultierten. Einzig die Fachhochschule Aargau hat dieses Profil von 1996 im Jahr 1998 mit der Schaffung des ersten und einzigen Fachhochschulstudienganges Gesundheit als Höherem Bildungsgang umgesetzt.³⁷ Mit der Verabschiedung der neuen Bildungssystematik im Gesundheitswesen durch die GDK im Jahre 1999, die die Ausbildungen im Gesundheitswesen in die nationale Bildungssystematik gemäss Berufsbildungsgesetz einordnete, wurden die Ausbildungen, die sich bis anhin in einem Zwischenbereich zwischen Sekundarstufe II und Tertiärstufe befanden, offiziell tertiarisiert. Gleichzeitig wurde beschlossen auf der Sekundarstufe II eine Grundausbildung in Form einer Lehre zu schaffen. Die Verabschiedung der neuen Bildungssystematik hatte zur Folge, dass das Fachhochschulprofil Gesundheit von 1999 revidiert werden musste (cf. Oertle, 2004): Da die Grundausbildungen nun bereits auf Tertiärstufe positioniert waren, machte eine anschliessende

³⁷ Der Studiengang wurde im Jahr 2002 aus verschiedenen (politischen) Gründen eingestellt.

dreijährige Fachhochschulausbildung kaum mehr Sinn. Das Profil vom 24. November 2000 sah deshalb neu zwei Varianten vor; einen additiven, zweijährigen Fachhochschulstudiengang, der im Anschluss an eine Diplombildung auf Tertiärstufe absolviert werden konnte und einen integrierten Fachhochschulstudiengang, der die Diplombildung in die Fachhochschulausbildung integrierte und damit dem Modell der Sozialen Arbeit entsprach. Die Westschweiz hat im Jahr 2001 das additive Modell flächendeckend umgesetzt. Inhaltlich unterschied sich das Profil 2000 von seinem Vorgänger insbesondere bezüglich den konkreten Zielen des Studienganges³⁸ und den Zulassungsbedingungen³⁹. Während das Profil 1996 sehr detailliert die möglichen Einsatzfelder beschrieben, sowie in groben Zügen die Finanzierung⁴⁰, wurden diese Bestimmungen im neuen Profil weggelassen. Bezüglich der Kompetenzen der einzelnen Akteure (institutionelle Elemente) gibt es keine nennenswerten Unterschiede zwischen den zwei Profilen. Das Profil wurde 2004 ein drittes Mal revidiert, namentlich aufgrund der Erfordernisse, die aus der Bologna-Deklaration resultieren. Sowohl der zweijährige, additive Studiengang, wie auch der vierjährige, integrierte Studiengang waren nicht kompatibel mit der gemäss Bologna-Deklaration vorgesehenen Dauer eines Bachelorstudienganges. Das Profil 2004 sieht deshalb nur noch einen integrierten dreijährigen Studiengang vor. Dieses Modell wird nun auch in der Deutschschweiz umgesetzt: Die ersten

³⁸ So wurden im Profil 1996 beispielsweise als Ziele der Diplombildung genannt, dass die Studierenden, unabhängig von ihren Studienrichtungen, ihren fachtheoretischen Hintergrund bezüglich des gesamten inhaltlichen Bereichs, den die Fachhochschule abdeckt erweitern und vertiefen. Weiter wurde genannt, dass das fachliche Wissen um relevante Inhalte ausgewählter Disziplinen wie Wirtschaftswissenschaften, Recht, Sozialwissenschaften, Ethik / Philosophie, Naturwissenschaften etc. ergänzt wird. Entsprechend wurden von den Absolvent/innen Kompetenzen in den Bereichen „Entwicklung, Planung, Beratung“, „Forschung“, „Management und Führungsaufgaben“ und „pädagogische Aufgaben“ verlangt.

³⁹ Voraussetzung war eine abgeschlossene Berufsausbildung & Allgemeinbildung oder eine Maturität & ein strukturiertes Praktikum.

⁴⁰ Es werden insbesondere die Finanzierungsquellen genannt (Kantonsbeiträge, Studiengebühren, Einnahmen und Eigenleistungen im Bereich Dienstleistungen / Wissenstransfer, evtl. Bundesbeiträge, evtl. Beiträge Dritter).

Fachhochschulstudiengänge Gesundheit in der Deutschschweiz werden im Herbst 2006 eröffnet.

Auch das Profil der Sozialen Arbeit wurde einmal überarbeitet, wobei zwischen dem Profil von 1996 und dem Profil von 1999 inhaltlich keine bedeutenden Unterschiede bestehen. Neben der neuen Strukturierung und der Straffung wurden im Profil 1999 einige neue Elemente wie z.B. die Qualitätssicherung aufgenommen.⁴¹ Während im Profil 1996 noch festgehalten ist, dass die Errichtung von Fachhochschulen für Soziale Arbeit durch die Weiterentwicklung von heutigen Höheren Fachschulen erfolgt, wird dies im neuen Profil nicht mehr explizit erwähnt.

Welche Profile werden nun im Zusammenhang mit der Analyse des PAP betrachtet? Folgende Aspekte müssen bei der Wahl berücksichtigt werden:

- 1996, zum Zeitpunkt der Verabschiedung der ersten Fachhochschulprofile G/S, war das PAP noch nicht komplett. So fehlten beispielsweise die entsprechenden Anerkennungsverordnungen, die erst 1999 (S) bzw. 2001 (G) geschaffen wurden. Um eine Typisierung des PAP vornehmen zu können, ist die Vollständigkeit des Programms von Bedeutung.
- Werden die Profile von 1996 gewählt, ist die Vergleichbarkeit zwischen G und S nur bedingt möglich, denn die Fachhochschulen im Bereich Gesundheit waren damals noch als Höhere Ausbildungsgänge nach einer Grundbildung konzipiert, im Bereich Soziale Arbeit dagegen als Grundbildungsgänge. Dies änderte mit dem Profil Gesundheit von 2000. Zudem ist die Bedeutung des Profils Gesundheit von 1996 angesichts der sehr begrenzten Umsetzung gering.

⁴¹ Das Profil Soziale Arbeit der EDK wurde, wie die übrigen Profile der EDK im Kunstbereich, angewandter Psychologie und angewandter Linguistik, nach einem einheitlichen Raster überarbeitet. Es handelte sich also nicht so sehr um eine inhaltliche als vielmehr über eine strukturelle Überarbeitung (cf. Wüthrich, 1999: 34f.)

- Von Interesse im Zusammenhang mit der Hypothese ist nicht so sehr der Einfluss der Profildefinition auf das PAP (was eine Betrachtung der Profile 1996 nahe legen würde), sondern der Einfluss der institutionellen Regeln auf die Ausgestaltung des PAP TWG im Vergleich zum PAP GS. Ein solcher Vergleich ist nur möglich, wenn die rechtlichen Grundlagen der Bereiche G und S weitgehend identisch sind. Dies trifft für die Profil Soziale Arbeit von 1999 und das Profil Gesundheit von 2000 weitgehend zu, mit Ausnahme der 2 Varianten im Profil Gesundheit und der Dauer der entsprechenden Studiengänge (vgl. oben).
- Das Profil Gesundheit von 2004 sowie die Änderungen des Profils Soziale Arbeit von 2004 betreffen im Wesentlichen die Anpassungen an die Erklärung von Bologna. Da aber im Bereich TWG nicht das revidierte Fachhochschulgesetz betrachtet wird, in dem die Anpassungen an Bologna auch eine wesentliche Rolle spielen, sind diese Profile für unsere Frage nicht von Bedeutung.

Unsere Wahl fällt aus den genannten Gründen auf das Fachhochschulprofil Soziale Arbeit vom 4./5. November 1999 und das Fachhochschulprofil Gesundheit vom 24. November 2000. Wo über die genannten Punkte hinaus bedeutende Unterschiede zwischen diesen Profilen und ihren Vorgängern besteht, wird dies explizit erwähnt.

Wie auch im Bereich TWG wurden die gesetzlichen Grundlagen auf regional-interkantonaler Ebene aus denselben Gründen teilweise erst Jahre nach dem Entscheid zur Schaffung von Fachhochschulen geschaffen. Da das PAP im Bereich GS erst in diesen definitiven Grundlagen sichtbar wird, stützen wir unsere Analyse, wie auch im Bereich TWG, nicht auf die vielerorts gemachten Übergangsregelungen, sondern auf die oben genannten Akte. Dasselbe gilt für die kantonalen Gesetze und Verordnungen.

Auf regional-interkantonaler Ebene wurden, mit Ausnahme des Westschweizer Vereinbarung, die entsprechenden interkantonalen Vereinbarungen oder kantonalen Fachhochschulgesetze wenn nötig um die GS-Bereiche ergänzt. Die Westschweizer Kantone haben für die GS-

Bereiche eine eigene Vereinbarung geschaffen, die so genannte Interkantonale Vereinbarung vom 6. Juli 2001 zur Schaffung der Fachhochschule Westschweiz Gesundheit / Soziales. Wie im Falle des PAP TWG ist auch im Bereich GS die regional-interkantonale Ebene nur Bestandteil des PAP, wenn die Fachhochschule eine regional-interkantonale Trägerschaft hat.

7.2 Substantielle und institutionelle Elemente der PAP

Für unsere Analyse der PAP übernehmen wir die Unterscheidung von Knoepfel et al. nach substantiellen und institutionellen Elementen (Knoepfel et al, 2001: 178) und versuchen, eine Typisierung der PAP vorzunehmen (ebd., 195ff.). Unterschieden wird bei den substantiellen Elementen nach konkreten Zielen, evaluativen und operativen Aspekten, bei den institutionellen Elementen nach dem politisch-administrativen Arrangement und nach prozeduralen Aspekten. Für die Bestimmung der Elemente lassen wir uns von folgenden Fragen leiten:

<i>Konkrete Ziele:</i>	Was soll die Politik erreichen?
<i>Evaluative Elemente:</i>	Wie wird gemessen, ob die Ziele erreicht werden? ⁴²
<i>Operative Elemente:</i>	Mit welchen Mitteln / Instrumenten sollen die Ziele erreicht werden?
<i>Politisch-administratives Arrangement, finanz. Mittel/ Ressourcen</i>	Wer macht was...?
<i>Prozedurale Elemente:</i>	... nach welchen Abläufen?

Die vier regional-interkantonalen Vereinbarungen unterscheiden sich, wie oben erwähnt, wesentlich betreffend Regelungstiefe, Regelungsbreite, Verhältnis von substantiellen und institutionellen Anteilen etc. Dasselbe gilt für die kantonalen Gesetze und/oder Verordnungen. Da aber auf der Ebene des PAP die bedeutendsten Unterschiede zwischen TWG und GSK auf der ersten, für alle Kantone gültigen Ebene liegen – den nationalen Bestimmungen einerseits und den gesamtschweizerischen andererseits –, auf infranationaler Ebene aber in den meisten Fällen für TWG und GS identisch sind, beschränken wir unsere Analyse auf diese erste Ebene.⁴³

⁴²Evaluative Elemente können sowohl auf der Ebene des Output, des Impact oder des Outcome genannt werden. Auf der Ebene des Outcome wird – im Falle der Bereiche TWG und gemäss der entsprechenden Interventionshypothese – geprüft, ob der Wirtschaft durch die Schaffung von Fachhochschulen tatsächlich die Absolvent/innen mit den geforderten Qualifikationen zugeführt werden sie dadurch konkurrenzfähig bleibt. Auf der zweiten Evaluationsebene – dem Impact – wird geprüft, ob die Fachhochschulabgänger/innen die in den gesetzlichen Grundlagen geforderten Kompetenzen erreichen. Auf der Ebene des Output wird untersucht, ob die Fachhochschulen entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen geschaffen wurden. Tatsächlich finden sich im PAP nur Aussagen zur Output- und Impact-Ebene.

⁴³Die Unterschiede auf regional-interkantonomer Ebene (und auch auf kantonaler Ebene) sind zwar bedeutend zwischen den einzelnen regional-interkantonalen Bestimmungen (und auch zwischen den einzelnen kantonalen Bestimmungen), aber nicht zwischen TWG und GS, da die Bestimmungen auf infranationaler Ebene in den meisten Fällen sowohl für TWG und GS gelten. Für den uns interessierenden Unterschied – den Unterschied zwischen dem PAP TWG und dem PAP GS (und nicht den Unterschied zwischen den einzelnen regional-interkantonalen Bestimmungen) – beeinträchtigt die Fo-

7.2.1 Im Bereich TWG

Folgende Tabelle gibt einen zusammenfassenden Überblick über die substantiellen und institutionellen Elemente des PAP auf der nationalen Ebene.

<i>Substantielle Elemente</i>	Konkrete Ziele	
		<p>Das FHSG nennt das Ziel bzw. die Ziele der Politik:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Förderung des Aufbaus und der Entwicklung von Fachhochschulen in den Bereichen, die unter Bundeskompetenz fallen (FHSG, Art. 1,1); · Förderung von Einrichtungen, die Fachhochschulstudiengänge in weiteren Bereichen anbieten (FHSG, . 1,3) <p>und präzisiert, zusammen mit FHSV, den Inhalt der zu schaffenden Fachhochschulen:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Anbieten von Diplomstudiengängen, die durch praxisorientierte Diplomstudien auf berufliche Tätigkeiten vorbereiten, welche die Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse und Methoden erfordern (FHSG, Art. 3,1). · Anbieten von Weiterbildungsveranstaltungen (FHSG, Art. 3,2), die es den Studierenden ermöglichen, sich in ein Spezialgebiet zu vertiefen oder sich gezielt Wissen auf neuen Gebieten anzueignen (FHSG, Art. 8,1) bzw. sich mit der Entwicklung in thematisch begrenzten Gebieten vertraut zu machen (FHSV, Art. 6, 2). · Betreiben von anwendungsorientierter Forschung und Entwicklung und deren Integration in den Unterricht (FHSG, Art. 9,1), in enger Zusammenarbeit mit Wirtschaft, Verwaltung oder anderen interessierten Kreisen (FHSV, Art. 7,1). · Erstellen von Dienstleistungen für Dritte (FHSG, Art. 10), insbesondere Beratungen, Studien, Gutachten, Weiterbildungsveranstaltungen, betriebsinterne Weiterbildung sowie anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung (FHSV, Art. 7,2). <p>In den Zielvorgaben präzisiert der Bund einige Ziele und Inhalte:</p>

kussierung auf die nationale bzw. gesamtschweizerische Ebene die Aussagen also kaum, auch wenn sie nicht ohne weiteres verallgemeinert werden können.

	<ul style="list-style-type: none"> · Nennung der Bereiche, in denen ein Ausbildungs- und Forschungsangebot aus- bzw. neu aufgebaut wird. · Die Konkretisierung der Schwerpunktbildung erfolgt unter Berücksichtigung der Ziele der Hochschul- und Forschungspolitik des Bundes für die Periode 2000-2003. · Das Angebot an Weiterbildungsveranstaltungen (Nachdiplomkurse und Nachdiplomstudien) wird weiter ausgebaut. · Aufbau von Transferzentren, die der Wirtschaft mit Dienstleistungen und Beratung als Anlaufstelle dienen.
Evaluative Elemente ⁴⁴	<p>FHSG und FHSV legen die Genehmigungsbedingungen des Bundes für die Errichtung und die Führung einer Fachhochschule fest (FHSG, Art. 14, 1+2). Genannt werden folgende Aspekte, die in der FHSV präzisiert werden (FHSV, Art. 8-10)</p> <ul style="list-style-type: none"> · Erfüllen der im Gesetz genannten Aufgaben · zweckmässige Organisation und ausreichende finanzielle Mittel · Gewähr für langfristigen Bestand · Studiengänge entsprechen einem Bedürfnis · Gewährleistung der Arbeitsteilung und Zusammenarbeit mit den Universitäten · Sicherstellung der Qualitätskontrolle und der internen Evaluation · Mitwirkungsrechte für alle Fachhochschulangehörige (FHSG, Art. 14,2) <p>Das FHSG hält zudem fest, dass der Bundesrat Zielvorgaben für die Fachhochschulen erlässt (FHSG, Art. 16,1), die im Anhang zur FHSV genannt werden (FHSV, Art. 11 Anhang). In diesen Zielvorgaben werden aber keine expliziten evaluativen Elemente genannt.</p> <p>Die Eidgenössische Fachhochschulkommission hat die Kriterien für die Beurteilung der Gesuche um Genehmigung zur Errichtung und Führung von Fachhochschulen erlassen.⁴⁵ Neben den Kriterien, die operativen Charakter haben (cf. unten), werden auf folgenden Ebenen evaluative Elemente genannt:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Führung (z.B. Sicherstellung der Umsetzung der Zielvorgaben); · Leistungsangebot (z.B. Bedürfnisnachweis Diplomstudien, Nachfrage nach Weiterbildungsangeboten, kritische Masse für aF&E etc.); · Lehrkörper und Mittelbau (z.B. Pläne Personalentwicklung); · Umfeld (Einzugsgebiet, Einbindung Kompetenzzentrum ins

Abhängige Variable: Politisch-administrative Programme (PAP)

		<p>wirtschaftliche Umfeld etc.);</p> <ul style="list-style-type: none"> · Aufgabenteilung und Zusammenarbeit (z.B. Schwerpunkte, Abstimmung zwischen den verschiedenen Leistungsaufträgen, Arbeitsteilung und Zusammenarbeit Hochschulen etc.); · Zielvorgaben des Bundes, Entwicklungspläne; · Rechtsfragen.
	Operative Elemente	<p>Das FHSG hält fest, dass der Bundesrat Zielvorgaben für die Fachhochschulen erlässt (FHSG, Art. 16,1), die im Anhang zur FHSV genannt werden (FHSV, Art. 11 Anhang). Diese Zielvorgaben enthalten vor allem operative Elemente:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Schaffung von „ungefähr zehn Fachhochschulen“; · Fachhochschulen werden zur Hauptsache durch Anpassung eidgenössisch anerkannter Höheren Fachschulen an die neuen Anforderungen errichtet; · Bestehende Ausbildungsangebote sind regional und überregional zusammenzufassen; · Bei der Bestimmung der Ausbildungs- und Forschungsschwerpunkte ist dafür zu sorgen, dass in allen Sprachregionen und Landesteilen ein ausgewogenes Ausbildungsangebot besteht; · Die Trägerschaften treffen Vereinbarungen über Aufgabenteilung und Zusammenarbeit mit anderen Hochschulen; · Die Studienbereiche werden durch den Abbau des Überangebotes in den einzelnen Studienrichtungen geschaffen; · Ergreifen von Massnahmen zur Gleichstellung der Geschlechter. <p>Die Zulassungsverordnung des Bundes bestimmt zudem die Zulassungsvoraussetzungen an die Fachhochschulen (Verordnung vom 11. September 1996 über die Zulassung zu Fachhochschulstudien und über die Anerkennung ausländischer Diplome). Auf interkantonaler und/oder kantonaler Ebene werden die Zulassungsbedingungen teilweise präzisiert.⁴⁶</p> <p>In den Zielvorstellungen über die Fachhochschullandschaft Schweiz hat die Eidgenössische Fachhochschulkommission präzisiert, wie die Schaffung von „ungefähr zehn Fachhochschulen“ aussehen soll und damit die Struktur der Fachhochschullandschaft Schweiz und die Führungskonzeption der einzelnen Fachhochschulen vorgegeben.</p>

		<p>Die Eidgenössische Fachhochschulkommission hat zudem die Kriterien für die Beurteilung der Gesuche um Genehmigung zur Errichtung und Führung von Fachhochschulen erlassen.⁴⁷ Auf folgenden 3 Ebenen werden Kriterien genannt, die stark operativen Charakter haben:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Diplomstudiengang (Klassengrösse, Anzahl Dozierende, Qualifikation der Lehrkräfte, Dotation Mittelbau, etc.); · Teilschule (rechtlich in FH eingebaut, Anzahl anerkannter Studiengänge, Anzahl Lehrkräfte mit Hochschulabschluss, Anwendung Qualitätssicherungssystem etc.); · Fachhochschule (Studienbereiche, die die FH abdecken muss, einheitliche FH-Leitung, Durchführung aF&E, Weiterbildungs- und Dienstleistungsangebot, Entwicklungs- und Finanzplan etc.).
<i>Institutionelle Elemente</i>	Pol.-adm. Arrangement, finanzielle Mittel u. a. Ressourcen	<p>FHSG und FHSV regeln die Kompetenzen des Bundesrates, des Departements, der Träger der Fachhochschulen und der Fachhochschulen selber bei der Umsetzung des Gesetzes:</p> <p>Bund und Kantone:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Bund und Kantone streben gemeinsam die gesamtschweizerische und regionale Aufgabenteilung und Zusammenarbeit im gesamten Hochschulbereich an (FHSG, Art. 1,2). <p>Bundesrat:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Der Bundesrat genehmigt die Errichtung und Führung einer Fachhochschule (FHSG, Art. 14,1); · Der Bundesrat erlässt ... Zielvorgaben für die Fachhochschulen (FHSG, Art. 16,1); · Der Bundesrat entscheidet, für welche Fachrichtungen Studiengänge errichtet werden (FHSG, Art. 16,2). <p>Departement:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Das zuständige Departement bestimmt über weitere Zulassungsvoraussetzungen (FHSG, Art. 5,4); · Das zuständige Departement anerkennt Diplome und Ausweise von Nachdiplomstudien (FHSG, Art. 7,3; 8,2); · Das Departement führt ein Verzeichnis der Fachhochschulen und der anerkannten Studiengänge (FHSV, Art. 1,3); · Das Departement erlässt Richtlinien über die Anerkennung von Nachdiplomstudien und führt ein Verzeichnis über die anerkannten Nachdiplomstudien (FHSV, Art. 6,4). <p>Träger:</p>

Abhängige Variable: Politisch-administrative Programme (PAP)

	<ul style="list-style-type: none"> · Die Träger der Fachhochschulen erarbeiten auf der Grundlage der Zielvorgaben des Bundesrates mehrjährige Entwicklungspläne, die der Genehmigung durch das zuständige Departement bedürfen (FHSG, Art.17); · Die Trägerschaften der Fachhochschulen stellen sicher, dass die Projekte in aF&E in enger Zusammenarbeit mit Wirtschaft und Verwaltung durchgeführt werden (FHSV, Art. 7,1). <p>Fachhochschule:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Die Fachhochschule stellt die Zusammenarbeit und Arbeitsteilung mit anderen Hochschulen sicher (FHSV, Art. 9); · Die Fachhochschule wendet ein System der Qualitätskontrolle an (FHSV, Art. 10). <p>Der 4. Abschnitt des FHSG (Art. 18-21) regelt die Bundesbeiträge für den Aufbau und die Errichtung der Fachhochschulen.</p> <p>Das FHSG bestimmt zudem, dass zum Vollzug des Gesetzes eine Eidgenössischen Fachhochschulkommission eingesetzt wird, deren Aufgaben im wesentlichen bestehen aus (Art. 24):</p> <ul style="list-style-type: none"> · Beurteilung der Gesuche um die Errichtung und Führung von Fachhochschulen; · Beurteilung der Gesuche um Gewährung von Bundesbeiträgen; · Periodische Beurteilung der Erfüllung der Voraussetzungen für die Führung von Fachhochschulen; · Beurteilung der Anträge auf Anerkennung der Studiengänge; · Beraten des Bundesrates bei Errichtung und Aufhebung von Fachhochschulen und bei der Formulierung der Zielvorgaben für die Entwicklung der Fachhochschulen; · Stellungnahme zu den Entwicklungsplänen. <p>Die Kantone koordinieren über den Fachhochschulrat der EDK die Entwicklungsplanung der Fachhochschulen auf gesamtschweizerischer Ebene.</p>
Prozedurale Elemente	<p>Die FHSV legt fest, dass das Departement die Errichtung von Fachhochschulen gemäss den Zielvorgaben des Bundes gesamtschweizerisch ausschreibt (FHSV, Art. 25).</p>

Aus der vorausgehenden Zusammenstellung lassen sich folgende Feststellungen zum PAP im Bereich TWG machen:

Substantielle Elemente:

- FHSG und FHSV nannten als **konkrete Ziele** auf der Outputebene den Aufbau und die Entwicklung von Fachhochschulen in den Bereichen, die in Bundeskompetenz fallen, und die Förderung von Fachhochschulstudiengängen in anderen Bereichen. Gleichzeitig werden Angaben zur inhaltlichen Ausgestaltung der Fachhochschulen gemacht, namentlich zu ihrem Leistungsauftrag (praxisorientierte Diplomstudien, Weiterbildungsveranstaltungen, anwendungsorientierte AF&E, Dienstleistungen für Dritte). Auf der Impact-Ebene wurden kaum die konkreten anzustrebenden Qualifikationen der Absolvent/innen im Sinne eines zu erreichenden Zustandes genannt (z.B. die Absolvent/innen sind in der Lage, in ihrem beruflichen Alltag wissenschaftliche Erkenntnisse und Methoden anzuwenden), vielmehr wurde der Charakter der beruflichen Tätigkeiten beschrieben, auf die die zu schaffenden Diplomstudien vorbereiten sollen (z.B. Diplomstudiengänge bereiten auf berufliche Tätigkeiten vor, welche die Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse und Methoden erfordern).
- Das PAP enthielt keine **evaluativen Elemente** auf der Ebene des Outcome, d.h. es waren keine expliziten Massnahmen vorgesehen, die prüfen sollen, ob der Wirtschaft durch die Schaffung von Fachhochschulen tatsächlich die Absolvent/innen mit den geforderten Qualifikationen zugeführt werden und dadurch die Konkurrenzfähigkeit erhalten bleibt. Dies hat damit zu tun, dass auch die Ziele vorwiegend auf der Outputebene (z.B. Aufbau und Entwicklung von Fachhochschulen in den Bereichen, die unter Bundeskompetenz fallen) und der Impactebene (z.B. Weiterbildungsveranstaltungen, die es den Studierenden ermöglichen, sich in ein Spezialgebiet zu vertiefen bzw. sich mit der Entwicklung in thematisch begrenzten Gebieten vertraut zu machen) formuliert sind. Die Kriterien der Eidgenössische Fach-

hochschulkommission, die erst nach und nach, als die Fachhochschulen schon operativ tätig waren, formuliert wurden, nannten evaluative Elemente, die aber stark operativen Charakter hatten (z.B. Jährlich mindestens 1 Klassenzug mit 15 Studierenden).

- Auf der Output-Ebene (cf. Fussnote 42) nannten FHSG und FHSV als **evaluative Elemente** die Genehmigungskriterien, die aber in beiden Akten offen formuliert sind (z.B. zweckmässige Organisation, d.h. eine Leistungsstruktur, die die Erfüllung der Ziele des Bundes sicherstellt, die Kompetenzaufteilung innerhalb der Fachhochschule regelt, Schwerpunkte betreffend Ausbildungsangebot setzt etc.), aber durch die Kriterien der Eidgenössische Fachhochschulkommission präzisiert werden. Auf der Impact-Ebene wurden keine expliziten evaluativen Elemente genannt, vielmehr müssen diese implizit aus dem beschriebenen Leistungsauftrag und den Kriterien der Eidgenössische Fachhochschulkommission geschlossen werden (z.B. die Absolvent/innen sind in der Lage, in ihrem beruflichen Alltag wissenschaftliche Erkenntnisse und Methoden anzuwenden).
- Mit den Zielvorgaben für die Aufbauphase nannte der Bund wesentliche **operative Elemente** (z.B. „In der Schweiz werden ungefähr 10 Fachhochschulen geschaffen...“ oder „Die Fachhochschulen werden zur Hauptsache durch Anpassung eidgenössisch anerkannter Höherer Fachschulen an die neuen Anforderungen errichtet“ oder Präzisierung der Studienbereiche), die teilweise von grosser Tragweite waren. Dasselbe gilt für die Kriterien der Eidgenössische Fachhochschulkommission, die zum Teil sehr präzise Vorgaben machten (z.B. Jährlich mindestens 1 Klassenzug mit mindestens 15 Studierenden oder mindestens 10 Diplome; Die Fachhochschule deckt die Bereiche Technik und Architektur, Wirtschaft und Verwaltung und soweit wie möglich Gestaltung ab). Operative Elemente, die vor allem die interne Organisation regeln, werden in den infranationalen Bestimmungen geregelt.

