



**Universität  
Zürich<sup>UZH</sup>**

# **Der Eintritt in die Universität im Spannungsfeld zwischen Automatismus und Selektivität**

**Die Entwicklung der Governance von Zulassungsfragen in der  
Schweizer Hochschulpolitik 1990 bis 2020**

Abhandlung  
zur Erlangung der Doktorwürde  
der Philosophischen Fakultät  
der Universität Zürich

vorgelegt von  
Nehemia Albert Quiring

Angenommen im Frühjahrssemester 2023  
auf Antrag der Promotionskommission bestehend aus  
Prof. Dr. Lucien Criblez (hauptverantwortliche Betreuungsperson)  
und Prof. em. Dr. Philipp Gonon

Zürich, 2023

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einleitung</b>	<b>1</b>
1.1 Fragestellung	4
1.2 Forschungsstand	7
1.2.1 Selektion, Durchlässigkeit und Hochschulzulassung	8
1.2.2 Entwicklung im Schweizer Hochschulraum	11
1.2.3 Kommentar zum Forschungsstand	13
1.3 Theoretische Rahmung	14
1.3.1 (Neo-)Institutionalismus	15
1.3.2 Governance-Perspektive	19
1.3.3 Veränderungen bei der Kopplung zwischen den Bildungsinstitutionen	21
1.4 Methodisches Vorgehen und verwendete Quellen	24
<b>2. Gesamtschweizerisch tätige, hochschulpolitische Organisationen</b>	<b>33</b>
2.1 Schweizerische Hochschul- oder Universitätskonferenz (SHK, SUK)	35
2.1.1 Entwicklungen mit und nach dem Hochschulförderungsgesetz (1991)	38
2.1.2 Entwicklungen mit und nach dem Universitätsförderungsgesetz (1999)	39
2.1.3 Entwicklungen mit und nach dem Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (2011)	43
2.1.4 Einordnung der Entwicklungen	46
2.2 Schweizerische Hochschulrektorenkonferenz (SHRK/CRUS/swissuniversities)	47
2.2.1 Entwicklungen vor und in den 1990er-Jahren	47
2.2.2 Entwicklungen mit und nach dem Universitätsförderungsgesetz (1999)	50
2.2.3 Entwicklungen mit und nach dem Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (2011)	53
2.2.4 Einordnung der Entwicklungen	55
2.3 Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)	55
2.3.1 Relevante Gremien der EDK	56
2.3.2 Vorgeschichte	57
2.3.3 Die Interkantonale Vereinbarung über Hochschulbeiträge (IKV)	58
2.3.4 Die Diplomanerkennungsvereinbarung	62
2.3.5 Die (gymnasiale) Maturität	63
2.3.6 Die neuere Hochschulgesetzgebung	64

2.3.7 Einordnung der Entwicklungen	64
2.4 Weitere nationale, hochschulpolitische Organisationen	66
2.4.1 Der Schweizerische Wissenschaftsrat	66
2.4.2 Die Bundesstellen	68
2.5 Einordnung der wichtigsten Veränderungen	69
<b>3. Die gymnasiale Maturität als „Eintrittsticket“ für die Universitäten: Konstante ohne Ablaufdatum?</b>	<b>73</b>
3.1 Kontext: Die Regelung der Zulassung zu den Universitäten vor 1990	74
3.2 Entwicklungen rund um den Zugang vom Gymnasium an die Universität: Die Rolle der untersuchten Akteurinnen	76
3.2.1 Das Gymnasium als „Eintrittsticket“ für die Universitäten	77
3.2.2 Aufkommen anderer Zulassungswege	99
3.3 Governance-Mechanismen	108
3.4 Entwicklungen im Zusammenhang mit der Kopplung zwischen „Gymnasium“ und „Universität“	111
<b>4. Der Numerus clausus in der Medizin als Stresstest für den prüfungsfreien Hochschulzugang</b>	<b>120</b>
4.1 Kontext: Problemstellung und Vorgeschichte im Zusammenhang mit dem Numerus clausus	120
4.2 Von der Entscheidung bis zur Umsetzung des Numerus clausus: Die Rolle der untersuchten Akteurinnen	124
4.2.1 Gefahr eines Numerus clausus scheint gebannt	125
4.2.2 Die Situation verschärft sich	126
4.2.3 Die Entscheidung für einen Numerus clausus	132
4.2.4 Der lange Weg vom Entscheid für einen Einsatz bis zur Umsetzung des Numerus clausus	141
4.2.5 Die Umsetzung rückt in Sichtweite	148
4.3 Governance-Mechanismen	152
4.4 Entwicklungen im Zusammenhang mit der Kopplung zwischen „Gymnasium“ und „Universität“	155
<b>5. Neue Konkurrenz im Hochschulraum und die Frage nach der Durchlässigkeit von den Fachhochschulen zu den Universitäten</b>	<b>161</b>
5.1 Kontext: Der neue Hochschultyp Fachhochschule	162
5.2 Entwicklungen in den 1990er-Jahren vor der Bologna-Deklaration: Die Rolle der untersuchten Akteurinnen	165
5.2.1 Die Situation vor dem Aufkommen der Diskussion um die Gründung von Fachhochschulen	166
5.2.2 Befürchtungen in der SHK und SHRK und das „Scheitern“ einer gemeinsamen Erklärung zur Durchlässigkeit	169

5.2.3 Übertrittsregelungen in einzelnen Fachbereichen als Übergangslösung	178
5.2.4 Es geht plötzlich schnell: Neue Dynamik durch neue Impulse	183
5.3 Governance-Mechanismen	190
5.4 Entwicklungen im Zusammenhang mit der Kopplung zwischen „nicht-universitäre Hochschulen“ und „Universität“	195
<b>6. Neue Nahtstellen mit Bologna und neue Dynamiken bei der Durchlässigkeit</b>	<b>202</b>
6.1 Kontext: Die Bologna-Deklaration und die Schaffung neuer Nahtstellen durch die neue Studienstruktur	203
6.2 Die Entwicklung der Durchlässigkeit zu den Universitäten nach der Bologna-Reform: Die Rolle der untersuchten Akteurinnen	207
6.2.1 Die ersten Jahre nach der Bologna-Deklaration: Frühe Positionierungen und Regelungen im Hinblick auf die Durchlässigkeit beim Übergang Bachelor–Master	208
6.2.2 2006 bis 2007: Konkretisierung beim Übergang Bachelor-Master und Status quo beim Doktorat	215
6.2.3 2008 bis 2009: Grosse Veränderungen beim Zugang zum Doktorat	226
6.2.4 2010er-Jahre: Es wird still um Zulassungsfragen	235
6.3 Governance-Mechanismen	237
6.4 Entwicklungen im Zusammenhang mit der Kopplung zwischen „nicht-universitäre Hochschulen“ und „Universität“	241
<b>7. Konstanz und Komplexität als prägende Merkmale der Governance von Zulassungsfragen</b>	<b>248</b>
7.1 Entwicklungen bei den beiden Kopplungen	249
7.1.1 Kopplung zwischen den Institutionen „Gymnasium“ und „Universität“	250
7.1.2 Kopplung zwischen den Institutionen „nicht-universitäre Hochschulen“ und „Universität“	254
7.1.3 Einordnung der Entwicklungen	258
7.2 Die Governance von Zulassungsfragen	259
7.3 Limitationen und Ausblick	264
<b>Bibliografie</b>	<b>270</b>
Jahresberichte (JB)	270
Archivquellen und Quellen aus den verschiedenen Organisationen	271
Sekundärliteratur, Internetquellen und Zeitschriftenartikel	280
<b>Anhang</b>	<b>306</b>
Abkürzungsverzeichnis	306

## **Dank**

Um die verschlungenen Wege an die Universitäten, ihre Entwicklung und Regelung für diese Dissertation sichtbar zu machen, musste ich selbst ein langes Wegstück zurücklegen. Dabei war ich nicht allein unterwegs, sondern erhielt Unterstützung von vielen Personen, die das Entstehen dieser Dissertation ermöglicht und erleichtert haben. Dafür bin ich sehr dankbar!

Damit Informationen beschafft und Recherchen im Quellenmaterial durchgeführt werden können, braucht es Bibliotheken und Archive mit engagierten Mitarbeitenden. Ich bin dem Team der Universitätsbibliothek Erziehungswissenschaft der Universität Zürich und speziell Sibylle Bucher und Katerina Emmanouilidis sehr dankbar, dass sie mich bei allen möglichen Fragen rund um Recherche und Literatur jeweils mit viel Engagement unterstützten. Dem Team des Archivs der Universität Zürich sowie dem Generalsekretariat der Universität Zürich und speziell Inge Brunner bin ich dankbar für die Hilfe beim Suchen der entsprechenden Quellen. Bei swissuniversities durfte ich mit meiner Anfrage um Zugang zu den Akten offene Türen einrennen, was ich vor allem Josefa Haas, Christine Gehrig und Renate Frommenwiler verdanke. Sie stellten die Unterlagen, ob digital oder analog, bereit und standen für Fragen immer zur Verfügung. Auch bei der Schweizerischen Hochschulkonferenz unterstützten mich jeweils Christina Baumann und Daniela Stalder-Daasch und bei der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren Michel Rohrbach bei der Anfrage um Zugriff auf die Dokumente und bei der Recherche.

Meinen „Bürospänli“ Romina Bertschinger, Paula Carle, Anja Giudici, Lukas Höhener, Tamara Lehner-Loosli, Nina Lutz und Caroline Suter bin ich dankbar für die immer wieder interessanten Gespräche und Anregungen, sei es allgemein zu bildungspolitischen Themen oder auch zu Themen im Zusammenhang mit dieser Dissertation. Romina Bertschinger hat mich zudem als studentische Mitarbeiterin in meiner Arbeit mit den Akten unterstützt und mir durch ihre sehr genaue und zuverlässige Recherche viel Arbeit erspart. Weitere Mitarbeiter:innen des Lehrstuhls haben mir durch ihr Feedback und ihre konstruktive Kritik zu einzelnen Kapiteln sehr geholfen und mich in meiner Arbeit unterstützt. Es sind dies Daniel Deplazes, Jona Garz, Anja Giudici, Lea Hägi, Stefan Kessler, Tamara Lehner-Loosli, Nathalie Pfiffner und Caroline Suter. Dabei sollen Daniel Deplazes und Tamara Lehner-Loosli speziell erwähnt werden: Sie haben mit ihren Rückmeldungen zu mehreren Kapiteln stark zum Gelingen beigetragen. Vielen herzlichen Dank euch allen für das Durchlesen meiner Texte, das empfinde ich als nicht selbstverständlich! Ein grosser Dank geht zudem an Daniel Werner. Mit seiner fachkundigen, speditiven und unkomplizierten Unterstützung als Lektor hat er mir in der letzten Arbeitsphase viel

Dank

Arbeit abgenommen und zu einer einheitlichen Darstellung dieser Studie im Hinblick auf Sprache und Layout beigetragen. Das Sekretariat am Lehrstuhl mit Christa Bühler und Jennifer Hurschler hat dafür gesorgt, dass ich mehr Zeit für das Schreiben und weniger Zeit für administrative Dinge aufbringen musste. Diesen und allen weiteren Mitarbeiter:innen des Lehrstuhls danke ich für das angenehme Arbeitsklima, das ich am Lehrstuhl erfahren durfte, und die angeregten Diskussionen bei Kaffee und Tee.

Dem Inhaber des Lehrstuhls für Historische Bildungsforschung und Steuerung des Bildungssystems, welcher mich gleichzeitig als Doktorvater durch den Prozess begleitete, Lucien Criblez, möchte ich herzlich dafür danken, dass er mir die Chance gegeben hat, an seinem Lehrstuhl zu arbeiten, diese Dissertation zu schreiben und ganz grundsätzlich meinen Horizont zu erweitern. Dabei empfand ich es als überhaupt nicht selbstverständlich, dass er mir immer viel Verständnis im Zusammenhang mit der wunderschönen aber gleichzeitig sehr intensiven Familienphase entgegenbrachte. Ihm und der zweiten Betreuungsperson, Philipp Gonon, danke ich herzlich für die Gespräche über die verschiedenen Kapitel meiner Dissertation mit den vielen hilfreichen Rückmeldungen.

Meinen Eltern, Geschwistern und Freund:innen möchte ich herzlich danken, dass sie mich auf meinem Weg immer wieder unterstützten, mir Mut zusprachen und mit mir Freude teilten! Ihr habt zu einem grossen Teil dazu beigetragen, dass ich diese intensive Zeit so gut überstehen konnte. Euch in meinem Leben zu haben, ist ein riesiges Privileg! Der grösste Dank gehört meiner Frau Andrina: Sie hat mich nicht nur unterstützt, sondern mir immer wieder Flügel verliehen: Ob es um inhaltliche Aspekte meiner Dissertation oder um emotionalen Support beim Arbeiten ging – stets trug sie dazu bei, dass sich meine Perspektive erweiterte.

## 1. Einleitung

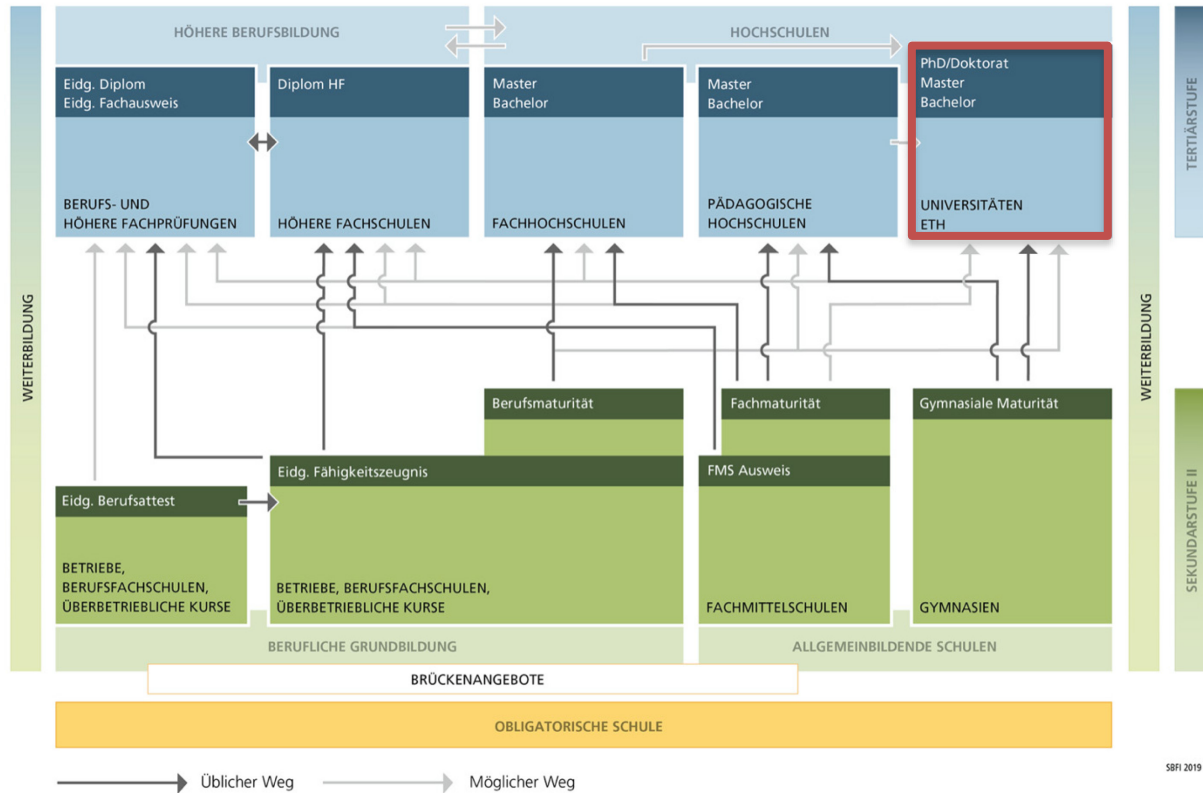
Bildungssysteme sind komplexe Gebilde. Das zeigt sich bei Grafiken von Bildungssystemen, welche ohne entsprechendes Kontextwissen eher verwirrend als hilfreich sind. Trotzdem haben sie ihre Berechtigung: Sie möchten alle Möglichkeiten abbilden und gleichzeitig übersichtlich sein. Sie bilden das historisch gewachsene Produkt von über Jahrzehnte, wenn nicht Jahrhunderte gelebter Bildungspolitik ab. Jede Linie hat ihre Bedeutung: Sie zeigt Verbindungen zwischen Bildungsstätten und macht in groben Zügen auf Möglichkeiten und, wenn es keine direkte Linie gibt, auf Restriktionen in Bildungslaufbahnen aufmerksam. Dabei liegt es in der Natur solcher Grafiken, dass sie nicht alle wichtigen Informationen mitliefern können. Die Linie sagt nichts darüber aus, ob es für die Zulassung zu einem bestimmten Bildungsgang ein Bildungszertifikat oder eine Aufnahmeprüfung braucht, ob also eine Form von Berechtigung von der abgebenden oder aufnehmenden Schule erteilt wird. Sie sagt auch nichts darüber aus, ob es sich um die ursprünglich gedachte Zugangsmöglichkeit zu diesem Programm oder über eine im Laufe der Zeit etablierte, alternative Möglichkeit handelt, ob diese Linie so begehrt ist, dass die Kapazitäten der Bildungsstätte fast nicht ausreichen oder ob diese Linie mit der Intention geschaffen wurde, den Zugang zu diesem Programm mit einer dafür möglicherweise untypischen Bildungslaufbahn zu ermöglichen. Um dies zu klären, sind selbstverständlich weitergehende Analysen über die Betrachtung einer Grafik hinaus nötig.

Das Bildungssystem in seiner Komplexität soll selbstverständlich nicht einem Selbstzweck dienen, sondern hat eine gesellschaftliche Funktion. Gemäss Helmut Fend (2012) hat das Schulsystem unter anderem die Aufgabe, die Sozialstruktur einer Gesellschaft von einer Generation zur nächsten zu reproduzieren. Über schulische Selektionsprozesse werden die sozialen Positionen, welche innerhalb einer Gesellschaft existieren, auf die Personen verteilt (Fend, 2012). Die Linien in einer Grafik eines Bildungssystems machen, wie bereits oben erwähnt, auf Möglichkeiten und Restriktionen in Bildungslaufbahnen aufmerksam. Der Lauf der Linien an sich limitiert die Möglichkeiten je nach Ausgangspunkt bereits. Werden einzelne „Linien“ genauer betrachtet, wird deutlich, dass es weitere Aspekte gibt, welche zur Selektion beitragen. Spezifische Bestimmungen regeln den Zugang zu bestimmten Bildungsgängen. Es wird deutlich, dass diese Zulassungsregelungen einen chancenermöglichenden oder -verhindernden Einfluss haben und damit Bildungsbiografien prägen. Der heute altgediente deutsche Hochschulforscher Ulrich Teichler (1984, S. 18) gesteht ihnen diesbezüglich eine „gewisse gesellschaftliche Defi-

## 1. Einleitung

nitionsmacht“ zu. Ohne den Einfluss von Zulassungsregeln auf einzelne Biografien weiter vertiefen zu wollen, wird damit sichtbar, welche Bedeutung sie in unserer Gesellschaft haben.<sup>1</sup>

Abbildung 1: Bildungssystem Schweiz (SBFI, 2019; eigene Markierung)



Im Hinblick auf das Schweizer Bildungssystem (Abbildung 1) fokussiert diese Studie auf die Auseinandersetzung der Bildungspolitik mit den Linien, welche zu den universitären Hochschulen (Universitäten und ETH, in der Abbildung rot umrandet) führen. Auf den ersten Blick wird deutlich, dass die gymnasiale Maturität zu Beginn wie auch am Ende des untersuchten Zeitraums (ca. 1990–2020) eine wichtige Rolle als allgemeiner Hochschulzulassungsausweis spielte. Das sagt aber noch nichts darüber aus, wie der Stellenwert dieses Ausweises und seiner Schule (Gymnasium) in dieser Zeit von der Bildungspolitik beurteilt wurde. Daneben etablierten sich neue Bildungsprogramme auf der Sekundarstufe II (Berufs- und Fachmaturitätsschulen), was zu neuen Zugangsmöglichkeiten zu den Universitäten führte (Passerellen). Es wurde über die Zulassung an die Universitäten ohne Maturitätszeugnis nachgedacht. Mit den Veränderungen in der Hochschullandschaft mit den Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschu-

<sup>1</sup> Ein aktuelles Beispiel für eine Vertiefung dieser Frage, welche auch Erklärungen für gesellschaftliche Entwicklungen liefern kann, ist Michael Sandels (2020) Buch über die Anerkennung von hohen Bildungsabschlüssen und die Vernachlässigung von Menschen ohne diese. Dabei werden Entwicklungen in den USA fokussiert.



len kamen Fragen der Durchlässigkeit zu den universitären Hochschulen auf. Geht es um mögliche Veränderungen beim Stellenwert gewisser bereits existierender Linien (gymnasiale Maturität), geht es um das Hinzukommen von neuen Linien (Passerellen, Durchlässigkeit zwischen Hochschultypen) oder um Zugänge, welche in einer Grafik nicht mit Linien sichtbar gemacht werden (Zulassung ohne Maturität), so wird eine dynamische Entwicklung im Hinblick auf die Zulassung zu den universitären Hochschulen in den letzten 30 Jahren sichtbar. Es kann die Frage gestellt werden, wie denn überhaupt die Zulassung zu diesen prestigeträchtigen Bildungstätten in den letzten 30 Jahren „geregelt“ wurde und wer in diese Prozesse involviert war. Damit stellt sich die Frage nach der Governance der Akteur:innen in der Bildungspolitik. Wie versuchen die hier untersuchten gesamtschweizerisch tätigen Akteur:innen diese Aspekte je nach Kompetenzen in bestimmten Konstellationen zu klären?

Doch nicht nur Wege und Linien sowie Akteur:innen sind wichtige Beteiligte am Prozess. Die Bildungsinstitutionen an sich entwickeln sich auch über Zulassungs- und Durchlässigkeitsfragen.<sup>2</sup> Mithilfe der Zulassung können sich Institutionen gegenüber ähnlichen Institutionen abgrenzen, sie können versuchen, ein eigenständiges Profil zu wahren, und können darüber möglicherweise sogar Exklusivität erzeugen. Zu einem gewissen Teil tragen diese Fragen zur Identität und zum Selbstverständnis bei, welches diese Institutionen haben und über die Zeit entwickeln. Für die seit Jahrzehnten und teilweise seit Jahrhunderten etablierten Universitäten, welche hier im Fokus stehen, waren die untersuchten 30 Jahre in dieser Hinsicht eine Herausforderung: Waren bis anhin lediglich sie akademische Institutionen, so bekamen sie ab den 1990er-Jahren mit den sich formierenden Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen gewissermassen Konkurrenz und waren nicht mehr die einzigen Hochschulen. Es wird sich zeigen, dass die Diskussion über die Durchlässigkeit zwischen den Hochschultypen eine stark umkämpfte Angelegenheit war. Wird berücksichtigt, dass solche Fragen zur Profilbildung von Institutionen beitragen, wird ersichtlich, warum das so war.

Das Verhältnis zwischen den Bildungsinstitutionen Gymnasium und Universität war in dieser Hinsicht ein anderes. Es kann bereits seit der Zeit um die Jahrhundertwende vom 19. zum 20. Jahrhundert als gefestigt bezeichnet werden. Die gymnasiale Maturität etablierte sich damals als allgemeiner Hochschulzulassungsausweis. Die verschiedenen Maturitätsreformen in der Zwischenzeit hatten keine grundsätzliche Änderung dieses Sachverhalts zur Folge. Trotzdem hat sich das Verhältnis zwischen den beiden Bildungsinstitutionen in den letzten 30 Jahren selbstverständlich auch verändert und weiterentwickelt. Dabei spielten diverse Initiativen einer

---

<sup>2</sup> Im weiteren Verlauf dieser Einleitung wird auf die spezifische Verwendung des Begriffs „Institution“ hingewiesen.

untersuchten, bildungspolitischen Akteurin eine Rolle, welche zum Ziel hatten, diese starke Verbindung mit dem automatisierten Übertritt ohne Selektion durch die Universitäten aufrechtzuerhalten. Aber auch das Aufkommen anderer Schulen, welche einen Hochschulzulassungsausweis ausstellten, und die nicht in jedem Fall bedeutende, aber doch vorhandene Veränderung der Selektionspraktiken durch die Universitäten veränderten das Verhältnis zwischen Gymnasium und Universität. Es wird sichtbar, dass es sich auch aus Perspektive der Entwicklung der Bildungsinstitutionen lohnt, Zulassungs- und Durchlässigkeitsfragen genauer zu betrachten.

Im Jahr 1997 stellte der oben bereits zitierte deutsche Forscher der Schweiz ein schlechtes Zeugnis im Hinblick auf die Hochschulforschung aus: Sie hätte bis Ende der 1990er-Jahre ein kümmerliches Dasein gefristet, was unter anderem damit zusammenhängt, dass es kein ausgeprägtes Krisenbewusstsein gab, was den Zustand der Hochschulen betraf (Teichler, 1997, S. 126). Zudem führten die föderalen Strukturen nicht dazu, dass das Hochschulsystem als solches wahrgenommen wurde (Teichler, 1997, S. 126). Immerhin ist unbestritten, dass sich in der Zwischenzeit in dieser Hinsicht einiges getan hat (vgl. Probst & Wassmer, 2021). Der Forschungsstand im Hinblick auf Fragen der Zulassung und damit verbunden auf Fragen der Selektion und der Entwicklung des Hochschulraumes soll in Unterkapitel 1.2 aufzeigen, was bereits durchleuchtet wurde und wo es Forschungsbedarf gibt, an den diese Studie anknüpfen will. Davor wird aber in Unterkapitel 1.1 die Fragestellung erläutert: Dabei kommt es zur Abgrenzung zu verwandten Themen und zu einer Beschreibung des Fokus dieses Forschungsbeitrags. Die Darstellung der theoretischen Rahmung (Unterkapitel 1.3) dient dem Aufzeigen der Perspektive, mit welcher der Gegenstand betrachtet wird, woraufhin im Unterkapitel 1.4 mit dem methodischen Vorgehen das Analyseinstrument und mit den verwendeten Quellen das Material vorgestellt wird. Dieses Vorgehen bestimmt auch die Schwerpunkte und damit die folgenden vier Hauptkapitel (Kapitel 3–6) dieser Studie. Auf diese vier Schwerpunkte wird am Ende des Unterkapitels 1.4 hingewiesen. Wichtige Kontextinformationen für diese Studie bietet das Kapitel 2 mit der Beschreibung der wichtigsten Akteur:innen, prominent dabei die drei untersuchten, nationalen hochschulpolitischen Organisationen. Im Schlusskapitel (Kapitel 7) werden die Ergebnisse der vier Hauptkapitel miteinander in Bezug gesetzt und analysiert. Zudem wird ein Ausblick gewagt.

### **1.1 Fragestellung**

In diesem Forschungsbeitrag steht die nationale, hochschulpolitische Governance bei Zulassungsfragen, welche den Übertritt an die universitären Hochschulen fokussieren, im Zeitraum von 1990 bis 2020 im Zentrum. Ab den 1990er-Jahren gewann zum einen die Situation in den

medizinischen Studienfächern wegen dem Andrang der Studierenden wieder an Aktualität (siehe Kapitel 4). Zum anderen starteten um diese Zeit die Debatten erstens um die Etablierung der Fachhochschulen, und damit wurden Fragen der horizontalen Durchlässigkeit zwischen den Fachhochschulen und den universitären Hochschulen relevant (siehe Kapitel 5), und zweitens um die Maturitätsreform von 1995 (siehe Kapitel 3). Der Zeitraum wird mehr oder weniger durch die Gegenwart begrenzt. Ein wichtiges Ereignis Ende der 2010er-Jahre stellt zudem die neue Verordnung des Hochschulrats der Schweizerischen Hochschulkonferenz (SHK) dar, welche auch Durchlässigkeitsfragen regelte und unter anderem die Bologna-Richtlinien der Vorgängerinstitution (Schweizerische Universitätskonferenz, SUK) von 2003 ablöste (siehe Kapitel 6).

Der bereits verwendete, zentrale Begriffen „Governance“ wird wie bei Arthur Benz (2004a, S. 20) als „Steuerungs- und Koordinationsfunktion“ institutioneller Strukturen unter Einbezug der Interaktionen der Akteur:innen verstanden. Weitere Ausführungen dazu finden sich in Unterkapitel 1.3.2. „Zulassung“ und „Zugang“ sind ähnliche Begriffe, die in der Literatur unterschiedlich definiert werden. Nach Teichler (1984, S. 9) wird Zulassung in Abgrenzung zu Zugang als „Regelungen zur Selektion unter qualifizierten Bewerbern“ oder „den Prozess der Aufnahme in die Hochschule“ angesehen. Der Zugang hingegen wird weiter definiert und umfasst „die Gesamtheit der Vorbedingungen, Regelungen und Ströme beim Eintritt in die Hochschule“ (Teichler, 1984, S. 9).<sup>3</sup> Wird diese Definition berücksichtigt, so wird deutlich, dass diese Studie auf die Entwicklung rund um die Governance der *Zulassung* fokussiert, wobei der Unterschied zum Begriff *Zugang* nicht in jedem Fall sehr klar ist und auch Aspekte rund um diesen weiter gefassten Begriff je nach Situation eine Rolle spielen können. Mit Zulassung sind in dieser Studie die Vorbedingungen und Regelungen beim Hochschuleintritt gemeint, und zwar Qualifikationsvoraussetzungen wie auch Massnahmen der Zulassungsbeschränkungen. Die hier untersuchten Organisationen beraten über diese Aspekte und passen sie je nach Kompetenzen an.

Neben dem oben dargestellten Zeitraum wird der Untersuchungsgegenstand dadurch eingegrenzt, dass spezifisch die Zulassung zu den universitären Hochschulen und nicht zu anderen Hochschultypen im Zentrum steht und die Zulassung von Ausländer:innen an die Universitäten ausgeklammert wird. Für den Einbezug der Zulassung von Ausländer:innen hätten unterschiedliche Kontexte einzeln und unabhängig betrachtet werden müssen, um ihnen gerecht zu werden.

---

<sup>3</sup> Guggenberger (1991, S. 33 ff.) differenziert beim Begriff des „Zugangs“ noch zwischen dem objektiven und dem subjektiven Hochschulzugang: Der subjektive bezeichnet das „soziale Verhalten der Studierenden in Bezug auf ihre Studienwahl“; der objektive meint einerseits die Qualifikationsvoraussetzungen für die Studierenden und andererseits die Zulassungsbeschränkungen der Institution (Guggenberger, 1991, S. 33 ff.). Da eine individuelle Perspektive in dieser Studie keine Berücksichtigung findet, ist diese Unterscheidung hier nicht relevant.

Um den Umfang des Forschungsbeitrags in Grenzen zu halten, wurde darauf verzichtet – auch wenn die Bearbeitung dieses Thema selbstverständlich spannende Erkenntnisse ermöglicht hätte. Des Weiteren geht es nicht um die Zulassung von Personen mit Prüfungsmisserfolgen oder um andere Spezialfälle, sondern um die regulären Zulassungswege, welche von den meisten Studierenden genutzt werden. Auch die folgenden Eingrenzungen dienen dazu, der Studie einen klaren Fokus zu geben: Lediglich die Zulassung zu Studiengängen wird beleuchtet. Die Zulassung zu Weiterbildungen wird nicht untersucht. Ebenso ist die Mobilität der Studierenden einzig dann relevant, wenn in diesem Zusammenhang auch Zulassungsfragen verhandelt werden. Um den Gegenstand einzugrenzen, wurden die Dokumente explorativ auf wiederkehrende Aktionsfelder untersucht und dabei rückten die vier Themen der Hauptkapitel 3-6 ins Zentrum der Aufmerksamkeit (siehe Unterkapitel 1.4). Dabei wurden Randthemen im Zusammenhang mit Zulassungsfragen nicht berücksichtigt.

Eine weitere Eingrenzung findet durch die Auswahl der untersuchten Organisationen statt. Für die Analyse wurden drei hochschulpolitische, auf nationaler Ebene tätige Organisationen ausgewählt: Das sind die Schweizerische Hochschul- oder Universitätskonferenz (SHK/SUK), die schweizerische Rektorenkonferenz (SHRK/CRUS/swissuniversities)<sup>4</sup> und die Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK).<sup>5</sup> Diese Organisationen wurden ausgewählt, da sie bei Zulassungsfragen, welche auf nationaler oder interkantonaler Ebene diskutiert wurden, eine gewisse Rolle spielten. Damit ist gemeint, dass sie sich im untersuchten Zeitraum zu Zulassungsfragen äusserten, dass sie Prozesse um die Governance und Reglementierung der Zulassung zu den Universitäten prägten und dementsprechend in diesem Bereich eine bestimmte Handlungsmacht oder einen bestimmten Einfluss besaßen. Mehr Informationen zur Auswahl der Organisationen, zu den drei untersuchten Organisationen, aber auch zu weiteren Organisationen finden sich in Kapitel 2.

Die Fragestellung lautet folgendermassen, wobei die wichtigen Begriffe „Governance“, „Kopplung“ und „Institution“ später im Zusammenhang mit der theoretischen Rahmung der Studie (Unterkapitel 1.3) erläutert und ausgeführt werden:

Inwiefern wurde durch die Governance von Zulassungsfragen im Hinblick auf die Zulassung

---

<sup>4</sup> Die Konferenz der Universitätsrektoren wird hier als „Rektorenkonferenz“ erwähnt, da sie sich selber so bezeichnete. Wenn in der Folge lediglich von Rektoren (ohne Rektorinnen) die Rede ist, so wurde diese Bezeichnung bewusst gewählt. In der SHRK der 1990er Jahren und anschliessend in der CRUS bis Mitte 2008 gab es lediglich männliche Universitätsrektoren.

<sup>5</sup> Bei diesen Bezeichnungen ist die weibliche Form zum Teil nicht dabei. Auf die Begriffe wird dennoch nicht verzichtet, da die Akteur:innen diese Bezeichnungen selbst benutzen. Zum Teil haben sich die Bezeichnungen im untersuchten Zeitraum verändert. Darauf wird im Kapitel 2 verwiesen.

zu den universitären Hochschulen durch die drei hochschulpolitischen Organisationen Schweizerische Hochschul- oder Universitätskonferenz, schweizerische Rektorenkonferenz und Erziehungsdirektorenkonferenz im Zeitraum von 1990 bis 2020 die Kopplung einerseits zwischen den Institutionen „Gymnasium“ und „Universität“ und andererseits zwischen den Institutionen „nicht-universitäre Hochschulen“ und „Universität“ verändert?