Institutionelle Elemente:

- Der **Bund** behielt sich auf institutioneller Ebene insbesondere die Genehmigungs- und Anerkennungsaspekte der Fachhochschulen und die strategischen Fragen vor (z.B. Genehmigung der Entwicklungspläne der Fachhochschulen, Entscheidung über Fachrichtungen) und regelte die Beitragsgewährung, welche die Steuerung bis zu einem bestimmten Grad ermöglicht. Für diese Aufgaben wurde ein entsprechendes Organ, die **Eidgenössische Fachhochschulkommission** geschaffen, deren Kompetenzen, insbesondere betreffend die Ausarbeitung der Genehmigung der Fachhochschulen, *de facto* sehr weit gingen. Auf der Umsetzungsebene wären die Fachhochschulen bzw. ihre Träger gemäss Gesetz eigentlich autonom, diese Autonomie wurde aber durch die Zielvorgaben und die sehr weit gehenden operativen Vorgaben der Eidgenössischen Fachhochschulkommission im Zusammenhang mit der Genehmigung und Anerkennung der Fachhochschulen bedeutend eingeschränkt.
- Der **Fachhochschulrat der EDK**, bestehend aus den Erziehungsdirektor/innen der 7 Fachhochschulregionen, einem Vertreter des Bundes und weiteren Mitgliedern, koordinierte die gesamtschweizerische Entwicklungsplanung im Bereich der Fachhochschulen, und zwar sowohl im Bereich GS wie TWG.

7.2.2 Im Bereich GS

Bis auf die Westschweizer Vereinbarung sind die regional-interkantonalen Vereinbarungen sowie die kantonalen Gesetze und/oder Verordnungen in den Bereichen TWG und GS identisch. Die grossen Unterschiede zwischen TWG und GS betreffen die nationale bzw. gesamtschweizerische Ebene. Folgende Tabelle gibt einen zusammenfassenden Überblick über die substantiellen und institutionellen Elemente des PAP auf gesamtschweizerischer Ebene im Bereich GS:

Abhängige Variable: Politisch-administrative Programme (PAP)

<p><i>Substantielle Elemente</i></p>	<p>Konkrete Ziele</p>	<p>Die Profile für die verschiedenen Fachbereiche legen den Leistungsauftrag in enger Anlehnung an die Bundesgesetzgebung für den TWG-Bereich fest (Diplomausbildung, Weiterbildung, aF&E, hohes wissenschaftliches Niveau, Zusammenarbeit mit den Institutionen der Region etc.).</p> <p>Die Profile nennen zudem detailliert die Ausbildungsziele und die Qualifikationen der Absolvent/innen und die Ziele der Weiterbildung. Diese Bestimmungen enthalten auch evaluative Elemente. Einige Beispiele aus dem Profil für Sozialarbeit:</p> <p>Ausbildungsziele und den Qualifikationen der Absolvent/innen:</p> <p>Die Diplomausbildung vermittelt auf Stufe einer Hochschulausbildung die Kenntnisse und Fähigkeiten,</p> <ul style="list-style-type: none"> · komplexe soziale Problemsituationen zu erkennen und zu analysieren · Massnahmen unter Berücksichtigung der vorhandenen Ressourcen zu entwickeln und zu implementieren · die Resultate der geleisteten Arbeit zu evaluieren <p>Die Praxisausbildung verfolgt folgende Ziele:</p> <ul style="list-style-type: none"> · die Entwicklung der Fähigkeit, berufliche Problemstellungen in ihrem Kontext zu erkennen, zu beurteilen und zu lösen; · die Prüfung von theoretischen Ansätzen auf ihre praktische Umsetzung hin; · die Einübung von Techniken und Methoden anhand konkreter beruflicher Fragestellungen; · die Reflexion, Systematisierung und kritische Bewertung des eigenen beruflichen Handelns; · die Entwicklung einer realistischen beruflichen Identität (cf. EDK, 1999). <p>Ziele der Weiterbildung sind:</p> <ul style="list-style-type: none"> · der Erwerb neuer resp. die Konsolidierung vorhandener Modelle und Interventionsstrategien · die Analyse und Reflexion der spezifischen Arbeitssituation sowie der entsprechenden Rollen und Funktionen · das Kennenlernen neuer relevanter Theorien, Erklärungsansätze und Themen aus anderen Wissenschaftsbereichen · die Weiterentwicklung der Professionalität und des Berufes · die Qualifizierung für anspruchsvolle Führungs- und Managementaufgaben
--------------------------------------	-----------------------	--

		Die Profile nennen auch die Gebiete der AF&E sowie die Arten von Dienstleistungen.
	Evaluative Elemente ⁴⁸	<p>Die (weitgehend identischen) Anerkennungsreglemente der EDK und GDK präzisieren detailliert die Anerkennungsvoraussetzungen der Studiengänge, die wesentlich in den jeweiligen Profilen (Leistungsauftrag, Ausbildungsziele, Aufbau und Organisation etc.) festgelegt sind. Das wichtigste Kriterium für die Anerkennung ist die Konformität mit dem Profil. Bezüglich den Ausbildungszielen werden im Bereich Sozialarbeit, neben den im Profil genannten Zielen, folgende evaluativen Elemente genannt:</p> <p>Die Diplomierten sind insbesondere fähig,</p> <ul style="list-style-type: none"> · ihre Tätigkeit nach den neuesten fachspezifischen Entwicklungen, Techniken und Methoden, selbständig oder innerhalb einer Gruppe, auszuüben; · Methoden zur Problemlösung zu entwickeln und anzuwenden; · Führungsaufgaben und Verantwortung wahrzunehmen; · ganzheitlich und fächerübergreifend zu denken und zu handeln; · berufsrelevante personale und soziale Kompetenzen zu erwerben; · an Projekten in aF&E mitzuarbeiten und selbst kleinere Projektarbeiten durchzuführen. <p>In den Empfehlungen des Fachhochschulrates für die Errichtung und Führung von Fachhochschulen wurden, in Anlehnung der Kriterien der Eidgenössischen Fachhochschulkommission, Kriterien genannt, die evaluativen und operativen Charakter hatten.</p>
	Operative Elemente	<p>In den Profilen werden die Studiengänge, Zulassungsvoraussetzungen, Qualifikation des Lehrpersonals etc. genannt, in den Anerkennungsverordnungen das Prüfungsverfahren, Bestimmungen zur Diplomurkunde und zu den Titeln sowie zu den Weiterbildungen.</p> <p>Zudem legen die Profile folgende organisatorischen Elemente fest (Beispiel Soziale Arbeit):</p> <ul style="list-style-type: none"> · Ein Fachhochschulbereich Soziale Arbeit wird als Abteilung oder selbständige Teilschule einer Fachhochschule geführt (Art. 1,1) · Die Fachhochschulen Soziale Arbeit orientieren ihr Angebot am Ausbildungs- und Qualifikationsbedarf ihrer Region und sind in die regionale FH-Struktur eingebettet (Art. 3,2) <p>In den Empfehlungen des Fachhochschulrates für die Errichtung und Führung von Fachhochschulen wurden, in Anlehnung der Kriterien der Eidgenössischen Fachhochschulkommission, Kriterien genannt, die evaluativen und operativen Charakter hatten.</p>
<i>Institutionelle Elemente</i>	Pol.-adm. Arrange-	Die EDK / GDK (Plenum und/oder Vorstand) legen insbesondere die Profile fest und haben die Kompetenz für die gesamtschweizerische

Abhängige Variable: Politisch-administrative Programme (PAP)

<i>mente</i>	ment, finanzielle Mittel u.a. Ressourcen	Anerkennung der Studiengänge. Das entsprechende Verfahren ist in den Anerkennungsreglementen von EDK und GDK festgelegt. Das Statut der EDK legt die Kompetenzen des Fachhochschulrates fest. Er ist das strategisch-politische Organ für die interkantonale Zusammenarbeit in Fachhochschulfragen, koordiniert die Entwicklungsplanung auf gesamtschweizerischer Ebene und arbeitet mit dem Bund zusammen.
	Prozedurale Elemente	Die Anerkennungsreglemente der EDK und GDK regeln im Detail das Anerkennungsverfahren der Studiengänge.

Aus der vorausgehenden Zusammenstellung lassen sich folgende Feststellungen zum PAP im Bereich GS machen:

Substantielle Elemente:

- Die **konkreten Ziele** waren in den Profilen GS in starker Anlehnung an die Ziele im Bundesgesetz und Verordnung formuliert. Sie waren aber bedeutend detaillierter (vgl. z.B. die Ausbildungsziele), z.T. konkret auf die jeweilige Fachrichtung bezogen (das Profil für Soziale Arbeit beispielsweise die Bereiche der Forschung im Hinblick auf das Gebiet der Sozialarbeit) und betreffen auch die Impact-Ebene (z.B. die Studierenden sind fähig, komplexe soziale Problemsituationen zu erkennen und zu analysieren).
- Auch das PAP im Bereich GS enthielt keine **evaluativen Elemente** auf der Ebene des Outcome. Dagegen präzisierten die Anerkennungsreglemente auf der Impact-Ebene detailliert die Anerkennungsvoraussetzungen der Studiengänge, z. T. mit Verweis auf die in den Profilen genannten Bestimmungen. In den Empfehlungen des Fachhochschulrates wurden in Anlehnung an die Kriterien der Eidgenössische Fachhochschulkommission Kriterien genannt, die stark operativen Charakter haben.
- Die Profile enthielten auch **operative Elemente**, ähnlich wie im Bereich TWG. Die Zielvorgaben des Bundes, die im Bereich TWG we-

sentliche operative Elemente von grosser Tragweite vorgeben (z.B. die Schaffung von „ungefähr 10 Fachhochschulen“) betrafen den GS-Bereich nicht direkt und waren nicht eigentlicher Teil des PAP GS. Trotzdem aber legten die Profile im Bereich Soziale Arbeit und Gesundheit fest, dass ein Fachhochschulbereich Soziale Arbeit bzw. Gesundheit „als Abteilung oder selbständige Teilschule einer Fachhochschule geführt“ wird (EDK, 1999, Art. 1,1; SDK, 2000, Art. 1,1) und dass die Fachhochschulen „ihr Angebot am Ausbildungs- und Qualifikationsbedarf ihrer Region (orientieren) und in die regionale FH-Struktur eingebettet (sind) (EDK, Profil FH-SA, Art 3,2; SDK, Profil FH-Gesundheit, Art. 3,2). Damit wurde ein bedeutendes operatives Element von grosser Tragweite vorgegeben.⁴⁹ Die Empfehlungen des Fachhochschulrates für die Errichtung und Führung von Fachhochschulen enthielten viele operative Elemente, die aber, im Gegensatz zu den Kriterien der Eidgenössische Fachhochschulkommission etwas offener waren (z.B. heterogene Fachhochschulen mit Studiengängen aus mehreren Bereichen sind gegenüber homogenen Schulen zu bevorzugen) eben nur den Charakter von Empfehlungen hatten.

Institutionelle Elemente:

- Einige der Kompetenzen, die im Bereich TWG dem Bund vorbehalten waren, waren im Bereich GS teilweise der EDK/GDK zugewiesen, namentlich im Bereich der Anerkennung. Während der Bund aber die Errichtung und Führung von Fachhochschulen an sich genehmigt, anerkannten EDK/GDK lediglich die Diplome.⁵⁰ EDK und GDK hatten also keine eigentliche Oberaufsicht, sie konnten nicht wie der Bund beispielsweise mehrjährige Entwicklungspläne verlangen. Die Entscheide für die Errichtung von Fachhochschulen lagen grundsätzlich bei den Kantonen, EDK und GSK legten aber die Kriterien für die gesamtschweizerische Anerkennung der Studiengänge fest, gestützt auf die Diplomanerkennungsvereinbarung. Während

der Bund im Bereich TWG eine starke Steuerung über die Betriebsbeiträge wahrnahm, fehlte diese im Bereich GS weitgehend. Dies hängt damit zusammen, dass der Bund keine Finanzierungsverpflichtung für die Fachhochschulstudiengänge in kantonaler Kompetenz eingegangen ist und die EDK/GDK keine entsprechenden Kompetenzen haben. Die Trägerkantone der Fachhochschulen haben deshalb theoretisch – entsprechend dem Grundsatz: Wer zahlt, befiehlt – mehr Gestaltungsspielraum.

- Der **Fachhochschulrat der EDK**, bestehend aus den Erziehungsdirektor/innen der 7 Fachhochschulregionen, einem Vertreter des Bundes und weiteren Mitgliedern, koordinierte die gesamtschweizerische Entwicklungsplanung im Bereich der Fachhochschulen, und zwar sowohl im Bereich GS wie TWG. In den Empfehlungen für die Errichtung und Führung von Fachhochschulen in kantonale geregelten Bereichen wurde eine Angleichung an die Studiengänge unter Bundeskompetenz angestrebt (cf. EDK, 1998). Unter anderem wurde gefordert, dass für diese Bereiche nicht separate Fachhochschulen geschaffen werden, sondern dass diese in die bestehenden Verbundlösungen mit Studiengängen unter Bundeskompetenz integriert werden.

7.2.3 Vergleich der Bereiche TWD und GS: Typisierung der PAP

Knoepfel et al. (Knoepfel et al. 2001: 195ff.) unterscheiden drei Idealtypen eines PAP, je nach relativer Gewichtung der substantiellen oder institutionellen Anteile. Der Idealtyp ‚Substantielles PAP‘ konzentriert sich auf die substantiellen Anteile, definiert also klar die konkreten Ziele und die evaluativen und operativen Elemente. Das ‚Institutionelle PAP‘ dagegen bestimmt so klar als möglich das politisch-administrative Arrangement (Wer macht was?) und die prozeduralen Aspekte. Das ‚Gemischte PAP‘ gewichtet beide Elemente gleichermassen.

Im Falle des PAP im Bereich TWG können wir *anfänglich* von einem ‚Gemischten PAP‘ im Sinne von Knoepfel et al. sprechen. Der Bund beschrieb die substantiellen Elemente, die zwar den Fachhochschulen

bzw. ihren Trägern einen gewissen Interpretationsspielraum liessen, aber doch die wesentlichen inhaltlichen Elemente, wie z. B. den erweiterten Leistungsauftrag festlegten. Bezüglich den Trägerstrukturen und der Organisation der Fachhochschulen machte der Bund zwar nicht viele, aber doch zwei weitreichende Vorgaben, die Forderung a) „höchstens zehn“ Fachhochschulen zu schaffen und b) diese vor allem aus dem Umbau der Höheren Fachschulen zu bilden. Im Zusammenhang mit der Präzisierung der Vorgabe der „ungefähr 10 Fachhochschulen“⁵¹ und den weitgehend operativen Kriterien, die die Eidgenössische Fachhochschulkommission im Hinblick auf die Genehmigung der Studiengänge erarbeitete, als die Fachhochschulen bereits operationell tätig waren, erhielt das PAP einen immer stärker substantiellen Charakter. Diese weitgehenden operativen ‚Eingriffe‘ hatten ihre Legitimation in der Kompetenz des Bundes bezüglich der strategischen Planung, die er sich auf institutioneller Ebene sicherte (z.B. Genehmigung zur Führung einer Fachhochschule, Genehmigung der Entwicklungspläne, Bestimmen der Fachrichtungen etc.) und wesentlich durch die Gewährung von Beiträgen steuerte. Zur Erfüllung dieser Aufgaben wurde die Eidgenössische Fachhochschulkommission geschaffen, deren Kompetenzen im Gesetz (Art. 24) beschrieben werden, deren Zusammensetzung in der Verordnung spezifiziert wird (Art. 23). Die regional-interkantonalen Vereinbarungen und/oder die kantonalen Gesetze und Verordnungen regeln insbesondere die Zusammenarbeit zwischen den Trägern bzw. den Teilschulen und zwischen den Teilschulen und der gesamten Fachhochschule, bestimmen die Organe der Fachhochschule und deren Kompetenzen und regeln die finanziellen Beteiligungen. Hier bestand für die Träger innerhalb der vom Bund vorgegebenen Bedingungen ein relativ grosser Spielraum, was sich in den sehr unterschiedlichen regional-interkantonalen Vereinbarungen zeigt. Insgesamt wurde ein Grossteil der institutionellen Elemente auf infranationaler Ebene bestimmt.

Das PAP im Bereich **GS** ist aufgrund seiner drei Ebenen (gesamtschweizerisch – regional – kantonal) und ihrer hierarchischen Abhängigkeiten von besonderer Art. Zwar sind die Kantone als Träger der

Fachhochschulen die eigentliche rechtssetzende Instanz. Mit der Anerkennungsvereinbarung der EDK von 1993 einerseits und mit den regional-interkantonalen Vereinbarungen andererseits haben die Kantone aber gewisse Entscheidungskompetenzen auf die interkantonale Ebene verschoben bzw. delegiert. *De facto* hatten also die gesamtschweizerisch-interkantonale und die regional-interkantonale Ebene weitgehenden Einfluss. Wir haben es hier mit der Besonderheit zu tun, dass die Träger und fast ausschliesslichen Finanzierer der Schulen faktisch nicht die volle Entscheidungskompetenz haben.⁵²

Bedeutende substantielle Elemente, an die sich die Fachhochschulen bzw. ihre Trägerkantone halten müssen, waren auf gesamtschweizerischer Ebene vorgegeben. Als Beispiele seien die Nennung der Ausbildungsziele, der Ziele der Weiterbildung, der Gebiete der Forschung & Entwicklung und der Dienstleistungen genannt. Im Falle einer regional-interkantonalen Trägerschaft, im Gegensatz zu den drei kantonalen Trägerschaften, werden zudem wesentliche Entscheidungen auf regionaler statt auf kantonaler Ebene getroffen werden.⁵³ Im Falle einer ausschliesslich kantonalen Trägerstruktur dagegen, werden die strategischen Entscheide wie z.B. im Falle von Bern von einem rein kantonalen Organ getroffen, dem Schulrat, der seinerseits eine Leistungsvereinbarung mit der Erziehungsdirektion hat. Da die regional-interkantonalen Vereinbarungen auch zum PAP im Bereich TWG gehören, werden auch in diesem Bereich im Falle von interkantonalen Trägerstrukturen gewisse Entscheide auf die regional-interkantonale Ebene verlegt. Der Unterschied zum Bereich GS besteht aber darin, dass der Bund für die Fachhochschulen TWG die höchste Regelungsinstanz ist und seine Kompetenzen durch die interkantonalen Vereinbarungen nicht tangiert werden.

Im Falle der GS-Studiengänge, die unter kantonomer Kompetenz waren, bestand dagegen aufgrund der interkantonalen Vereinbarungen ein gewisses ‚Missverhältnis‘ zwischen Finanzierungs- und Entscheidungskompetenzen, das aber wohlverstanden demokratisch legitimiert war, da die jeweiligen Vereinbarungen durch die kantonalen Parlamente ratifiziert wurden. Das macht eine Typisierung gemäss den von

Knoepfel et al genannten Idealtypen des PAP GS etwas schwierig. Die regional-interkantonalen Vereinbarungen bestimmen das interkantonale politisch-administrative Arrangement sowie die Entscheidungskompetenzen der jeweiligen Organe weitgehend, was die unterzeichnenden Kantone weitgehend festlegt, insbesondere auf institutioneller Ebene. So verweist denn die eigentlich rechtssetzende Instanz – der Trägerkanton der Schule – in den Gesetzen an verschiedenen Stellen auf die interkantonalen Vereinbarungen. Damit erhält die regional-interkantonale Ebene weitgehende Kompetenzen.⁵⁴ *De facto* beschränken sich die kantonalen Gesetze im Falle der interkantonalen Träger-schaften wesentlich auf operative Elemente wie interne Organisation, Anstellungsbedingungen, Finanzierungsaspekte etc.

Wir haben es also auf der ‚obersten‘ Ebene wesentlich mit einem ‚*Substantiellen PAP*‘ zu tun, wobei hier bedeutende Kompetenzdelegationen von den kantonalen zu den interkantonalen Behörden charakteristisch sind. Aussagekräftiger als eine Typisierung der Programme ist im vorliegenden Fall ein Vergleich auf der Ebene der Elemente. Folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Unterschiede in den Bereichen TWG – GS:

	TWG	GS
Konkrete Ziele	Auf Outputebene formuliert, namentlich Umschreibung des Leistungsauftrages.	In starker Anlehnung an die Ziele im Bundesgesetz und Verordnung formuliert, aber bedeutend detaillierter, konkret auf die jeweilige Fachrichtung bezogen und auf der Impact-Ebene operationalisiert.
Evaluative Elemente	<i>Outcome-Ebene:</i> Keine <i>Impact-Ebene:</i> Nicht explizit genannt, müssen vielmehr aus dem beschriebenen Leistungsauftrag geschlossen werden. <i>Output-Ebene:</i> Genehmigungskriterien, in Gesetz und Verordnung offen formuliert, durch EFHK präzisiert durch weitgehende operative Vorgaben.	<i>Outcome-Ebene:</i> Keine <i>Impact-/Output-Ebene:</i> Detaillierte Nennung der Anerkennungsvoraussetzungen der Studiengänge, mit Verweis auf die in den Profilen genannten angestrebten Qualifikationen. <i>Output-Ebene:</i> Die Empfehlungen des FH-Rates nennen Genehmigungskriterien, die operativen Charakter haben.

Abhängige Variable: Politisch-administrative Programme (PAP)

<p>Operative Elemente</p>	<p>Teilweise <i>weitreichende Vorgaben</i> in den Zielvorgaben für die Aufbauphase (z.B. „In der Schweiz werden ungefähr 10 Fachhochschulen geschaffen...“ oder „Die Fachhochschulen werden zur Hauptsache durch Anpassung eidgenössisch anerkannter Höherer Fachschulen an die neuen Anforderungen errichtet“).</p> <p><i>Weitreichende operative Vorgaben</i> durch die von der EFHK erarbeiteten Kriterien für die Errichtung und Führung von Fachhochschulen.</p>	<p>In <i>Anlehnung an die Bundesvorgaben</i> legen die Profile fest, dass ein Fachhochschulbereich Soziale Arbeit bzw. Gesundheit „als Abteilung oder selbständige Teilschule einer Fachhochschule geführt“ wird und dass die Fachhochschulen „ihr Angebot am Ausbildungs- und Qualifikationsbedarf ihrer Region orientieren und in die regionale FH-Struktur eingebettet sind.“</p> <p><i>Empfehlungen</i> des Fachhochschulrates geben, in <i>Anlehnung an die Kriterien der EFHK</i>, operative Elemente vor.</p>
<p>Pol.-adm. Arrangement, finanzielle Mittel u.a. Ressourcen</p>	<p><i>Bund /Fachhochschulkommission:</i> Genehmigungs- und Anerkennungsaspekte (Ebene der Schule); Regelung der Beitragsgewährung; Strategische Planung</p> <p><i>Fachhochschulrat der EDK:</i> Koordination der Entwicklungsplanung;</p> <p><i>Träger/Kantone:</i> Regelung der regional-interkantonalen bzw. innerkantonalen Zusammenarbeit;</p> <p>Regelung der finanziellen Beteiligungen;</p> <p><i>Fachhochschule:</i> Je nach regional-interkantonaler Vereinbarung unterschiedlich.</p>	<p><i>EDK/GDK:</i> Anerkennung der Diplome der Studiengänge;</p> <p><i>Fachhochschulrat der EDK:</i> Koordination der Entwicklungsplanung; Empfehlungen für die Errichtung und Führung von Fachhochschulen;</p> <p><i>Träger/Kantone:</i> Regelung der regional-interkantonalen bzw. innerkantonalen Zusammenarbeit;</p> <p>Regelung der finanziellen Beteiligungen;</p> <p><i>Fachhochschule:</i> Je nach regional-interkantonaler Vereinbarung unterschiedlich.</p>
<p>Prozedurale Elemente:</p>	<p>Nur Bestimmung, die Errichtung werde gesamtschweizerisch ausgeschrieben.</p>	<p>Detaillierte Regelung des Anerkennungsverfahrens</p>
<p>Typ PAP (nationale bzw. gesamtschweizerische Ebene)</p>	<p><i>Gemischtes PAP</i>, wobei der Bund teilweise bedeutende Vorgabe auf der operativen Ebene macht, die von der EFHK präzisiert wurden → zunehmend substantiellerer Charakter, wobei die operativen Elemente überwiegen.</p>	<p><i>Substantielles PAP</i>, wobei bedeutende Kompetenzdelegationen von den kantonalen zu den interkantonalen Behörden charakteristisch sind.</p>

8 Unabhängige Variablen: Akteure, Ressourcen, institutionelle Regeln

In unserem Untersuchungsdesign gibt es drei uns interessierende unabhängige Variablen: die Akteur/innen, die Ressourcen, auf die diese zurückgreifen und die institutionellen Regeln, die die Handlungen der Akteur/innen strukturieren (cf. Kap. 4). Das Zusammenspiel dieser drei unabhängigen Variablen wird als ‚Spiel der Akteur/innen‘ bezeichnet. Diese unabhängigen Variablen bzw. die Spiele der Akteur/innen beeinflussen, so unsere Annahme, die Problemdefinition und das politisch-administrative Programm in dem in den Hypothesen angegebenen Sinne. Während uns im Rahmen der Hypothese 1 die Akteur/innen aus dem Dreieck der Akteure interessieren, die sich im Hinblick auf die Problemdefinition als Hauptakteur/innen herausstellen, ist das Augenmerk im Rahmen der Hypothese 2 auf einen Akteur bzw. eine Akteurkonstellation innerhalb des Dreiecks der Akteur/innen gerichtet, nämlich die politisch-administrativen Akteure bzw. die Behördenstruktur. In Kap. 8.1 werden die unabhängigen Variablen im Hinblick auf die erste uns interessierende abhängige Variable – die Problemdefinition – untersucht. In Kap. 8.2 wird – quasi als Unterhypothese – ein besonderer Akteur, die politisch-administrativen Behörden, im Hinblick auf die Problemdefinition genauer betrachtet. Hier interessieren uns insbesondere die Konstellation der Behörden, ihre je spezifischen Policy-Interessen und Rollen. Kap. 8.3 ist den unabhängigen Variablen im Hinblick auf das politisch-administrative Programm gewidmet und gibt am Schluss einen Gesamtüberblick über die Art und Charakter der unabhängigen Variablen in den Bereichen TWG und GS.