Es geht dabei nicht um die hochschulpolitische Governance am Beispiel von Zulassungsfragen (das wäre mit dieser Fragestellung auch möglich), sondern darum, wie die Zulassung vor dem Hintergrund der Governance gestaltet wurde und wie sich dabei die Kopplung zwischen den Bildungsinstitutionen veränderte. Darum liegt der Fokus auf den ausgewählten und untersuchten Akteur:innen. Wie bereits erwähnt geht es bei Durchlässigkeitfragen auch um Zugangswege und damit um die Zulassung zu Bildungsangeboten. Darum werden Themen im Zusammenhang mit der Regelung der Durchlässigkeit in dieser Studie thematisiert.

In dem vorliegenden Forschungsbeitrag werden lediglich die Diskussionen um Zulassungsfragen in den aufgezeigten nationalen und interkantonalen, also gesamtschweizerisch tätigen Organisationen betrachtet. Grundsätzlich können die Universitäten aber selbst über die Zulassung bestimmen, wobei selbstverständlich nationale Gesetze und Vorgaben berücksichtigt werden müssen und eine gewisse Koordination mit den anderen Universitäten angestrebt wird.<sup>6</sup> Die Universitäten haben diesbezüglich einigen Spielraum, weil sie sich in kantonaler Trägerschaft (ausser die Eidgenössische Technische Hochschule, ETH, bei welcher der Bund als Träger fungiert) befinden. So werden Fragen der Zulassung in den kantonalen Universitätsgesetzen geregelt und von den einzelnen Universitäten vollzogen. Die Universitäten sind sehr viel direkter und praktischer mit Zulassungsfragen konfrontiert als die hier untersuchten Organisationen. Es ist daher eine Limitation dieser Studie, dass die kantonalen Diskussionen nicht betrachtet werden, und es kann somit nicht dargelegt werden, wie die Zulassung konkret an den kantonalen Universitäten in Zusammenarbeit mit den zuständigen kantonalen Stellen geregelt und umgesetzt wird. Mit der EDK und der SHK/SUK werden aber Organisationen untersucht, welche sich als eine Art „Dachverband“ aller Kantone in Bildungs- und Hochschulfragen verstehen.<sup>7</sup> Insofern spielt eine übergeordnet-kantonale Ebene in dieser Studie auch eine Rolle.

### 1.2 Forschungsstand

Stehen Zulassungsfragen im Zentrum des wissenschaftlichen Arbeitens, so ist eine Annäherung

---

<sup>6</sup> Die Koordination zwischen den Kantonen im Zusammenhang mit Zulassungsfragen geschieht z. B. mithilfe des Gremiums der Rektorenkonferenz „Kommission für Zulassungsfragen“, später „Kommission für Zulassung und Äquivalenzen“ genannt (siehe Unterkapitel 2.2).

<sup>7</sup> Wichtig ist, dabei zu wissen, dass der Bund seinen Einfluss auf die SHK/SUK im untersuchten Zeitraum ausbaute (siehe Unterkapitel 2.1).

an den Gegenstand aus verschiedenen Richtungen möglich. Im Folgenden sollen einige Forschungsprojekte und ihre Herangehensweise erläutert werden. Dabei soll herausgeschält werden, inwiefern sich diese Studie in ihrer Perspektive auf den Gegenstand von den beschriebenen Projekten unterscheidet.

Wenn über Zulassung gesprochen wird, ist der Aspekt der Auslese oder Selektion diesem Begriff inhärent. Im Zusammenhang mit der Durchlässigkeit im Bildungssystem sind Zulassungsfragen häufig auch ein Thema. Als erster Punkt sollen darum wissenschaftliche Forschungsbeiträge betrachtet werden, welche diese Aspekte fokussieren. Dabei wird unterschieden zwischen einer verwaltungstechnisch-ökonomischen Sichtweise auf das Thema, einer soziologisch-pädagogischen Perspektive und einer klassisch soziologischen Herangehensweise. Der Fokus liegt hier auf Literatur aus dem deutschsprachigen Raum, wobei auch gewisse englischsprachige Literatur Berücksichtigung findet. Im zweiten Teil geht es um Forschungsbeiträge über Entwicklungen im Schweizer Hochschulraum. Am Ende folgt ein abschliessender Kommentar zum Forschungsstand, welcher die Forschungslücke aufzeigt und deutlich macht, welchen Beitrag diese Studie leisten will.

### 1.2.1 Selektion, Durchlässigkeit und Hochschulzulassung

Laut einem Pädagogik-Lexikon ist mit Selektion der „Prozess [...] der Auslese von Personengruppen, die den Ansprüchen der jeweiligen Bildungseinrichtung genügen“ gemeint (Diedrich, 2007). Selektion kann gemäss Fend als ein Instrument einer Reproduktionsfunktion des Schulsystems angesehen werden.<sup>8</sup> Doch auch der Begriff der Durchlässigkeit ist mit der Zulassung verbunden, da im Zusammenhang mit der Durchlässigkeit des Bildungssystems die Zulassung jeweils eine Rolle spielt. Jakob Kost (2013, S. 474 f.) beschreibt Durchlässigkeit ganz allgemein als „Wechsel zwischen mehr oder weniger klar strukturierten Ausbildungspfaden“ und stellt fest, dass sich beim Begriff die Unterscheidung zwischen horizontaler (Wechsel innerhalb derselben Stufe eines Bildungssystems) und vertikaler Durchlässigkeit (Wechsel zwischen Bildungsgängen) durchgesetzt hat. Eine andere Unterscheidung im Zusammenhang mit der Durchlässigkeit macht Dominique Oesch (2017, S. 57) in Anlehnung an Lucien Criblez und Isabelle Montanaro-Batliner (2012, S. 12); sie spricht von potenzieller Durchlässigkeit, wenn es um Angebote und Möglichkeiten geht, und von realisierter Durchlässigkeit, wenn es um Umsetzung und Nutzung dieser Möglichkeiten geht. Da es in dieser Studie nicht primär um die von den Studierenden gewählten Möglichkeiten im Hinblick auf die Durchlässigkeit geht, wird auf

---

<sup>8</sup> Es geht dabei um die zweite von Fend genannte Reproduktionsfunktion der Schule: Dabei wird durch Selektion die Sozialstruktur der Gesellschaft durch soziale Positionsverteilung und „personelle Besetzungen der jeweiligen Positionen“ reproduziert (Fend, 2012, S. 162).

die erwähnten Erläuterungen bei Kost (2013, S. 475) zu horizontaler und vertikaler Durchlässigkeit zurückgegriffen. Zur Selektion und Durchlässigkeit im Zusammenhang mit der Hochschulzulassung gibt es einige Literatur. Diese wird im Folgenden drei Bereichen zugeteilt und kurz erläutert.

Eine verwaltungstechnisch-ökonomische Sichtweise auf das Thema nimmt z. B. Günter Trost (2014) ein und zeigt auf, dass Studierfähigkeitstests die Fähigkeit haben, eine Prognose für den Studienerfolg abzugeben. Diese werden als Orientierungsfunktion für Studierende vor einem Studium empfohlen, um damit wertvolle Zeit und Ressourcen zu schonen (vgl. Hasenberg et al., 2014; Trost, 2014, S. 168 f.). Im englischsprachigen, auf die USA fokussierten Artikel von William E. Sedlacek (2003) geht es um Prüfungsmethoden, welche angewandt werden und welche um nicht-kognitive Variablen erweitert werden könnten (z. B. mit Fragebogen, Portfolio, Aufsatz), um der zunehmenden Diversität der Bewerbenden gerecht zu werden. In einem anderen, auch englischsprachigen Überblicksartikel mit Fokus auf die Geschichte der Zulassungspolitik und ihre diskriminierenden Auswirkungen in den USA geht es nicht nur um die Mechanismen der Zulassung, sondern unter anderem auch um die Auswirkungen des institutionellen Wandels der Hochschulen auf die Zulassung (Synnott, 2022). Andrä Wolter (2008) geht auf zentrale strukturelle und qualifikationsrelevante Probleme beim Hochschulzugang in Deutschland ein (z. B. das Kapazitätsproblem an den Hochschulen oder die stagnierende Übergangsquote beim Übergang Schule-Hochschule) und zeigt Lösungen auf. Was er zudem thematisiert, ist das Durchlässigkeitsproblem, womit die Chancengerechtigkeit des Hochschulzugangs verbunden ist (Wolter, 2008, S. 20). Rochelle Michel und Simone Pollard (2020) beschreiben und diskutieren in ihrem englischsprachigen Artikel länderunabhängig zwei Zulassungsmodelle: Beim ersten Modell geht es darum, anhand definierter Standards herauszufinden, ob die potenziellen Studierenden geeignet sind; beim zweiten Modell geht es eher um einen Vergleich der Studierenden untereinander, wobei die Studierenden aus einem Pool von Bewerber:innen ausgewählt werden (Michel & Pollard, 2020). Der in der Schweiz angewendete Numerus clausus in der Medizin würde wohl dem zweiten Modell entsprechen. Im Text werden zudem Kontextfaktoren beleuchtet (z. B. Demografie, politische oder sozioökonomische Überlegungen, historischer Kontext), welche die Gestaltung der Zulassungsprozesse beeinflussen können (Michel & Pollard, 2020, S. 14 ff.). Ein Beitrag mit Schweizer Bezug zum Thema Zulassungsverfahren stellt der Artikel von Bettina Brüscheiler und Barbara Fontanellaz (2018) dar, welcher das Zulassungsverfahren an der Fachhochschule St. Gallen für das Studium in Sozialer Arbeit mit Fokus auf das Testverfahren zur Abklärung der Studierfähigkeit beschreibt.

Die Autorinnen versuchen ihr Vorgehen an den Gütekriterien qualitativer Sozialforschung auszurichten und zeigen Beispiele von gelösten Testaufgaben (Brüschweiler & Fontanellaz, 2018). Das zweite Themenfeld entspricht einer eher soziologisch-pädagogisch geprägten Sichtweise auf das Thema rund um Chancengerechtigkeit und Durchlässigkeit. Kost (2013) untersucht in seiner Studie zur Durchlässigkeit und zum Hochschulzugang in der Schweiz, welche Voraussagekraft Merkmale der sozialen Herkunft und der Leseleistung auf den Eintritt in eine Hochschule haben. Einen ähnlichen Beitrag, aber mit mehr Details zum Schweizer Bildungssystem, gibt es von Marlis Buchmann, Stefan Sacchi, Markus Lamprecht und Hanspeter Stamm (2007) und was Deutschland betrifft von David Reimer und Steffen Schindler (2010). Die Texte von Hartmut Ditton (2010) und Rolf Becker (2010) über Selektion und Exklusion im Bildungssystem legen den Fokus auf die sozialen Aspekte, welche bei den Übergangsstellen im Bildungssystem eine entscheidende und zum Teil beeinträchtigende Rolle spielen. In der englischsprachigen Literatur gibt es beispielsweise den Artikel von Christina Wikström und Magnus Wikström (2020) über die Rolle der Leistung bei der Zulassung zu den Hochschulen, verknüpft mit Aspekten rund um Chancengerechtigkeit. Über Selektionsprozesse innerhalb der obligatorischen Schule und beim Übertritt in die Sekundarstufe II schreiben Markus Neuenschwander (2010) im Hinblick auf die Schweiz und Hartmut Ditton und Jan Krüsken (2010) im Hinblick auf Deutschland.

Das dritte Themenfeld ist ein typisch soziologisches Feld und betrachtet die Selektion beim Hochschulzugang unter dem Aspekt der Elitenbildung. Im ersten Text wird das zweite Themenfeld mit der soziologisch-pädagogisch geprägten Sichtweise und das hier relevante Themenfeld mit dem zusätzlichen Aspekt der Elitenbildung vereint: Soziale Selektion durch Herkunft an Hochschulen wird mit Bezug zu Deutschland untersucht (Hartmann, 2006). Dabei wird auch dem Begriff der „Leistungselite“ auf den Grund gegangen (Hartmann, 2006). Silke Unterweger-Treven (2007) behandelt in ihrem Buch den Elitebegriff mit philosophischen Bezügen und schält in einem Ländervergleich heraus, wie Eliten, Selektion und Hochschulsysteme zusammenhängen. Das Thema Selektion und Elite spielt auch im Artikel von Jürgen Oelkers (1998) eine Rolle, der den Fokus auf die historische Dimension und sich ergebende Dilemmata legt. Der englischsprachige Artikel von Agnès Van Zanten (2010) beleuchtet die Zulassung zu und Sozialisation an Elite-Bildungsinstitutionen (Zubringerschulen für Hochschulen und Hochschulen selbst) in den USA, Grossbritannien und Frankreich. Trotz gewissen Veränderungen bei den Auswahlverfahren in den letzten Jahren ermöglichen diese Elite-Bildungssysteme soziale Mobilität in einem eher beschränkten Ausmass (Van Zanten, 2010).

Entsprechend der obigen Analyse kann gesagt werden, dass es bereits einige Studien zu Fragen



nach der Art der Selektion und nach den Implikationen der Selektion für Bildungsbiografien und Elitebildungsmechanismen und damit für die Durchlässigkeit gibt. Grundsätzlich wird aber deutlich, dass Forschungsthemen rund um den spezifischen Bereich der Selektion, Auslese oder Durchlässigkeit wenig zu einer Fragestellung beitragen können, welche die Governance von Zulassungsfragen zum Gegenstand hat.

### 1.2.2 Entwicklung im Schweizer Hochschulraum

Es gibt lediglich eine geringe Anzahl Forschungsbeiträge, welche explizit die Regelung von Zulassungsbestimmungen der Hochschulen in der Schweiz aus einer bildungspolitischen und bildungssystematischen Perspektive in den Blick nehmen, geschweige denn deren Entwicklung behandeln. In die Richtung einer Analyse von Zulassungsfragen zielt der Artikel von Lucien Criblez (2019), welcher die Entwicklung der gymnasialen Maturität als allgemeiner Hochschulzulassungsausweis thematisiert. Der Stand der Durchlässigkeit zwischen der Fachhochschule und der Universität wird unter anderem mittels einer Befragung von Absolvent:innen der Fachhochschulen im Buch von Thies Bucher & Urs Dürsteler (2011) ermittelt. Zu nennen sind auch Beiträge mit weniger klaren Bezügen, so der bereits erwähnte Artikel von Brüsweiler und Fontanellaz (2018) zu einem Aufnahmeverfahren an der Fachhochschule St. Gallen und das sehr knapp gehaltene Kapitel über den Hochschulzugang in der Schweiz in der Studie von Elisabeth Hödl (2002), welches im Hinblick auf den Hochschulzugang einen Ländervergleich anstellt. Den europäischen Ländervergleich von Christel Brüggengbrock (2014), auch betreffend Hochschulzugang, und die Masterarbeit von Carmen Flury (2019) über die Debatte rund um den Numerus clausus in den 1970er-Jahren gilt es auch zu erwähnen.

Eher deskriptive Darstellungen über das schweizerische Bildungssystem und jüngste Reformen mit Bezug zu den Hochschulen aber ohne speziellen Fokus auf die Zulassung stammen von Thomas Fleiner (2005), Peer Pasternack und Henning Schulze (2011) und Juana Schmidt (2008). Nachfolgend sollen Forschungsbeiträge aufgeführt werden, welche einen Einblick in die Entwicklung der Hochschullandschaft der Schweiz gewähren.

Die Fachhochschulen waren in den letzten Jahren Gegenstand von zahlreichen Studien und Projekten: Barbara Zosso (2006), Karl Weber, Patricia Tremel, Andreas Balthasar und Sarah Fässler (2010) und Hans-Kaspar von Matt (2022) schrieben jeweils über die Herausbildung und Entwicklung der Schweizer Fachhochschulen.<sup>9</sup> Bei zweitgenannter Studie kommen zudem zum Teil auch Durchlässigkeitsfragen zur Sprache. Die Diversifikation im Hochschulbereich, v. a.

---

<sup>9</sup> Einige dieser Autor:innen haben zudem im gleichen Jahr ein Paper über die Entwicklung der Fachhochschulen mit Fokus auf Pfadabhängigkeit und Profilbildung verfasst (Weber, Tremel & Balthasar, 2010).

durch das Hinzukommen von Fachhochschulen, ist ein Thema in einem Beitrag von Moritz Arnet (1997a) kurz nach der Inkraftsetzung des Fachhochschulgesetzes. Stefanie Frölicher-Güggi, Anna Braaker, Katrin Holenstein und Michael Röthlisberger (2002) analysieren in einer Studie des Bundesamts für Statistik (BFS) Zahlen rund um die Hochschulen mit Fokus auf die damals noch sehr jungen Fachhochschulen. Das Paper von Margrit Stamm (2002) ist eine Auftragsarbeit für die Eidgenössische Fachhochschulkommission (EFKH) über Qualität und möglichen Handlungsbedarf im Rahmen des Abschlusses der Aufbauphase der Fachhochschulen. Die Stellung der Fachhochschulen im Schweizer Hochschulraum wird mit zwei Fallbeispielen von Berufseinsteiger:innen nach einem Studium an einer Fachhochschule in der Studie von Monika Pätzmann (2005) analysiert und mit Personen in der gleichen Berufsgruppe nach dem Studium an einer Universität verglichen. Bei Cornelia Oertle Bürki (2008) geht es um die Fachhochschulentwicklung der Gesundheitsberufe. Die Dissertation von Edith Maienfisch (2018) beleuchtet die Entwicklung der Fachhochschulen v. a. unter dem Gesichtspunkt der Ermöglichung eines sozialen Aufstiegs.