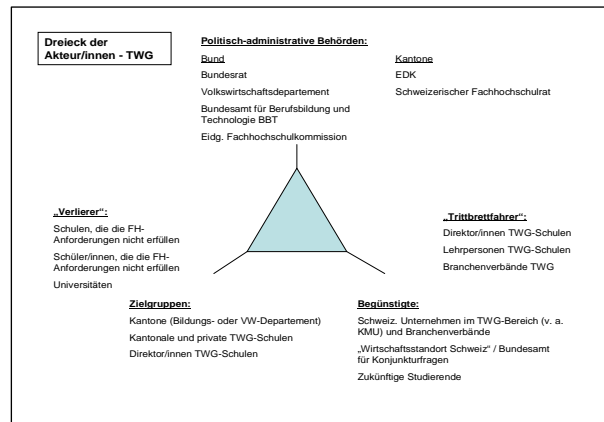
8.1 Die Rolle der Akteure, Ressourcen und institutionellen Regeln im Hinblick auf die Problemdefinition

8.1.1 Im Bereich TWG

Im Bereich TWG waren die Akteur/innen auf der Seite der politisch-administrativen Behörden der Bund, das Volkswirtschaftsdepartement, sowie das BIGA (heutiges BBT).⁵⁵ Auf der Seite der Zielgruppe sind gemäss den Kompetenzzuteilungen im Hochschulbereich die Kantone und die entsprechenden Schulen zu finden. In dem Masse, wie eine *Aufwertung* der Höheren Fachschulen zu Fachhochschulen angestrebt wurde, und nicht die Neuschaffung von Fachhochschulen, wurden die Direktor/innen der TWG-Schulen zur eigentlichen Zielgruppe. Die eigentlichen Begünstigten waren die schweizerischen Unternehmen im TWG-Bereich, die zukünftigen Studierenden sowie die berufsmässigen ‚Anwälte‘ des Wirtschaftsstandortes Schweiz (z.B. SECO, Economiesuisse). Zu den ‚Trittbrettfahrern‘, den sozusagen ‚ungewollt Begünstigten‘ der Politik, gehörten die Direktionen und der Lehrkörper der entsprechenden Schulen sowie die jeweiligen Branchenverbände.⁵⁶ Potentielle ‚Verlierer/innen‘ waren dagegen die Schulen und die Schüler/innen, die die Fachhochschulanforderungen nicht erfüllten, aber auch die übrigen Hochschulen (Universitäten und ETH) bzw. die entsprechenden Professor/innen und (ehemaligen) Studierenden, die mit der Schaffung von Fachhochschulen um ihren exklusiven Hochschulstatus bzw. eine Abwertung ihres Titels befürchten.

Entscheidende Anstösse kamen anfänglich wie oben beschrieben von den Direktoren der Ingenieurschulen. In dem Masse, wie diese ihre Ressourcen dafür einsetzten, dass sie zur eigentlichen Zielgruppe der Politik werden, nehmen sie eine Doppelrolle als ‚Trittbrettfahrer‘ und Zielgruppe ein. Die DIS hatte ihre Anliegen schon mehrmals formuliert (Prinzip des Anhörungsrechts) und die politische Unterstützung des Bundes gesucht – auf offene Ohren ist sie allerdings erst im Moment des Schocks nach der Ablehnung des EWR-Abkommens gestossen, in dem die Sensibilität für Angst machende Isolations-Szena-

rien im Bereich der Wirtschaft und des internationalen Arbeits- und Bildungsmarktes besonders gross war (akute Zunahme der Intensität und der Dringlichkeit des Problems). Erst dann hat das Volkswirtschaftsdepartement das Anliegen der DIS wirklich aufgenommen und entsprechende Schritte eingeleitet. Fachhochschulen sollten, wie es die OECD in ihrem Bericht zu den Reformen und Reformvorschlägen im tertiären Bildungswesen zum Ausdruck bringt, mit einer gegenüber den bisherigen Höheren Fachschulen vermehrt wissenschafts- und praxisorientierten Ausbildung den Kadernachwuchs sicherstellen und die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Schweiz erhöhen (cf. OECD, 2001: 15). Das Problem der DIS ist in diesem Sinne zu einem nationalen Problem geworden, das die Schweiz in ihrem Nerv – ihrer Attraktivität als Wirtschaftsstandort – treffen sollte. Die Direktoren der Ingenieurschulen griffen im Prozess der Problemaushandlung vor allem auf die Ressourcen 'Information' (Verfassen entsprechender Berichte) 'Organisation' (Zusammenschluss der Direktoren mit dem Ziel, sich vermehrt aktiv an der Bildungspolitik zu beteiligen, cf. DIS, 1990: 3f.) zurück. Auch 'Konsens' spielte eine wichtige Rolle: Der Zentralvorstand des Schweizerischen technischen Verbands (STV) schloss sich dem Ansinnen der DIS vorbehaltlos an (Bähler, 1990). Der damals herrschende akute Ingenieurmangel (cf. SATW, 1989) verschaffte der DIS zusätzliches Gehör.



Die schliesslich bestimmende Rolle bezüglich der Problemdefinition nahm das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement ein, vor allem über das BIGA (heutig BBT). Das Volkswirtschaftsdepartement erklärte die Schaffung von Fachhochschulen zu einer Revitalisierungsmassnahme für die Schweizer Wirtschaft (cf. Kap. 5.1). Dabei griff es vor allem auf seine kognitiven Ressourcen im Rahmen der Wirtschaftspolitik zurück, sowie auf die Ressourcen ‚Recht‘ (Auftrag zur Schaffung eines entsprechenden Bundesgesetzes) und ‚Organisation‘ (Einsetzen einer entsprechenden Arbeitsgruppe). Von Bedeutung war aber auch der ‚Konsens‘ unter den verschiedenen Ämtern innerhalb des Volkswirtschaftsdepartements, namentlich zwischen dem BIGA (heute BBT) dem damaligen Bundesamt für Konjunkturfragen (heute SECO). Letzteres hat die Schaffung von Fachhochschulen klar gestützt, und zwar aus Gründen der Stärkung des Wissens- und Technologietransfers, der seinerseits die Innovationskraft stärken und die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Schweiz erhöhen sollte (cf. Sieber, 1994). Der Technologiebericht des Bundes aus dem Jahre 1992 spricht der Innovation, die wesentlich an der Schnittstelle Wissen/Wissenschaft – Unternehmen entsteht, ein bedeutendes Gewicht zu (cf. BfK, 1992).

Das Bundesamt für Konjunkturfragen nahm in unserem Dreieck der Akteur/innen eine Sonderstellung ein: Es gehörte zwar zu den politisch-administrativen Akteuren, ist aber nicht die für die Politik verantwortliche Behörde. Als Amt, das den Auftrag hat, die für die Schweizer Wirtschaft förderlichen Rahmenbedingungen zu schaffen, war es in gewisser Hinsicht ein Begünstigter der hier zur Frage stehenden Politik. In den parlamentarischen Debatten stellten sich denn auch die Wirtschaftsvertreter/innen geschlossen hinter die Vorlage. Sie erhofften sich von den neu zu schaffenden Fachhochschulen bedeutende Impulse für die Wirtschaft und eine Stärkung des Wirtschaftsstandortes Schweiz (cf. NZZ, 1995b; TA, 1995a).

Die Trägerkantone mit entsprechenden Schulen haben sich vor allem über die EDK Gehör verschaffen (Ressourcen ‚Organisation‘ und ‚Recht‘, institutionelle Regel der interkantonalen Zusammenarbeit). Gestützt auf die in der Bundesverfassung⁵⁷ festgeschriebenen Zuständigkeiten (institutionelles Prinzip des Vollzugsföderalismus) haben Bund und EDK als gemeinsame Verantwortungsträger⁵⁸ zusammen beschlossen, die Höheren Fachschulen zu stärken durch Konsolidierung ihres Status und durch Verbesserung der Vorbildung. Sowohl auf Bundesebene wie auf interkantonaler Ebene wurden Arbeitsgruppen eingesetzt, die sich mit der Schaffung von Fachhochschulen befassten. Die Kantone betonten dabei immer wieder die notwendige gemeinsame Koordinationsaufgabe zwischen Bund und Kantonen und die Gleichberechtigung der kantonalen und eidgenössischen Schulen.

Die Haltung der eigentlich Begünstigten der Fachhochschulpolitik, die Unternehmen und Arbeitgeber im TWG-Bereich sowie die Anwälte des Wirtschaftsstandortes Schweiz (z.B. Economiesuisse) im Hinblick auf die Problemdefinition ist in den Unterlagen des Bundes relativ wenig dokumentiert, was nicht auf eine Vorreiterrolle dieser Gruppierungen schliessen lässt. Aus den Stellungnahmen im Rahmen der Vernehmlassung zum Fachhochschulgesetz von 1993 wird aber deutlich, dass sie die Vorlage durchwegs unterstützten. Der Arbeitgeberverband (damals: Zentralverband schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen) hat sich von Anfang an an den entsprechenden Arbeiten beteiligt (Teil-

nahme an Fachhochschultagung des BIGA, Mitarbeit in der Arbeitsgruppe Fachhochschulen der EDK, Mitarbeit bei der Ausarbeitung der Fachhochschulthesen von EDK/VDK), er nahm aber vor allem eine unterstützende, und nicht eine initiierende Rolle ein. Das Anliegen wurde vor allem aus Gründen der damit einhergehenden Attraktivitätssteigerung der Berufslehre und der Schaffung europafähiger Diplome unterstützt. In der Vernehmlassung zum Fachhochschulgesetz schrieb der Arbeitgeberverband zudem: „Der vorliegende Gesetzesentwurf berücksichtigt jene Ausbildungsgänge, an welchen die Arbeitgeberschaft ein besonderes Interesse hat: die Absolventen der Höheren Technischen Lehranstalten (HTL) und der Höheren Wirtschafts- und Verwaltungsschulen (HWV) stellen bekanntlich für die schweizerische Wirtschaft eine wichtige Kader-Rekrutierungsbasis dar“ (Zentralverband AG, 1993: 5). Auch der Gewerbeverband hat die Vorlage durchwegs unterstützt. Er betrachtete die Schaffung von Fachhochschulen als „wichtigen Bestandteil für die Revitalisierung unserer Wirtschaft“, als notwendig im Hinblick auf die „erhöhten Anforderungen der Wirtschaft an ihre Fachkräfte“ sowie auf die Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit und als notwendiger Schritt hin zur „internationalen Anerkennung der Diplome“ (Gewerbeverband, 1993a; 1993b). Auch er unterstrich die damit einhergehende Attraktivitätssteigerung der Berufslehre. Betont wurde, dass gerade für die kleinen und mittleren Unternehmen mit den Fachhochschulen, wenn diese Forschung und Entwicklung betreiben und Dienstleistungen für Dritte erbringen, ein wichtiges Instrument geschaffen werde (BR, 1994: 11). Economiesuisse (damals: Schweizerischer Handels- und Industrie-Verein – Vorort) begrüßte die Vorlage ebenfalls: „Angesichts der Bedeutung des Humankapitals für die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft stellt dies einen wichtigen bildungspolitischen Schritt in die Zukunft dar“ (Economiesuisse, 1993: 91f.). Die FDP hat sich dafür ausgesprochen, trotz der Finanzknappheit der öffentlichen Haushalte das Vorhaben zügig anzugehen. „...das momentan schwierige wirtschaftliche Umfeld“, so die FDP, dürfe „den Blick auf die epochale Aufgabe nicht verstellen“ (BR, 1994: 11). Für alle eigentlichen Wirtschaftsakteure gilt also: Sie unterstützten die Schaffung von Fachhochschulen, ohne aber eine

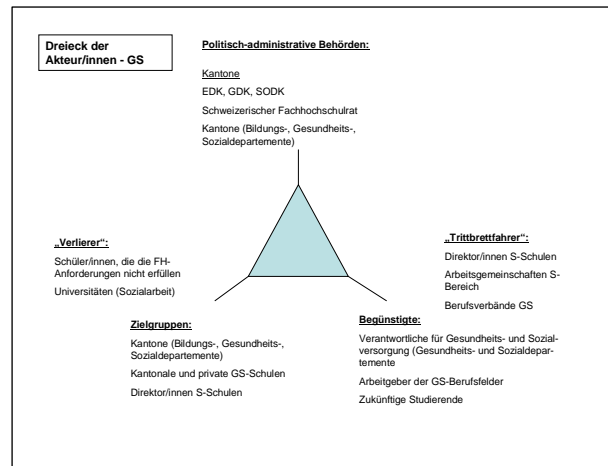
Vorreiterrolle eingenommen zu haben. Die Begünstigten der Fachhochschulpolitik haben also in erster Linie auf das Prinzip des Anhörungsrechts im Rahmen der Vernehmlassung zurückgegriffen sowie auf die Ressource ‚Information‘.

Auf der Seite der Verlierer/innen haben sich insbesondere die Hochschulrektoren und die ehemaligen Studierenden der beiden ETH teilweise gegen die Schaffung von Fachhochschulen gestellt bzw. versucht, deren Status möglichst tief zu halten, um die eigene Institution bzw. die eigenen Titel nicht zu gefährden. So haben sie sich anlässlich der Vernehmlassung (institutionelle Regel ‚Anhörungsrecht‘) dafür eingesetzt, dass der Erhaltung der Unterscheidbarkeit zwischen Universitäten und den künftigen Fachhochschulen ein besonderes Gewicht beigemessen wird (cf. BIGA, 1993b: 1). Die Hochschulrektoren beispielsweise wünschten eine Streichung Begriffs ‚anwendungsorientierte Forschung‘ und lediglich die Erwähnung von ‚Entwicklungsarbeiten‘ (cf. ebd.: 6). Die ehemaligen Studierenden der ETHs befürchteten zudem Verwechslungsmöglichkeiten zwischen Fachhochschule und ETH (cf. ebd.:7).

8.1.2 Im Bereich GS

In den Bereichen GS waren die Kantone, insbesondere aber die interkantonalen Konferenzen EDK und GDK, die bedeutenden politisch-administrativen Behörden im Hinblick auf die Problemdefinition. Zielgruppe bzw. Adressaten der Interventionshypothese waren die Kantone als Träger der Schulen und im Sozialbereich auch die Direktor/innen der jeweiligen Höheren Fachschulen. Auf der Seite der Begünstigten waren die Vertreter/innen der Berufsfelder Gesundheit und Soziales, insbesondere die Verantwortlichen für die Gesundheits- und Sozialversorgung und die jeweiligen Arbeitgeber/innen⁵⁹ sowie auch die zukünftigen Studierenden zu finden. ‚Trittbrettfahrer/innen‘ waren hier wie oben die Direktionen und der Lehrkörper der entsprechenden Schulen und die jeweiligen Berufsverbände, die durch eine Aufwertung ihrer Schulen eine standespolitische Aufwertung erwarten. Im Sozialbe-

reich setzten die Direktor/innen, analog zum TWG-Bereich, ihre Ressourcen dafür ein, zur eigentlichen Zielgruppe zu werden.⁶⁰



Eine wichtige Rolle bei der Problemdefinition spielten im Sozialbereich die Rektoren der Schulen für Sozialarbeit, Sozialpädagogik und Sozio-kulturelle Animation sowie die Arbeitsgemeinschaften SAH, KOSSA und SASSA.⁶¹ In diesen Kreisen wurden ähnliche Diskussionen geführt, wie sie in der DIS stattfanden (cf. Gertsch, 2004). Die Rektoren bzw. die Arbeitsgemeinschaften waren sich einig, dass der Sozialbereich auf den Zug aufspringen muss, der durch die Ingenieurschulen ins Rollen gebracht wurde, zumal sich die Schulen im Sozialbereich in einer ähnlichen Situation befanden wie die Ingenieurschulen (cf. ebd.).⁶² Das Problem an sich war nicht neu, vielmehr war die Sensibilität für die Problematik gewachsen, da weitere Kreise, deren Berufsstand zudem über höheres Sozialprestige verfügt, davon betroffen waren, was die eigenen Chancen, auf offene Ohren zu stossen, wesentlich erhöhte. Um das Ziel der Aufwertung der Schulen im Sozialbereich zu Fachhochschulen zu erreichen, haben sich die die Rektoren der drei Sozialbereiche bzw. ihre entsprechenden Arbeitsgemeinschaften 1996 zu

einer einzigen Vereinigung zusammengeschlossen, der heutigen ‚Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Fachhochschulen und Höheren Fachschulen für Soziale Arbeit SASSA‘. In ihren Statuten nannten die SASSA als eines ihrer Ziele die Förderung des Ausbaus von Fachhochschulen im Bereich Soziale Arbeit. Sie hat im Hinblick darauf bei der EDK resp. bei der FDK intensive Lobbyarbeit geleistet. Die EDK hat, wie sie selbst sagt, aufgrund der Vorstösse des SASSA (cf. Grossenbacher, 1997: 23f.) beim Vorstand der kantonalen Fürsorgedirektoren (FürDK – heute SODK) die Einsetzung einer entsprechenden Arbeitsgruppe bewirkt. In dieser Arbeitsgruppe waren die Arbeitsgruppen prominent vertreten, sie stellten 3 der 20 Vertreter/innen. In einem Grundlagenpapier der EDK werden unter der Rubrik ‚Vorhandene Grundlagendokumente‘ ausschliesslich Dokumente der drei Arbeitsgemeinschaften genannt (cf. EDK, 1993b) und auch die Arbeitsgruppe ‚Fachhochschulen im Sozialbereich‘ schreibt in ihrem Bericht, dass für das Konzept auf Vorarbeiten der Arbeitsgemeinschaften der Höheren Fachschulen im Sozialbereich zurückgegriffen werden konnte (cf. FürDK, 1995: 3). Die Rektoren der Schulen im Sozialbereich sowie die entsprechenden Arbeitsgemeinschaften griffen also – in den analytischen Begriffen unserer Untersuchung – auf die Ressourcen ‚Organisation‘ und ‚Konsens‘ (Zusammenschluss der verschiedenen Direktorenkonferenzen zu einer einzigen Vereinigung, der SASSA, die in ihren Statuten als eines ihrer Ziele die Förderung des Ausbaus von Fachhochschulen im Bereich Soziale Arbeit nennt; Erarbeitung gemeinsamer Richtlinien), ‚Information‘ (ausgezeichnete Kenntnis im Bereich der Ausbildungen und des Sozialwesens und Erstellung von Grundlagendokumenten, die sie der EDK zur Verfügung stellten und entsprechende Vorarbeit leistet) und ‚politische Unterstützung‘ (intensive Lobbyarbeit durch Vertreter der SASSA bei verschiedenen Erziehungsdirektoren) zurück, um bei der EDK als Akteurin des politisch-administrativen Programms eine „mise à l’agenda“ zu bewirken. Die SASSA hat wesentlich den substantiellen Inhalt der Problemdefinition bestimmt und sich gleichzeitig in einem indirekten Spiel verschiedene Vertretungen in Arbeitsgruppen sichergestellt (Arbeitsgruppe Fachhochschulen im Sozialbereich, eidgenössische Fachhochschulkommission, Kommission für

die Anerkennung kantonaler Fachhochschuldiplome). Der folgende Interviewausschnitt mit Prof. Gertsch bringt diesen Ressourceneinsatz deutlich zum Ausdruck:

„Die SASSA hat mit ihrem Anliegen Druck auf die EDK ausgeübt. Jeder Rektor hat mit einem Argumentenkatalog bei 'seinem' kantonalen Erziehungsdirektor vorgesprochen, um auf das Anliegen der SASSA aufmerksam zu machen. Zudem hat sich die SASSA regelmässig mit dem Generalsekretär der EDK getroffen. Die EDK liess sich im Wesentlichen von den Argumenten der SASSA überzeugen. Der SASSA ist es dank intensiver Lobbyarbeit sogar gelungen, ein Finanzhilfegesetz beim Bund durchzubringen.“ (Gertsch, 2004).

Eine institutionelle Regel, die die Arbeit der Arbeitsgemeinschaften im Bereich S geleitet hat, war die Regel der Gleichbehandlung bzw. der Nichtdiskriminierung der GS-Berufe, die frauendominiert sind, gegenüber den TWG-Berufen. Welches Gewicht die Direktor/innen und diese Arbeitsgemeinschaften spielten wird deutlich, wenn man bedenkt, dass die EDK 1993 noch der Ansicht war, dass die Grundausbildung im Sozialbereich grundsätzlich auf Stufe Höhere Fachschule erfolgen soll, und auf Fachhochschulstufe lediglich die Ausbildung spezieller Kader erfolgen soll (cf. EDK, 1993b). Dieser Vorschlag der EDK konnte sich nicht durchsetzen. Dagegen wurde das Modell der Arbeitsgruppe Fachhochschulen im Sozialbereich, das die Grundausbildung auf Stufe Fachhochschule vorsieht,⁶³ umgesetzt.

Die Direktor/innen der Schulen im Gesundheitsbereich nahmen eine etwas andere Rolle ein. Hier wurde, wie beschrieben (cf. Kap. 3.2), nicht zum Vornherein von einer Aufwertung der bestehenden Schulen gesprochen, vielmehr hatten die entsprechende Arbeitsgruppe der GDK das Mandat, verschiedene Varianten zu prüfen. Damit waren die Direktor/innen zum Zeitpunkt der Problemdefinition weder direkt 'Trittbrettfahrer' noch Zielgruppe. In der genannten Arbeitsgruppe (Ad-hoc-Arbeitsgruppe Fachhochschulen im Gesundheitswesen) waren zwar eine Direktorin Mitglied, sie war aber als Vertreterin der Westschweiz delegiert. Die Direktor/innen waren aber auch bei den in diesem Zusammenhang durchgeführten Anhörungen vertreten. Wenn sich gewis-

se Direktor/innen auch gerne zur Zielgruppe gemacht hätten, so ist dies ihnen zunächst nicht gelungen.⁶⁴ Eine klare 'Trittbrettfahrer'-Rolle nahmen dagegen die Berufsverbände ein, die in der Arbeitsgruppe vertreten waren. Sowohl die Vertreterin der Direktor/innen wie auch die Vertreter/innen der Berufsverbände haben hier im direkten Spiel insbesondere die Ressource 'Information' eingesetzt sowie auf die institutionelle Regel der Gleichbehandlung bzw. der Nichtdiskriminierung von frauendominierten Berufen. Das Gewicht der Berufsverbände ist seinerseits nicht zuletzt auch in den institutionellen Regeln der Arbeitsweise des SRK begründet, das intensiv mit den Berufsverbänden zusammenarbeitet.

Insbesondere im Gesundheitsbereich kamen die wesentlichen Impulse von den Akteuren der politisch-administrativen Behörden selber, d.h. namentlich von der GDK und den Gesundheitsdirektionen resp. ihrer regionalen Konferenzen, und zwar kraft ihrer verfassungsmässig festgeschriebenen Zuständigkeit für die Gesundheitsausbildungen und der interkantonalen Regelung der Ausbildungen im Gesundheitswesen.⁶⁵ Es waren zwei regionale Gesundheitsdirektorenkonferenzen⁶⁶, die gefordert haben, ein Konzept über das Vorgehen und die Zuständigkeitsregelung im Bereich der Fachhochschulfragen und der Zulassungsbedingungen von allfälligen Fachhochschulen Gesundheit zu erarbeiten (SDK, 1994: 2). Bereits an der Plenarversammlung der GDK vom Herbst 1992 wurde über die mögliche Schaffung von Fachhochschulen Gesundheit diskutiert (cf. Oertle, 2004: 11). Die im November 1993 von der Plenarversammlung der GDK mandatierte Arbeitsgruppe hat die Fragen bearbeitet, Vorschläge und Argumentarien verfasst und später – auf der substantiellen Ebene – das Profil des Fachhochschulbereichs Gesundheit wesentlich bestimmt. Mehr noch als die Gesundheitsdirektor/innen selber, die ‚lediglich‘ die Beschlüsse fassten, hat also diese Arbeitsgruppe, wie oben aufgezeigt, eine bedeutende Rolle gespielt.⁶⁷ Auf institutioneller Ebene hat sich die GDK die Mitarbeit in entsprechenden Gruppen der EDK ('Arbeitsgruppe Stöckling') gesichert. Mit Rückgriff auf die Ressourcen ‚Recht‘ (interkantonal festgeschriebene Zuständigkeit für die Ausbildungen im Gesundheitsbe-

reich), und ‚Organisation‘ (Einsetzung der Ad-hoc-Arbeitsgruppe Fachhochschulen im Gesundheitswesen) hat die GDK und vor allem die von ihr eingesetzte Arbeitsgruppe die Problemdefinition direkt oder indirekt wesentlich selber bestimmt.

Für den GS-Bereich insgesamt hat die EDK eine bedeutende Rolle gespielt. Sie hat sowohl auf substantieller Ebene (Erarbeitung der Thesen zu den Fachhochschulen und der entsprechenden Fachhochschulprofile), wie auf institutioneller Ebene (Schaffung des Fachhochschulrates der EDK, der das Fachgremium der EDK für Fachhochschulfragen und Hauptansprechpartner des Bundes ist) wesentlich Einfluss genommen, namentlich unter Rückgriff auf die Ressourcen Recht (interkantonale Koordination in Bildungsfragen), ‚Organisation‘ (Schaffung der entsprechenden Gremien) und ‚Konsens‘ unter den Kantonen (Erarbeitung der Thesen). Bedeutend war dabei auch das Prinzip des Vollzugsföderalismus, das postuliert, dass der Bund verantwortlich ist für die Fachhochschulen und die Kantone für die entsprechende Umsetzung. Diese Institution erlaubte es der EDK von Anfang an den Diskussionen zu den Fachhochschulen teilzunehmen und eine bestimmende Rolle zu spielen. Innerhalb dieser Diskussionen liess sich die EDK wesentlich von den institutionellen Regeln der ‚Gleichbehandlung‘ und der ‚Chancengleichheit‘ leiten: Gleichbehandlung bzw. Nichtdiskriminierung der GS-Studiengänge gegenüber den TWG-Studiengängen sowie die Regel und der ‚Chancengleichheit‘ zwischen männer- bzw. frauendominierten Studiengängen. So wurde in den Thesen zur Schaffung von Fachhochschulen, die die EDK verabschiedet hat, die Forderung der Schaffung von Fachhochschulen mit dem Hinweis auf ein analoges Vorhaben in den Bereichen TWG vorgebracht. In den Argumentarien der Konferenzen, die wesentlich auf den Vorarbeiten der entsprechenden Arbeitsgruppen aufbauten, spielten diese Argumente ebenfalls eine bedeutende Rolle.

Die Kantone als Träger der Schulen im Bereich Soziales resp. Gesundheit und – im S-Bereich – die aufzuwertenden Schulen selber waren die eigentliche Zielgruppe der Politik. Sie mussten die notwendigen Schritte unternehmen, um entsprechende Fachhochschul-

studiengänge zu implantieren. Da die EDK zudem nur Empfehlungen verabschieden, aber keine Beschlüsse bezüglich der Schaffung von Fachhochschulstudiengängen fassen kann, sind die Kantone kraft des Subsidiaritätsprinzips und der kantonalen Zuständigkeitsregelung in diesen Bereichen letztlich die eigentlichen Entscheidungsträger. Während die Kantone im Bereich Soziales relativ bald die notwendigen Schritte zur Schaffung von Fachhochschulstudiengängen eingeleitet haben durch die Erarbeitung von entsprechenden kantonalen oder interkantonalen Bildungsgesetzen und der Sprechung der Finanzbeiträge, sind die entsprechenden Schritte im Gesundheitsbereich nur zögerlich angegangen worden. Einzig der Kanton Aargau hat 1998 einen entsprechenden Studiengang geschaffen. Dabei spielte das besondere Engagement der damaligen Regierungsrätin eine bedeutende Rolle. Im Hinblick auf die Problemdefinition nahmen die Trägerkantone in erster Linie über die jeweiligen interkantonalen Konferenzen und die entsprechenden Fachhochschul-Arbeitsgruppen Einfluss. In beiden Arbeitsgruppen waren sie mit Mitgliedern aus der Kantonsverwaltung vertreten (G: jeweils 1 Regionsvertreter/in, wobei für die französische Schweiz eine Direktorin einer Schule diese Funktion einnahm; S: 5 von 12), beide Arbeitsgruppen wurden zudem von einem (G) bzw. zwei Regierungsrät/innen (S) präsiert. Die weitaus aktivere Zielgruppe waren wie bereits erwähnt die Direktor/innen der entsprechenden Schulen, die es geschafft haben, ihre Rolle als 'Trittbrettfahrer/innen' zur Zielgruppe umzumünzen. Auf welche Ressourcen sie dabei zurückgriffen wurde oben bereits vermerkt.