Forschungsbeiträge zur Entwicklung der universitären Hochschulen in der Schweiz in den letzten Jahrzehnten gibt es nicht in dem Ausmass, wie dies bei den Fachhochschulen oben gezeigt werden konnte. Es fanden nicht gleich fundamentale Veränderungen bei diesem Hochschultyp statt. Trotzdem gibt es weitere Studien zur Entwicklung des Hochschulraums in der Schweiz. Einige bearbeiten die Zeit vor den 1990er-Jahren und sind damit nur beschränkt relevant (Brändli, 2018; Gees, 2006; Herren, 2008). Die Texte über die Entwicklung ab den 1990er-Jahren behandeln Entwicklungen in der Hochschulgovernance im Hinblick auf das Universitätsförderungsgesetz von 2000 (Perellon, 2001), die Geschichte, Strukturen, Akteur:innen und Finanzen der Hochschulen und des Hochschulraums Schweiz (Baschung, Benninghoff, Goastellec & Pelleron, 2009; Leder, 2022) und den Schweizer Hochschul föderalismus im Vergleich mit Deutschland (Griessen & Braun, 2010). Des Weiteren gibt es Forschungsbeiträge zur Bologna-Reform in der Schweiz (Benninghoff & Leresche, 2009; Müller, 2012). Zudem werden in anderen Projekten die Entwicklung der Lehrer:innenbildung thematisiert, dabei insbesondere die Herausbildung der Pädagogischen Hochschulen (Biedermann, 2012; Criblez, Lehmann & Huber, 2016; Graf, 2018; Lehmann, 2013). Die Konvergenzfaktoren im Hochschulbereich werden eher allgemein von Christine Böckelmann und Erik Nagel (2018) behandelt. Stefan Denzler (2016) stellt einen spezifischeren Bezug zu den Pädagogischen Hochschulen her.

Es gibt Forschungsbeiträge über wichtige, nationale und hochschulpolitisch tätige Organisationen in der Schweiz. So wird die Geschichte und Wirkung der EDK in einem Herausgeberband untersucht (Badertscher, 1997b). Ein aktuellerer Beitrag über die EDK stammt von Karin Manz

(2012). Über den Schweizerischen Wissenschaftsrat und seine 50-jährige Geschichte berichtet Urs Hafner (2015).

Speziell die Herausbildung der Fachhochschulen hat einige Aufmerksamkeit auf sich gezogen. Das ist nicht weiter erstaunlich, da die rasche Etablierung eines Hochschultyps kein alltägliches Ereignis darstellt. Vor allem in den letzten 20 Jahren haben viele Wissenschaftler:innen zudem mit weiteren Beiträgen zur Analyse der Entwicklung des Hochschulraums in der Schweiz beigetragen. Zulassungsfragen hatten dabei aber keine Hochkonjunktur, im Gegenteil.

### 1.2.3 Kommentar zum Forschungsstand

Hier soll aufgezeigt werden, an welche bisherige, oben erwähnte Forschung diese Studie (nicht) anknüpfen kann. Einiges an Literatur im Zusammenhang mit Zulassungsfragen gibt es im zweiten und dritten Themenfeld mit soziologisch geprägten Beiträgen rund um Selektion, Durchlässigkeit, Chancengerechtigkeit und Elitebildung (siehe Unterkapitel 1.2.1). Auf diesen Studien soll dieses Dissertationsprojekt nicht aufbauen, da es dabei primär um Möglichkeiten und Chancen im Zusammenhang mit Bildungsbiografien der Studierenden vor dem Hintergrund ihres sozio-ökonomischen Status geht. Das ist eine stark auf das Individuum fokussierte Perspektive, welche die Reglementierung der Zulassung durch die beteiligten Akteur:innen und den damit verbundenen institutionellen Kontext zu wenig berücksichtigt. Trotzdem spielt Durchlässigkeit in dieser Studie eine Rolle, doch wird die Förderung der Durchlässigkeit primär in einem bildungssystematischen Sinn als Aufbau von (bisher fehlenden) Verbindungen zwischen Bildungsinstitutionen verstanden, welche letzten Endes selbstredend die Chancengerechtigkeit fördern wollen. Dabei ist die bereits erwähnte Unterscheidung zwischen horizontaler (Wechsel innerhalb derselben Stufe eines Bildungssystems; in dieser Studie z. B. von einer Fachhochschule an eine Universität thematisiert) und vertikaler Durchlässigkeit (Wechsel zwischen Bildungsgängen; in dieser Studie z. B. über eine Passerelle an die Universität thematisiert) für diesen Forschungsbeitrag durchaus nützlich (vgl. Kost, 2013, S. 474 f.).

Mehr Anknüpfungspunkte gibt es beim ersten Themenfeld rund um eine verwaltungstechnisch-ökonomische Sichtweise auf Zulassungsfragen. Obwohl sich diese Studie von diesem Feld insofern abgrenzt, als dass verschiedene Selektionsformen und Zulassungsverfahren weder verglichen noch analysiert werden, ist in den berücksichtigten Forschungsarbeiten zum Teil eine Perspektive sichtbar, welche Akteur:innen (vgl. Synnott, 2022), eine zeitliche Dimension (vgl. Synnott, 2022) oder den institutionellen Kontext (vgl. Brüscheiler & Fontanellaz, 2018; Michel & Pollard, 2020; Synnott, 2022) mehr oder weniger stark in den Blick nimmt. Die Governance von Zulassungsfragen wird in keinem der erwähnten Texte analysiert, doch immerhin ist

die Reglementierung der Zulassung an bestimmten Bildungsstätten bei Synnott (2022) als Thema sichtbar. Würde eine historische Analyse rund um Zulassungsfragen im Zentrum dieser Studie stehen, gäbe es neben dem erwähnten Handbuchartikel von Marcia Synnott (2022) durchaus weitere Anknüpfungspunkte in historisch orientierten Beiträgen über Hochschulen und Hochschulsysteme anderer Länder.<sup>10</sup> Doch da diese Studie den Zeitraum ab 1990 betrachtet und sich auch wegen ihrer Governance-Perspektive nicht als historischer Forschungsbeitrag versteht, werden solche Bezüge im Forschungsstand nicht berücksichtigt.

Die Hochschulforschung in der Schweiz fristete nach Teichler (1997, S. 126) bis Ende der 1990er-Jahre ein eher kümmerliches Dasein. Wie oben gezeigt werden konnte, hat sich seit dieser Analyse einiges getan. Über die Entwicklungen im Hochschulraum Schweiz wird mittlerweile immer wieder publiziert. Da die vorliegende Studie die Entwicklung in der Schweiz analysiert, kann sie an viele dieser Texte anknüpfen: Texte zur gymnasialen Maturität als allgemeinem Hochschulzulassungsausweis, zum Numerus clausus, zur Entwicklung des Hochschulsystems unter anderem mit der Etablierung der neuen Hochschultypen und Forschungsbeiträge zu wichtigen hochschulpolitischen Organisationen sind dabei wertvoll, ob sie nun die Entwicklung vor 1990 oder danach beleuchten. Vor allem an diese Texte wird diese Studie anknüpfen, was sich im Kapitel über die untersuchten Organisationen (Kapitel 2) und in den Kontextkapiteln (Unterkapitel 3.1, 4.1, 5.1 und 6.1) zeigt.

Was Zulassungsfragen der Hochschulen in der Schweiz betrifft, kann jedoch festgestellt werden, dass sie in wissenschaftlichen Forschungsbeiträgen immer noch kaum oder nur am Rande thematisiert werden. Hier kann eine grosse Forschungslücke ausgemacht werden, die wegen der Tragweite und Bedeutung, die dieses Thema mit sich bringt, erstaunt. Die hier vorliegende Studie möchte diese Lücke mit einer tiefgreifenden hochschulpolitischen Analyse über nationale Akteur:innen, welche im Zusammenhang mit diesen Fragen aktiv waren, schliessen.

### **1.3 Theoretische Rahmung**

Nachdem Forschungsstand und -lücke aufgezeigt werden konnten, sollen im Folgenden, ausgehend von der Fragestellung (siehe Unterkapitel 1.1), die in dieser Studie verwendeten theoretischen Konzepte und Forschungsheuristiken dargelegt werden. Dabei soll deutlich werden, warum diese Konzepte gewählt wurden, wie sie mit dem Forschungsbeitrag verknüpft sind und wie sie dazu beitragen, den Aussagegehalt der Erkenntnisse, die aus dieser Studie hervorgehen sollen, zu steigern.

---

<sup>10</sup> Als Beispiel können die USA genannt werden: In neueren Überblicken über die US-Hochschulgeschichte erwähnen beispielsweise Philo A. Hutcheson (2020) und David F. Labaree (2017) die Entwicklung der Zulassung im Laufe der Zeit in gewissen Kapiteln ihrer Forschungsbeiträge.

### 1.3.1 (Neo-)Institutionalismus

Als wichtige Grundlage, welche die Herangehensweise an den Gegenstand, die spätere Analyse der Governance und die Definition wichtiger Begriffe massgeblich mitbestimmt, müssen (neo-)institutionalistische Konzepte gelten. Somit sollen in dieser Studie Zulassungsfragen aus einer Institutionen- und Akteur:innenperspektive betrachtet werden. Damit stehen einerseits Akteur:innen und andererseits Institutionen im Zentrum. Wichtige Schlüsseltexte aus der neo-institutionalistischen Organisationstheorie stammen aus den 1970er- und 1980er-Jahren und haben die Gemeinsamkeit, dass Organisationen keine „in sich abgeschlossene Einheiten“ darstellen und immer in eine „sozial-kulturelle Umwelt“ eingebettet sind (Koch & Schemmann, 2009, S. 21). Forschung, die sich dieser Richtung zuordnet, macht sich diese Einbettung der Organisationen zum Thema und untersucht dabei die Folgen, welche dies „für die Form und das Handeln der Organisationen“ hat (Koch & Schemmann, 2009, S. 21).

Einer der wichtigen Schlüsseltexte zum Neo-Institutionalismus von John W. Meyer und Brian Rowan (2009), welcher ursprünglich Ende der 1970er-Jahre entstand, sieht in Institutionen die Umwelt der real existierenden Organisationen. Dabei beziehen sich diese beiden Forscher auf einen wissenssoziologischen Ansatz, welcher Institutionen als „im Kern kollektive Wissensbestände, die in einem als Institutionalisierung bezeichneten Prozess menschlicher Interaktion durch ‚wechselseitige Typisierung‘ von Handlungen wie auch Handelnden entstehen“, bezeichnet (Koch, 2009, S. 110 f.).<sup>11</sup> Institutionen sind in unserer Welt präsent, ob gewünscht oder nicht, und haben durch „ihre blossе Faktizität zwingende Macht“ über die einzelne Person (Berger & Luckmann, 2009, S. 64). Institutionalisierte Dinge können als „mächtige Mythen“ wirken,<sup>12</sup> die von Organisationen übernommen und in ihre Abläufe einzugliedern versucht werden (Meyer & Rowan, 2009, S. 29). In dieser Studie werden daraus folgend das „Gymnasium“, die „Universität“ oder „nicht-universitäre Hochschulen“ (das sind Fachhochschulen und Pädagogische Hochschulen) als Institutionen aufgefasst (siehe bereits in der Fragestellung, Unterkapitel 1.1). Diese Bildungsinstitutionen existieren reell als Bildungsstätten. Doch das ist damit nicht gemeint: Hinter diesen Bildungsinstitutionen stehen Konzepte und Typisierungen, welche sie zu Institutionen und damit zum „Allgemeingut“ werden lassen (Berger & Luckmann, 2009,

---

<sup>11</sup> Dieser Ansatz war damals noch recht jung und stammt von einem von Peter L. Berger und Thomas Luckmann erstmals 1966 publizierten Buch über die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit (Koch, 2009, S. 110 f.). Der Begriff der „Institution“ wird dabei bewusst sehr weit gefasst, in den Kontext der Schaffung der Umwelt durch den Menschen gelegt und beschreibt habitualisierte Handlungen, welche durch Typisierung, Reziprozität und Historizität (es gibt jeweils eine Geschichte dahinter) entstehen (Berger & Luckmann, 2009, S. 58).

<sup>12</sup> Meyer und Rowan (2009, S. 29) nennen dabei „institutionalisierte Produkte, Dienstleistungen, Techniken, Politiken und Programme“, welche als Mythen dienen können.

S. 58). Diese wiederum prägen die Umwelt der untersuchten Organisationen. Einerseits stellen sie die beschriebenen, nicht greifbaren Konzepte dar, andererseits spiegeln die real existierenden Bildungsstätten diese institutionalisierte Umwelt wider (vgl. Meyer & Rowan, 2009, S. 29). Als Abgrenzung davon sind mit dem Begriff der „Organisation“ die in der Forschungsfrage bereits erwähnten hochschulpolitischen Akteur:innen gemeint. Organisationen werden dabei als komplexe Akteur:innen verstanden, welche durch das Agieren der ihnen zugehörigen Individuen handeln können (Scharpf, 2006, S. 96). In Anlehnung an Fritz W. Scharpf (2006, S. 101 ff.) könnten die in dieser Studie untersuchten, hochschulpolitischen Organisationen als kollektive Akteur:innen aufgefasst werden. Wenn dabei die Handlungsressourcen kollektiv verwaltet werden und es gleichzeitig kollektive Ziele gibt, welche von einzelnen Akteur:innen verfolgt werden, wird von einem „Verband“ gesprochen (Scharpf, 2006, S. 104). Das würde den hier untersuchten Akteurinnen, der SHRK, später CRUS und swissuniversities, der SHK, später SUK und SHK sowie der EDK, am ehesten gerecht werden. Würden diese Organisationen als kollektive Akteurinnen, spezifischer noch als Verband, verstanden, müssten aber die Interessen ihrer Mitglieder stärker berücksichtigt werden, da diese in der für einen Verband typischen Bottom-up-Struktur die Rolle der Auftraggebenden an den Mitarbeiterstab und die Führung der Organisation einnehmen (Scharpf, 2006, S. 104). Das ist aber aufgrund der Datenschutzrichtlinien lediglich teilweise möglich: Gewisse Akten hätten nicht eingesehen werden können, wenn einzelne Mitglieder dieser Organisationen genannt würden.<sup>13</sup> Der Einfachheit halber werden darum diese Organisationen wie korporative Akteurinnen behandelt, welche typischerweise in Top-down-Manier geführt werden (Scharpf, 2006, S. 105). Das trifft auf die erwähnten Organisationen eher nicht zu. Trotzdem werden diese Organisationen meistens als Einheit verstanden, im Wissen darum, dass der interessanten Komplexität dieser Akteurinnen lediglich in einem beschränkten Masse, meistens auf Stufe der Gremien, Rechnung getragen werden kann. Diese erzwungene Reduktion der Komplexität ist dabei gleichzeitig von Nutzen, da beim akteur:innenzentrierten Institutionalismus, welcher häufig eine höhere Flughöhe einnimmt und die Akteur:innen als handlungsfähige Organisationen definiert, das von einem einheitlichen Handeln ausgehende, korporative Akteur:innenkonzept am sinnvollsten erscheint (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 43 f.; Treib, 2015, S. 277, 283). Nicht zuletzt sprechen forschungspragmatische Gründe für eine Komplexitätsreduktion, da sich nur so die „Komplexität vieler Vorgänge auf ein noch zu bearbeitendes Mass reduzieren“ lässt (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 50). Sind die Vorgänge innerhalb einer Organisation mit den Handlungen einzelner Mitglieder aber von grosser Bedeutung und können unter Berücksichtigung der Datenschutzrichtlinien

---

<sup>13</sup> Weitere Informationen zu den verwendeten Quellen und Dokumenten finden sich im Unterkapitel 1.4.

wiedergegeben werden, sollen sie berücksichtigt werden. Dies wird beispielsweise in der Debatte rund um den Numerus clausus in der Rektorenkonferenz so gehandhabt.

Die Heuristik des akteur:innenzentrierten Institutionalismus,<sup>14</sup> welche sich an neo-institutionalistische Ansätze anlehnt (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 43; Treib, 2015, S. 278), behandelt die vorher dargelegte Einbettung einer Organisation in ihre Umwelt auf eine solche Weise, dass sie für diese Studie als wegleitend bezeichnet werden kann. Es wird von der Prämisse ausgegangen, dass der institutionelle Rahmen das Handeln und die Interaktionen der Organisationen prägt und gleichzeitig die Organisationen diesen institutionellen Rahmen verändern und anpassen können (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 44; Treib, 2015, S. 278).<sup>15</sup> Der institutionelle Kontext ermöglicht und verunmöglicht das Handeln, determiniert es aber nicht (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 45). Dabei wird dieser Institutionenbegriff enger gefasst als der, welcher oben beschrieben wurde: Mit Institutionen sind im akteur:innenzentrierten Institutionalismus nicht Konzepte und Typisierungen gemeint, sondern „Regelungsaspekte“ (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 45). Im Folgenden wird diese Definition des Begriffs „Institution“ kaum verwendet, damit es zu keiner Verwirrung mit der oben erwähnten anderen Definition kommt. In dieser Studie ist diese Sichtweise auf den Begriff „Institution“ aber insofern zentral, als dass damit der Kontext unter anderem bestehend aus Gesetzen, Regelungen und Weisungen gemeint ist, welcher das Handeln der Akteur:innen bestimmt, aber von ihnen gleichzeitig verändert werden kann. Diese Aspekte, auch wenn sie der Einfachheit halber meist nicht unter dem Begriff „Institution“ subsummiert werden, sollen in dieser Studie berücksichtigt werden.

Inwiefern Gesetze einen ermöglichenden oder verunmöglichenden institutionellen Kontext (im Sinne der gerade erwähnten Definition von Institution) für die untersuchten Organisationen im Bereich der Zulassungsregelung darstellen können, soll kurz umrissen werden. Die nationale Hochschulgesetzgebung gibt den Handlungsspielraum von nationalen Organisationen vor und äussert sich mehr oder weniger direkt zu Zulassungsfragen. Das hat sich in den letzten 30 Jahren immer wieder verändert. Mit dem Hochschulförderungsgesetz von 1992 konnte die SHK Zulassungsbedingungen lediglich koordinieren. Mit dem Universitätsförderungsgesetz von 2000 erhielt die Nachfolgeorganisation SUK die Kompetenz, Richtlinien zu Studienrichtzeiten, zur

---

<sup>14</sup> Im Artikel von Renate Mayntz & Fritz W. Scharpf (1995, S. 39) wird explizit gesagt, dass der akteur:innenzentrierte Institutionalismus nicht als Theorie, sondern als eine Forschungsheuristik bezeichnet wird, welche „die wissenschaftliche Aufmerksamkeit auf bestimmte Aspekte der Wirklichkeit lenkt.“ Diese Offenheit kann als Vorteil gesehen werden, da dieser Ansatz somit „wesentlich mehr empirische Situationen analytisch fassen und klären kann“ (Treib, 2015, S. 298). Gleichzeitig ist diese Offenheit ein Nachteil, da diese Heuristik zum Teil unbestimmt bleibt, was auch dazu führt, dass diese Herangehensweise nicht als Theorie, sondern eben als Heuristik bezeichnet wird (siehe oben; Treib, 2015, S. 298).

<sup>15</sup> In dieser Studie werden die Interaktionen der Akteur:innen mithilfe der Governance-Perspektive, spezifischer mithilfe der Governance-Mechanismen gemäss Otto Hüther und Georg Krücken (2016, S. 122 ff.), analysiert (siehe Unterkapitel 1.3.2).

Anerkennung von Studienleistungen und zu Studienabschlüssen zu erlassen, die erstmals verbindlichen Charakter hatten. Die Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten erhielt mit der mit diesem Gesetz verbundenen Zusammenarbeitsvereinbarung erstmals eine gesetzliche Grundlage. Mit dem Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (HFKG) von 2015 wurden zudem zum ersten Mal Zulassungsregelungen direkt in ein Bundesgesetz integriert. Sie gaben grundsätzlich den Status quo wieder und führten bei den untersuchten Organisationen zu keinen nennenswerten Kontroversen. Die Kantone müssen sich an diese Leitlinien des Bundes halten. Gleichzeitig haben die untersuchten Organisationen immer wieder Regelungen und Weisungen im Hinblick auf Zulassungsfragen erlassen, was sich z. B. hinsichtlich der Zulassung zu den Universitäten (Kapitel 3 und 4) und in Fragen der Durchlässigkeit zwischen den Hochschultypen (Kapitel 5 und 6) zeigt.

Der akteur:innenzentrierte Institutionalismus ist zudem nützlich, wenn es um die Analyse der Akteur:innen, hier die untersuchten hochschulpolitischen Organisationen, geht.<sup>16</sup> Die Eigenschaften der Akteur:innen werden mithilfe bestimmter Aspekte herausgeschält. Diese von Oliver Treib (2015, S. 281 ff.) im Rahmen des akteur:innenzentrierten Institutionalismus beschriebenen Aspekte dienen als Analyse Kriterien und helfen, dass in einem zweiten Schritt die Governance-Mechanismen (siehe nächstes Unterkapitel) bestimmt werden können. Dabei werden einerseits die *Wahrnehmungen* der Akteur:innen genannt:<sup>17</sup> Diese werden vom institutionellen Kontext geprägt und unterscheiden sich darum bei den verschiedenen Akteur:innen im gleichen Feld nicht sehr stark (Treib, 2015, S. 282). Die Wahrnehmung der Akteur:innen wird unter anderem durch öffentliche Kommunikationsprozesse der Akteur:innen sichtbar (Scharpf, 2006, S. 115 f.). In dieser Studie wird dieser Aspekt unter anderem durch die Untersuchung von seriellen Quellen, welche spezifisch über die Entwicklungen im Hochschulbereich berichten und den hochschulpolitischen Organisationen nahestehen, abgedeckt (siehe Unterkapitel 1.4). Andererseits spricht Treib (2015, S. 282 f.) von *Präferenzen* und bezieht sich dabei häufig auf Scharpf (2006, S. 116 ff.). Darunter werden vier Dimensionen subsummiert: Erstens wird das *institutionelle Eigeninteresse* genannt, welches in der „Sicherung des Fortbestandes, der Auto-

---

<sup>16</sup> Dabei muss betont werden, dass der akteur:innenzentrierte Institutionalismus kritisiert werden kann, da er von der Prämisse ausgeht, dass „politische Konflikte entlang organisatorischer Grenzen verlaufen“ (Treib, 2015, S. 297). Wenn Konflikte *innerhalb* einer Organisation verlaufen, kann diese Heuristik weniger zur Komplexitätsreduktion beitragen (Treib, 2015, S. 297 f.). Da in dieser Studie die Organisationen als korporative Akteur:innen verstanden werden und das spezifische Verhalten einzelner Mitglieder in den Organisationen kaum eine Rolle spielt und spielen darf (zu den Gründen siehe oben), spielt dieser Kritikpunkt am akteur:innenzentrierten Institutionalismus hier keine grosse Rolle.

<sup>17</sup> Die *Wahrnehmungen* und *Präferenzen* der Akteur:innen und ihre Unterkategorien werden in dieser Studie, wenn sie sich auf folgende Ausführungen im Zusammenhang mit dem akteur:innenzentrierten Institutionalismus stützen, kursiv markiert.



nomie und des Wachstums der Organisation“ liegt und grundsätzlich abhängig vom institutionellen Umfeld abhängig ist (Scharpf, 2006, S. 117). Die *normative Rollenerwartung* als zweite Dimension beinhalten „normative Erwartungen“, welche nicht unbedingt rechtlich verankert sein müssen und von anderen Teilnehmenden einer Interaktion geteilt werden (Scharpf, 2006, S. 118). Sie ergeben sich häufig durch die „festgeschriebenen organisatorischen Ziele“, welche sich die Organisationen selbst setzen und für die Forschenden leicht zugänglich sind (Treib, 2015, S. 282). Das Problem, dass Akteur:innen teilweise im Konflikt mit ihren verschiedenen Präferenzen stehen, kann mit dem Prinzip der *Identität* als dritte Dimension entschärft werden: So können Akteur:innen „spezifische Aspekte des Eigeninteresses selektiv hervorheben sowie spezifische Regeln und normative Ziele [...] besonders betonen“, womit sich eine spezifische *Identität* herausbilden kann (Scharpf, 2006, S. 119). Die „relationale Dimension von Präferenzen“ kann mit der *Interaktionsorientierung* als vierter Dimension bestimmt werden (Treib, 2015, S. 283): Dabei wird unterschieden zwischen *Individualismus* (die Akteur:innen achten lediglich auf eigene Vorteile, ohne die anderen Akteur:innen zu berücksichtigen), *Solidarität* (der Vorteil für andere wird genauso gewichtet wie der Vorteil für sich selbst), *Wettbewerb* (die Akteur:innen wollen sich profilieren in Abgrenzung zu den anderen), *Altruismus* (die Vorteile der anderen werden stärker gewichtet als die eigenen Bedürfnisse) und *Feindschaft* (den anderen soll Schaden zugefügt werden, egal ob sich dadurch Vor- oder Nachteile ergeben) (Treib, 2015, S. 283).

### 1.3.2 Governance-Perspektive

Der akteur:innenzentrierte Institutionalismus legt mit seiner „Doppelperspektive“ einerseits den Fokus auf Akteur:innen *und* Institutionen (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 46). Im Zusammenhang mit dieser Studie bedeutet dies, dass die hochschulpolitischen Organisationen gemeinsam mit dem institutionellen, hochschulpolitischen Kontext betrachtet werden und davon ausgegangen wird, dass diese zwei Aspekte sich gegenseitig bedingen. Andererseits bietet er mit seiner Übersicht über die Akteur:innen, wie oben beschrieben, die Grundlage für die Beschreibung der Akteur:innen-Konstellation (Treib, 2015). Bei der Akteur:innen-Konstellation werden verschiedene „Modi sozialer Handlungskoordination“ bestimmt, „die heute zumeist unter dem [...] Stichwort ‚Governance‘ erörtert werden“ (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 60).

Wird eine Governance-Perspektive hinzugezogen, rückt grundsätzlich die „Steuerungs- und Koordinationsfunktion“ institutioneller Strukturen und die Interaktionen der Akteur:innen vor

diesem Hintergrund in den Fokus (Benz, 2004a, S. 20).<sup>18</sup> Die Governanceperspektive grenzt sich dabei von der Steuerungstheorie ab, bei welcher dem Staat eine übergeordnete Rolle zugeschrieben wurde (Bosche & Lehmann, 2014, S. 238).<sup>19</sup> Aus diesem Grund wird der Begriff „Steuerung“ in dieser Studie möglichst vermieden. Einfach gesagt ermöglicht der Governance-Ansatz die „Kombination von Interaktionsstudien und Strukturanalysen“ (Bosche & Lehmann, 2014, S. 239). Für die Hochschulforschung ist die Governance-Perspektive darum so attraktiv: Es geht nicht nur um die Analyse der Regelungsstrukturen, sondern mit diesem Wissen um die Regelungsstrukturen auch um Eingriffe und Veränderungen durch die Akteur:innen im System (Hüther & Krücken, 2016, S. 122). Somit werden „Regelungsstrukturen selbst zum Gegenstand von Veränderungsversuchen“, um das Hochschulsystem zu verändern und zu verbessern (Hüther & Krücken, 2016, S. 122).

Governance-Mechanismen versuchen die Handlungsabstimmung und -koordination der verschiedenen Akteur:innen bei der Zielerreichung zu systematisieren (Hüther & Krücken, 2016, S. 124). Vorschläge zur Systematisierung gibt es verschiedene. Der nun verwendete Vorschlag von Hüther & Krücken (2016, S. 124 ff.) versucht, die wichtigsten Governance-Mechanismen im Zusammenhang mit Hochschulsystemen und Hochschulen zu betrachten: Es sind dies die Koordinationsmechanismen „Gemeinschaft“, „Verhandlungen“, „Märkte“, „Mehrheitsentscheidungen“ und „Hierarchie“. Diese Studie stützt sich auf diesem Vorschlag ab, führt hier aber nur die Mechanismen „Gemeinschaft“, „Verhandlung“ und „Hierarchie“ aus, da lediglich diese im Rahmen dieses Forschungsbeitrags ausgemacht werden konnten.<sup>20</sup>

Der Grund, warum eine „Gemeinschaft“ entsteht, liegt in der gemeinsamen Wahrnehmung eines wichtigen Merkmals. Dabei beobachten sich die Akteur:innen stärker, beziehen sich aufeinander und beeinflussen sich gegenseitig. Das kann sich z. B. darin äussern, dass der Appell einer Akteurin oder eines Akteurs, der das gleiche Merkmal teilt, auf mehr Beachtung stösst als der Appell einer anderen Akteurin oder eines anderen Akteurs, der diese Gemeinsamkeit nicht teilt. Die wechselseitige Beobachtung zwischen den Akteur:innen kann zu einer einseitigen oder wechselseitigen Anpassung führen: Einseitig, wenn eine Akteurin oder ein Akteur handelt,

---

<sup>18</sup> Dabei stellt sich die Frage nach den Grenzen der Governance-Perspektive mit ihrem Fokus auf formale Strukturen, welche als beliebig veränderbar erscheinen und zu unterkomplexen Annahmen „einer einfachen technischen Veränderbarkeit von faktischen Governancestrukturen“ verleiten (Hüther & Krücken, 2016, S. 152). Dem kann entgegengewirkt werden, wenn Governance-Strukturen nicht überschätzt werden (Hüther & Krücken, 2016, S. 152). Der Fokus kann zudem damit gerechtfertigt werden, dass hier eine bestimmte Art und Weise, wie Politik geschieht, sowie das kollektive Handeln in der Gesellschaft im Zentrum stehen sollen (Benz, 2004a, S. 20).

<sup>19</sup> Weil die Governance-Perspektive nicht ausschliesslich „politisch-administrative Akteure und Handlungen“ berücksichtigt, gibt es die Gefahr, dass staatlichen Interventionen und Strukturen zu wenig Beachtung geschenkt wird (Bosche & Lehmann, 2014, S. 239).

<sup>20</sup> Die Ausführungen zu diesen drei Mechanismen stützen sich, sofern nicht anders erwähnt, auf die Beschreibungen von Hüther und Krücken (2016, S. 125–132).

ohne das mögliche Handeln der anderen in die Überlegungen miteinzubeziehen, und wechselseitig, wenn bei der eigenen Anpassung berücksichtigt wird, dass sich die andere Akteurin oder der andere Akteur selbst auch wieder verändern und anpassen könnte (Lange & Schimank, 2004, S. 20). Es gibt bei diesem Governancemechanismus grundsätzlich keine gemeinsamen Strategien oder Ziele der Akteur:innen in der „Gemeinschaft“ und die „nicht vorhandene formale Absicherung der Beeinflussungspotentiale hat als Ergebnis, dass die Koordination insgesamt schwach bleibt, d. h. dass die Akteure sich relativ leicht der Koordination entziehen können“ (Hüther & Krücken, 2016, S. 125).

Beim Governancemechanismus „Verhandlung“ kommt es bei den Akteur:innen zu Handlungsabstimmungen über verbindliche Vereinbarungen, welche den Vorteil haben, dass sie zu einer Erwartungssicherheit führen. Verhandlungsergebnisse haben als Folge, dass sich der Handlungsspielraum der Akteur:innen zwar verkleinert, dass dabei aber gleichzeitig das kollektive Koordinationspotenzial deutlich steigt. Damit es dazu kommt, müssen alle Akteur:innen dem Verhandlungsergebnis zustimmen. Wenn Akteur:innen ihre Interessen bedroht sehen, können sie relativ leicht aus den Verhandlungen aussteigen und sich der Koordination dadurch entziehen. Es ist nicht erstaunlich, dass Verhandlungen schwieriger werden, wenn die Anzahl der Akteur:innen zunimmt. Ein weiterer Nachteil kann sein, dass Verhandlungen Zeit benötigen und es meistens nicht zu schnellen Entscheidungen kommt.

Die „Hierarchie“ zeichnet sich dadurch aus, dass „eine Leitungsinstanz die Handlungen aller Akteure einseitig festlegen“ (Hüther & Krücken, 2016, S. 129) und dies durch Machtmittel bzw. Zwang oder durch Legitimität durchsetzen kann. Wenn sich die Spitze durchsetzt, wird die kollektive Handlungsfähigkeit maximiert (Schimank, 2007, S. 42). Als grundsätzliche Probleme können das Informationsproblem und das Kontroll- bzw. Umsetzungsproblem ausgemacht werden: Das Informationsproblem macht sich dadurch bemerkbar, dass die Instanzen, welche entscheiden, zum Teil nicht über alle relevanten Informationen verfügen. Das Kontroll- bzw. Umsetzungsproblem ergibt sich durch den Umstand, dass die Leitungsinstanzen über begrenzte Kontrollkapazitäten verfügen, um zu überwachen, ob es zu einer Umsetzung kommt. Es besteht immer die Gefahr, dass Entscheidungen unterwandert werden.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Governance-Perspektive den Analysegehalt dieser Studie in dem Sinne bereichert, dass mithilfe der beschriebenen Governance-Mechanismen die Form der Interaktion und Kooperation zwischen den drei untersuchten Akteurinnen bei Zulassungsfragen analysiert werden kann.

### 1.3.3 Veränderungen bei der Kopplung zwischen den Bildungsinstitutionen

Um auf die Fragestellung zurückzukommen: Es soll untersucht werden, inwiefern sich die

Kopplung zwischen den Bildungsinstitutionen durch die Governance der untersuchten Akteurinnen im Zusammenhang mit Zulassungsfragen verändert hat. Wenn von Kopplung gesprochen wird, soll von dem Konzept ausgegangen werden, welches Karl E. Weick (2009) mit seinem über 40-jährigen Aufsatz prägte. Weick spricht dabei von der Kopplung zwischen Bildungsorganisationen. Wenn in den folgenden Ausführungen wie bei Weick von „Organisationen“ gesprochen wird, wird dieser Ansatz in dieser Studie verwendet, um die Kopplung einerseits zwischen den Institutionen „Gymnasium“ und „Universität“ und andererseits zwischen den Institutionen „nicht-universitäre Hochschulen“ und „Universität“ zu analysieren (siehe auch die Fragestellung in Unterkapitel 1.1). Das ist möglich, da gemäss Weick (2009, S. 91) grundsätzlich „irgendwelche Dinge“ „schwach, selten, langsam oder mit minimaler Verflechtung“ gekoppelt sein können.<sup>21</sup>

Weick (2009, S. 85) erklärt, dass Elemente in Organisationen (er macht dies am Beispiel des Bildungssystems fest) in oftmals loser Weise miteinander verknüpft seien.<sup>22</sup> Das war damals an sich kein neuer Ansatz; neu war jedoch, dass Weick diese losen Kopplungen nicht als dysfunktional ansah, sondern davon ausging, dass Bildungsorganisationen „durch eine hohe Anzahl von losen Kopplungen geprägt sind und dennoch eine hohe Stabilität und Legitimität aufweisen“ (Hüther & Krücken, 2016, S. 174 f.).<sup>23</sup> Die gekoppelten Ereignisse reagieren aufeinander, behalten aber ihre eigene Identität (Weick, 2009, S. 88). Im Hinblick auf den Untersuchungsgegenstand dieser Studie bedeutet eine enge oder starke Kopplung in Zulassungsfragen, dass Übertritte an die Universitäten relativ unkompliziert möglich, reglementiert und damit quasi automatisiert sind. Bei einer losen Kopplung werden Übertritte eventuell nicht geregelt und sind grundsätzlich eher umständlich, indem beispielsweise Leistungen der Vorgängerinstitution (fast) nicht angerechnet werden oder ein Studium nur unter (hohen) Bedingungen und Auflagen möglich ist.