Die Arbeitgeber/innen in den entsprechenden Bereichen, die die eigentlichen Begünstigten der Politik sind, waren erstaunlicherweise ziemlich passiv bzw. zu grossen Teilen sogar sehr zurückhaltend eingestellt gegenüber der Schaffung von Fachhochschulen. So befürchteten verschiedene Arbeitgeber, dass sie im Falle der Schaffung von Fachhochschulen Gesundheit/Soziales nicht genügend Berufsleute finden würden, die 'arbeiten' können (cf. Gertsch, 2004). Der 'Fachverband Kinder und Jugendliche' schrieb in seiner Antwort auf den Bericht der Arbeitsgruppe Fachhochschulen im Sozialbereich: „Mit Ihnen sind wir

von der Notwendigkeit qualitativ guter Ausbildungen überzeugt, wobei wir aber schon immer unserer Auffassung Ausdruck gegeben haben, dass auch im Bereich der Fachschulen und Höheren Fachschulen hochwertige und für unsere Institutionen adäquate Ausbildungen bestehen“ (Fachverband Kinder und Jugendliche, 1996: 2). Der Fachverband unterstützte dagegen eine Fachhochschule für Fort- Weiter- und Kaderausbildungen, wie es für den Gesundheitsbereich beschlossen wurde. Die ‚Vereinigung Schweizerischer Krankenhäuser VESKA‘ befürchtete vor allem die damit einhergehenden Lohnforderungen: „Ohne Zweifel wird die Neuerung markante Auswirkungen auch auf das Gesundheitswesen haben. Je nach Ausgestaltung ist mit erheblichen finanziellen und organisatorischen Konsequenzen zu rechnen“ (VESKA, 1993). Wiederum aber waren die Arbeitgeber der Romandie bedeutend offener eingestellt gegenüber einer Fachhochschul-Grundausbildung als die Deutschschweizer (cf. u. a. SDK, 1995a).

Auch die zukünftigen Studierenden als eigentlich Begünstigte der Politik waren grösstenteils unbeteiligt. Dies mag wohl in erster Linie daran liegen, dass die eine kaum präzise definierte Gruppe darstellen, deren Spiele zudem nur schwer zu erfassen sind.

Zusammenfassend können wir feststellen, dass im Bereich GS die wesentlichen Impulse von Seiten der ‚Trittbrettfahrer‘, namentlich Schuldirektionen im Bereich S und den entsprechenden Arbeitsgemeinschaften sowie den Berufsverbänden im Bereich G, aber, insbesondere im G-Bereich, auch von den Akteuren der politisch-administrativen Behörden ausgingen, d.h. von den entsprechenden interkantonalen Konferenzen. Die EDK war von Anfang an den konzeptionellen Arbeiten im Zusammenhang mit der Schaffung von Fachhochschulen wesentlich beteiligt, die konkreten Arbeiten vor allem im Sozialbereich wurden dann aber stark von den ‚Trittbrettfahrern‘ im Sozialbereich vorangetrieben. Die GDK hat sich auf Anstoss verschiedener regionaler Konferenzen von Anfang an der Diskussion beteiligt und hat diesbezüglich intensiv mit der EDK zusammengearbeitet. Weder im Gesundheits- noch im Sozialbereich waren die direkten Arbeitgeber/innen in den entsprechenden Berufsfeldern (als eigentlich

Begünstigte der Politik) die treibende Kraft bei der „mise à l’agenda“ resp. bei der Problemdefinition. Dagegen nahmen die indirekten Arbeitgeber im Bereich GS – die Gesundheits- und Sozialdepartemente – eine aktive Rolle ein. Obwohl bereits Ende der 80er Jahre die Thematik Fachhochschulen im Bereich GS andiskutiert wurde, ist das Problem als solches erst in den 90er Jahren aufs politische Tapet gekommen, und zwar ab dem Moment, als dieses Thema im Bereich TWG ernsthaft angegangen wurde.

8.1.3 Vergleich der Bereiche TWG und GS

Folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die wichtigsten Akteure, deren Problemdefinition sich durchgesetzt hat, über ihren Einsatz an Ressourcen und die sie leitenden institutionellen Regeln (direkte und indirekte Spiele).

	TWG	GS
Dominierende Akteure	<ul style="list-style-type: none"> · VWD, BIGA (pol.-adm. Akteur) · DIS (Trittbrettfahrer/ Zielgruppe) 	<ul style="list-style-type: none"> · SASSA (Trittbrettfahrer/Zielgruppe) · EDK, GDK (pol.-adm. Akteure)
Ressourcen	<ul style="list-style-type: none"> · Recht, Info, Org, Konsens · Info, Org, Konsens, polit. Unterstützung 	<ul style="list-style-type: none"> · Info, Org, Konsens, pol. Unterstützung · Recht, Org, Konsens
Institutionelle Regeln	<ul style="list-style-type: none"> · Zuständigkeit des Bundes für Berufsbildungs- und Wirtschaftspolitik · Prinzip des Anhörungsrechts 	<ul style="list-style-type: none"> · Prinzip der Gleichbehandlung und der Chancengleichheit/ Prinzip des Anhörungsrechts · Prinzip der Gleichbehandlung und der Chancengleichheit / Prinzip des Vollzugsföderalismus

8.2 Die politisch-administrativen Akteure: Behördenkontellaion, Policy-Interessen, Interessen- und Rollenkonflikte im Hinblick auf die Problemdefinitionen

Unsere Hypothese geht davon aus, dass die Konstellation der politisch-administrativen Akteur/innen der zur Diskussion stehenden Politik,

sowie die mit ihrem Amt einhergehenden Interessen (Policy-Interessen) und ihre jeweiligen Rollen, die sie von Amtes wegen einnehmen, die Art der Problemdefinition beeinflussen.⁶⁸ In dem Masse, wie hier der Fokus auf einem bestimmten Akteur bzw. auf einer Akteurenkonstellation des Dreiecks liegt, handelt sich hier also um eine Unterhypothese zur vorgehenden Hypothese, die den Akzent auf das Behördenarrangement und die je behördenspezifischen Interessen legt. Im Folgenden werden deshalb, parallel für die Bereiche TWG und GS, die Konstellation der politisch-administrativen Akteure im Bereich TWG bzw. GS, sowie und ihre jeweiligen Policy-Interessen und die daraus resultierenden möglichen Interessenkonflikte analysiert.

8.2.1 Behördenkonstellationen, Policy-Interessen und Interessenkonflikte im Hinblick auf die Problemdefinitionen

Von der Schaffung von Fachhochschulen waren auf der Seite der politisch-administrativen Akteure von Amtes wegen verschiedene Behörden betroffen. Die Ausbildungen im Bereich TWG werden seit vielen Jahren gesamtschweizerisch vom BBT (früher: BIGA) geregelt und unterstehen dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement. Die Umsetzung geschieht gemäss Gesetz und im Sinne des Vollzugsföderalismus jedoch durch die Kantone. Die Berufsbildungsämterkonferenz vereint die mit der Umsetzung der Berufsbildungspolitik beauftragten kantonalen Ämter, die je nach Kanton dem Volkswirtschafts- oder dem Bildungsdepartement unterstellt sind. Auf Behördenseite sind also im Hinblick auf die Problemdefinition im Zusammenhang mit der Schaffung von Fachhochschulen auf Bundesseite das Volkswirtschaftsdepartement und das BIGA, auf Kantonsseite die Volkswirtschafts- oder Bildungsdepartemente betroffen. Das dominierende Policy-Interesse dieser Behörden ist die *Wirtschaftspolitik*; die bildungspolitischen Interessen werden, wenn nicht ausschliesslich, so doch primär im Lichte der Wirtschaftsinteressen gesehen, sie dürfen diesen zumindest nicht widersprechen.

Die Ausbildungen im Bereich **GS** dagegen, wurden – bis vor kurzem auch auf Fachhochschulebene – durch die Kantone geregelt, die interkantonalen Konferenzen EDK und GDK nahmen dabei Koordinationsfunktionen wahr, gestützt auf das Interkantonale Regelement für die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen von 1993. Während die Kantone im Gesundheitsbereich die Ausbildungsfragen an die GDK bzw. das SRK delegiert haben und die GDK die entsprechende rechtssetzende Instanz war, nahm im Sozialbereich die EDK die entsprechende Koordinationsfunktion im Auftrag der kantonalen Sozialdepartemente wahr. Im **GS** Bereich spielen also a priori nicht nur bildungspolitische Policy-Interessen in die Fachhochschulpolitik hinein, sondern auch wesentlich gesundheits- und sozialpolitische Interessen.

Folgende Tabelle gibt einen Überblick über die implizierten Behörden und ihre Policy-Interessen:

	TWG	Policy-Interessen	GS	Policy-Interessen
<i>National</i>	BIGA	Wirtschaftspolitik (Bildungspolitik)	EDK	Bildungspolitik
			GDK	Gesundheitspolitik (Bildungspolitik)
			SODK	Sozialpolitik
<i>Infra-national</i>	Kant. Volkswirtschafts- oder Bildungsdepartement	Wirtschaftspolitik Bildungspolitik	Kant. Bildungsdepartemente	Bildungspolitik
			Kant. Gesundheitsdepartemente	Gesundheitspolitik
			Kant. Sozialdepartemente	Sozialpolitik

Im TWG-Bereich war das BIGA (heute BBT) aufgrund der Kompetenzzuteilungen die *zentrale* von der Politik betroffene Behörde. Für sie hatte die Schaffung von Fachhochschulen in erster Linie *wirtschaftspolitische* Bedeutung, wenn auch bildungspolitische Interessen mit berücksichtigt wurden. Dominant waren hier aber nicht so sehr die humanistischen⁶⁹ oder gesellschaftspolitischen Interessen an den Fach-

hochschulen, sondern die volkswirtschaftlichen, d.h. die Interessen an der Bereitstellung hoch qualifizierter Arbeitskräfte, die hochwertige Produkte und Dienstleistungen schaffen und damit ein wesentlicher Reichtumsfaktor darstellen und sowie ein bedeutendes Element der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft. In dem Masse, wie auf Bundesebene nur eine Behörde zuständig ist und auch auf Kantonsebene oft das Volkswirtschaftsdepartement von der Fachhochschulpolitik betroffen war⁷⁰, können wir von einem *horizontal und vertikal weitgehend koordinierten* Behördenarrangement sprechen. Ziehen wir zudem den Kontext, in dem die Politik angesiedelt ist, in Betracht, können wir im Falle des TWG-Bereichs von einem weitgehend *homogenen* Kontext sprechen, denn das BIGA strebte explizit eine weitgehende Koordination von Bildungs- und Wirtschaftspolitik an.

Im Bereich GS dagegen hatten wir es in der Rolle der politisch-administrativen Akteure a priori mit einer *Mehrheit von Behörden* zu tun, die eine *Mehrheit von Policy-Interessen* einbringt, nämlich sowohl bildungspolitische, gesundheitspolitische und sozialpolitische. Diese können widersprüchlich sein: Der Spardruck beispielsweise, der charakteristisch ist für die Gesundheitspolitik in den letzten Jahrzehnten, ist in der Bildungspolitik, die als allgemein als wichtige Investition in die Zukunft, weit weniger spürbar. In dem Masse, wie sowohl auf gesamtschweizerischer Ebene wie auch auf Ebene der Kantone jeweils verschiedene Akteure und Departemente mit verschiedenen Policy-Interessen impliziert waren, können wir von einem *horizontal und vertikal wenig koordinierten* Behördenarrangement sprechen bzw. die Koordination war aufgrund dieser Struktur nicht a priori gegeben, sondern musste hergestellt werden. Der Kontext, in dem die Fachhochschulpolitik sich behaupten musste, ist aufgrund der Konstellation von implizierten Akteuren mit ihren jeweiligen Interessen weitgehend *heterogen*.

Folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Unterschiede zwischen TWG und GS bezüglich der Art der politisch-administrativen Behörden(konstellation), der einflussenden Policy-Interessen, dem Koordinationsgrad der Behörden, wie er a priori durch die Behördenstruktur

gegeben ist, sowie bezüglich der Homogenität bzw. Heterogenität des Kontextes.⁷¹

	TWG	GS
<i>Politisch-administrative Behörden</i>	BIGA (heute BBT) <i>zentrale Behörde</i>	Interkantonale Konferenzen (EDK, GDK), Kantone (je nach Kanton: Bildungs- VW-, Gesundheits- oder Sozialdepartemente) <i>Behördenkonstellation</i>
<i>Policy-Interessen der pol.-adm. Behörden</i>	Wirtschaftspolitik (Bildungspolitik) <i>Weitgehend einbeitliche Policy-Interessen</i>	Bildungs-, Gesundheits- und Sozialpolitik <i>Mehrheit von Policy-Interessen</i>
<i>Horizontale Koordination der Behörden</i>	Nur Volkswirtschaftsdepartement <i>Koordination gegeben</i>	EDK, GDK <i>Koordination nicht a priori gegeben, da 26 Kantone beteiligt</i>
<i>Vertikale Koordination</i>	National: Volkswirtschaftsdepartement Infranational: Volkswirtschafts- oder Bildungsdepartement <i>Koordination teilweise gegeben</i>	Gesamtschweizerisch: EDK, GDK Infranational: Bildungs-, Gesundheits- oder Sozialdepartemente <i>Koordination nicht a priori gegeben</i>
<i>Kontext, der durch andere Politiken gegeben ist</i>	<i>homogen</i>	<i>heterogen</i>

8.2.2 Rollenkonflikte der politisch-administrativen Behörden

Zusätzlich zu den genannten Konflikten zwischen den Policy-Interessen kamen für die Behörden im GS-Bereich auch Konflikte zwischen den *Rollen*, die sie innerhalb des 'Dreiecks der Akteur/innen' einnehmen, dazu. Diese Rollenkonflikte ergeben sich aufgrund folgender Charakteristiken: 1) Im GS-Bereich waren die Kantone (Bildungs-, Gesundheits- oder Sozialdepartemente) alleinige Finanzierer der Fachhochschulen, im Gegensatz zum TWG-Bereich, wo der Bund bedeutende Beiträge leistet. 2) Die Ausbildungen in den Bereichen GS führen meistens zu Anstellungen durch die öffentliche Hand, namentlich durch die Kantone.

Wenn auch die Gesundheits- und Sozialdepartemente nicht die direkten Arbeitgeber sind, so nehmen sie doch als Verantwortliche für die

Gesundheits- und Sozialversorgung indirekt Arbeitgeberinteressen in diesen Bereichen wahr. Dazu gehören u. a. das Interesse an genügend und qualifizierten Arbeitskräften.⁷² Das führt dazu, dass die Kantone im Bereich GS eine *Doppelrolle* bzw. sogar *Dreifachrolle* einnehmen, nämlich als Zielgruppe, auf die die entsprechende Politik gerichtet ist und die wesentlich für die Kosten aufkommen muss, über die interkantonalen Konferenzen als politisch-administrative Behörde und als Arbeitgeber in den Berufsfeldern Gesundheit und Soziales indirekt auch die Rolle der Begünstigten. Letzteres wird aber wiederum dadurch beeinträchtigt, dass sie als Lohnzahler der Arbeitnehmer/innen in öffentlichen Gesundheits- und Sozialwesen auch mit den höheren Lohnforderungen der Fachhochschulabsolvent/innen konfrontiert sind. Diese Doppel- und Dreifachrollen sind im Bereich TWG kaum vorhanden, weil hier die Rollen der politisch-administrativen Behörden (BIGA), der Zielgruppen (Kantone als Träger der Schulen; TWG-Schulen) und der Begünstigten (vorwiegend private Arbeitgeber in den Bereichen TWG) sowie auch die Kosten (Ausbildungskosten, Lohnkosten) auf je verschiedene Akteure verteilt sind.

Folgende Tabelle zeigt die Verteilung der Rollen (politisch-administrative Behörde – Zielgruppe – Begünstigte) auf die Akteur/innen auf und die daraus resultierenden Rollenkonflikte.

Unabhängige Variablen: Akteure, Ressourcen, institutionelle Regeln

	TWG	GS
<i>Politisch-administrative Behörden</i>	BIGA (heute BBT)	Interkantonale Konferenzen (EDK, GDK), Kantone (je nach Kanton: Bildungs- VW-, Gesundheits- oder Sozialdepartemente)
<i>Zielgruppe</i>	Kantone (je nach Kanton Volkswirtschafts- oder VW-Departement) TWG-Schulen	Kantone (je nach Kanton: Bildungs-, Gesundheits- oder Sozialdepartemente) GS-Schulen
Finanzierung der FH-Ausbildungen	BIGA (heute BBT), Kantone (je nach Kanton: Bildungs- oder VW-Departement)	Kantone (je nach Kanton: Bildungs-, VW-, Gesundheits- oder Sozialdepartemente)
<i>Begünstigte</i>	private Arbeitgeber (v.a. KMU)	Kantone als Verantwortliche für die Gesundheits- und Sozialversorgung (Gesundheits- und Sozialdepartemente), direkte Arbeitgeber (Spitäler, Heime etc.)
Wettbewerbsvorteile durch gut qualifizierte FH-Abgänger/innen	private Arbeitgeber (v.a. KMU)	nur begrenzt vorhanden: direkte Arbeitgeber (öffentliche, öffentlich subventionierte u. private Spitäler, Heime, Stiftungen etc.)
Lohnkosten	private Arbeitgeber (v.a. KMU)	direkte Arbeitgeber, Gesundheits- und Sozialdepartemente

8.2.3 Vergleich der Bereiche TWG und GS

Aus den obigen Tabellen werden insbesondere folgende Unterschiede zwischen TWG und GS bezüglich Behördenstruktur, Policy-Interessen und Rollenkonflikten deutlich:

- Auf der Ebene der in die Politik implizierten Behörden haben wir es im TWG-Bereich mit einem *zentralen* Akteur zu tun, der in erster Linie *wirtschaftspolitische Interessen* vertritt, im Bereich GS mit einer *Behördenkonstellation*, die eine *Mehrheit von Policy-Interessen* mit sich bringt, die teilweise im Widerspruch zueinander stehen (z.B. Kostendruck im Gesundheitswesen vs. Notwendigkeit gut qualifizierter Arbeitnehmenden/innen, cf. VESKA, 1993).

- Im Bereich GS hatten wir es a priori mit einer sowohl *horizontal wie vertikal wenig koordinierten Behördenstruktur* zu tun, im Gegensatz zum Bereich TWG. Der Kontext, der durch die anderen Politiken gegeben ist, war *heterogen*.
- Im Bereich TWG nehmen *je andere Akteure* die Rolle der politisch-administrativen Behörden – Zielgruppe – Begünstigten ein, im Bereich TWG fanden sich die *Kantone in jeder Rolle* wieder, wenn diese auch, je nach Kompetenzregelung in den Kantonen, unterschiedlichen Departementen zufallen können (z.B. politisch-administrative Behörde: GDK vs. Finanzierung der Ausbildungen: Bildungsdepartement).
- Je nach Kompetenzregelung in den Kantonen nahmen jeweils verschiedene Departemente die verschiedenen Rollen ein. Dies konnte zur Folge haben, dass a) innerhalb desselben Kantons unterschiedliche Interessen bezüglich der GS-Ausbildungen wahrgenommen wurden (Bildungsdepartement vs. VW-Departement bzw. Gesundheits- oder Sozialdepartement) und b) auf gesamtschweizerischer Ebene keine einheitlichen Interessen vertreten wurden. Dazu kommt, dass in einigen Kantonen (z.B. Freiburg) die Fachhochschulen im Bereich GS dem Bildungsdepartement, die Fachhochschulen im Bereich TWG hingegen dem Volkswirtschaftsdepartement zugeordnet sind. Dies hat zur Folge, dass innerhalb desselben Kantons in Bezug auf die Fachhochschulen TWG bzw. GS nicht dieselben Interessen vertreten werden bzw. nicht mit derselben Priorisierung.
- Im Bereich TWG finanzierten politisch-administrative Behörden und Zielgruppen zusammen die FH-Ausbildungen, im Bereich GS sind es ausschliesslich die Kantone.
- Im Bereich GS ist das privatwirtschaftliche Interesse an gut qualifizierten Berufsleuten (theoretisch) nur begrenzt vorhanden, denn wir haben es hier mit einem Markt zu tun, auf dem die Konkurrenz aufgrund der Vorrangstellung der öffentlichen Hand als Arbeitgeber nur begrenzt spielt. Diese theoretische Beziehung wird durch die Empirie teilweise gestützt: Tatsächlich haben sich die Arbeitgeber in den Be-

rufsfeldern Gesundheit und Soziales kaum für die Fachhochschulen stark gemacht, im Gegenteil, sie haben sogar gewisse Bedenken geäußert (vgl. Kap. 6.1).

8.3 Die Akteure der Formierung der politisch-administrativen Programme und ihr Rückgriff auf Ressourcen und institutionelle Regeln

Da sich die PAP TWG und das PAP GS in erster Linie hinsichtlich der nationalen Ebene unterschieden, beschränkt sich die folgende Analyse auf diese Ebene. Es werden also nur die Spiele der Akteur/innen im Hinblick auf die Bundesbestimmungen für den Bereich TWG (Kap. 8.3.1) bzw. auf die gesamtschweizerisch-interkantonalen Bestimmungen für den Bereich GS (Kap. 8.3.2) untersucht. In Kap. 8.3.3 wird ein vergleichender Überblick gemacht.

8.3.1 Im Bereich TWG

Besonderen Einfluss auf die Ausgestaltung des Programms hatte die vom Volkswirtschaftsdepartement eingesetzte Arbeitsgruppe,⁷³ die mit der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes beauftragt war. Hauptakteur des PAP TWG war der Bund (Bundesrat, Volkswirtschaftsdepartement, BIGA). Gestützt auf seine verfassungsmässig festgelegte Kompetenz und mit Rückgriff auf die Ressource ‚Recht‘, gab er die konkreten Ziele der Fachhochschulen vor, indem er die Aufgaben der Fachhochschulen nannte und die inhaltliche Ausgestaltung sowie die anzustrebenden Qualifikationen der Absolvent/innen der zu schaffenden Fachhochschulen. Der Bundesrat selber hatte sich die Kompetenz zur Genehmigung der Errichtung und Führung von Fachhochschulen und zur Entscheidung über die Fachrichtungen, für die Studiengänge errichtet werden, gesichert sowie die Kompetenz für den Erlass der Vollzugsvorschriften (Art. 23). Zum Vollzug der Bundeskompetenzen hat er die Eidgenössische Fachhochschulkommission eingesetzt, deren Aufgabe insbesondere die Beurteilung der Gesuche um Errichtung und Führung einer Fachhochschule beurteilt sowie der Gesuche um die Gewährung

von Bundesbeiträgen und die Anträge auf Anerkennung der Diplome (Art. 42) war.

Zusammen mit der Eidgenössischen Fachhochschulkommission hat sich der Bundesrat also bedeutende Steuerungskompetenzen gesichert, die einen wesentlichen Einfluss auf die inhaltliche und strategische Ausrichtung sowie die Koordination der schweizerischen Fachhochschulen bedeuteten. Der Bund schöpfte in diesem Sinne seine verfassungsmässig zugeschriebene Kompetenz im Bereich der Hochschulkoordination und der Forschung und Entwicklung weitgehend aus. Er rechtfertigte in der Vernehmlassung zum Bundesgesetz seine gegenüber bisher verstärkte „Koordinations- und Regelungsaufgabe“ mit dem deutlich erhöhten finanziellen Engagement des Bundes (cf. BIGA, 199a: 39) und rekurrierte dabei auf die in der Bundesverfassung explizit erwähnte Koordinationskompetenz des Bundes im Bereich der anwendungsorientierten Forschung und Entwicklung (Rückgriff auf verfassungsmässige Kompetenzen bzw. auf die Ressource ‚Recht‘ und die institutionelle Regel ‚Zuständigkeit des Bundes für Berufsbildung und anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung‘). Die weitgehende Regelungskompetenz des Bundes – insbesondere im Vergleich zur bisherigen Regelung der Höheren Fachschulen – wurde in der Vernehmlassung von Seiten der Kantone, insbesondere der EDK heftig kritisiert. Die Kantone und einige Schulen kritisierten den Wandel vom System der Mindestvorschriften hin zur Maximalregelung durch den Bund (cf. BIGA, 1993b: 2). Als Träger der Fachhochschulen verlangten sie entsprechend ihrer finanziellen Belastung wesentlich mehr Kompetenzen (cf. ebd.: 4). Einige Kantone wehrten sich in der Vernehmlassung gegen die bundesrätliche Bewilligungspflicht für die Errichtung einer Fachhochschule, sie sahen darin eine Verletzung ihrer Autonomie (cf. ebd.: 9). Die vom Fachhochschulrat erarbeiteten Zielvorgaben und die Kriterien zur Errichtung und Führung von Fachhochschulen wurden vom Fachhochschulrat der EDK heftig kritisiert, weil sie ihrer Ansicht nach weit in die Kompetenzen der Trägerkantone hineingriffen: „Die Zielvorgaben schossen zwar stellenweise über das Ziel hinaus und die Kriterien liessen eine beängstigend schematische

Detailprüfung befürchten, die zum Glück vermieden und durch intensive direkte Verhandlungen mit den Trägern kompensiert wurde“ (Fachhochschulrat, 1997: 2). Entgegen dem in die Vernehmlassung gegebenen Gesetzestext, der dem Bundesrat die gesamtschweizerische Koordination für die Errichtung der Fachhochschulen und deren Ausbildungsangebot zuschreiben wollte, sprach der definitive Gesetzestext davon, dass der Bund „gemeinsam mit den Kantonen die gesamtschweizerische und regionale Aufgabenteilung und Zusammenarbeit im gesamten Hochschulbereich (anstrebt)“ (Art. 1, Abs. 2). Die Kantone haben sich über die institutionelle Regel des Anhörungsrechts und unter Berufung auf das Prinzip des Vollzugsföderalismus einen Teil der Koordinationskompetenz gesichert. Die Ressource ‚Konsens‘ spielte hier eine zentrale Rolle. Es haben hier also intensive Aushandlungen zwischen Bund und Kantonen stattgefunden, wie sie für den Vollzugsföderalismus typisch sind.

Von zentraler Bedeutung war die Bestimmung im Gesetz, die dem Bundesrat die Kompetenz erteilte, nach Anhörung der hochschul- und forschungspolitischen Organe des Bundes und der Kantone sowie der Wirtschaft, Zielvorgaben für die Fachhochschulen zu erlassen. Auf institutioneller Ebene sicherte sich der Bundesrat so über das Instrument der Zielvorgaben (Ressource ‚Recht‘), die als Anhang zur Verordnung zum Bundesgesetz figurieren, wesentlichen Einfluss auf die nächste Phase des politischen Zyklus, die Umsetzung der Politik. Und tatsächlich waren die Zielvorgaben als Vorgaben von bedeutender Tragweite: Die meist operativen Vorgaben (z.B. „In der Schweiz werden ungefähr 10 Fachhochschulen geschaffen...“ und „die Fachhochschulen werden zur Hauptsache durch Anpassung eidgenössisch anerkannter Höherer Fachschulen an die neuen Anforderungen errichtet“) präjudizierten z.B. wesentlich die regional-interkantonale Organisationsform auf der Ebene der Trägerkantone. In der Vernehmlassung verlangten denn auch mehrere Kantone, dass die Kantone als Träger der Schulen wesentlich in die Formulierung der Zielvorstellungen mit einbezogen werden müssen (BIGA, 1993b: 7).

Die Kantone wehrten sich auch gegen einige Finanzierungsbestimmungen, namentlich die zu tief eingeschätzten Beitragsleistungen des Bundes. Einige Kantone drohten gar mit der Ablehnung des Fachhochschulgesetzes, wenn der Bund nicht bereit sei, deutlich höhere Finanzmittel bereitzustellen (ebd.: 4f.). Die Kantone setzen hier also ihr ganzes, quasi implizites Vetorecht, das in der gemeinsamen Zuständigkeit des Bundes und der Kantone für Hochschulfragen begründet ist (Ressource ‚Recht‘; institutionelle Regel des Vollzugsföderalismus), ein um ihre Interessen in das politisch-administrative Programm einfließen lassen zu können.

Verschiedene ‚Trittbrettfahrer‘ (Berufs- und Branchenverbände) und potentielle Verlierer (Hochschulen) sowie verschiedene Nicht-Hochschulkantone versuchen indirekt über die institutionelle Ebene Einfluss zu nehmen auf die Umsetzung der Politik, namentlich über die Sicherung eines Einsitzes in die Fachhochschulkommission. Sie verlangten im Rahmen der Vernehmlassung, dass die Interessen der Nicht-Hochschulkantone, regionale und überregionale Interessen sowie das Fachwissen der verschiedenen Verbände gebührend berücksichtigt werden (cf. ebd.: 4).

Die eigentlichen Begünstigten, die Unternehmen im TWG-Bereich und die Vertreter/innen der Interessen des Wirtschaftsstandortes Schweiz, haben sich, wie aus den Stellungnahmen deutlich wird, relativ wenig in die Ausgestaltung des politisch-administrativen Programms und des Arrangements eingemischt. Gefordert wurde eine verstärkte Koordination durch den Bund (Zentralverband AG, 1993: 5), zwischen EDI und VWD sowie und zwischen Fachhochschulen und Universitäten (Gewerbeverband, 1993b). Ein besonderes Anliegen war dem Gewerbeverband der Bezug zur Wirtschaft und zur Praxis, er forderte entsprechend mehr Mitsprache der Branchenverbände (Gewerbeverband, 1996).

Insgesamt lässt sich also feststellen, dass Bund und Kantone mit Rückgriff namentlich auf die Ressourcen ‚Recht‘ und ‚Konsens‘ und die institutionellen Regeln des *Anhörungsrechts* und des *Vollzugsföderalismus* das

politisch-administrative Programm und das entsprechende Arrangement wesentlich bestimmten. Die Verteilungskämpfe um Kompetenzen, Bestimmungsbefugnisse und Einsitz waren wesentlich Kämpfe zwischen Bund und Kantonen. Ein besonders folgenreicher Schachzug des Bundes auf institutioneller Ebene war die Übertragung der Kompetenz für den Erlass der Zielvorgaben für die Errichtung der Fachhochschulen an den Bundesrat. Die Eidgenössische Fachhochschulkommision als beratendes Organ des Bundesrates erhielt dadurch bedeutende Kompetenzen.

8.3.2 Im Bereich GS

Im Bereich GS waren die interkantonalen Konferenzen (EDK und GDK) Hauptakteure im Hinblick auf die Ausgestaltung des politisch-administrativen Programms und Arrangements. Bezüglich der Ausgestaltung der jeweiligen Fachhochschulprofile hatten die beiden von der SODK bzw. der GDK eingesetzten Arbeitsgruppen bedeutenden Einfluss.⁷⁴ Die konkreten Ziele in den Profilen GS waren in starker Anlehnung an die Ziele im Bundesgesetz und Verordnung formuliert. Dass die Ziele hier aber bedeutend konkreter und detaillierter formuliert und auf die jeweilige Fachrichtung bezogen waren (vgl. oben), ist auf den starken Einfluss der jeweiligen Berufsverbände und/oder Schulen zurückzuführen, die in den Arbeitsgruppen prominent vertreten waren. Sie haben in diesem Sinne mit Rückgriff kognitive Ressourcen – das fachliche Know-How ist insbesondere bei den Berufsverbänden und den entsprechenden Schulen vorhanden – das politisch-administrative Programm mitbestimmt.

Die Kompetenzen, die im Bereich TWG dem Bund vorbehalten waren, wurden im Bereich GS teilweise der EDK/GDK zugewiesen, namentlich dem Fachhochschulrat der EDK, dessen Kompetenzen im Statut der EDK festgelegt sind. Er ist das strategisch-politische Organ für die interkantonale Zusammenarbeit in Fachhochschulfragen, koordiniert die Entwicklungsplanung auf gesamtschweizerischer Ebene, sowohl im Bereich TWG wie GS, und arbeitet mit dem Bund zusammen. Der Bund hatte Einsitz in den Fachhochschulrat, was die Koordination mit

den Fachhochschulen auf eidgenössischer Ebene sicherstellen sollte. Die EDK bzw. der Fachhochschulrat hatte aber aufgrund der fehlenden rechtlichen Grundlagen keine eigentliche Oberaufsichtskompetenz, er konnte lediglich über die Diplomanerkennungsvereinbarung und über Empfehlungen koordinieren. So lag die Errichtung von Fachhochschulen prinzipiell in der Kompetenz der jeweiligen Kantone, wenn auch der Fachhochschulrat entsprechende Empfehlungen für die Errichtung und Führung von Fachhochschulen in den kantonale geregelten Bereichen gemacht hat. Das Profil Soziale Arbeit von 1996 nannte noch explizit: „Der Fachhochschulrat koordiniert den Aufbau der Fachhochschulen für Soziale Arbeit. Er setzt eine Begleitgruppe ein, die den Fachhochschulrat, die regionalen Planungsgremien und einzelne Schulen berät“. Darin wird der explizite Wunsch nach Koordination unter den Kantonen deutlich.

Auf der Ebene des politisch-administrativen Programms zeigt sich, dass sich die Kantone quasi ‚freiwillig‘ dazu verpflichtet haben, sich den eidgenössischen Vorgaben weitgehend unterzuordnen, dies sowohl bezüglich den Zielen, dem Leistungsauftrag, und der Organisation.⁷⁵ Obwohl die Kantone im Prinzip aufgrund ihrer Zuständigkeit für die kantonalen Schulen im GS-Bereich bezüglich des politisch-administrativen Programms und insbesondere des Arrangements relativ frei gewesen wären, verlangten die Profile von EDK und GDK, dass die Fachhochschulen GS „ihr Angebot am Ausbildungs- und Qualifikationsbedarf ihrer Region (orientieren) und ... in die regionale FH-Struktur eingebettet (sind)“ (Profil FH-SA, Art. 3,2). In den Empfehlungen des Fachhochschulrates wurde diese Integration in die bestehenden Verbundlösungen mit Studiengängen unter Bundeskompetenz explizit gefordert. Dies deutet auf den starken Wunsch der Kantone hin, die Fachhochschulen im GS-Bereich den Fachhochschulen TWG gleichzustellen, gerade auch in organisatorischer und rechtlicher Hinsicht. Die GS-Studiengänge haben sich also den 7 Fachhochschulen in Bundeskompetenz angeschlossen und damit die entsprechenden Trägerstrukturen übernommen. In der *Praxis* wurden also die GS-Studiengänge – mit den genannten Ausnahmen – weitgehend vom

gleichen politisch-administrativen Programm geleitet wie die TWG-Studiengänge, obwohl erstere in kantonaler Kompetenz sind und bezüglich der Ausgestaltung und der Organisation ihrer Fachhochschulen – im Prinzip – wesentlich freier gewesen wären.⁷⁶

Es fand also eine bedeutende Koordinationsarbeit einerseits zwischen den Kantonen, andererseits aber auch zwischen Kantonen und Bund statt. Diese Koordination hatte ihren Grund auf Kantonsseite teilweise in den institutionellen Regeln der interkantonalen Zusammenarbeit, die hauptsächlich im Schulkonkordat von 1970 und in der Diplomanerkennungsvereinbarung von 1993 begründet waren und wesentlich auf der Ressourcen 'Konsens' und 'Recht' beruhten. Gestützt auf das Schulkonkordat von 1970 kann die EDK zuhanden der Kantone formelle Empfehlungen zur „Förderung des Bildungswesens und zur Harmonisierung des entsprechenden kantonalen Rechts“ erlassen. Solche Empfehlungen setzen, wie die EDK sagt, eine intensive fachliche und politische Diskussion und Konsensarbeit voraus. Die Empfehlungen schaffen zwar keine auf dem Rechtsweg durchsetzbare Verpflichtungen sie stecken aber als Koordinationsinstrument gemeinsame Ziele ab. Die Konkordatsmitglieder sind gehalten, die Empfehlungen zur Kenntnis zu nehmen und ihre Umsetzung zu prüfen. „Empfehlungen sind also nicht-bindende Beschlüsse. Als Produkte einer mehrjährigen Konsensarbeit, an der sich alle Kantone beteiligen, haben sie aber einen nachweislich hohen Harmonisierungseffekt“ (www.edk.ch).

Die Koordination zwischen Bund und Kantonen war in der verfassungsmässig festgeschriebenen gemeinsamen Zuständigkeit von Bund und Kantonen für die Forschung und Entwicklung und der im Fachhochschulgesetz festgehaltenen gemeinsamen Zuständigkeit für den gesamten Hochschulbereich begründet. Dass dem Fachhochschulrat der EDK die Kompetenz für die gesamtschweizerische Koordination der Fachhochschulentwicklung für die Bereiche GS *und* TWG zugesprochen wurde, hat seinen Grund in den Regeln des Vollzugsföderalismus.

8.3.3 Vergleich der Bereiche TWG und GS

Folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die Akteure sowie über ihren Einsatz an Ressourcen und institutionellen Regeln:

	TWG	GS
Dominierende Akteure	Bundesrat, BIGA, 'Arbeitsgruppe Natsch', Eidgenössische Fachhochschulkommission (pol.-adm. Akteur) EDK, Kantone, (pol.-adm. Akteure) Trägerkantone (Zielgruppe)	EDK, GDK, Arbeitsgruppen Fachhochschulen, Fachhochschulrat (pol.-adm. Akteure) S: Arbeitsgemeinschaften der Schulen für Soziale Arbeit ('Trittbrettfahrer' / Zielgruppe), insbes. bezügl. konkr. Ziele, GS: Berufsverbände GS
Ressourcen	Recht, Konsens Recht Recht	Recht, Konsens Konsens, Organisation, Information,
Institutionelle Regeln	Verfassungsmässige Zuständigkeit Prinzip des Anhörungsrechts / Prinzip des Vollzugsföderalismus Prinzip des Anhörungsrechts / Prinzip des Vollzugsföderalismus	Regeln der interkantonalen Zusammenarbeit

9 Zusammenhang zwischen unabhängigen und abhängigen Variablen: Der Test der Hypothesen

In diesem Kapitel werden nun die in den vorausgegangenen Kapiteln detailliert analysierten unabhängigen und die abhängigen Variablen zusammengeführt. Es wird überprüft, inwiefern der in den Hypothesen postulierte Zusammenhang von unabhängigen und abhängigen Variablen sich bestätigt. Mit anderen Worten: Beeinflussen die Spiele der Akteur/innen die Problemdefinition und das politisch-administrative Programm im in den Hypothesen angegebenen Sinne? Im Anschluss an jede Hypothesenprüfung wird die Hypothese aufgrund der Ergebnisse reformuliert.

9.1 Hypothese 1

H1: Während im Bereich TWG die Wirtschaftsakteure (Arbeitgeber in den Bereichen TWG, Arbeitgeberverband, Gewerbeverband, Economiesuisse) eine dominierende Rolle bei der Problemdefinition, die zur Errichtung von Fachhochschulen geführt hat, eingenommen haben, sind es im GS-Bereich in erster Linie die mit den bildungspolitischen Fragen beauftragten Instanzen bzw. Akteur/innen, v. a. die interkantonalen Konferenzen, die eine zentrale Rolle spielten und deren Kausalhypothese sich durchgesetzt hat.

Aus der obigen Analyse geht hervor, dass die eigentlichen *Wirtschaftsakteure* (Arbeitgeber, Arbeitgeberverband, Gewerbeverband, Economiesuisse, Wirtschaftspartei) im Bereich TWG, entgegen unserer Annahme, eine ziemlich passive Rolle gespielt haben bei der Problemdefinition, die zur Errichtung von Fachhochschulen im Bereich TWG geführt hat. Es waren zwar wesentlich *wirtschaftliche Argumente* (wie die Hoffnung auf Revitalisierung der Wirtschaft, die Behebung des Fachkräftemangels, die Ermöglichung des raschen Wissenstransfers zwischen Forschung, Entwicklung und Anwendung), die eine bedeutende Rolle gespielt haben, diese wurden aber kaum von den Wirtschaftsvertre-

ter/innen selber vorgebracht. Vielmehr hat das für die Politik zuständige *Volkswirtschaftsdepartement* die Problemdefinition mit Rückgriff auf die genannten primär wirtschaftlichen Argumente wesentlich bestimmt und so die früher schon namentlich von der DIS geforderte Politik durchgesetzt. Während die DIS aber die Schaffung von Fachhochschulen mit dem Verweis auf die Mängel des damaligen Ausbildungssystems in den Bereichen TWG forderte, hat der Bund dieses Anliegen quasi ‚umformuliert‘ in eine Politik zur Stärkung der Schweizerischen Wirtschaft. Wenn neben den bildungssystematischen Argumenten in den Forderungen der DIS auch wirtschaftliche Argumente enthalten waren (so z.B. die Forderung nach Erweiterung des Bildungsauftrags der Ingenieurschulen, da dieser den Bedürfnissen von Wirtschaft und Gesellschaft nicht genügend Rechnung trage), so wurden diese nun in der vom Bund geforderten Politik zum durchschlagenden Argument. Diese Wende trat ein nach dem Schock der EWR-Ablehnung. Die von der DIS geforderten vorwiegend bildungspolitischen Massnahmen wurden in gewisser Hinsicht in den Dienst der Forderung nach Stärkung der Schweizerischen Wirtschaft gestellt. Tatsächlich stiess eine in den Begriffen der Verhinderung einer Gefährdung des Wirtschaftsstandortes Schweiz formulierte Bildungspolitik vor dem Hintergrund des Schocks, den die Ablehnung des EWR-Abkommens ausgelöst hat, kaum auf Widerstand (vgl. Kap. 5.1). Das Volkswirtschaftsdepartement hat der bildungspolitischen Reform eine klar wirtschaftspolitische Begründung gegeben, die es mit durchschlagender Wirkung erlaubt hat, einen breiten Konsens unter den Akteur/innen des Dreiecks (mit Ausnahme der ‚Verlierer/innen‘) herzustellen. Die Tatsache, dass die Zuständigkeit für die Berufsbildung im Bereich TWG beim eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement, in dem auch die ‚Anwälte‘ des Wirtschaftsstandortes Schweiz untergebracht sind, lag, mag diese Konsensschaffung wesentlich unterstützt haben. Das BIGA konnte so seine Rolle als Anwältin der Berufsbildung innerhalb des Volkswirtschaftsdepartement ungehindert wahrnehmen: Das eine (adäquate Positionierung der TWG-Ausbildungen im Schweizerischen Bildungssystem) wie das andere Problem (Gefahr der Schwächung und Isolierung der Schweizerischen Wirtschaft) schien mit ein und derselben Interventionsstrategie gelöst

werden zu können. Wirtschaftspolitik und Berufsbildungspolitik schienen sich in seltener Harmonie in die Hände zu spielen. Dies lässt die Folgerung zu, dass wir es hier mit einem Fall von sich gegenseitig unterstützenden Politiken innerhalb eines Departements zu tun haben (cf. Knoepfel et al., 2001: 207). Dies kommt deutlich in den Beiträgen der jeweiligen Direktoren des BIGA und des SECO am Seminar zum Thema „Fachhochschulen: Die Schweiz vor neuen bildungspolitischen Herausforderungen“ vom 13.-15. April 1994 zum Ausdruck (cf. Natsch, 1994; Sieber 1994).

Im Bereich GS haben die interkantonalen Konferenzen tatsächlich eine wichtige Rolle gespielt, wenn auch – so vor allem im Sozialbereich – aufgrund von bedeutenden Vorarbeiten und Lobbying der ‚Trittbrettfahrer‘, insbesondere der Rektor/innen der Sozialschulen bzw. der entsprechenden Arbeitsgemeinschaften. Diese haben auf ihr ganzes Sortiment an Ressourcen zurückgegriffen, um die Aufwertung ihrer Schulen zu Fachhochschulen zu bewirken. Damit haben sie es geschafft, aus ihrer Rolle als ‚Trittbrettfahrer‘ heraus sich zur eigentlichen Zielgruppe zu machen.⁷⁷ Sie haben den Grossteil der inhaltlichen Arbeit geleistet, die fachliche Argumentation ausgearbeitet und die politische Überzeugungsarbeit geleistet. Mit Rückgriff auf diese Arbeiten haben die interkantonalen Konferenzen sich vorwiegend aus Sorge um die Attraktivität ihrer Ausbildungen für die Schaffung von Fachhochschulen eingesetzt und fast parallel zu den Entwicklungen im Bereich TWG entsprechende Massnahmen eingeleitet. Die wichtige Rolle, die die interkantonalen Konferenzen gespielt haben, ist nicht zuletzt im Prinzip des Vollzugsföderalismus begründet. Aufgrund der Tatsache, dass der Bund verantwortlich ist für die Fachhochschulen und die Kantone für die entsprechende Umsetzung, konnte die EDK von Anfang an den Diskussionen zur Schaffung von Fachhochschulen teilnehmen und rasch auf die entsprechenden Entwicklungen reagieren. Sie haben die Interventionsstrategie für den TWG-Bereich sofort auf den GS-Bereich ausgedehnt, um die Attraktivität dieser Ausbildungen zu sichern. Dies gilt sowohl für die EDK im Falle der Ausbildungen im Sozialbereich, wie für die GDK im Falle der Gesundheitsausbildungen.

Entgegen unserer Hypothese spielten also gerade auch im Bereich TWG die politisch-administrativen Akteure eine bedeutende Rolle im Hinblick auf die Problemdefinition. Auch im Bereich GS gehörten die politisch-administrativen Behörden zu den Hauptakteuren, insbesondere im Gesundheitsbereich. Sowohl im TWG- wie im GS-Bereich leisteten die 'Trittbrettfahrer' wichtige Vorarbeit. Ins Rollen gekommen ist die Politik aber erst zu dem Zeitpunkt, als der Bund die Politik zur Stärkung des Wirtschaftsstandortes Schweiz formuliert hat. Die Entwicklungen im Bereich TWG ihrerseits haben die EDK/SODK und die GDK dazu veranlasst, entsprechende Schritte in ihren Bereichen einzuleiten, namentlich um die Attraktivität ihrer Ausbildungen aufrecht zu erhalten. Die Forderungen der Arbeitsgemeinschaften Sozialbereich wurden dabei wesentlich aufgenommen.

Unter Berücksichtigung der Ergebnisse dieser Hypothesenüberprüfung muss die anfängliche Hypothese verworfen bzw. neu formuliert werden. Zwei Varianten sind denkbar:

i) Während im Bereich TWG unter der Bedingung des Schocks durch die Ablehnung des EWR-Beitritts *wirtschaftspolitische Argumente* (Hoffnung auf Revitalisierung der Wirtschaft, die Behebung des Fachkräftemangels, die Ermöglichung des raschen Wissenstransfers zwischen Forschung, Entwicklung und Anwendung) eine dominierende Rolle gespielt haben bei der Problemdefinition, die zur Errichtung von Fachhochschulen geführt hat, waren es im GS-Bereich *multifaktorielle Argumente* (bildungssystematisch, anerkennungsspezifisch, qualifikationsbezogen), insbesondere aber der Rückgriff auf das allgemeine *Prinzip der Nichtdiskriminierung bzw. der Chancengleichheit*, die eine zentrale Rolle spielten.

ii) Sowohl im Bereich TWG wie im Bereich GS spielten die *politisch-administrativen Akteure* (Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement, BIGA, EDK, GDK, SODK) eine dominierende Rolle bei der Problemdefinition, wobei im Bereich TWG wie im Bereich S die *„Trittbrettfahrer“* (Direktor/innen der Höheren Fachschulen, Arbeitsgemeinschaften) bedeutende Vorarbeit geleistet und sich zur eigentlichen *Zielgruppe* avanciert haben.

9.2 Hypothese 2

H2: Im Bereich GS war auf der Behördenebene eine Vielzahl von Akteurl/innen mit der Frage der Errichtung von Fachhochschulen konfrontiert, die verschiedene, z. T. widersprüchliche Policy-Interessen und Rollen miteinander kombinieren mussten, was sich in einer instabilen und wenig klaren Problemdefinition niederschlug. Im TWG-Bereich hingegen hatten wir es auf der Behördenebene mit einem Hauptakteur zu tun, was sich in einer stabilen, klaren Problemdefinition niederschlug.

Unter einer *stabilen* Problemdefinition wird, wie oben genannt, argumentative Konstanz der Problemdefinition über einen bestimmten Zeitraum hinweg verstanden. Eine instabile Problemdefinition geht einher mit wechselnden Argumentationen. Eine *klare* Problemdefinition liegt dann vor, wenn eindeutige kausale Beziehungen zwischen Ursache und Problem geltend gemacht und einfach kommuniziert

werden können. Von einer *wenig klaren Problemdefinition* sprechen wir analog dann, wenn multikausale Argumentationen zur Problemdefinition herangezogen werden, was die Kommunizierbarkeit erschwert.

Die obige Analyse der Problemdefinitionen zeigt, dass im Bereich TWG die wirtschaftspolitischen Aspekte, zusammen mit den Bestrebungen um die europäische Anerkennung der Diplome, dominierten. Während in den 80er Jahren noch bildungssystematische und teilweise qualifikationsbezogene Argumentationen vorwiegen (bildungssystematische Anpassung der Positionierung bestimmter Höherer Fachschulen; Aufwertung / Attraktivitätssteigerung des berufsbildenden Weges durch Schaffung von entsprechenden weiterführenden Ausbildungen und Schaffung des Hochschulzuganges; Sicherstellung des Kadernachwuchses), kamen in den 90er Jahren primär wirtschaftspolitische Argumente dazu, die den Fachhochschulen wesentlich zum Durchbruch verhalfen. Dabei stützten die wirtschaftlichen Argumente die bildungssystematischen (hohe horizontale Integration). Die Problemdefinition im Bereich TWG kann aufgrund der aufgezeigten Verschiebungen *nicht als durchwegs stabil* bezeichnet werden, wenn auch beide Argumentationsstränge zu ein und derselben Strategie führen. Seit 1991 haben wir es zudem mit einer sehr *klaren* Problemdefinition zu tun, die die Notwendigkeit der Aufwertung der Höheren Fachschulen bzw. die Schaffung von Fachhochschulen prioritär wirtschaftspolitisch begründet und dies auf verständliche Art kommuniziert.

Die Problemdefinition im Bereich GS hat sich ebenso verändert über die Zeit, wenn auch weniger markant als im Bereich TWG, denn die bildungssystematischen und anerkennungsspezifischen Argumentationen blieben konstant, wurden aber vermehrt durch qualifikationsbezogene ergänzt. Der Unterschied zwischen den Problemdefinitionen TWG und GS liegt dagegen bei der Klarheit. Während die wirtschaftspolitische Argumentation im Bereich TWG zu einer klaren und einfach kommunizierbaren Problemdefinition führte, blieb die Definition im Bereich GS multikausal, und bediente sich eines übergeordneten Prinzips – des Prinzips der Nichtdiskriminierung und der

Chancengleichheit – was die *Klarheit* und die *Kommunizierbarkeit* wesentlich *beeinträchtigte*.

Unsere Hypothese geht davon aus, dass dieser Unterschied in der Klarheit der Problemdefinition wesentlich in den Konstellation der politisch-administrativen Behörden und ihren Policy-Interessen begründet ist. In Kap. 8.2 konnte aufgezeigt werden, dass im Bereich GS aufgrund der Rolle der interkantonalen Konferenzen sowie aufgrund der unterschiedlichen departementalen Zuständigkeiten für die entsprechenden Ausbildungen unterschiedliche Policy-Interessen einfließen. Die Tatsache, dass die Problemdefinition im Bereich GS bildungssystematische, qualifikationsbezogene und anerkennungsspezifische Argumente enthielt, die je nach Situation und Akteur mehr oder weniger betont wurden, sowie der Rückgriff auf das allgemeine Prinzip der Nichtdiskriminierung stützten diese Hypothese. Die *Behördenkonstellation* (EDK, GDK, kantonale Bildungs-, Gesundheits- und Sozialdepartemente) und die damit einhergehenden, teilweise divergierenden Policy-Interessen (Bildungs-, Gesundheits- und Sozialpolitik)⁷⁸ einerseits, die unterschiedlichen *Rollen* andererseits, die die einzelnen Behörden einnahmen (Rolle als politisch-administrativer Akteur, als Zielgruppe, als Begünstigte, als Lohnzahler), sowie die damit einhergehenden *Rollenkonflikte* (Interesse als Verantwortliche für die Gesundheitsversorgung vs. Interessen als indirekte Lohnzahler vs. Interessen als Verantwortliche für die Gesundheitsausbildungen)⁷⁹ unterschieden sich im Bereich GS deutlich vom Bereich TWG, wo wir es wesentlich mit einem zentralen Akteur zu tun hatten, ein Faktum, das einhergeht mit einer stark koordinierten Behördenstruktur und einem homogenen administrativen Kontext. Die Policy- und Rollenkonflikte der politisch-administrativen Behörden, wie wir sie für den GS-Bereich ausgemacht haben, traten hier kaum auf: Das BIGA (heute BBT) als zentraler politisch-administrativer Akteur vertrat sowohl die volkswirtschaftlichen wie die bildungssystematischen Interessen, die (privatwirtschaftlichen) Interessen als Arbeitgeber hingegen wurden in erster Linie von den privaten Akteuren vertreten. Letztere deckten sich aber im Bereich TWG wesentlich mit den Interessen der öffentlichen Hand.

Es scheint also, dass die Behördenstruktur, die damit einhergehenden Policy-Interessen und die Rollen, die Behörden einnehmen tatsächlich eine gewisse Rolle gespielt haben bezüglich der Klarheit der Problemdefinition. Wenn auch mangels möglicher ‚Kreuzung‘ der Untersuchung (zentraler politisch-administrativer Akteur im Bereich GS – Behördenkonstellation im Bereich TWG etc.) nicht mit Sicherheit gesagt werden kann, dass der Unterschied bezüglich der Klarheit der Problemdefinition tatsächlich in diesen Faktoren begründet ist, so scheint deren Einfluss zumindest plausibel. Eine klare Problemdefinition, so eine daraus abgeleitete Hypothese, wird begünstigt durch:

- einen zentralen politisch-administrativen Akteur mit einheitlichen Policy-Interessen,
- einen hohen Grad an horizontaler und vertikaler Koordination des Behördenarrangements
- einen homogenen administrativen Kontext
- eine klare Verteilung der Rollen der politisch-administrativen Akteure – Zielgruppe – Begünstigte
- fehlende / geringe Rollenkonflikte der politisch-administrativen Akteure

Nicht vernachlässigt werden darf aber die Tatsache, dass im Bereich TWG bezüglich der Schaffung von Fachhochschulen inhaltlich weitgehend Konsens bestand zwischen allen Akteuren des Dreiecks (ausser Verlierer/innen), dies im Gegensatz zum Bereich GS, wo die Arbeitgeber eine skeptische Haltung einnahmen. Diese weitgehende Übereinstimmung mag die Klarheit der Problemdefinition ebenfalls befördert haben (vgl. Hypothese 3).