Um die Analyse der Veränderungen im Hinblick auf Kopplungen zwischen den Bildungsinstitutionen zu schärfen, wurde auf Elemente der aus dem historischen Institutionalismus stammenden Pfadabhängigkeit zurückgegriffen:<sup>24</sup> Konkret soll die Typologie der Reproduktionsmechanismen (Edelstein, 2016, S. 49, 56; Mahoney, 2000, S. 517 ff.) helfen, Stabilität und

---

<sup>21</sup> Diese Uneindeutigkeit kann an diesem Konzept kritisiert werden (vgl. Elken & Vukasovic, 2019, S. 3 f.).

<sup>22</sup> Als gekoppelte Elemente werden spezifisch für das Bildungssystem unter anderem die Beispiele „Lehrer – Material, Wähler – Schulkonferenz“ und „Lehrer – Schüler“ genannt (Weick, 2009, S. 90).

<sup>23</sup> Dieser Aspekt wird besser verständlich, wenn berücksichtigt wird, dass der Forschungsbeitrag von Weick als Teil einer Gegenbewegung gegen einen damals (zu) starken Rationalitätsgedanken in der Organisationsforschung eingeordnet werden kann (Elken & Vukasovic, 2019, S. 3).

<sup>24</sup> Wegen der Bedeutung der Reproduktionsmechanismen für diese Studie werden sie hier gesondert beschrieben, auch wenn sie selbstverständlich dem oberen Unterkapitel (1.3.1) zum Neo-Institutionalismus zugeordnet werden könnten.

Wandel bei der Stärke und Bedeutung der Kopplung zwischen den Institutionen sichtbar zu machen. Dabei wird zwischen machtbasierten, legitimationsbasierten, funktionalistischen und utilitaristischen Reproduktionsmechanismen unterschieden (Mahoney, 2000, S. 517 ff.). Diese verschiedenen Mechanismen der Reproduktion sollen nun ausgeführt werden. Dabei wird für jeden Mechanismus auch gezeigt, was geschehen muss, damit die Reproduktion zu einem Ende kommt und Veränderungen geschehen können.

Bei der machtbasierten Reproduktion führt die „pfadabhängige Persistenz einer Institution [zum] Umstand, dass mit ihrer Etablierung bestimmte politische Kräfteverhältnisse zementiert und bestimmte gesellschaftliche Interessen dauerhaft privilegiert werden“ (Edelstein, 2016, S. 57). So ist es beispielsweise möglich, dass bestimmte Gruppen, Eliten oder Akteur:innen durch eine spezifische Verteilung von Ressourcen und Leistungsanreizen privilegiert werden (Pierson, 1993, S. 610). Diese Eliten und Akteur:innen können eine Institution stützen und damit wird sie reproduziert (Mahoney, 2000, S. 517). Diese machtbasierte Reproduktion der engen Kopplung zwischen den Institutionen kann aber gestoppt werden, wenn sich eine Institution eng an eine andere, vielleicht neue Institution bindet, wenn eine Institution ihre Funktion nicht mehr erfüllen kann oder sie sich verändert (Ebbinghaus, 2005, S. 23). Auch neue Interessengruppen oder der abnehmende Einfluss bestehender Akteur:innen können den gleichen Effekt haben (Ebbinghaus, 2005, S. 23; Mahoney, 2000, S. 517).

Bei der legitimationsbasierten Reproduktion sind es die „sozialen Bindungskräfte von Institutionen, die Stabilität erzeugen“ (Edelstein, 2016, S. 59). Es geht um die konstruierte, soziale Definition darüber, was selbstverständlich als die „richtige“ Sache verstanden wird (W. R. Scott & Meyer, 1994, S. 234). Die Reproduktion durch den Blick auf die Institution als moralisch richtig oder angemessen kann Änderungen unterworfen werden, wenn es zu Veränderungen in den Werten oder subjektiven Einschätzungen der Akteur:innen kommt (Mahoney, 2000, S. 517). Auslöser können Veränderungen in der subjektiven Wahrnehmung, ein Rückgang der Legitimität oder institutionellen Stabilität und die Einführung neuer Ideen durch politische Akteur:innen sein (Mahoney, 2000, S. 525).

Die stabilisierende Einbettung von Institutionen „in ein institutionelles Gesamtgefüge“ kann zu einer funktionalistischen Reproduktion führen (Edelstein, 2016, S. 61). Ein historisch gewachsenes Konstrukt kann durch das Zusammenwirken verschiedener, institutioneller Teile gefestigt werden (Edelstein, 2016, S. 61). Eine Institution kann dank ihrer starken Einbettung zudem für das übergeordnete System so wichtig sein, dass es ebenfalls zu einer funktionalistischen Reproduktion kommt (Mahoney, 2000, S. 519). Häufig sind es plötzliche, exogene Veränderungen,

welche die Bedürfnisse des Gesamtsystems verändern und damit zu einem Ende der funktionalistischen Reproduktion führen (Mahoney, 2000, S. 517).

Institutionen sind so veranlagt, dass sie sich mehr oder weniger automatisch auf „bestimmte Tätigkeitsfelder spezialisieren und dauerhafte Kooperationsbeziehungen entwickeln“ (Edelstein, 2016, S. 63 f.), was Investitionen in Veränderungen teuer und organisatorisch aufwändig werden lässt. Der utilitaristische Reproduktionsmechanismus erklärt die Persistenz von Institutionen mit den rationalen Überlegungen der Akteur:innen zu den Kosten und dem Nutzen, welche Veränderungen mit sich bringen würden (Mahoney, 2000, S. 517). Sind die Kosten zu hoch und der Nutzen zu gering, kommt es zu keiner Veränderung. Insbesondere an Orten, an denen marktwirtschaftliche Prinzipien eine nicht sehr grosse Rolle spielen, braucht es viel, dass es nach Kosten-Nutzen-Überlegungen zu Veränderungen kommt und der ursprüngliche Pfad verlassen wird (Mahoney, 2000, S. 518 f.). Da Bildungsinstitutionen der marktwirtschaftlichen Logik meistens nicht direkt ausgesetzt sind, ist es nicht erstaunlich, dass dieser utilitaristische Ansatz viel zur Erklärung der Persistenz von Bildungsinstitutionen beitragen kann. Benjamin Edelstein (2016, S. 64 f.) erwähnt für das Bildungssystem explizit die gesetzlichen Grundlagen, welche für die Organisation des Systems sorgen, Verwaltungsroutinen, knappe finanzielle Ressourcen und die Kürze von Legislaturperioden, welche Veränderungen unwahrscheinlich werden lassen. Dazu kommt, dass der Nutzen, welcher sich höchstens auf bessere Schulleistungen und auf ein gerechteres System auswirken kann, wenn überhaupt, dann erst auf lange Frist sichtbar wird (Edelstein, 2016, S. 64 f.). Veränderungen werden möglich, wenn es einen erhöhten Wettbewerbsdruck gibt und es zu Lernprozessen im System kommt (Mahoney, 2000, S. 517). Als möglicher Grund werden steigenden Kosten angegeben, welche durch die bestehenden Strukturen verursacht werden (Edelstein, 2016, S. 65). Dies wiederum lässt die Vorteile grösser werden, welche sich aus „alternativen Arrangements“ ergeben (Edelstein, 2016, S. 65). Im Zusammenhang mit Bildungsinstitutionen können auch demographische Entwicklung dazu beitragen, dass es zu Kosten-Nutzen-Abwägungen kommt, welche je nachdem Veränderungen zur Folge haben (Edelstein, 2016, S. 66).

### **1.4 Methodisches Vorgehen und verwendete Quellen**

Im vorangehenden Unterkapitel über die theoretische Einbettung konnte aufgezeigt werden, welche Perspektiven, Heuristiken und Theorien bei der Analyse des Datenmaterials berücksichtigt werden. Nun sollen Vorgehen und Methode bei der Auswertung des Quellenmaterials dargelegt werden.

Das Ziel der Studie ist die Analyse der Governance von Zulassungsfragen durch nationale Akteur:innen. Im untersuchten Zeitraum existieren dazu viele Dokumente und Protokolleinträge bei den betreffenden Organisationen. Das führte dazu, dass im Zeitraum bestimmte Aktionsfelder ausgemacht wurden, um den Untersuchungsgegenstand einzuschränken (siehe unten). Der Quellenbestand aus Dokumenten und Protokollen für diesen Forschungsbeitrag ist beträchtlich. Mit Ulrich Oevermann (2000, S. 83 ff.) kann also von einer grossen Dichte der „naturwüchsigen protokollierten Wirklichkeit“ durch Dokumente und Protokolle gesprochen werden. Diese „Wirklichkeit“ zeichnet sich durch eine „selbst herbeigeführte Koinzidenz von Eröffnung und Beschliessung zwischen Protokoll und protokollierter Wirklichkeit“ aus und kann deshalb als wertvoller eingeschätzt werden als die „inszenierte protokollierte Wirklichkeit“ (Oevermann, 2000, S. 83 ff.) (z. B. Beobachtungen und Interviews). Auch weil der Zugang zu den Dokumenten fast uneingeschränkt möglich war – der fehlende Zugang zu Dokumenten wird nach Werner Reh (1995, S. 235) als Grund für die Durchführung von Expert:inneninterviews genannt –, wird auf diese zweite Form der Aufzeichnungen verzichtet.

Verschiedene methodische Zugänge wurden geprüft und wieder verworfen. Eine Diskursanalyse wird nicht durchgeführt, weil das Aufschlüsseln der Konstruktionsarbeit, die Sprache und Texte leisten (vgl. Landwehr, 2018, S. 96), den Gegenstand mit dem hier verwendeten Governance-Ansatz nicht bereichert und die Akten zu engmaschig analysiert hätte. Eine Reduktion auf weniger Akten und damit einen kleineren Zeitraum wäre wohl unvermeidbar gewesen. Aus ähnlichen Gründen wurde die qualitative Inhaltsanalyse wegen dem engmaschigen Codierprozess (vgl. Kuckartz, 2018, S. 385) nicht als methodischer Zugang berücksichtigt. Mit der Dokumentenanalyse wurde eine Methode gewählt, welche sich auch eignet, wenn der Fokus nicht auf allzu kleine Texteinheiten gelegt wird.

Grundsätzlich kann die Dokumentenanalyse in einem weit gefassten Sinn als „Oberbegriff für die qualitative oder quantitative Untersuchung von Schriftstücken jeglicher Art“ (Noetzel, Krumm & Westle, 2018, S. 370) verstanden werden. In diesem Fall wird die Dokumentenanalyse nicht als Methode, sondern eher als Zugangsweise für den Umgang mit Schriftstücken verstanden (Wolff, 2015, S. 504). In dieser Studie wird der Begriff aber enger aufgefasst: Es geht bei der Dokumentenanalyse um eine politikwissenschaftliche Analysemethode mit spezifischen Werkzeugen und Vorgehensweisen. Reh (1995) verfolgt einen spannenden Ansatz und verwendet verschiedene Aspekte aus den Geschichtswissenschaften, den Rechtswissenschaften und der qualitativen Forschung, um damit eine politikwissenschaftliche Dokumentenanalyse zu formulieren. Gewinnbringend für diese Studie sind die Ansätze aus den Geschichtswissenschaft-

ten und der qualitativen Forschung. So sollen die zu analysierenden Texte als historische Quellen angesehen werden, an die sich die Forschenden mit der Quellenkritik annähern (Reh, 1995, S. 204). Quellen können dabei einen Prozess nur „fragmentarisch, ausschnitthaft und selektiv widerspiegeln“ (Reh, 1995, S. 204). Auf der anderen Seite möchte die qualitative Forschung Texte „verstehen“: Gerade das hermeneutische Verständnis kann hier eine Hilfe sein, wenn also Textteile immer nur durch „das Vorverständnis vom insgesamt Gemeinten“ verstanden werden (Reh, 1995, S. 209).

Die Dokumentenanalyse kann an Grenzen stossen, z. B. wenn Sperrfristen den Zugriff auf Dokumente nicht zulassen (Noetzel et al., 2018, S. 381). In dieser Studie waren Sperrfristen kaum ein Problem, da mit entsprechenden Datenschutzauflagen fast alle gewünschten Dokumente eingesehen werden konnten.<sup>25</sup> Doch auch wenn die Dokumente eingesehen werden können, ist wichtig, was oben im Zusammenhang mit der Geschichtswissenschaft gesagt wurde: Dokumente widerspiegeln Geschehnisse in der Vergangenheit nur bruchstückhaft und selektiv (Reh, 1995, S. 204) und sind nie ganz neutral und objektiv (Harrison, 2001, S. 124). Weitere Probleme bei der Dokumentenanalyse ergeben sich aus dem Umstand, dass die Mündlichkeit und Informalität, die bei Entscheidungen in der Politik eine Rolle spielen, nicht berücksichtigt werden können (Noetzel et al., 2018, S. 382; Reh, 1995, S. 204, 217). Nicht alles, was dokumentiert wird, wurde auch gesagt und nicht alles, was gesagt wurde, wird auch dokumentiert. Es gibt verschiedene Gründe dafür, wie z. B. Beschönigung, Selbstzensur oder opportunes Verhalten. Bei all den Dokumenten fand einmal eine mehr oder weniger bewusste Selektion darüber statt, was niedergeschrieben werden soll. Das Wissen über diese Prozesse muss im Forschungsprozess berücksichtigt werden. Wenn also die Grenzen der Repräsentativität der Geschehnisse und die Subjektivität von Dokumenten anerkannt werden, stellt die Dokumentenanalyse einen gangbaren Weg dar, um mithilfe der kritisch einzuordnenden Dokumente und dem rekonstruierten Kontext Entwicklungen und Prozesse aufzeigen zu können.

Dabei darf die Rolle der oder des Forschenden nicht vernachlässigt werden. Das forschende Subjekt trifft eine Auswahl in Bezug auf das (angeblich relevante) Material, analysiert und interpretiert. Die Forscherin oder der Forscher stellt auch eine Grenze dieses Ansatzes dar, da die Forschung vom Individuum und seinem Fokus abhängig ist. Dessen muss sich die Person im Forschungsprozess bewusst sein. Der Autor dieser Studie ist selbst an einer Hochschule angestellt und war und ist in verschiedenen Funktionen aktiv. Insofern ist der Autor sowohl Teil des

---

<sup>25</sup> Protokolle und Dokumente des Vorstands und Fachhochschulrates der EDK sind die wichtigsten Dokumente, die wegen Datenschutzbedenken nicht eingesehen werden können (siehe Unterkapitel 2.3.1).



untersuchten Systems wie auch forschende Person. Gemäss Frank Meier (2009, S. 105 f.) besteht in diesem Fall nicht „dieselbe kognitive Distanz“ zum Forschungsgegenstand wie bei Forschenden, welche sich mit Gegenständen ausserhalb der Hochschulen befassen. Meier (2009, S. 105 f.) schlägt vor, damit „reflexiv“ umzugehen. Uwe Wilkesmann (2019, S. 39 ff.) nennt diesen wichtigen Aspekt im Zusammenhang mit der Hochschulforschung unter Verweis auf weitere Literatur das Selbstobjektivierungs- und Selbstüberschätzungsproblem: Auf der einen Seite ist es schwierig, als Forscherin oder Forscher das eigene Feld zu beforschen und objektiv zu bleiben, und auf der anderen Seite wird die eigene Expertise im Feld überschätzt und es besteht die Gefahr, dass „voreilig selektive Erfahrungen unzulässig verallgemeinert werden“ (Wilkesmann 2019, S. 39 ff.). Auch bei Wilkesmann wird gesagt, dass dies mit einer fehlenden Reflexion zusammenhängen kann (2019, S. 39 ff.). Daraus schlussfolgernd ruft sich der Autor dieser Studie diese Nähe zu den Hochschulen immer wieder ins Bewusstsein und versucht, sie bei der Arbeit mit den Quellen, bei Analysen und Schlussfolgerungen zu berücksichtigen.

Als Dokumente gelten grundsätzlich nicht nur Texte, sondern auch Musikstücke, Grafiken, Filme und andere Artefakte (Noetzel et al., 2018, S. 371). In dieser Studie geht es vor allem um Akten: Das sind Dokumente, welche von der Verwaltung zum Zweck der Nachverfolgung der Vorgänge erstellt werden (z. B. Protokolle) (Noetzel et al., 2018, S. 372). Aber auch andere Dokumententypen wie schriftliche Korrespondenz, Gesetzestexte und Organigramme spielen eine Rolle. Historiker:innen verwenden den Begriff „Quelle“, wenn es um die Erforschung vergangener Ereignisse geht (Noetzel et al., 2018, S. 371). Es kann zwischen Quelle und Sekundärliteratur unterschieden werden,<sup>26</sup> um die Distanz der verschiedenen Dokumente zum Ereignis aufzuzeigen: Quellen hängen direkt mit dem zu untersuchenden Gegenstand zusammen, wohingegen Sekundärliteratur sich auf den Gegenstand bezieht, aber nicht direkt von dort stammt (Noetzel et al., 2018, S. 371 f.). Zu beiden Textarten folgen nun weitere Ausführungen. In dieser Studie sind die Quellen Gesetzestexte und Reglemente des Bundes und der entsprechenden Kantone. Die wichtigsten Quellen sind Sitzungsprotokolle, wobei auch ihre Anhänge und weitere Unterlagen der gesamtschweizerischen hochschulrelevanten Organisationen berücksichtigt werden. Auf die Textsorte „Protokoll“ soll hiermit kurz eingegangen werden. Sie bezieht sich auf „mündliche Sprechhandlungen in institutionellen Kontexten“ (Niehaus, 2013, S. 288). Protokolle werden häufig in der „politisch-juridischen Sphäre“ verfasst und haben die Funktion, „ausgewählte Ereignisse in eine schriftliche und verbindliche Form zu überführen

---

<sup>26</sup> Noetzel et al. (2018, S. 371 f.) unterscheiden zwischen „Primärquellen“ und „Sekundärquellen“. Da die Begriffe „Quelle“ und „Sekundärliteratur“ gebräuchlicher erscheinen, wird in dieser Studie auf die von Noetzel et al. (2018, S. 371 f.) verwendeten Begriffe verzichtet.

und dem Festgehaltenen den Status einer institutionell verbürgten Übereinstimmung mit den Tatsachen zu verleihen“ (Niehaus, 2013, S. 288). Es gibt verschiedene Protokollarten mit unterschiedlichen Funktionen: Ein Verlaufsprotokoll möchte die Prozesse möglichst vollständig erfassen und ist in der Nähe einer Transkription zu verorten, wohingegen das Ergebnisprotokoll dazu dient, „Willenserklärungen zu dokumentieren“ und damit eher in die Richtung einer Urkunde zielt (Niehaus & Schmidt-Hannisa, 2005, S. 9). Rückt das Protokoll als Ergebnisprotokoll in die Nähe einer Urkunde, so kann dem Dokument eine Gültigkeit unterstellt werden; beim Verlaufsprotokoll besteht ein „Richtigkeitsanspruch“ durch die „selektionslose Abbildung“ des Geschehens (Niehaus & Schmidt-Hannisa, 2005, S. 9). Verleiht die Richtigkeit oder Wahrheit dem Verlaufsprotokoll eine gewisse Gültigkeit, so ist eine Wahrheit im Sinne der möglichst genauen Aufzeichnung des Realen im Ergebnisprotokoll nicht unbedingt gegeben (Niehaus & Schmidt-Hannisa, 2005, S. 9). Das Ergebnisprotokoll mit den gefassten Beschlüssen und Absichten zeichnet sich durch „performative Formeln, auf die die Beteiligten jeweils festgelegt werden“, aus (Niehaus & Schmidt-Hannisa, 2005, S. 13). Damit wird deutlich, dass das Protokoll „immer auch als eine Machttechnik“ verstanden werden muss (Niehaus & Schmidt-Hannisa, 2005, S. 14). Die für diese Studie relevanten Protokolle können grundsätzlich als eine Mischung zwischen Verlaufs- und Ergebnisprotokollen eingeordnet werden.<sup>27</sup> Bei allen Protokollen sind die Beschlüsse am Ende eines Traktandums zentral, was der wichtigen Rolle der untersuchten Organisationen im hochschulpolitischen Kontext und damit der Bedeutung ihrer Beschlüsse zugeschrieben werden kann. Gleichzeitig wird je nach Protokoll und Organisation der Verlauf der Debatte mit den Wortmeldungen einzelner Personen mehr oder weniger präzise wiedergegeben. So werden für die forschende Person Argumentationen, Sichtweisen einzelner Mitglieder und das Zustandekommen eines möglichen Beschlusses mehr oder weniger gut sichtbar.<sup>28</sup>

Die verschiedenen Akteur:innen sind meistens auf einem ähnlichen Wissensstand, der für die Forschenden über öffentlich zugängliche Dokumente wie Rechenschaftsberichte oder Zeitungsberichte, also serielle Quellen, zugänglich ist (Scharpf, 2006, S. 114–116). Meistens unterscheiden sich diese Berichte nicht stark von Insider-Informationen, welche sonst über interne Dokumente, vertrauliche Interviews oder teilnehmende Beobachtung hätten sichtbar gemacht werden müssen (Scharpf, 2006, S. 114–116). Trotzdem werden die serielle Quellen (welche in dieser Studie zum Teil als Zeitschriften bezeichnet werden) über den gesamten Zeitraum (siehe

---

<sup>27</sup> Die Sitzungen der SUK zwischen 2001 und 2014 werden explizit „Beschlussprotokoll“ genannt. In diesem Fall wird klar, dass diese Protokolle der Protokollart „Ergebnisprotokoll“ zugeordnet werden können.

<sup>28</sup> Es wurde bereits dargelegt, dass die untersuchten Organisationen als korporative Akteurinnen verstanden werden. Die Sichtweise einzelner Mitglieder der Organisationen wird damit aus in Unterkapitel 1.3.1 dargelegten Gründen bewusst ausgeklammert.

Tabelle 1) ausgewertet, um *Wahrnehmungen* und *Präferenzen* der Akteur:innen besser verstehen zu können (vgl. Treib, 2015, S. 282). Das Ende des untersuchten Zeitraums der einzelnen Zeitschriften wurde entweder durch das Einstellen der Publikation einer Zeitschrift („Wissenschaftspolitik“ und „Vision“), durch die Auflösung der für die Publikation der Zeitschrift verantwortlichen Organisation („SUK INFO“) oder durch den untersuchten Zeitraum (bis 2020; „SBFI News“ und „Future“) definiert. Dabei muss gesagt werden, dass alle Zeitschriften den in dieser Studie untersuchten Akteur:innen mehr oder weniger nahestanden.<sup>29</sup> Grundsätzlich kann bereits vorweggenommen werden, dass es in den untersuchten Zeitschriften eher wenige Beiträge zu den untersuchten Themen gab und wenn, dann waren in den Beiträgen häufig ähnliche Inhalte sichtbar wie in den Protokollen und Dokumenten der untersuchten Organisationen. Das ist nicht erstaunlich und entspricht dem, was oben bereits mit Verweis auf Scharpf (2006) gesagt wurde.

Tabelle 1 Untersuchungszeitraum der seriellen Quellen (Zeitschriften)

<b>SERIELLE QUELLE</b>	<b>ZEITRAUM</b>
Wissenschaftspolitik	1989–1992
Vision	1993–2003
SUK INFO	2001–2014
SBFI News	2013–2020
Future	2002–2020

Sekundärliteratur wird in Form von wissenschaftlichen Publikationen hinzugezogen, meistens wenn es darum geht, Kontext zu den Ereignissen und weiterführende Informationen, z. B. zu Organisationen, bereitzustellen. Bei der Analyse muss berücksichtigt werden, dass die Quellen noch keinen Abstand zum Gegenstand haben, da sie ja den Gegenstand repräsentieren. Bei der Sekundärliteratur kann dagegen von einer grösseren zeitlichen Distanz ausgegangen werden, die im besten Falle zu einer differenzierten und analysierenden Haltung führt.

Wie oben erwähnt, wird hier die Dokumentenanalyse als Methode verstanden. Im Folgenden geht es darum, was diese Methode auszeichnet und welche Aspekte für diese Studie zentral

<sup>29</sup> Die Zeitschrift „Wissenschaftspolitik“ führt jeweils den Untertitel „Mitteilungsblatt der schweizerischen wissenschaftspolitischen Instanzen“. Die Zeitschrift „Vision“ wird, wie im Impressum jeweils ersichtlich wird, „im Auftrag und mit Unterstützung“ des Bundesamts für Bildung und Wissenschaft (BBW) in Zusammenarbeit mit der ETH herausgegeben. Die Publikationen „SUK INFO“ wie auch „SBFI News“ sind ganz offensichtlich die Informationsbroschüren der betreffenden Organisation des Bundes. Die Träger-Organisationen des Netzwerks „Future“, welche den gleichnamigen Newsletter herausgeben, sind alles Organisationen des Bundes oder bundesnahe Organisationen, darunter auch swissuniversities (Future, o. J.).

sind. Oben wurde angesprochen, dass sich die Dokumentenanalyse zum Teil auf die Quellenkritik der Historiker:innen stützt. Dabei wird das Vorgehen bei der Dokumentenanalyse mehr oder weniger direkt auf die beiden Teile der Quellenkritik, die innere und die äussere Kritik,<sup>30</sup> zurückgeführt. Viele Dokumente konnten im Staatsarchiv in Bern oder direkt bei den Organisationen eingesehen werden. Sie haben ihren Ursprung in staatlichen oder staatsnahen Organisationen, entstanden vielfach für oder anlässlich bestimmter Sitzungen mit Verweis auf ein Datum und sind nicht mehr als 30 Jahre alt. Es gibt keinen Grund anzunehmen, dass die Dokumente diesbezüglich verfälscht sind. Da die Dokumente daher als authentisch gelten können, werden Herangehensweisen im Zusammenhang mit der äusseren Quellenkritik nicht systematisch durchgeführt. Wegen Datenschutzauflagen (vgl. Salheiser, 2014, S. 820 f.) kann auch nicht näher auf die Verfasser:innen und deren Zugehörigkeiten und eventuell auch Prägungen eingegangen werden (vgl. Noetzel et al., 2018, S. 378; Reh, 1995, S. 217). Für die meisten Daten mussten solche Auflagen unterzeichnet werden: Eine Rückverfolgbarkeit zu den Autor:innen der Texte und den Teilnehmer:innen an Sitzungen darf diese Studie nicht ermöglichen. Deshalb werden Personen nur allgemein beschrieben oder anonymisiert.

Anders sieht es bei der inneren Quellenkritik aus. Da werden die Grenzen der Aussagekraft der Quellen deutlich. Ein erster Punkt ist hier die Glaubwürdigkeit („credibility“) eines Dokuments: Ist die Quelle frei von Fehlern, anderen bewussten oder unbewussten Verzerrungen und Widersprüchlichkeiten (Noetzel et al., 2018, S. 376; J. Scott, 1990, S. 7)? Wenn die Aussagen nicht mit einer anderen Quelle überprüft werden können, kann nicht mit letzter Sicherheit gesagt werden, dass sie verlässlich sind. Dabei muss betont werden, dass die Glaubwürdigkeit aber auch darauf basiert, dass die Aussagen aus Dokumenten einer Organisation stammen, welche die forschende Person als glaubwürdig einschätzt. Dass viele Dokumente Sitzungsprotokolle darstellen, welche grundsätzlich darauf abzielen, „institutionelle Prozeduren zum Besten aller Beteiligten zu objektivieren und nachvollziehbar zu machen“ (Niehaus & Schmidt-Hannisa, 2005, S. 14), kann zusätzlich zur Glaubwürdigkeit beitragen. Trotzdem bleiben den Forschenden Themen verborgen, welche absichtlich nicht im Protokoll aufgenommen wurden. Wenn diese Themen nicht in anderen Dokumenten (von anderen Organisationen) aufgegriffen werden,

---

<sup>30</sup> Für die Historikerin Martha C. Howell und den Historiker Walter Prevenier (2004, S. 76) besteht die äussere Quellenkritik in der Untersuchung der äusseren Merkmale, d. h. „wo, wann und von wem eine Quelle angefertigt wurde“, und dem Bestimmen der Echtheit der Quelle. Die innere Quellenkritik dreht sich um den Inhalt und die beabsichtigte Bedeutung der Quelle (Howell & Prevenier, 2004, S. 76). In den englischen Texten über die Dokumentenanalyse wird die Echtheitsprüfung unter dem Stichwort „authenticity“ beschrieben; Aspekte, welche der inneren Quellenkritik zugeordnet werden können, fallen im Zusammenhang mit den Schlagworten „credibility“, „representativeness“ und „meaning“ (Burnham, Gilland, Grant & Layton-Henry, 2008, S. 208 ff.; Harrison, 2001, S. 131 f.; J. Scott, 1990, S. 6 f.). Bei deutschen Texten zur Dokumentenanalyse ist z. B. bei Noetzel et al. (2018, S. 376 f.f) von formalen Kriterien (für die äussere Quellenkritik) und innerer Kritik die Rede, bei Reh (1995, S. 213 ff.) von äusserer und innerer Kritik.

können diese Aspekte nicht aufgedeckt werden. Des Weiteren kann eine Information aus einer Quelle als glaubwürdig eingeschätzt werden, wenn keine andere hochschulpolitische Organisation, die auch in gleiche Prozesse eingebunden ist, etwas Gegenteiliges oder Widersprüchliches dazu sagt.

Als zweiter Punkt gilt der Sinn („meaning“) des Textes (Harrison, 2001, S. 132; J. Scott, 1990, S. 8): Inwiefern sind die Aussagen klar und verständlich, was wird uns hier gesagt? Dieser zweite Punkt erregt in den hier verwendeten Dokumenten selten Aufmerksamkeit. Wichtiger ist der dritte Punkt der Repräsentativität („representativeness“). Dabei geht es darum, den Grad der Übereinstimmung der Textaussage mit der Grundstimmung während dieser Zeit in diesem Gebiet zu vergleichen (Harrison, 2001, S. 132; Noetzel et al., 2018, S. 376): „[W]hat is important is that the scientist should know how typical it [the evidence] is in order to be able to assign limits to the application of any conclusion drawn“ (J. Scott, 1990, S. 7). Wenn also der Kontext erarbeitet und berücksichtigt wird (vgl. bei Reh (1995, S. 218) die Einordnung in einen Ursachenzusammenhang), was in dieser Studie auch geschieht, kann dieser Punkt bedacht werden. Aufgrund der grossen Textmengen wird die Analyse von sprachlichen Besonderheiten, wie z. B. bei Noetzel et al. (2018, S. 378) und Reh (1995, S. 215) beschrieben, nicht durchgeführt.

Somit kann festgestellt werden, dass die historisch verortete Dokumentenanalyse für diese Studie ein wertvolles Werkzeug darstellt: Sie hilft, den Dokumenten bei Auslegung und Deutung mit der nötigen Distanz entgegenzutreten, die Texte mit dem Kontext abzugleichen und zu verknüpfen und grundsätzlich Dokumente und ihre Aussagen kritisch zu hinterfragen. Die forschende Person muss sich dabei der Grenzen der Aussagekraft der Texte, welche für diese Art der Analyse eine so wichtige Rolle spielen, bewusst sein.

So wurden die Inhalte der Dokumente zuerst explorativ mithilfe der Dokumentenanalyse aus den Quellen ermittelt: Dabei wurden grössere, immer wiederkehrende Aktionsfelder im Bereich der Zulassung ausfindig gemacht. So konnte der lange Zeitraum von 30 Jahren in sinnvolle Untersuchungseinheiten gegliedert werden. Eine „Steuerungsabsicht oder ein Steuerungsentscheid [konnte dabei] als Ausgangspunkt“ der Untersuchung dieser thematischen Einheiten dienen und sollte den Untersuchungsgegenstand einschränken (Bosche & Lehmann, 2014, S. 252).<sup>31</sup> Es soll also nicht der Zeitabschnitt in seiner ganzen Länge mit allen behandelten The-

---

<sup>31</sup> Anne Bosche und Lukas Lehmann (2014, S. 252) erwähnen das explorative Vorgehen im Zusammenhang mit dem Governance-Ansatz und heben den Nutzen für das Herausarbeiten von „expliziten *und* impliziten Regelungsstrukturen aus dem Gegenstand“ hervor. Noetzel et al. (2018, S. 373) sagen im Zusammenhang mit der Dokumentenanalyse, dass der Forschungsprozess mit einer explorativen Phase beginnt.

men rund um Zulassungsfragen analysiert werden, sondern die über 30 Jahre wichtigsten Themen. Dabei wurde als erster Aspekt das Thema rund um Entwicklungen beim Übertritt an die Universitäten über die gymnasiale Maturität im Zusammenhang mit ihrer Funktion als Hochschulzulassungsausweis im ganzen Zeitraum ausgemacht (siehe Kapitel 3). Als zweiter Punkt galt die Einführung des Numerus clausus in den medizinischen Studienfächern in den 1990er-Jahren (siehe Kapitel 4). Als dritter Punkt können aus Sicht der universitären Hochschulen die Eintritte aus und nach nicht-universitären Hochschulen ausgemacht werden. Damit sind die fortwährend durchlässiger gestalteten Übertritte zwischen den Hochschultypen gemeint, welche im Zusammenhang mit dem Aufkommen der Fachhochschulen in den 1990er-Jahren (siehe Kapitel 5) und kurz darauf nochmals im Zuge der neuen Nahtstellen (Bachelor–Master, Master–Doktorat)<sup>32</sup> im Zusammenhang mit der im Jahr 1999 verabschiedeten Deklaration von Bologna (siehe Kapitel 6) relevant wurden.

---

<sup>32</sup> Der Begriff „Nahtstelle“ wird in dieser Studie für den Übergang von einem Bildungsgang in einen anderen verwendet. Der Begriff „Schnittstelle“ impliziert einen Übergang mit Unterbruch. Der Begriff „Nahtstelle“ wurde absichtlich gewählt, da ein Übertritt von einem Bildungsgang in einen anderen in einem bildungssystematischen Sinn nicht mit grossen Veränderungen verbunden sein muss.