Die Hypothese hat sich – unter den genannten Vorbehalten – bezüglich der Klarheit der Problemdefinition bestätigt, nicht aber bezüglich der Stabilität. Sie muss deshalb wie folgt umformuliert werden:

Im Bereich GS war auf der Behördenebene eine Vielzahl von Akteuren mit der Frage der Errichtung von Fachhochschulen konfrontiert, die verschiedene, z. T. widersprüchliche Policy-Interessen und Rollen miteinander kombinieren mussten, was sich in einer *wenig klaren, multikausalen* Problemdefinition niederschlug. Im TWG-Bereich hingegen hatten wir es auf der Behördenebene mit einem Hauptakteur zu tun, was sich in einer *klaren* Problemdefinition niederschlug.

9.3 Hypothese 3

H3: Während im Bereich TWG im Hinblick auf die Problemdefinition vor allem zu den Ressourcen ‚Konsens‘ und ‚politische Unterstützung‘ gegriffen wurde, haben die Akteure im GS-Bereich in erster Linie auf kognitive Ressourcen (‚Information‘) zurückgegriffen sowie auf das Prinzip der ‚Chancengleichheit‘.

Die Hypothese rührt, wie beschrieben, von der Vermutung her, dass die Notwendigkeit von Fachhochschulen in den ‚weichen‘ Berufsfeldern GS weniger evident war und einiges an Aufklärung bedurfte und deshalb vor allem auf die Ressource ‚Information‘ zurückgegriffen wurde. Vermutet wird auch, dass die Nichtdiskriminierung der GS-Berufsfelder gegenüber den ‚harten‘ TWG-Bereichen eine bedeutende Rolle gespielt hat. Im TWG-Bereich dagegen gehen wir davon aus, dass zwischen den verschiedenen Akteuren des Dreieck wesentlich auf ‚Konsens‘ zurückgegriffen wurde und ‚politische Unterstützung‘ eine bedeutende Rolle gespielt hat. Diese Vermutung rührt von der Geschwindigkeit her, mit der diese Reform durchgezogen werden konnte.

Die in Kapitel 8.1 dargelegte Analyse zeigt, dass die genannten Ressourcen zwar tatsächlich eine bedeutende Rolle spielten, aber es sind keine Unterschiede zwischen TWG und GSK festzustellen. Vielmehr haben die gleichen Rollenträger in den beiden Bereichen wesentlich auf die gleichen Ressourcen zurückgegriffen. Die ‚Trittbrettfahrer‘/Zielgruppe haben hauptsächlich die Ressourcen ‚Information‘, ‚Organisation‘, ‚Konsens‘ und ‚politische Unterstützung‘ eingesetzt, die politisch-administrativen Akteure die Ressourcen ‚Recht‘ und ‚Organi-

sation'. Ein Unterschied ist aber bezüglich der Ressource ‚Konsens‘ festzustellen: Während die von den ‚Trittbrettfahrern‘/Zielgruppe des Bereichs Soziales eingesetzte Ressource ‚Konsens‘ sich im wesentlichen auf den Konsens zwischen den verschiedenen Direktoren bezieht, und nicht zwischen den verschiedenen Akteuren des Dreiecks, haben die ‚Trittbrettfahrer/innen‘ im Bereich Ingenieurwesen auch die Begünstigten mit einbezogen, z.B. den Zentralvorstand des Schweizerischen technischen Verbandes. Die Stellungnahmen der Wirtschaftsvertreter zum Fachhochschulgesetz zeigen deutlich, dass zwischen den eigentlich Begünstigten und den ‚Trittbrettfahrern‘/Zielgruppe weitgehend Konsens bestand. Das Vorhandensein dieses Konsenses im Bereich TWG mag mit ein Grund gewesen sein für das Tempo, mit dem die Reform durchgezogen werden konnte. Tatsächlich unterscheidet sich der TWG-Bereich gerade bezüglich dieses Konsenses zwischen allen Akteuren des Dreiecks (mit Ausnahme der ‚Verlierer‘) vom GS-Bereich, wo der Konsens zwischen ‚Trittbrettfahrer‘/Zielgruppe und Begünstigten nur sehr begrenzt vorhanden war: Die direkten Arbeitgeber der Berufsfelder GS waren bekanntlich sehr skeptisch gegenüber einer systematischen Aufwertung der Höheren Fachschulen (bzw. der Schulen des Gesundheitswesens) zu Fachhochschulen. Möglicherweise war gerade dieses Fehlen des Konsenses zwischen allen Akteur/innen des Dreiecks ein Grund, wieso bei der Problemdefinition schliesslich bedeutend auf das allgemeine Prinzip der ‚Chancengleichheit‘ und der Gleichbehandlung rekurriert wurde.

Die Vermutung, dass die Institution ‚Chancengleichheit‘ ausschliesslich im GS-Bereich eine bedeutende Rolle gespielt hat, hat sich tatsächlich bestätigt. Sowohl die ‚Trittbrettfahrer‘/Zielgruppe wie auch die politisch-administrativen Behörden nannten die Nichtdiskriminierung der frauendominierten GS-Studiengänge als Argument zur Errichtung von Fachhochschulen in diesem Bereich. Auch in den parlamentarischen Debatten zum Fachhochschulgesetz war die Ausweitung auf die GS-Bereiche, namentlich aus Gründen der Nichtdiskriminierung eine der zentralen Forderungen sowie der Hauptkritikpunkt an der Vorlage (cf. Kap. 5.2). ‚Von einer Fachhochschulentwicklung, à deux vitesses‘ war

die Rede, und die Vernachlässigung der sozialen ... Ausbildungsbereiche, die durch einen hohen Frauenanteil gekennzeichnet sind, wurde scharf kritisiert“ (Grossenbacher, 1997:19). In die Sorge der Kantone um die Attraktivitätserhaltung der GS-Berufe spielte die Forderung nach Gleichbehandlung der GS-Bereiche mit hinein.

Unter Berücksichtigung dieser Resultate muss die Hypothese wie folgt umformuliert werden:

Während im Bereich TWG im Hinblick auf die Problemdefinition der ‚Konsens‘ zwischen den Akteuren des Dreiecks eine bedeutende Rolle spielte, war im GS-Bereich das Prinzip der ‚Chancengleichheit‘ von Bedeutung.

9.4 Hypothese 4

H4: Die institutionellen Regeln der interkantonalen Zusammenarbeit hatten im Bereich GS zur Folge, dass das politisch-administrative Programm (PAP) in erster Linie ein substantielles PAP war. Im Bereich TWG dagegen bestand das PAP aufgrund der Institution des Vollzugsföderalismus ebenso aus substantiellen wie institutionellen Elementen (‘Gemischtes PAP’).

Die Analyse in Kap. 7.2 zeigt, dass die Vermutung bezüglich der Typisierung der Programme weitgehend bestätigt werden konnte, wenn auch das PAP TWG mit der fortschreitenden Arbeit der Eidgenössischen Fachhochschulkommission mit zusätzlichen bedeutenden operativen Elementen ergänzt wurde. Der Vergleich auf der Ebene der Elemente (konkrete Ziele, evaluative und operative Elemente, politisch-administrativem Arrangement und prozedurale Elemente, cf. Kap. 7.2.3) zeigt auf der *substantiellen Ebene* der Programme folgende Unterschiede: Während das PAP GS in erster Linie die konkreten Ziele und die evaluativen Elemente bezüglich der Studiengänge nannte – und dies bedeutend detaillierter und mit einem höheren Grad an Operationalisierung als im Bereich TWG – wurden im Bereich TWG insbesondere operative Elemente genannt, namentlich die Zielvorgaben für den

Aufbau von Fachhochschulen und – später – die Kriterien für die Genehmigung von Fachhochschulen. Auf *institutioneller Ebene* ging das PAP TWG weiter als das PAP GS, es übertrug wie gesehen der Eidgenössischen Fachhochschulkommission bzw. dem Bundesrat bedeutende Kompetenzen.

Die gesamtschweizerischen Vorgaben im Bereich GS beschränkten sich aber nicht auf die konkreten Ziele und die evaluativen Elemente, sondern betrafen auch operative und institutionelle Elemente, was die Autonomie der Kantone gerade bezüglich des politisch-administrativen Arrangements bedeutend einschränkte. Die Rede ist hier von der Bestimmung in den Profilen, die Fachhochschulen GS seien in die regionale Fachhochschulstruktur der Studiengänge unter Bundeskompetenz zu integrieren. Die Zielvorgaben des Bundes für die Errichtung von Fachhochschulen im Bereich TWG präjudizierten in diesem Sinne wesentlich das politisch-administrative Arrangement in den Kantonen, und zwar sowohl für den TWG- wie für den GS-Bereich. Das hatte zur Folge, dass das PAP auf infranationaler Ebene für beide Bereiche weitgehend gleich war. Insgesamt betrachtet – d.h. über alle 3 Ebenen hinweg – wurden die Bereiche TWG und GS *de facto* von einem sehr ähnlichen PAP geleitet. Dazu kommt, dass der Fachhochschulrat der EDK in seinen Empfehlungen für die Errichtung und Führung von Fachhochschulen GS die Kriterien der Eidgenössischen Fachhochschulkommission für die Errichtung von Fachhochschulen weitgehend übernommen hat. Als Grundsatz nannte der Fachhochschulrat: „Die Fachhochschulen in den kantonalen Bereichen und diejenigen in den Bereichen, die unter das FHSG (Fachhochschulgesetz – B.Z.) fallen, sollen auf einer einheitlichen Basis geregelt werden – das Verbindende ist stärker als das Trennende“ (EDK, 1998).

Zusammenfassend lässt sich also feststellen, dass a) die gesamtschweizerisch-interkantonale Bestimmungen im untersuchten Fall bezüglich der Studiengänge – zumindest auf der theoretischen Ebene des PAP – mehr inhaltliche Vereinheitlichung schafften als die Bundesvorgaben und dass b) die Kantone die operativen und institutionellen Vorgaben des Bundes für ihre Bereiche weitgehend übernahmen,

wenn auch z. T. nur in der Form von Empfehlungen. Auf infranationaler Ebene unterscheiden sich die PAP deshalb kaum voneinander.

Unsere Hypothese ging davon aus, dass der vermutete Vorrang der substantiellen Elemente im Bereich GS⁸⁰ wesentlich in den institutionellen Regeln der interkantonalen Zusammenarbeit begründet ist. Diese charakterisieren sich durch intensive Konsensarbeit unter gleichzeitiger Bewahrung der kantonalen Autonomie, insbesondere hinsichtlich des politisch-administrativen Arrangements. Solche Konsensarbeit hat sowohl innerhalb des Fachhochschulrates im Hinblick auf die Empfehlungen für die Errichtung von Fachhochschulen im Bereich GS stattgefunden, wie innerhalb der Arbeitsgruppen, die die Profile erarbeitet haben und in denen einzelne Kantone oder Regionen vertreten waren.

Sind diese weitergehenden substantiellen Vorgaben bezüglich der Studiengänge also tatsächlich eine Folge der institutionellen Regeln der interkantonalen Zusammenarbeit, wie in unserer Hypothese unterstellt? Wenn auch tatsächlich entsprechende politische Konsensarbeit stattgefunden hat, so können dennoch mindestens zwei weitere Faktoren genannt werden, die in diesem Zusammenhang von Bedeutung waren: Einerseits die Tatsache, dass in den Arbeitsgruppen, die die Grundlagen erarbeitet haben, die Fachvertreter (Arbeitsgemeinschaften, Schuldirektor/innen, Berufsvertreter/innen) die wesentliche (Vor-)Arbeit geleistet haben, im Gegensatz zum Bereich TWG, wo insbesondere Vertreter/innen der Bundesämter die Grundlagen erarbeiteten. Gerade ihr Miteinbezug hat es erlaubt, bezüglich der Studiengänge detaillierte inhaltliche Angaben zu machen. Andererseits hat es die Diplomanerkennungsvereinbarung der EDK eben gerade *aufgrund der vorhandenen rechtlichen Grundlage* – und nicht nur aufgrund von Empfehlungen – ermöglicht, bezüglich der Studien mit Verweis auf die Bedingungen für die gesamtschweizerische Anerkennung weitergehende Bestimmungen zu erlassen. In einem Grundlagedokument zu den Empfehlungen des Fachhochschulrats für die Errichtung und Führung von Fachhochschulen in kantonale geregelten Bereichen wurde explizit gesagt, dass aufgrund der

fehlenden rechtlichen Grundlagen für verpflichtende Vorgaben die inhaltlichen Kriterien stärker gewichtet werden als die formalen Kriterien (cf. EDK, 1998).

Der Schluss, die relativ weit gehende Regelung auf substantieller Ebene im Bereich GS sei in den institutionellen Regeln der interkantonalen Zusammenarbeit begründet, ist auch aus methodischen Gründen nicht zulässig: Der Grund könnte auch darin bestehen, dass es sich hier eben um den Bereich GS handelt, und nicht um den Bereich TWG. Mit anderen Worten: Wäre diese weitgehende Regelung ebenfalls festzustellen, wenn anstelle der GS-Bereiche die TWG-Bereiche in kantonaler Kompetenz gewesen wären? Und umgekehrt: Wären die GS-Bereiche unter Bundeskompetenz gewesen, wäre dann die Regelung auf substantieller Ebene auch weniger weit gegangen? Da eine solche ‚gekreuzte Untersuchung‘ hier nicht möglich ist, kann die weitergehende Regelung im Bereich GS nicht a priori auf die Institution der interkantonalen Zusammenarbeit zurückgeführt werden, denn es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Konsensarbeit gerade eine Charakteristik der Akteur/innen im Gesundheits- und Sozialbereich ist.

Unter Berücksichtigung dieser Ergebnisse kann die Ausgangshypothese wie folgt umformuliert werden:

Der Rückgriff auf die Diplomanerkennungsvereinbarung der EDK und der starke Miteinbezug von Fachleuten hatten im Bereich GS zur Folge, dass das politisch-administrative Programm (PAP) auf interkantonaler Ebene in erster Linie die konkreten Ziele und die evaluativen Elemente bezüglich der Studiengänge regelte. Im Bereich TWG dagegen bestand das PAP auf nationaler Ebene aufgrund der Institution des Vollzugsföderalismus ebenso aus substantiellen wie institutionellen Elementen, wobei aufgrund des im PAP bestimmten politisch-administrativen Arrangements nach und nach operative Elemente dazu kamen, die weitreichende Folgen hatten und die Kompetenzen der Trägerkantone tangierten.

10 Ergebnisse und Diskussion

Im Folgenden sollen, mit Rückgriff auf die eingangs genannten Forschungsfragen und die übergeordneten Fragen, zusammenfassend die Ergebnisse der Untersuchung dargestellt und insbesondere zwei der Ergebnisse diskutiert werden.

10.1 Ergebnisse

Folgende Fragen standen am Ausgang der vorliegenden Untersuchung:

- Was waren die Argumente für die Errichtung von Fachhochschulen im Bereich TWG bzw. GS? Welche Ziele wurden geltend gemacht? Inwiefern unterschieden sie sich? Mit anderen Worten: Was waren die jeweiligen Problemdefinitionen i. S. von Knoepfel et al.?
- Welche Akteure (bildungspolitische oder wirtschaftspolitische Akteure, öffentliche oder private Akteur/innen) dominierten die Problemdefinition bzw. die "mise à l'agenda" des gesellschaftlichen Problems im Bereich TWG, welche im Bereich GS? Auf welche Ressourcen und Institutionen griffen die Akteure dabei zurück?
- Wie lässt es sich erklären, dass sich in beiden Bereichen, die sich in wesentlichen Merkmalen unterscheiden, die Etablierung von Fachhochschulen als politische Interventionsstrategie durchgesetzt hat?
- Welchen Einfluss hatte die unterschiedliche Zuständigkeit – Bund einerseits, Kantone andererseits – auf die Programmierung der Politik, namentlich auf das politisch-administrative Programm? Wie unterschieden sich die Programme bezüglich substantiellen/institutionellen Anteilen? Welchen Stellenwert nahmen dabei die zentralen Behörden (Bund resp. interkantonale Konferenzen) ein, welcher Spielraum wurde den Kantonen resp. den Schulen belassen?

Die Antworten auf die *Fragen 1 und 2* lassen sich im Rahmen der Untersuchung der Hypothesen 1-3 finden.⁸¹ Zusammenfassend können folgende Ergebnisse festgehalten werden: Die Problemdefinitionen, die zur Schaffung von Fachhochschulen in den Bereichen TWG und GS

geführt haben, haben ihren Ursprung in den bildungssystematischen Diskussionen der 80er Jahre, ein bildungspolitisches Thema, das damals von grosser Bedeutung war. Die unklare Positionierung der Höheren Fachschulen und weiterer Ausbildungen,⁸² die mangelnde Vergleichbarkeit und die Problematik der Anerkennung der Titel im Ausland haben, zusammen mit den Bestrebungen zur Aufwertung des berufsbildenden Weges und zur Entschärfung des Fachkräftemangels in den technischen Berufen zu ersten Forderungen nach Aufwertung eines Teils der Höheren Fachschulen zu Fachhochschulen geführt. Dieser Ursprung ist den Bereichen TWG und GS gemeinsam und das Problem wurde wesentlich von den ‚Trittbrettfahrer/innen‘ der Politik, den betroffenen Schulen thematisiert.⁸³ Zu Beginn der 90er Jahre hat das Thema massiv Aufwind erhalten, namentlich im Zuge der Europapolitik und der drohenden Isolation des Schweizerischen Bildungs- und Wirtschaftsraums. Im Bereich TWG hat das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement bzw. das BIGA die ursprünglich bildungssystematische Forderung nach der Schaffung von Fachhochschulen umformuliert in eine Politik der Stärkung der Schweizerischen Wirtschaft. Ab diesem Zeitpunkt konnte die Reform praktisch ohne nennenswerten Widerstand durchgezogen werden. Der Schub, der dadurch ausgelöst wurde, hat auch den Diskussionen in den Bereichen GS Aufwind gegeben: Es gab a priori keinen Grund diese Bereiche, die bildungssystematisch mit den gleichen Problemen konfrontiert waren, anders zu behandeln. Die unterschiedliche Zuständigkeit war zwar der Grund, wieso diese Bereiche vom Bundesgesetz ausgeschlossen waren, die Kantone haben aber – über die gesamtschweizerischen Konferenzen – unverzüglich die Erarbeitung der rechtlichen Grundlagen für die Schaffung von Fachhochschulen in ihren Bereichen an die Hand genommen. Ausschlaggebend war das allgemeine Prinzip der Nichtdiskriminierung der gesellschaftspolitisch relevanten GS-Bereiche bzw. der Chancengleichheit für diese ‚frauendominierten‘ Berufsfelder. Mit in diese Forderung hinein spielte ein multifaktorielles Argumentarium, das bildungssystematische, qualifikationsbezogene und anerkennungsspezifische Gründe in sich vereinte. Die Problemdefinition im Bereich GS war in diesem Sinne weniger klar und ‚griffig‘, sie konnte nicht in eine

umfassende Semantik eingebaut werden, die sich zudem wunderbar in den Tenor der ‚benachbarten‘ Politik innerhalb des Volkswirtschaftsdepartement einordnete. Ein, wenn wahrscheinlich auch nicht der einzige Grund dafür, mag darin liegen, dass wir es im GS-Bereich mit einer Mehrzahl von Behörden mit ihren je eigenen Policy-Interessen in der Rolle des politisch-administrativen Akteurs zu tun hatten (Behördenkonstellation), darunter wesentlich die interkantonalen Konferenzen, die an sich schon die Interessen aus 26 kantonalen Departementen in sich vereinen. Zudem nahmen diese Behörden teilweise Doppel- oder sogar Dreifachrollen im Rahmen des Dreiecks der Akteure ein, die mit nicht zu vernachlässigenden Rollen- bzw. Interessenkonflikten einhergingen. Im Rahmen von weiteren Untersuchungen wäre es interessant zu prüfen, inwiefern der Rückgriff auf allgemeine Prinzipien (wie z.B. Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit) typisch ist für Situationen, in denen kein Konsens unter den Akteur/innen des Dreiecks hergestellt werden kann (mit Ausnahme der Verlierer/innen).

Die *Frage 3* ist nicht als solche in einer Hypothese enthalten, Elemente einer Antwort lassen sich aber mit Rückgriff auf die verschiedenen Analysen finden. Die Tatsache, dass sich in beiden Bereichen, die sich in wesentlichen Merkmalen unterscheiden, die Etablierung von Fachhochschulen als politische Interventionsstrategie durchgesetzt hat, ist, wie die Untersuchung gezeigt hat, wesentlich auf das Engagement der jeweiligen politisch-administrativen Behörden zurückzuführen, die mit der Schaffung von Fachhochschulen zwar die bildungspolitischen Forderungen der jeweiligen ‚Trittbrettfahrer/innen‘ aufgenommen haben, diese Reform aber in eine neue, den bildungspolitischen Forderungen übergeordnete Semantik eingeordnet haben (wirtschaftspolitische Semantik bzw. Prinzip der Nichtdiskriminierung der Berufsfelder Gesundheit und Soziales und der für diese Felder typischen Frauenlaufbahnen). Von Bedeutung für die Parallelität der Reformen in beiden Bereichen ist die Institution des Vollzugsföderalismus, die im Bereich der Hochschulen zentral und der Grund dafür ist, dass die entsprechenden Diskussionen von Anfang an von Bund und EDK gemeinsam

geführt und gemeinsame Arbeitsgruppen und Koordinationsorgane geschaffen wurden. Die zu Beginn geltend gemachten bildungssystematischen Probleme und die damit einhergehende Problematik der Anerkennung der Titel im Ausland galten für beide Bereiche gleichermaßen, waren für eine Aufnahme in die politische Agenda zunächst aber nicht ausreichend. Dass nun aber im Kontext der europäischen Entwicklungen eine Lösung nur für den Bereich TWG angestrebt wird – wirtschaftspolitisch umformuliert – schien gesellschaftspolitisch nicht haltbar, zumal gerade die bildungssystematischen Forderungen, die zu Beginn als Hauptproblem galten, beide Bereiche gleichermaßen betrafen. Als Gründe dafür, dass in beiden Bereichen die gleiche Interventionsstrategie eingeschlagen wurde, können deshalb – neben der Institution des Vollzugsföderalismus – die vom Volkswirtschaftsdepartement mit Sorge beobachteten europäischen Entwicklungen, die den ursprünglichen bildungssystematischen Forderungen in beiden Bereichen neuen Aufwind gaben, genannt werden, gekoppelt mit der gesellschaftspolitische Forderung nach Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit.

Antworten auf die *Frage 4* liefert die Hypothese 4. Die unterschiedliche Zuständigkeit – Bund einerseits, Kantone andererseits – hatte, wie die Untersuchung der Hypothese gezeigt hat, erstaunlich wenig Einfluss auf das politisch-administrative Programm, wenn diese sich auf der obersten Ebene auch nach substantiellen und institutionellen Anteilen unterschieden. Die Unterschiede auf der nationalen bzw. gesamtschweizerischen Ebene des PAP bestanden in erster Linie darin, dass a) der Anteil der institutionellen und operativen Elemente im PAP TWG grösser war als im Bereich GS und b) die substantiellen Elemente des PAP GS, insbesondere die konkreten Ziele und evaluativen Elemente bezüglich der Studiengänge, detaillierter und konkreter waren. Durch die Festlegung in den Profilen, die FH-Studiengänge seien in die regionale Fachhochschulstruktur zu integrieren ist, übernahmen die Kantone einen wesentlichen Teil des institutionellen Arrangements, wie es für die TWG-Bereiche vorgesehen war, für ihre eigenen Fachhochschulen. Dadurch schränkte sich ihr Handlungsspielraum als Träger der ent-

sprechenden Schulen ein. Im untersuchten Fall ging also die kantonale Zuständigkeit auf der Ebene des PAP mit relativ weitgehender Koordination einher, und zwar sowohl zwischen den Kantonen wie zwischen Bund und Kantonen.

Zusammenfassend hat die Untersuchung gezeigt, dass sich die Fachhochschulpolitik in den Bereichen TWG und GS bezüglich der Art und Klarheit der Problemdefinition unterschied, sowie bezüglich der Elemente des politisch-administrativen Programms auf nationaler bzw. gesamtschweizerischer Ebene. Die Unterschiede bezüglich der Problemdefinition sind wesentlich auf die Akteurkonstellationen zurückzuführen, insbesondere auf die unterschiedlichen Rollen und Policy-Interessen der politisch-administrativen Akteure, die in die Politik einfließen, auf den administrativen Kontext, sowie auf den Grad der Konsenserreichung zwischen den verschiedenen Akteur/innen des Dreiecks. Die Unterschiede auf der Ebene des PAP sind auf verschiedene Faktoren zurückzuführen, einerseits auf die rechtlichen Grundlagen (Diplomanerkennungsvereinbarung), andererseits auf den wichtigen Miteinbezug von Fachleuten in den Bereichen GS.

Über diese konkreten Ergebnisse hinaus scheinen insbesondere folgende Aspekte, die sich aus der Untersuchung ergeben haben, interessant:

- Die eigentlichen Wirtschaftsakteur/innen wie Arbeitgeberverband, Gewerbeverband oder Economiesuisse waren erstaunlich passiv im Prozess, der zur Schaffung von Fachhochschulen geführt hat, dies, obwohl die Problemdefinition im Bereich TWG eine primär wirtschaftspolitische Definition war.
- Die Schaffung von Fachhochschulen wurde weder im Bereich TWG noch im Bereich GS von eigentlich Begünstigten initiiert – den Arbeitgebern in den entsprechenden Berufsfeldern oder den zukünftigen Studierenden – sondern vielmehr von den ‚Trittbrettfahrer/innen‘, die sich zur eigentlichen Zielgruppe bestimmt haben⁸⁴ und deren Anliegen dann von den politisch-administrativen Behörden aufgenommen und teilweise umformuliert wurden.

- Die potentiellen Verlierer der Fachhochschulpolitik, insbesondere die Universitäten und ETHs, haben zum Zeitpunkt der „mise à l'agenda“ der Fachhochschulpolitik relativ wenig Ressourcen mobilisiert, um die entsprechende Politik zu beeinflussen bzw. zu verhindern, dies obwohl die Fachhochschulen die Hochschullandschaft einschneidend verändert und die Vormachtstellung der Universitäten im Tertiärbereich bedeutend geschwächt haben. Die Tragweite der Reform scheint unterschätzt worden zu sein.
- Die Europafrage bzw. gerade die Ablehnung des Beitritts zum EWR durch das Schweizer Volk hat die Schaffung von Fachhochschulen beschleunigt, wenn nicht sogar massgeblich ermöglicht. Treibende Kraft diesbezüglich waren die politisch-administrativen Akteure auf Bundesebene.
- Eine unterschiedliche bildungssystematische Positionierung der TWG-Ausbildungen und der GS-Ausbildungen schien in der Schweiz aus Gründen der Gleichbehandlung und der Chancengleichheit kaum durchsetzbar.
- Die (inter)kantonale Zuständigkeit im Bereich GS hatte im untersuchten Fall weitgehende koordinierende Wirkung auf der Ebene des PAP, in Bezug auf die Studiengänge sogar weitergehend als die Bundesgesetzgebung im Bereich TWG.
- Trotz unterschiedlicher Zuständigkeit sind die PAP TWG und GS sehr ähnlich, auf infranationaler Ebene sogar weitgehend identisch.

10.2 Diskussion

In der folgenden Diskussion sollen insbesondere zwei Aspekte herausgegriffen werden, die im Zusammenhang stehen mit den übergeordneten Fragen dieser Untersuchung und in die mehrere der genannten Ergebnisse mit hineinspielen: (1) Die Rolle, die die eigentlich Begünstigten der Fachhochschulpolitik einnahmen – die Arbeitgeber (Unternehmen) im Bereich TWG bzw. die Arbeitgeber (Spitäler, Heime etc.) und Verantwortlichen für die Gesundheits- und Sozialversorgung (kantonale Gesundheits- und Sozialdepartemente) im

Bereich GS – und die allfällige Änderung ihrer Rolle im Zuge der aktuellen Veränderungen in der schweizerischen Hochschullandschaft. (2) Die Bedeutung der interkantonalen Zusammenarbeit und die Konsequenzen der Unterstellung der Fachhochschulen GS unter Bundeskompetenz.

10.2.1 Die Rolle der Arbeitgeber

Obwohl das Problem im Bereich TWG als Problem der Schweizerischen Wirtschaft formuliert wurde, kam den Arbeitgebern keine initiierende, sondern vielmehr eine unterstützende Rolle zu. Im Bereich GS nahmen die direkten Arbeitgeber sogar eine weitgehend skeptische Haltung ein. Wie ist diese bildungspolitische ‚Passivität‘ der Arbeitgeber zu verstehen? Wird die Bildungspolitik generell der öffentlichen Hand überlassen und denen, die sich von der Bildungspolitik eine Statusverbesserung erhoffen? Spielt also die immer wieder geltend gemachte notwendige Nähe der Berufsbildungspolitik (im Bereich TWG) zur Wirtschaft als künftige Arbeitgeberin der Absolvent/innen eine untergeordnete Rolle? Um noch weiter zu gehen: Wäre die vielerseits geforderte Unterstellung des gesamten Hochschulbereichs, also auch der Fachhochschulen, im Rahmen der ‚Hochschullandschaft 2008 (bzw. 2010)‘ unter das Eidgenössische Departement des Innern und die damit verbundene ‚Entfernung‘ von der Wirtschaft also ohne grosse Bedenken möglich?

Die Antwort ist ‚ja‘ und ‚nein‘. ‚Ja‘, weil die Arbeitgeber tatsächlich keine bedeutende initiierende Rolle gespielt haben, sondern die politisch-administrativen Akteure. ‚Nein‘, weil wirtschaftliche Argumente der Bildungspolitik erst den notwendigen Auftrieb gegeben und ihr wesentlich zum Durchbruch verholfen haben. Rudolf Natsch, ehemaliger Vizedirektor des BIGA, hat anlässlich einer Bildungsveranstaltung des Eidgenössischen Personalamtes im Jahre 1994 gesagt: *„Es gilt zu akzeptieren, dass in der Schweiz noch nie ein Bildungspolitikum verwirklicht wurde, das in offensichtlichem oder vermeintlichem Widerspruch zu wirtschaftspolitischen Zielsetzungen stand.“* (Natsch, 1994: 8). Dies gilt, wie die Untersuchung gezeigt hat, ganz besonders auch für die Fach-

hochschulreform, in der wirtschaftspolitische Zielsetzungen eine massgebliche Rolle spielten. Die Garantie für diese ‚Harmonie‘ zwischen Berufsbildungspolitik und Wirtschaftspolitik scheint aber gerade das BIGA gegeben zu haben. Ist diese ‚Harmonie‘ also ein Imperativ, der der Rolle der Wirtschaftsakteur/innen in der Bildungspolitik entspringt, oder eher ein Imperativ der Unterstellung der Berufsbildungspolitik unter das Volkswirtschaftsdepartement? Wenn auch die Unterstellung aller Hochschulen unter ein einziges Departement aus hochschulpolitischer Sicht und im Interesse einer koordinierten, international konkurrenzfähigen Hochschullandschaft von Bedeutung ist, so hat die vorliegende Untersuchung doch gezeigt, dass die Zuordnung der Berufsbildung zum Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement im untersuchten Fall von Bedeutung war. Sie hat es erlaubt, Bildungs- und Wirtschaftspolitik horizontal zu integrieren und so ein kohärentes Paket zu schnüren. Der homogene administrative Kontext, in dem die Fachhochschulpolitik entstanden ist, hat dazu beigetragen, dass die Politik von allen betroffenen Akteur/innen – mit Ausnahme der Verlierer/innen – mitgetragen wurde, ganz besonders auch von den Arbeitgeber/innen.

Im Bereich GS muss zwischen den eigentlichen Arbeitgebern (Spitäler, Heime etc.) und den Verantwortlichen für die Gesundheitsversorgung und das Sozialwesen (kantonale Gesundheits- und Sozialdepartemente) unterschieden werden. Letztere haben auf der Ebene ihrer interkantonalen Konferenzen die Schaffung von Fachhochschulen unterstützt und teilweise bedeutend vorangetrieben, erstere blieben skeptisch.⁸⁵ Es waren also auch hier öffentliche Akteure, deren Auftrag die Gesundheits- und Sozialversorgung ist, die, zusammen mit den bildungspolitischen Akteuren, namentlich der EDK, eine zentrale Rolle gespielt haben. Was im TWG-Bereich innerhalb des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements harmonisiert wurde, musste im GS-Bereich zwischen EDK, GDK und SODK harmonisiert werden bzw. auf der Ebene der jeweiligen kantonalen Departemente. Da die ‚Ausgliederung‘ der bildungspolitischen Fragen aus den Gesundheits- und Sozialdepartementen und die Unterstellung der Gesundheits- und Sozialausbildung

gen unter die Bildungsdepartemente auch im GS-Bereich heute ein deutlicher Trend ist, rücken die Arbeitgeber und vor allem die Verantwortlichen für die Gesundheits- und Sozialversorgung auf Hochschulstufe auch hier weiter von der Bildungspolitik weg.

Verliert die Bildungspolitik damit ihre Nähe zu den Arbeitsfeldern, für die sie ausbildet? Welche Auswirkungen hat die mit einer allfälligen Unterstellung der Fachhochschulen unter das Eidgenössische Departement des Innern verbundene ‚Entfernung‘ von den Arbeitgebern? Werden ihre bildungspolitischen Interessen abnehmen oder werden sie, da die Harmonisierung nicht mehr quasi ‚selbstregulierend‘ von den politisch-administrativen Behörden gewährleistet wird, vermehrt entsprechende Initiativen ergreifen? Werden berufsbildungspolitische Massnahmen auf Hochschulstufe schwieriger durchsetzbar? Aufgrund der Ergebnisse der vorliegenden Studie lässt sich die Vermutung formulieren, dass mit einer allfälligen Unterstellung des Fachhochschulbereichs unter das Eidgenössische Departement des Innern künftig zwischen politisch-administrativen Akteur/innen und Arbeitgeber/innen vermehrte Koordinations- und Konsensarbeit notwendig sein wird. Dies gilt, zumal die GS-Bereiche seit Herbst 2005 auch dem Bundesgesetz unterstellt sind, für alle Bereiche. Die Inter-Rollenkonflikte, mit denen die kantonalen Departemente im GS-Bereich bisher konfrontiert waren, werden sich Konflikte zwischen den Akteuren des Dreiecks wandeln, d.h. zwischen dem Eidgenössischen Departement des Innern als politisch-administrativem Akteur und den Arbeitgebern in den Bereichen TWG und GS, sowie im Bereich GS, den kantonalen Verantwortlichen für die Gesundheits- und Sozialversorgung. Die Rollen werden klarer, die Inter-Rollenkonflikte geringer, die Positionen unter Umständen weniger nuanciert und Konsensarbeit im Hinblick auf bildungspolitische Massnahmen möglicherweise aufwändiger. Eine koordinierte nationale Hochschulpolitik hat darauf zu achten, dass das, was die Stärke der Fachhochschulen ausmacht – der fruchtbare Austausch zwischen regionalen Unternehmen/Institutionen, Forschung und Entwicklung – nicht beeinträchtigt wird durch Massnahmen, die aus der Sicht einer international orientierten Hochschulpolitik zwar

gerechtfertigt sind, aber den Interessen der regionalen Unternehmen und den Interessen öffentlichen Hand als Verantwortliche für Gesundheits- und Sozialversorgung zuwenig Rechnung tragen.

10.2 Die interkantonale Zusammenarbeit

Wie aufgezeigt werden konnte, enthält das interkantonale PAP im Bereich GS relativ weit gehende substantielle Bestimmungen, insbesondere bezüglich der Studiengänge. Die operativen und institutionellen Aspekte gingen weniger weit, einige bedeutende Vorgaben aber wie die der Einbindung in die regionale Fachhochschulstruktur haben die Kantone aber quasi ‚freiwillig‘ übernommen und sie, gestützt auf die Diplomanerkennungsvereinbarung von 1993, zu einem Kriterium für die gesamtschweizerische Anerkennung der Studiengänge gemacht. Die Kantone waren offenbar bereit, um der Angleichung an den TWG-Bereich willen, ihre kantonale Autonomie zu beschränken. Sind diese weit gehenden ‚Konzessionen‘ der Kantone auf die Tatsache zurückzuführen, dass die Gleichbehandlung der GS-Berufe mit den TWG-Berufen bei der Problemdefinition GS ein zentrales Argument war (vgl. Kap. 6.2) und die Institution der ‚Gleichbehandlung‘ bzw. ‚Chancengleichheit‘ für die Hauptakteure im Bereich GS eine bedeutende Rolle spielte (cf. Hypothese 3)? Wenn auch die Bedeutung dieser Institution nicht ausgeschlossen werden kann, so ist doch zu berücksichtigen, dass eine solche weitgehende Angleichung für die Kantone, die ja nicht nur verantwortlich waren für die GS-Studiengänge, sondern auch die Träger der TWG-Fachhochschulen sind, sicherlich von Vorteil war. Dass über den Weg der Diplomanerkennung ein so bedeutender ‚Eingriff‘ in die kantonale Autonomie vorgenommen wurde, kann dadurch erklärt werden, dass die Kantone als Träger eben den Vollzug in *beiden* Bereichen gewährleisten. Die Institution des Vollzugsföderalismus, die sich in der Rolle des Fachhochschulrates der EDK als Koordinationsorgans des gesamten Fachhochschulentwicklung – also GS *und* TWG – spiegelt, hat im untersuchten Fall dazu geführt, dass die Bereiche TWG und GS trotz unterschiedlicher Zuständigkeit (Bund vs. Kantone) *de facto* von einem ähnlichen politisch-administrativen Programm geleitet

werden. Berücksichtigt man zudem, dass die heute vollzogene Unterstellung der GS-Bereiche unter Bundeskompetenz schon damals absehbar war, ist die Vorgabe, die GS-Studiengänge seien in die regionale Fachhochschulstruktur zu integrieren, durchaus verständlich.

Die Diplomanerkennungsvereinbarung der EDK und die daraus abgeleiteten nachgeordneten Erlasse (Fachhochschulprofile, Anerkennungsverordnung für Fachhochschuldiplome) hatten also, zusammen mit den Empfehlungen der EDK, weitgehende koordinierende Wirkung auf der Ebene des PAP. Wie sich aus den Unterlagen schliessen lässt, waren gerade die fehlenden gesetzlichen Grundlagen für eine gesamtschweizerische Koordination der Fachhochschulangebote im Bereich GS ein Grund für die detaillierten inhaltlichen Bestimmungen: Die einzige verpflichtende Koordinationsmöglichkeit bestand darin, die inhaltlichen Vorgaben betreffend Studiengänge zur Bedingung für die gesamtschweizerische Anerkennung der Studiengänge zu machen.⁸⁶ Inwiefern interkantonale Konkordate, die über reine Empfehlungen hinausgehen, allgemein weitgehende koordinative Wirkungen auf inhaltlicher Ebene haben, müsste an weiteren Gegenständen untersucht werden. Im vorliegenden Fall war aber ein weiterer Faktor von Bedeutung: Der Miteinbezug von Fachleuten bei der Profilerarbeitung.

Zusammenfassend können wir sagen: Im untersuchten Fall ging die interkantonale Zusammenarbeit im Rahmen der interkantonalen Konferenzen – zumindest auf der Ebene des PAP – mit weitgehender koordinativer Wirkung einher, sowohl zwischen den Kantonen, wie zwischen Bund und Bund (TWG) und Kantonen (GS). Die stark koordinierende Wirkung der interkantonalen Zusammenarbeit war aber vorliegenden Fall an besondere Bedingungen gebunden: An das Vorhandensein eines interkantonalen Konkordats betreffend die Anerkennung der Diplome und an die Bedingung des Vollzugsföderalismus, der den Trägerkantonen den Vollzug in beiden Bereichen zuschreibt. Inwiefern sich diese koordinierende Wirkung auch auf der Ebene der Umsetzung abbildet, war nicht Gegenstand dieser Untersuchung, wäre aber gerade im Kontext der kürzlich vollzogenen Unterstellung der GS-Bereiche unter Bundeskompetenz von Interesse. Mit dieser Unterstel-

lung der GSK-Bereiche unter das revidierte Bundesgesetz über die Fachhochschulen werden die Bereiche TWG und GS heute weitgehend⁸⁷ auch auf dem Papier vom gleichen PAP geregelt. Für die geplanten neuen Studiengänge im Bereich GS⁸⁸ bedeutet das, dass sie im Vergleich zu den bisherigen GS-Studiengängen, mit einem PAP konfrontiert sind, das bezüglich der konkreten Ziele etwas weniger detailliert ist, dafür weitere Vorgaben macht, z.B. betreffend die Weiterbildung, die Anerkennung (Akkreditierung) oder die Finanzierung.⁸⁹ Die Untersuchung der Wirkung dieser Vorgaben auf die Umsetzung wäre, gerade im Vergleich mit den bisherigen Studiengängen, von Interesse.

Bibliographie

A. Literatur

- GROSSENBACHER Silvia, 1997, *Fachhochschulen: minimaler Umbau oder zukunftsweisende Neugestaltung?*, in: Hochstrasser et al. 1997, p. 12-34.
- HOCHSTRASSER Franz et al., 1997, *Die Fachhochschule für Soziale Arbeit. Bildungspolitische Antwort auf soziale Entwicklungen*, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- KNOEPFEL, Peter, LARRUE, Corrine, VARONE, Frédéric, 2001, *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Genève : Helbling et Lichtenhahn.
- KNÜSEL, René, 1997, *Staat und bürgerliche Gesellschaft: welche Rolle spielen private Institutionen in der Berufsbildung im Gesundheitswesen?*, in: SRK, 1997, p. 67-82.
- SRK – Schweizerisches Rotes Kreuz / Abteilung Berufsbildung Wabern (Hrsg.), 1997, *Das Schweizerische Rote Kreuz und die Berufsbildung im Gesundheitswesen: Geschichte, Politik und Recht*. Interdisziplinäres Kolloquium vom 22. November 1996, Bern, SRK.
- SWR – Schweizerischer Wissenschaftsrat, 1978, *Dritter Bericht über den Ausbau der schweizerischen Fachhochschulen. Beitrag zu einer bildungspolitischen Gesamtperspektive*, Bern, SWR.
- VALSANGIACOMO Enrico (Hrsg.), 1991, *Zum Wohle der Kranken. Das Schweizerische Rote Kreuz und die Geschichte der Krankenpflege*, Basel: Schwabe.

B. Juristische Quellen :

Aktuelle Bundesverfassung:

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999, SR 101.

Aktuelles Bundesgesetz:

Bundesgesetz über die Fachhochschulen (Fachhochschulgesetz, FHSG) vom 6. Oktober 1995 (Änderung vom 14. September 2005), SR 414.71.

Aktuelle Bundesverordnungen:

Verordnung über Aufbau und Führung von Fachhochschulen (Fachhochschulverordnung, FHSV) vom 11. September 1996 (Änderung vom 14. September 2005), SR 414.711.

Aufgehobene Bundesverfassung

Schweizerische Bundesverfassung (BV) vom 29. Mai 1874.

Aufgehobene/teilrevidierte Bundesgesetze:

Bundesgesetz über die Berufsbildung (BBG) vom 19. April 1978.

Bundesgesetz über die Fachhochschulen (Fachhochschulgesetz, FHSG) vom 6. Oktober 1995, AS 1996 2588.

Aufgehobene / teilrevidierte Bundesverordnungen:

Verordnung über Aufbau und Führung von Fachhochschulen (Fachhochschulverordnung, FHSV) vom 11. September 1996, AS 1996 2598.

Zielvorgaben des Bundes für die Aufbauphase (1996-2003), Anhang zur FHSV, Art. 11.

Verordnung über die Zulassung zu Fachhochschulstudien und über die Anerkennung ausländischer Diplome vom 11. September 1996, AS 1996 2609.

Botschaften des Bundesrates:

BR – Bundesrat, 1993, „Botschaft über das Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR-Abkommens vom 24. Februar 1993“, in: *Bundesblatt Nr. 145, Bd. I, 1993, S. 805-994*.

BR – Bundesrat, 1994, „Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Fachhochschulen (Fachhochschulgesetz, FHSG) vom 30. Mai 1994“, in: *Bundesblatt Nr. 146, Bd. I-II, 1994:777-864*.

BR – Bundesrat, 2003, „Botschaft zur Änderung des Fachhochschulgesetzes vom 5. Dezember 2003“, *Bundesblatt Nr. 3, Bd. I, 27. Januar 2004, S. 145-174*.

Interkantonale Vereinbarungen, Verordnungen und Empfehlungen:

a) gesamtschweizerisch:

EDK – Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, „Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen vom 18. Februar 1993“ (Diplomanerkennungsvereinbarung).

EDK – Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, „Interkantonale Fachhochschulvereinbarung (FHV) für die Jahre 1999-2005 vom 4. Juni 1998“.

EDK – Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, „Reglement über die Anerkennung kantonalen Fachhochschuldiplome vom 10. Juni 1999“ (Anerkennungsverordnung Fachhochschulen).

EDK – Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, „Profil des Fachhochschulbereichs Soziale Arbeit (FH-SA) vom 4./5. November 1999“ (Profil FH-SA).

EDK – Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, „Profil der Hochschulen für Gestaltung und Kunst (HGK) vom 10. Juni 1999“ (Profil FH-GK).

EDK – Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, „Statut vom 2. März 1995“.

FACHHOCHSCHULRAT, „Empfehlungen für die Errichtung und Führung von Fachhochschulen in kantonale geregelten Bereichen vom 2. April 1998“.

SDK – Schweizerische Sanitätsdirektorenkonferenz, „Profil des Fachhochschulbereichs Gesundheit vom 23. März 1996“ (Profil FH-G).

SDK – Schweizerische Sanitätsdirektorenkonferenz, „Profil des Fachhochschulbereichs Gesundheit vom 24. November 2000“ (Profil FH-Gesundheit).

SDK – Schweizerische Sanitätsdirektorenkonferenz, „Verordnung der SDK über die Anerkennung kantonaler Fachhochschuldiplome vom 17. Mai 2001“ (Anerkennungsverordnung Fachhochschulen).

b) regional:

Interkantonales Konkordat vom 9. Januar 1997 zur Schaffung einer Fachhochschule der Westschweiz (HES-SO).

Interkantonale Vereinbarung vom 6. Juli 2001 zur Schaffung der Fachhochschule Westschweiz Gesundheit/Soziales (HES-S2).

Staatsvertrag über die Fachhochschule Nordwestschweiz vom 9. November 2004.

Vereinbarung über die Fachhochschule Ostschweiz (FHO) vom 20. September 1999.

Zentralschweizer Fachhochschulkonkordat (FHZ-Konkordat) vom 2. Juli 1999.

Statut der Fachhochschule Zentralschweiz (FHZ-Statut) vom 28. März 2001.

Kantonale Gesetze:

Gesetz über die Hochschulen des Kantons Luzern in der Fachhochschule Zentralschweiz vom 22. November 1999.

Gesetz über die Berner Fachhochschule (FaG) vom 19. Juni 2003, SR 435.411.

Kantonale Reglemente und Verordnungen

Règlement sur la Haute école vaudoise (RHEV) du 4 décembre 2003, SR 419.01.1.

Verordnung zum Gesetz über die Hochschulen des Kantons Luzern in der Fachhochschule Zentralschweiz vom 17. September 2002.

Verordnung über die Berner Fachhochschule (Fachhochschulverordnung, FaV) vom 13. Januar 1999.

C. Zeitungsartikel

GERBER, Rudolf / VON MATT, Hans-Kaspar, 1995, *Fachhochschulen im Sozialbereich. Eine planungspolitische Momentaufnahme*, in: NZZ, 23. 11.1995.

LNQ – Le Nouveau Quotidien, 1995, *Les unis professionnels ne donneront pas dans le social*, 19.9.1995.

NZZ – Neue Zürcher Zeitung, 1995a, *Fachhochschulen und Reform in der Berufsbildung*, 7.3.1995.

NZZ – Neue Zürcher Zeitung, 1995b, *Fachhochschulen im Widerstreit der Forderungen. Nationalrat betritt bildungspolitisches Neuland*, 19.9.1995.

NZZ – Neue Zürcher Zeitung, 1995c, *Breite Zustimmung zu Fachhochschulen*, 19.9.1995.

STRECH, Marlies, 1995a, *Fachhochschulen : Es eilt*, in : Tages Anzeiger, 19.9.1995.

STRECH, Marlies, 1995b, *Ein überflüssiger Streit. « Harte » gegen « weiche » Fachhochschulen : Hauptsache es geht vorwärts*, in : Tages Anzeiger, 27. 9. 1995.

- TA – Tages Anzeiger, 1995, *Vorrang für Wirtschaft und Technik*, 19.9.1995.
WAMISTER, Christof, 1995, *Fachhochschulgesetz: Der Streit der zwei Kulturen*, in Basler Zeitung, 19.9.1995.
ZBINDEN, Hans, 1995, *Vor der Heiligsprechung der runden Zahl zehn*, in : Weltwoche, 14.9.1995.

D. Weitere Quellen

- ASAS – Association suisse des assistants sociaux diplômés et des éducateurs spécialisés, 1995, *Hautes écoles spécialisées de service social: Point de vue de l'ASAS*.
- BÄHLER, Rudolf, 1990, *Wer fürchtet sich vor der Fachhochschule?*, in: Katapult, 11/90, S. 44-45.
- BfK – Bundesamt für Konjunkturfragen, 1992, *Technologiepolitik des Bundes*, Bern, 1992.
- BfK – Bundesamt für Konjunkturfragen, 1997, *Medienmitteilung: Bericht des Bundesrates über die Umsetzung der Technologiepolitik des Bundes*, 25. Juni 1997.
- BIGA – Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit, 1993a, *Vernehmlassung zum Entwurf für ein Bundesgesetz über die Fachhochschulen (Fachhochschulgesetz) – Begleit-text*, Bern.
- BIGA – Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit, 1993b, *Bericht über die Vernehmlassung über den Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Fachhochschulen*, Bern.
- DIS – Direktorenkonferenz der Ingenieurschulen (DIS), 1990, *Die Ingenieurschulen im Schweizerischen Bildungssystem : Sechs Thesen*, Bern.
- EDK – Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, 1993a, *Thesen zur Entwicklung von Fachhochschulen und Berufsmaturitäten vom 18. Februar 1993*.
- EDK – Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, 1993b, *Planung von Fachhochschulen (FH): Auf dem Weg zu den Profilen für die einzelnen FH-Typen: Stand der Entwicklung. Bereich: Fachhochschulen im Sozialbereich*, Bern.
- EDK – Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, 1995, *Le développement des hautes écoles spécialisées (HES) 1991-1995. Rapport final du groupe de travail hautes écoles spécialisées (GT/HES)*.
- EDK – Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, 1997, *Koordination der Entwicklung der FH unter kantonomer Hoheit..* Notiz des Zentralsekretariats im Hinblick auf die Sitzung des Fachhochschulrats vom 15.5.1997.
- EDK – Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, 1998, *Empfehlungen des Fachhochschulrats für die Errichtung und Führung von Fachhochschulen in kantonal geregelten Bereichen*. Notiz des Zentralsekretariats im Hinblick auf die Sitzung des Fachhochschulrats vom 26.2.1998.
- EDK – Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, 2002., *Directives pour la mise en œuvre de la déclaration de Bologne dans les hautes écoles spécialisées et pédagogiques du 5 décembre 2002*.

- FACHHOCHSCHULRAT DER EDK, 1997, *Stellungnahme des Fachhochschulrates der EDK vom 11. Dezember 1997 zum „Schlussbericht der EFHK; Antrag auf Genehmigung von Fachhochschulen vom 22.11.1997, Bern.*
- FACHHOCHSCHULRAT DER EDK, 1998, *Empfehlungen des Fachhochschulrates für die Errichtung und Führung von Fachhochschulen in kantonale geregelten Bereichen vom 26. Februar 1998, Bern.*
- FACHVERBAND KINDER UND JUGENDLICHE, 1996, *Zum Bericht der vom Vorstand der kantonalen Fürsorgedirektorenkonferenz eingesetzten Arbeitsgruppe, Bern.*
- FHK – Eidgenössische Fachhochschulkommission, 1997a, *Definition von Schlüsselbegriffen, Bern.*
- FHK – Eidgenössische Fachhochschulkommission, 1997b, *Kriterien für die Beurteilung der Gesuche um Genehmigung zur Errichtung und Führung von Fachhochschulen.* Beschluss der Eidgenössischen Fachhochschulkommission vom 18. April 1997, Bern.
- FürDK – Konferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren, 1995, *Bericht der Arbeitsgruppe „Fachhochschulen im Sozialbereich“ der Konferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren – Zusammenfassung, Bern.*
- GDK – Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren, 2004, *Fachhochschulen Gesundheit – Warum es sie braucht.*
- GERTSCH, Bernhard, 2004, Interview (siehe Anhang 2).
- GIÉRÉ, Andri, 1993, *Der Aufbau von Fachhochschulen in der Schweiz*, in: ÖIBF-Info, 4/93, S. 32-35.
- INTERDEPARTEMENTALE ARBEITSGRUPPE FACHHOCHSCHULGESETZ, 1995, *Fachhochschulgesetz – Arbeitspapier zur Vorbereitung der Zielvorgaben des Bundesrates zur Schaffung von Fachhochschulen – Entwurf vom 12. Januar 1995.*
- MEYER, Kurt, 1995, *Fachhochschulen im Sozialbereich.* Eine Studie im Auftrag der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren.
- NATSCH, Rudolf, 1994, *Fachhochschulen, Stand der Arbeiten und weiteres Vorgehen*, in: *Fachhochschulen: Die Schweiz vor neuen bildungspolitischen Herausforderungen.* Unterlagen zu Bildungsveranstaltungen des Eidgenössischen Personalamtes, S. 5-11.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2001, *Reformen und Reformvorschläge im tertiären Bildungswesen*, inoffizielles Grundlagendokument, www.gwf-gsr.ch.
- OERTLE, Cornelia, 2004, *Fachhochschule Gesundheit: Vom Profil 1996 zum Profil 2004*, in: GDK – Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren, 2004, *Fachhochschulen Gesundheit – Warum es sie braucht*, S. 11-13.
- SATW – Schweizerische Akademie der technischen Wissenschaften, 1989, *Ausbau der Ingenieurschulen. Eine Studie im Auftrag der schweizerischen Akademie der technischen Wissenschaften*, Burgdorf.

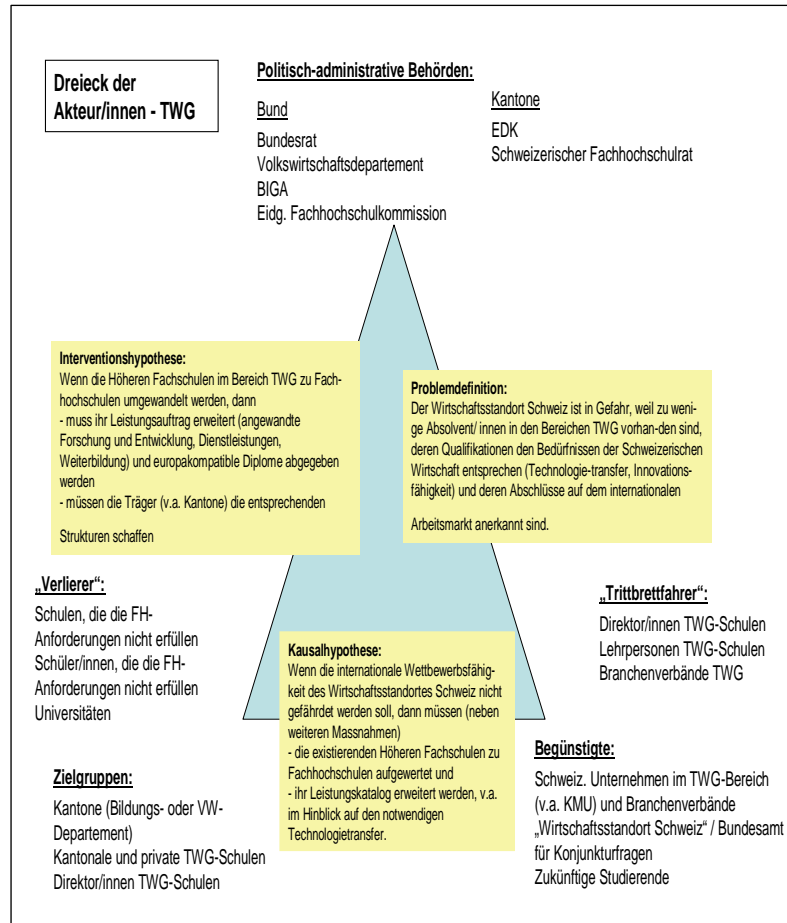
- SDK – Schweizerische Sanitätsdirektorenkonferenz, 1994: Notiz des Zentralsekretariats vom 12. Januar 1994 zuhanden des Vorstandes der Schweizerischen Sanitätsdirektorenkonferenz.
- SDK – Schweizerische Sanitätsdirektorenkonferenz, 1995a: Rapport du groupe ad hoc "Hautes écoles spécialisées dans le domaine de la santé publique" du 10 mars 1995 concernant la classification des formations dans les professions de santé non médicales en vue de créer des hautes écoles spécialisées.
- SDK – Schweizerische Sanitätsdirektorenkonferenz, 1995b, *Bericht der Ad-hoc-Gruppe Fachhochschulen im Gesundheitswesen der Schweizerischen Sanitätsdirektorenkonferenz (SDK) – Zusammenfassung*, Bern.
- SDK – Schweizerische Sanitätsdirektorenkonferenz, 1996a, *Argumentarium für Fachhochschulen Gesundheit vom 7.5.1996*.
- SDK – Schweizerische Sanitätsdirektorenkonferenz, 1996b, *Argumentarium für Fachhochschulen Gesundheit vom 7.5.1996*.
- SIEBER, Hans, 1994, *Fachhochschulen und Technologietransfer – Eine Würdigung aus technologiepolitischer Sicht*, in: Fachhochschulen: Die Schweiz vor neuen bildungspolitischen Herausforderungen. Unterlagen zu Bildungsveranstaltungen des Eidgenössischen Personalamtes, S. 25-38.
- SGV – Schweizerischer Gewerbeverband, 1993a, *Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Fachhochschulen*. Notiz zur Vorstandssitzung vom 10./11. August 1993, Bern.
- SGV – Schweizerischer Gewerbeverband, 1993b, *Bundesgesetz über die Fachhochschulen; Vernehmlassung*. Stellungnahme vom 28. September 1993.
- SGV – Schweizerischer Gewerbeverband, 1996, *Vernehmlassung über die Vollzugsverordnungen zum Fachhochschulgesetz*. Schreiben an das BIGA vom 28. März 1996.
- SWR – Schweizerischer Wissenschaftsrat, 1978, *Dritter Bericht über den Ausbau der Schweizerischen Hochschulen*, Bern.
- SWR – Schweizerischer Wissenschaftsrat, 1993, *Zielvorstellungen für die Entwicklung der Schweizerischen Hochschulen: Horizont 2000. Materialien*.
- SIDLER, Fredy, 2004, *Fachhochschulentwicklung in der Schweiz und die Erklärung von Bologna*, in: GDK, 2004, S.6-8.
- SHIV – Schweizerischer Handels- und Industrie-Verein (Vorort), 1993, Jahresbericht, Zürich.
- VESKA – Vereinigung Schweizerischer Krankenhäuser, 1993, *Mitgliederzirkular Nr. 6. Fachhochschulen im Gesundheitswesen?*, Aarau.
- WEKO – Wettbewerbskommission, *Entstehung und Grundzüge des BGBM*, www.weko.admin.ch/sekretariat/00197/00199/?lang=de.
- WÜTHRICH, Fritz / MEYLAN, Jean-Pierre, 1998a, Les hautes écoles spécialisées suisses. Principes, état des travaux et perspectives: aperçu.
- WÜTHRICH, Fritz, 1999, *Fachhochschulen: Wo stehen wir?*, in: Panorama 1/99, S. 33-35.

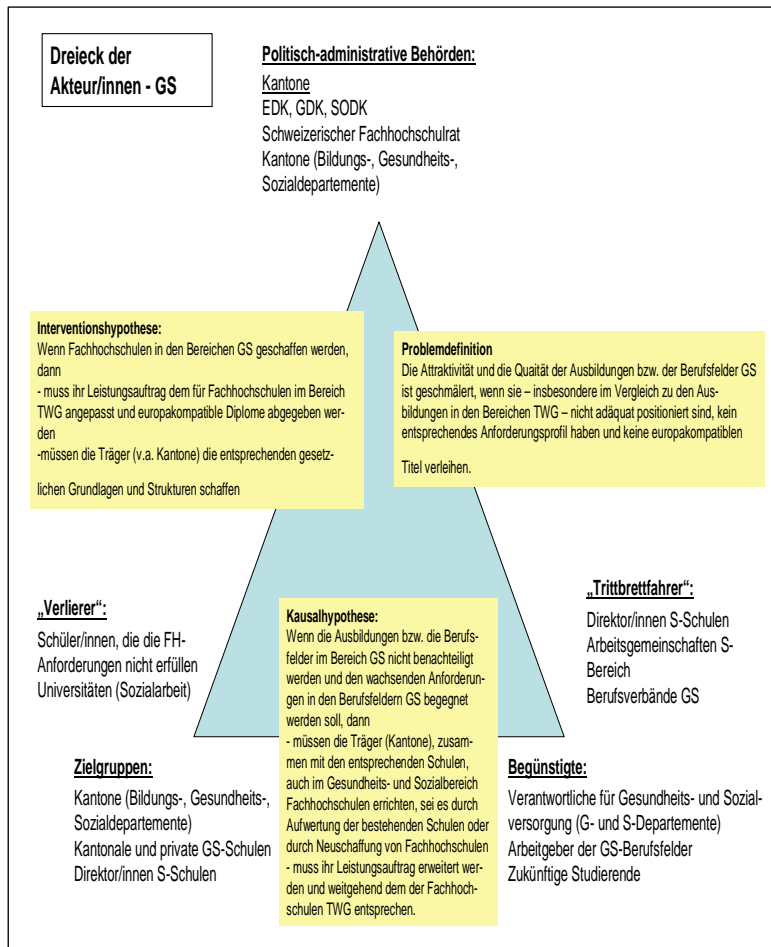
Bibliographie

ZENTRALVERBAND AG – Zentralverband Schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen,
1993, *Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Fachhochschulen (Fachhochschulgesetz) –
Vernehmlassung*. Stellungnahme vom 2. September 1993, Bern.

Anhänge

Anhang 1: Dreieck der Akteur/innen





Anhang 2: Interview Bernhard Gertsch*

**Bernhard Gertsch arbeitet heute als selbständiger Hochschulexperte. Er war Prorektor der Fachhochschule St. Gallen, früherer Rektor der Schule für Sozialpädagogik und Soziale Arbeit Rorschach und in erster Präsident der fusionierten "Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der Fachhochschulen und Höheren Fachschulen für Soziale Arbeit (SASSA), die sich wesentlich für die Etablierung von Fachhochschulen in Bereich Soziales eingesetzt hat.*

Interview telefonisch geführt am Mittwoch, 16. Juni 2004, 15.30-16.30 Uhr. Version etwas gekürzt.

1. Wie kam es zum Entscheid, analog zu den Entscheiden auf Bundesebene auch im Bereich Soziale Arbeit Fachhochschulstudiengänge aufzubauen bzw. die bestehenden Höheren Fachschulen in Fachhochschulen umzuwandeln? Wie wurde argumentiert? Wer waren die Hauptakteure?

BG: Auslöser waren die Diskussionen der Rektoren der Ingenieurschulen, die argumentiert haben, dass die Absolventen auf dem europäischen Arbeitsmarkt benachteiligt seien, da die Ingenieurschulen als Weiterbildung galten. Ähnliche Diskussionen wurden auch in der Rektorenkonferenz der Schulen für Soziale Arbeit (ehem. SASSA: Vereinigung der Höheren Fachschulen für Soziale Arbeit), der Heimerzieher-schulen (SAH: Schweiz. Arbeitsgemeinschaft der Höheren fachschulen für Sozialpädagogik) und der Konferenz der Schulen für Soziokulturelle Animation (KOSSA) geführt. Die Rektoren waren sich sofort einig, dass der Sozialbereich auf den Zug aufspringen muss, der durch die Ingenieurschulen ins Fahren gebracht wurden, zumal sich die Schulen im Bereich Soziales in einer ähnlichen Situation befanden wie die Ingenieurschulen. Um dieses Ziel verwirklichen zu können, haben sich die drei oben genannten Vereinigungen am 28. Oktober 1996 zu einer einzigen Vereinigung, der heutigen SASSA zusammengeschlossen, zu deren Präsident ich gewählt wurde. In ihren Statuten nennt die SASSA denn eines ihrer Ziele auch die Förderung des Aufbaus von Fachhochschulen im Bereich Soziale Arbeit.

Die SASSA war der Ansicht, dass die Schulen im Bereich Soziale Arbeit nicht bleiben können, was sie sind, wenn sich die Aussenwelt (sprich

die Etablierung von Fachhochschulen in anderen Bereichen) verändert. Dabei ging es uns nicht nur um standespolitische Anliegen (Prestige), vielmehr wollten wir unseren Bereich stärken, indem wir vermehrt auch eine Positivselektion fördern, d.h. unseren Bereich auch für sehr gute Leute attraktiv machen.

Die SASSA hat mit ihrem Anliegen Druck auf die EDK ausgeübt. Jeder Rektor hat mit einem Argumentenkatalog bei 'seinem' kantonalen Erziehungsdirektor vorgesprochen, um auf das Anliegen der SASSA aufmerksam zu machen. Zudem hat sich die SASSA regelmässig mit dem Generalsekretär der EDK getroffen. Die EDK liess sich im Wesentlichen von den Argumenten der SASSA überzeugen. Der SASSA ist es dank intensiver Lobbyarbeit sogar gelungen, ein Finanzhilfegesetz beim Bund durchzubringen.

2. Welche weiteren Akteure waren beteiligt? Was war die Rolle der Arbeitgeber im Sozialbereich?

Die Arbeitgeber waren eher skeptisch und haben z.T. Widerstand geleistet, insbesondere im Bereich Sozialpädagogik. Sie waren der Ansicht, dass die Ausbildungsqualität der Höheren Fachschulen gut und ausreichend sei. Der Anstoss zur Etablierung von Fachhochschulen im Sozialbereich kam also sicher nicht von ihrer Seite.

Eine wichtige Rolle nahm hingegen die damalige St. Galler Regierungsrätin Kathrin Hilber ein. Sie war vorgängig Rektorin der Schule für Soziale Arbeit in St. Gallen und hat sich innerhalb der Regierung sehr stark für das Anliegen eingesetzt. Ähnliche Unterstützung fand der Rektor der Schule Bern dank guten Kontakten zur Finanzverwaltung beim Bund.

Die EDK hat eine eher passive Rolle gespielt. Die SASSA hat eigentlich die 'Dienstleistungen' für die EDK erbracht, die diese dann gerne aufgenommen hat. Der Anstoss ging aber wesentlich von der SASSA aus.

3. Wann und wie wurden die Entscheide gefällt, die Höheren Fachschulen in Fachhochschulen umzuwandeln? Welche gesetzlichen Grundlagen wurden dazu geschaffen?

In St. Gallen wurde kein eigenes Fachhochschulgesetz geschaffen (im Gegensatz z.B. zum Kt. Zürich). Als rechtliche Grundlage galt das kantonale Bildungsgesetz. Der Entscheid, den bisherigen Schulen im Bereich Soziale Arbeit den Fachhochschulstatus zu geben, wurde von RR Stöckling im Jahr 1998 gefällt. Der erste Fachhochschulstudiengang Soziale Arbeit wurde in St. Gallen im Herbst 1999 eröffnet. Die erste Fachhochschule für Soziale Arbeit war die Schule in Bern, die den Status 1998 erhalten hat.

Das Fachhochschulprofil der EDK für den Bereich Soziale Arbeit wurde am 4. November 1999 verabschiedet. Es baute wesentlich auf den Vorarbeiten der SASSA auf, die bereits früher Richtlinien für die Zulassung, die Eignungsabklärung, die Arbeitsbelastung, die Ausbildung der Dozierenden und der Praxisausbildner/innen etc. erstellt hat.

Dans la même collection

N°	Auteurs, titres, date
159	KNOEPFEL Peter Total quality management et fédéralisme: le point de vue de l'analyse des politiques publiques / Total Quality Management und Föderalismus – Betrachtungen aus der Sicht der Politikanalyse, octobre 1996
160	EMERY Yves Quality Management in public administrations: one of the cornerstones of New Public Management, octobre 1996
161	SOGUEL Nils, ZUFFEREY Jean-Louis La planification financière des collectivités publiques: un instrument de conduite précieus, novembre 1996
162	KNOEPFEL Peter, ACHERMANN Daniel, ZIMMERMANN Willi Bilanzstudie Bodenpolitik 1990 - 1995, novembre 1996
163	CALDERÓN Donato Das Verfahren der Mitentscheidung in der EU (Art. 189B EVG). Ein überblick und Perspektiven, août 1996
164	KNÜSEL René Chômage et emploi en Suisse, quel avenir? Chiffrage, bilan et perspectives. août 1996
165	SAILER Giorgio Chiasso e moderazione del traffico: Analisi delle reti di contatto tra gli operatori dei principali provvedimenti, avril 1997
166	EMERY Yves Le centre d'évaluation pour managers publics (CEMAP), mars 1997
167	KNOEPFEL Peter Conditions pour une mise en oeuvre efficace des politiques environnementales, mars 1997
168	WYSS Stefan, ZIMMERMANN Willi Kohärenz durch Kooperation und Koordination. Ansätze und Fragmente der politikwissenschaftlichen Theorie und empirische Beispiele aus der Regional- und Umweltpolitik, octobre 1997
169	EMERY Yves, CLIVAZ Christophe, SEBASTIANUTTO Daniela, avec la collaboration de PELLATON-LERESCHE Sylvie L'image du fonctionnaire dans le Canton de Genève, juillet 1997
170	ZIMMERMANN Willi, WYSS Stefan, NEUENSCHWANDER Peter Informationskampagnen zur Reduktion der verkehrsinduzierten Luftbelastungen in den Städten Zürich und St. Gallen, octobre 1997
171	GIAUQUE David La Poste Suisse à l'épreuve d'un nouveau modèle productif, août 1997
172	POFFET Gérard Les instruments d'une nouvelle politique de gestion des aides fédérales aux forêts suisses, novembre 1997

N°	Auteurs, titres, date
173	GERMANN Raimund E. Drei Essays zur schweizerischen Verwaltungsgeschichte, octobre 1997
174	KNOEPFEL Peter Eingriffsverzichte in öffentlichen Schutzpolitiken, avril 1998
175	CLIVAZ Christophe Réseaux d'action publique et changement de politique publique. Valeur heuristique du concept de réseau et élaboration d'un modèle analytique du changement politique, avril 1998
176	LAUTNER Marion Evaluation staatlicher Massnahmen im Bereich der Auen, novembre 1998
177	FINGER Matthias, LOBINA Emanuele Managing globalisation in public utilities : public service transnational corporations and the case of the global water industry, avril 1999
178	KNOEPFEL Peter Natural Resource Quotas and Contracts – A New Institutional Regime for our Common Resources, janvier 2000
179	AMHERDT Charles-Henri, EMERY Yves Le Centre en Développement de Carrière pour managers publics (CDC), décembre 1998
180	FARINE Anouk Transparence de l'information officielle – impacts du principe de la publicité dans le canton de Bern, février 2000
181	ISENI Bashkim Transition et stratégies de privatisation en Europe de l'Est. Etude de cas de la Macédoine, avril 1999
182	WIDMER Conrad Umsetzung des Biodiversitätsübereinkommens der Vereinten Nationen; Vergleich von Artikel 18b –18d des Natur- und Heimatschutzgesetzes und Artikel 31b des Landwirtschaftsgesetzes, octobre 1999
183	EHRENSPERGER Marc Erfolgsfaktoren von Verwaltungsreform – eine Analyse anhand der Reformen in den Kantonen Luzern und Waadt, décembre 1999
184	REICHEN Pascal Guide de projet Internet dans l'Administration, avril 2000
185	SOGUEL Nils, van Griethuysen Pascal Evaluation contingente, qualité de l'air et santé: une étude en milieu urbain, avril 2000
186	CLIVAZ Christophe Ecologisation de la politique agricole en Suisse et dans le canton du Valais. Analyse de l'influence des réseaux d'action publique sur l'évolution environnementale de la politique agricole, mai 2000

N°	Auteurs, titres, date
187	CLIVAZ Christophe Ecologisation de la politique des transports en Suisse et dans le canton du Valais. Analyse de l'influence des réseaux d'action publique sur l'évolution environnementale de la politique des transports, mai 2000
188	GENOUD Christophe La régionalisation des transports publics. Implications de la nouvelle loi sur les chemins de fer à l'exemple des cantons de Berne, Zürich, Neuchâtel et Jura, août 2000
189	KNOEPFEL Peter Rationality Changes in West European Clean Air Policies (1960-2000), juin 2000
190	KNOEPFEL Peter Les paiements directs à la lumière des sciences politiques: une politique publique des plus fragiles, août 2000e
191	FROSSARD Stanislas, HAGMANN Tobias La réforme de la politique d'asile suisse à travers les mesures d'urgence – "Le vrai, le faux et le criminel", août 2000
192	EMERY Yves, LAMBELET ROSSI, Laurence Les politiques du personnel: conception, analyse et recommandations pour les administrations publiques suisses: octobre 2000
193	MAUCH Corine Stadtentwicklung zwischen Plan und Stadt, mars 2001
194	HAGMANN Tobias Dynamiques conflictuelles résultant de l'accueil des requérants d'asile dans les communes suisses. Constats et causes, avril 2001
196	GENOUD Christophe Privatization and Regulation: The Case of European Electricity, décembre 2001
197a	RODEWALD Raimund, in Zusammenarbeit mit KNOEPFEL Peter Regionalpolitik und ländliche Entwicklung in der Schweiz – Eine Auslegung (deutsche Version), octobre 2001
197b	RODEWALD Raimund, in collaboration with KNOEPFEL Peter Regional Policy and Rural Development in Switzerland. An Overview (English version), décembre 2001
197c	RODEWALD Raimund, en collaboration avec KNOEPFEL Peter Politique régionale et développement de l'espace rural en Suisse. Etat des lieux (version française), juin 2002
198	CHAPPELET Jean-Loup Cyberparlementaires. L'appropriation de l'Internet par les parlementaires fédéraux, décembre 2001
199	SIMON Ansgar Die Privatisierung des Flughafens Zürich und deren Auswirkungen, octobre 2002

N°	Auteurs, titres, date
200	BATORI Frédéric, PFISTER Monique, SAVARY Jérôme La Haute Ecole Spécialisée de Suisse Occidentale (HES-SO): démarche chaotique ou politique publique planifiée? juin 2002
201	KNOEPFEL Peter Regulative Politik in föderativen Staaten – das Beispiel der Umweltpolitik, mai 2002
202a	FROSSARD Stanislas Entstehung und Entwicklung der Jugendpolitik in den Kantonen (Über- blick, Tendenzen und Analyse), avril 2003
202b	FROSSARD Stanislas Emergence et développement des politiques cantonales de la jeunesse (Aperçu, tendances et analyse), avril 2003
202c	FROSSARD Stanislas Nascita e sviluppo delle politiche giovanili cantonali (valutazione, tendenze e analisi), avril 2003
203	EMERY Yves, HÜRLIMANN Boris Les processus dynamiques de l'employabilité, août 2002
204	SAVARY Jérôme Des acteurs et des règles. Une analyse de la réforme du gouvernement suisse (1990-2002), octobre 2002
205	HUGENTOBLER Alfred Presseförderung in der Schweiz. Alternative zum heutigen Subventionie- rungsmodell, février 2003
206	FAVRE David Access pricing et régulation ferroviaires. La Suisse face aux expériences européennes, mars 2003
207	GUALTIEROTTI Antoine F. Du bon usage de la statistique dans la conduite de l'Etat: Placent ad nau- seam repetita?, mars 2003
208	EFIONAYI-MÄDER Denise, CHIMIENTI Milena, CATTACIN Sandro Evaluation des Rahmenprogramms Schulen und Gesundheit - Evaluation du programme-cadre Ecoles et santé, juillet 2003
209	HÄUSERMANN Silja Internationalisation des politiques publiques et mise en œuvre fédéraliste – La libéralisation des marchés publics cantonaux en Suisse, juillet 2003
210	STEMMLE Dieter, CATTACIN Sandro, unter Mitarbeit von LOSA Stefano und SCHLEITER Susanne Strategien nachhaltiger Bevölkerungsinformation. Eine Analyse der Stop- Aids-Präventionskampagnen des Bundesamtes für Gesundheit unter be- sonderer Berücksichtigung des Social Marketing, juillet 2003
211	SOGUEL Nils, IOGNA-PRAT Simon, MARTIN Marc-Jean Comparatif 2002 des finances cantonales et communales, septembre 2003
212	HÄUSERMANN Silja, SPAGNOLO Antonello Le rôle des énoncés évaluatifs dans la politique de lutte contre le chômage, août 2004

N°	Auteurs, titres, date
213	MARIÉTHOZ Marc, SAVARY Jérôme Des droits sur l'air? Une analyse de la gestion de l'air en Suisse sous l'angle de l'approche des régimes institutionnels de ressources naturelles, août 2004
214	BATORI Frédéric EVM et l'institutionnalisation du partenariat entre l'école et les parents: quelles conséquences sur l'orientation des élèves? août 2004
215	GERBER Jean-David La nouvelle gouvernance comme moyen d'arbitrage entre les intérêts de développement et de protection du paysage. Le cas du parc naturel régional de Chartreuse, août 2004
216	HONEGGER Edith Die Gemischten Ausschüsse in den Sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG, août 2004
217	SOGUEL Nils, IOGNA-PRAT Simon, BEUTLER Toni Comparatif 2003 des finances cantonales et communales, septembre 2004
218	en attente
219	AUBIN David, NAHRATH Stéphane, VARONE Frédéric Paysage et propriété: patrimonialisation, communautarisation ou pluridomanialisation, octobre 2004
220	SCHWARZMANN Ueli Spitex: Ein taugliches Instrument in der Gesundheitspolitik?, novembre 2004
221	KELLENBERGER Stephan Les instruments volontaires dans la politique climatique et énergétique suisse: motif de leur introduction et chances de leur application, mars 2005
222	SOGUEL Nils, IOGNA-PRAT Simon Audit externe sur la dette globale du Canton du Valais, juin 2005
223	FREIBURGHAU Dieter, BUCHLI Felix, HONEGGER Edith Das Duopol der legitimen Gewalt im schweizerischen Bundesstaat. Zwei Fallstudien zu Armee und Polizei, juin 2005
224	OLGIATI Mirta Politique de la mémoire nationale: la sélection du patrimoine documentaire en suisse, août 2005
225	SOGUEL Nils, BEUTLER, Toni, IOGNA-PRAT Simon Comparatif 2004 des finances cantonales et communales, septembre 2005
226	KNOEPFEL Peter, NAHRATH Stéphane The sustainable management of natural resources: from traditional environmental protection policies towards institutional natural resource regimes (INRR), décembre 2005
227	NEET Cornelis Le service forestier vaudois: vers un nouveau modèle de relations entre canton, communes et propriétaires de forêts, mai 2006
228	SOGUEL Nils, BEUTLER, Toni, CHATAGNY Florian Vergleich 2005 der Kantons und Gemeindefinanzen / Comparatif 2004 des finances cantonales et communales, septembre 2006

N°	Auteurs, titres, date
229	REITZE Matthias Regulierung des grenzüberschreitenden Stromtransports im liberalisierten Elektrizitätsmarkt der Europäischen Union, novembre 2006
230	ZOSSO Barbara Gleichwertig und gleichartig? Eine vergleichende Untersuchung der Ent- stehung der Fachhochschulen in der Schweiz in den Bereichen Tech- nik/Wirtschaft/Gestaltung vs. Gesundheit/Soziales, novembre 2006

L'IDHEAP EN BREF

Avec l'Institut de hautes études en administration publique, la Suisse dispose d'une haute école pour l'enseignement et la recherche dans le domaine de l'administration des affaires publiques.

Créée en 1981, l'IDHEAP est une fondation autonome associée à l'Université et à l'École polytechnique fédérale de Lausanne.

L'IDHEAP a pour vocation la formation postgrade des étudiants qui désirent se consacrer à la fonction publique ou parapublique, le perfectionnement professionnel des fonctionnaires des administrations au sens large. Il a également une mission de recherche et d'expertise dans tous les domaines du secteur public.

Institut universitaire, l'IDHEAP propose une palette de formations adaptée à l'enseignement et au perfectionnement des connaissances des spécialistes de la fonction publique. Il dispense notamment le Master of Public Administration (MPA) et organise des séminaires pour spécialistes et cadres (SSC). L'Institut assure une formation doctorale et décerne le titre de docteur en science administrative de l'Université de Lausanne. Centre de formation au service des collectivités publiques, l'IDHEAP est ouvert aux entreprises, permettant à leurs collaborateurs de s'initier aux modes de fonctionnement propres au secteur public.

Comme tout institut universitaire, l'IDHEAP poursuit également une mission de recherche.

Son objectif est de fournir les instruments d'analyse et de gestion nécessaires à la réflexion des responsables du secteur public.

Concentration unique en Suisse de spécialistes de l'analyse des politiques et du management publics, l'IDHEAP intervient à la demande des entreprises et collectivités communales, cantonales, fédérales, voire étrangères, pour résoudre des problématiques spécifiques. Les mandats de conseil contribuent à nourrir l'interactivité permanente entre théorie et pratique qui caractérise les formations dispensées par l'IDHEAP.