## 2. Gesamtschweizerisch tätige, hochschulpolitische Organisationen

Für diese Studie wurden für die nationale Hochschulpolitik relevante Organisationen ausgewählt. In den Gremien dieser Organisationen sollten nicht nur hochschulpolitische Vorgaben umgesetzt, sondern Vorgaben und Richtlinien sollten im Rahmen der Möglichkeiten der Akteur:innen auch aktiv mitgestaltet werden. Darum kamen die vier Organisationen SHK/SUK, SHRK, später CRUS und heute swissuniversities, EDK und Schweizerischer Wissenschaftsrat (SWR) in Frage.<sup>33</sup> Aufgrund des kooperativen Föderalismus,<sup>34</sup> der besonders in der Bildungspolitik stark wirkmächtig ist, erstaunt es nicht, dass sich zwei dieser Organisationen aus (zum Teil denselben) kantonalen Vertreter:innen zusammensetzen. Wegen des stark kantonalen Bezugs werden SHK/SUK und EDK nicht als nationale, sondern eher als interkantonale Organisationen oder als „kooperativ-föderalistische Organisationen“ (Herren, 2008, S. 247) bezeichnet, obwohl sie national koordinierende Aufgaben wahrnehmen.

Nicht in Erwägung gezogen wurden Bundesstellen, da sie über einen kleineren politischen Handlungsspielraum verfügen. Nach wie vor sind die Kantone Träger der Universitäten (mit Ausnahme der ETH mit ihren zwei Standorten) und somit sind Organisationen mit kantonalem Bezug wie die EDK und SHK/SUK stärker in die hier analysierten Fragen involviert. Die Bundesstellen spielen aber eine Rolle, wenn in den untersuchten Unterlagen auf sie hingewiesen wird. Auf den letztgenannten Akteur, den SWR, wurde verzichtet, da er ab den 1990er-Jahren an Bedeutung verlor und sich die anderen drei Organisationen bei Zulassungsfragen selten auf ihn beziehen (mehr Informationen dazu in Unterkapitel 2.4.1). Die Rektorenkonferenz als nationale Akteurin ohne direkt politisch tätige Mitglieder wurde beigezogen, da, wie sich in dieser Studie zeigen wird, die Zusammenarbeit mit der SHK/SUK häufig eng war und je nach Zeitraum eine gewisse Anzahl an Mitgliedern der Rektorenkonferenz Einsitz in die Gremien der SHK/SUK hatte.

Die unten beschriebenen Akteurinnen (SHK/SUK, SHRK/CRUS/swissuniversities, EDK) haben zum Teil viel miteinander zu tun, sind ineinander verflochten und aufeinander angewiesen. Im Jahresbericht der SHK von 1987 wird dies wie folgt ausgedrückt, nachdem davor die guten Beziehungen zu diversen anderen Organisationen herausgestrichen wurden: „Eine bestimmte personelle Verflechtung darf nicht als ‚Fitz‘ apostrophiert werden, sondern ist Voraussetzung für eine Koordinierung der respektiven Aufträge“ (SHK, JB 1987, S. 1).

Tatsächlich fällt auf, dass die Organisationen oft zusammenarbeiten und die gleichen Personen

---

<sup>33</sup> Bei diesen Bezeichnungen ist die weibliche Form zum Teil nicht dabei. Auf die Begriffe wird dennoch nicht verzichtet, da die Akteur:innen diese Bezeichnungen selbst benutzen.

<sup>34</sup> Siehe dazu Häfelin (1969, S. 572 ff.); im Zusammenhang mit der Hochschul- und Forschungspolitik der 1960er- und 1970er-Jahre Herren (2008).

in verschiedenen Gremien Einsitz haben. Bezogen auf die EDK und die SHK oder SUK nehmen die Erziehungsdirektor:innen<sup>35</sup> von Hochschul- oder davor Universitätskantonen von Amtes wegen Einsitz in der Universitäts- oder Hochschulkonferenz. Auch eine bestimmte Anzahl von Direktor:innen von Nichthochschulkantonen ist in dieser Konferenz vertreten. Der Fachhochschulrat der EDK hat zudem bis zu seiner Auflösung 2014 eng mit der SHK oder SUK zusammengearbeitet (siehe z. B. SUK, JB 2001, S. 16). Es erstaunt auch nicht, dass SHK oder SUK und die Rektorenkonferenz eng zusammenarbeiteten. Diese Kooperation ist, wie in den folgenden Unterkapiteln ausgeführt wird, auch politisch gewollt und rechtlich verankert.<sup>36</sup> Genauso verankert ist auch die Vertretung der Rektorenkonferenz in der SHK oder SUK, die je nach Zeitraum unterschiedlich stark ausfällt.<sup>37</sup> Doch die Stärke und Art der Interaktion kann sich im Verlauf der Zeit auch verändern: Vor dem untersuchten Zeitraum war die Zusammenarbeit zwischen der SHK und dem SWR ausgeprägt. Bei der Einsetzung der SHK in den 1960er-Jahren wurde dem SWR eher eine richtliniensetzende Funktion und dem SHK eine eher praktisch ausführende Funktion übertragen (Botschaft Hochschulförderung, 1967, S. 1426, zitiert nach Herren, 2008, S. 231). Das erinnert heute eher an die Arbeitsteilung zwischen SHK und swissuniversities (siehe Unterkapitel 2.2.3). Ab den 1990er-Jahren veränderte sich die Arbeitsteilung zwischen Wissenschaftsrat und SHK dahingehend, dass dem Wissenschaftsrat eher das Gebiet der Forschungspolitik, und der SHK eher das Gebiet der Hochschulpolitik zugesprochen wurde (Bundesrat, 1988, S. 1370). Der SWR sollte so seinen Einfluss auf die SHK verlieren (Hafner, 2015, S. 24; siehe auch Unterkapitel 2.4.1). Formen der Zusammenarbeit und Interaktion und ihre Veränderung im Laufe der Zeit werden in den folgenden Unterkapiteln über die untersuchten Akteurinnen sichtbar gemacht. Später werden sie auch in den weiteren Hauptkapiteln deutlich zutage treten.

So werden im Folgenden zuerst die drei Hauptakteurinnen dieser Studie genauer beschrieben: Die SHK/SUK in Unterkapitel 2.1, die Rektorenkonferenz in Unterkapitel 2.2 und die EDK in

---

<sup>35</sup> In gewissen Kantonen werden sie Bildungsdirektor:innen genannt. In dieser Studie wird diese Bezeichnung der Einfachheit halber nicht verwendet.

<sup>36</sup> Das wird z. B. im Jahresbericht der SHK im Jahr 1999 deutlich: „Ausdrücklich im Gesetz verankert ist in Zukunft auch die Zusammenarbeit der SUK mit dem gemeinsamen Organ der Leitungen der schweizerischen universitären Hochschulen (Schweizerische Hochschulrektorenkonferenz SHRK) sowie mit den gesamtschweizerischen Organen des Fachhochschulbereichs“ (SHK, JB 1999, S. 8).

<sup>37</sup> Die Vertretung der SHRK in der SHK ist auch wichtiger Gegenstand in den Gremien der SHRK: So z. B., als es darum ging, dass die Vertretung der SHRK in der SHK reduziert würde, was am Ende abgewendet werden konnte (SHRK, JB 1986, S. 2), oder als es grundsätzlich um die Mitsprache der Hochschulen in der Hochschulpolitik ging (SHRK, JB 1995, S. 4). Dabei werden auch gewisse Spannungen deutlich, wie z. B. die Aussage „Nicht alle Erziehungsdirektoren sind a priori negativ eingestellt gegenüber den Rektoren.“ in der SHRK hinsichtlich der in der SHK vertretenen Erziehungsdirektor:innen zeigt (Protokoll der Séance de réflexion der SHRK vom 06.07.1995, 2. Arbeitssitzung, S. 3; BAR, J2.352-01#2010/108#76\*).



Unterkapitel 2.3. Wie bereits ausgeführt (siehe Unterkapitel 1.3.1), werden diese Organisationen aus Gründen des Datenschutzes und der Komplexitätsreduktion als korporative Akteurinnen verstanden. Als Einheit wird ihnen damit eine gewisse Handlungsfähigkeit zugestanden und es wird, ausser auf Ebene der Gremien, meistens nicht auf möglicherweise divergierende Interessen einzelner Einheiten und Mitglieder Rücksicht genommen. Abbildung 2 soll einen Überblick über die einzelnen Organisationen in Bezug auf ihre sich verändernden Namen und die Gesetze auf Bundesebene im jeweiligen Zeitraum bieten. Anschliessend werden in Unterkapitel 2.4 weitere nationale, hochschulpolitische Organisationen vorgestellt. Am Ende werden die wichtigsten Veränderungen im Hinblick auf die hochschulpolitischen Akteur:innen und die Rahmenbedingungen eingeordnet (Unterkapitel 2.5).

Abbildung 2: Gesetze auf Bundesebene und Organisationen im untersuchten Zeitraum (eigene Darstellung)

Jahr	Gesetz (in Kraft)	SHK/SUK	Rektorenkonferenz	EDK
1990	HFG (1969)	<u>SHK</u>	SHRK	EDK
	HFG (1992)	<u>SHK</u>		
2000	UFG (2000) mit Konkordat und Zusammenarbeitsvereinbarung	<u>SUK</u>	<u>CRUS</u>	
2020	HFKG (2015) mit Konkordat und Zusammenarbeitsvereinbarung	<u>SHK</u>	<u>swissuniversities</u>	

Pfeil: Das Gesetz konstituiert die entsprechend unterstrichene Organisation.

### 2.1 Schweizerische Hochschul- oder Universitätskonferenz (SHK, SUK)

Die Schweizerische Hochschulkonferenz entstand 1965 in einer Phase des Aufbruchs der Kantone aus starren, föderalen Strukturen zu mehr überkantonaler Zusammenarbeit (Herren, 2008, S. 246). Das Bildungswesen in der Schweiz befand sich in einer Phase der Expansion: Die Zahl der Schüler:innen nahm aufgrund der demographischen Entwicklung zu, der Aufenthalt im Bildungssystem wurde pro Schüler:in immer länger und die höhere Bildung öffnete sich für breite

Bevölkerungskreise (Criblez, 2001, S. 95). Das Mittelschulwesen wurde ausgebaut, die Nachfrage nach Studienplätzen nahm stark zu und es wurde prognostiziert, dass sich die Hochschulausgaben vervielfältigen würden (Herren, 2008, S. 225 f.). Der 1965 ins Leben gerufene SWR schlug einen Bundesbeschluss mit finanziellen Soforthilfen für die kantonalen Hochschulen vor unter der Bedingung, dass die Hochschulen zu mehr Koordination bei zukünftigen Ausbauprojekten verpflichtet würden (Herren, 2008, S. 227 ff.). Die Erziehungsdirektor:innen wehrten sich dagegen, woraufhin als Kompromiss der Betrag gekürzt und gleichzeitig ein interkantonales Organ für eine vermehrte Koordination im Hochschulwesen geschaffen wurde (Herren, 2008, S. 227 ff.). Dieses „Koordinationsorgan“ wurde mit dem Hochschulförderungsgesetz (HFG) von 1968 als Gremium im Gesetz verankert,<sup>38</sup> in „Schweizerische Hochschulkonferenz“ (SHK) umbenannt und personell erweitert, sodass ein Organ der verschiedenen Hochschulträger unter Berücksichtigung einer Bundesvertretung entstand (Flury, 2019, S. 24).<sup>39</sup> Diese Vertretung der kantonalen Hochschulträger kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich bei diesem Gremium um ein Bundesorgan und nicht um einen freiwilligen Zusammenschluss von Kantonen im Hinblick auf ihre Universitäten handelte (Lerch, 1971, S. 181). Sollte das Gremium gemäss Vorentwurf vor allem konsultative Aufgaben wahrnehmen, so erweiterte der Bundesrat die Aufgabenbereiche später noch (Flury, 2019, S. 24): Der SHK wurde als Hauptaufgabe die „Verwirklichung der Zusammenarbeit unter den schweizerischen Hochschulen“ und unter anderen Aufgaben auch der „Erlass von Richtlinien über die Zulassungsbedingungen, die Lehrpläne und die Prüfungsordnung der verschiedenen Studienrichtungen sowie über die gegenseitige Anerkennung von Prüfungen und Studienabschlüssen“ aufgetragen (Bundesgesetz über die Hochschulförderung, HFG, 1968). Da der Bund aber keine Rechtsetzungskompetenz besass, was das Hochschulwesen betraf (Lerch, 1971, S. 166), hatte die SHK keine Grundlage, den Kantonen zwingende Auflagen zu machen. Für die Analyse von Aussagen dieser damaligen Hochschulkonferenz ist das ein elementarer Punkt: Das Gremium konnte selbst keine Gesetze durchsetzen und war dadurch zwangsläufig auf die Kooperation und das Wohlwollen der Kantone angewiesen. Auch im Hinblick auf die Berücksichtigung der Interessen war

---

<sup>38</sup> Bereits 1971 kam es wegen steigender Ausgaben und Studierendenzahlen zu einer Teilrevision dieses HFG mit einem stärkeren Engagement des Bundes (Herren, 2008, S. 237ff). So sollte ein Numerus clausus oder eine beschränkte Zahl von Ausbildungsplätzen für jeweils ausserkantonale Studierende verhindert werden (Herren, 2008, S. 237ff).

<sup>39</sup> Die SHK bestand aus „je zwei Vertretern jedes Hochschulkantons, des Schweizerischen Schulrates und des Verbandes der Schweizerischen Studentenschaften, zwei von der Erziehungsdirektoren-Konferenz gewählten Vertretern aus Nichthochschulkantonen, einem Vertreter des Forschungsrates des Schweizerischen Nationalfonds sowie sechs vom Bundesrat zu bezeichnenden Delegierten des Bundes. Soweit diese der Bundesverwaltung angehören, haben sie lediglich beratende Stimme“ (Bundesgesetz über die Hochschulförderung, HFG, 1968 Art. 19).

das Gremium einem schwierigen Balanceakt unterworfen: Grundsätzlich der Hochschulkoordination verpflichtet, mussten die Kantonsvertreter:innen auch die Wahrung der Autonomie ihrer Kantone und die Selbstverwaltung ihrer Universitäten berücksichtigen (Flury, 2019, S. 24 f.).

Nicht lange nach der Gründung der SHK wurde 1969 ihre „Kommission für medizinische Fragen“ (CEPREM) für die gesamtschweizerische Koordination der Voranmeldeaktion im Hinblick auf die Anmeldung zum Medizinstudium ins Leben gerufen (Flury, 2019, S. 24 f.; Leder, 2022, S. 896). In diesem Rahmen wurde auch die Clearing-Stelle, eine Subkommission der CEPREM, geschaffen, die als zentrale Stelle die praktische, schweizweite Koordination vornahm und die Voranmeldeaktion koordinierte (Flury, 2019, S. 85; Leder, 2022, S. 902–906). Die CEPREM sollte auch im Zuge der Einführung des Numerus clausus in der Medizin eine Rolle spielen und wurde im Jahr 2000 im Zuge der Restrukturierung der Hochschullandschaft wieder aufgelöst (SHK, JB 2000, S. 11). Im Zusammenhang mit den steigenden Studierendenzahlen und der Verschlechterung der Betreuungsverhältnisse wurden zu Beginn der 1990er-Jahre die Kommission „Zulassung zum Hochschulstudium“ und spezifisch für die Koordination im Studienfach Psychologie die „Arbeitsgruppe Psychologie“ geschaffen (SHK, JB 1990, S. 12 f.; SHK, JB 1993, S. 13).

Im HFG wurde die genaue Organisationsstruktur der SHK nicht geregelt. Es wurde gesagt, dass die SHK ein „Reglement über ihre Organisation und über ihre Geschäftsführung“ (Bundesgesetz über die Hochschulförderung, HFG, 1968 Art. 19 Abs. 4) erlässt. Für den hier untersuchten Zeitraum ist das neue Reglement von 1987 von Bedeutung: In der Plenarversammlung, welche nur noch einmal in einer Jahresversammlung tagte, um statutarische Traktanden (wie z. B. Jahresbericht, Budget, Arbeitsprogramm und Wahlen) oder vom Ausschuss unterbreitete Fragen zu behandeln, hatten alle 29 Personen der SHK Einsitz (SHK, JB 1987, S. 1).<sup>40</sup> Der Ausschuss wurde zum eigentlichen „Führungsgremium“ (SHK, JB 1987, S. 1) und beinhaltete 15 ständige Mitglieder, die meisten davon waren die Erziehungsdirektor:innen der Hochschulkantone, und vier Gäste.<sup>41</sup> Der Ausschuss tagte mindestens sechsmal jährlich und führte die laufenden Geschäfte der SHK im Rahmen des Aufgabenkatalogs (siehe oben im Zusammenhang mit dem

---

<sup>40</sup> Reglement der Schweizerischen Hochschulkonferenz, 13.11.1986, S. 1 ff., BAR E3375C#2002/208#86\*, „SHK, 1986, 1993, Statuten der SHK“.

<sup>41</sup> Das waren alle Erziehungsdirektor:innen der Hochschulkantone, eine Erziehungsdirektorin oder ein Erziehungsdirektor eines Nichthochschulkantons vom Vorstand der EDK bestimmt, die Schulratspräsidentin oder der Schulratspräsident, vier Rektor:innen der Hochschulrektorenkonferenz von der Hochschulrektorenkonferenz bestimmt und eine Studierendenvertreterin oder ein Studierendenvertreter vom Verband der Schweizer Studierendenschaft (VSS) bestimmt; nicht stimmberechtigte Gäste mit beratender Stimme waren die Direktorin oder der Direktor des BBW, die Generalsekretär:innen der EDK, des Schweizerischen Nationalfonds und des SWR (Reglement der Schweizerischen Hochschulkonferenz, 13.11.1986, S. 1 ff., BAR E3375C#2002/208#86\*, „SHK, 1986, 1993, Statuten der SHK“).

HFG) sowie des Arbeitsprogramms. Um die Arbeit der Kommissionen besser zu koordinieren, wurde eine „Präsidentenkonferenz“ mit der Präsidentin oder dem Präsidenten der SHK und den Präsident:innen der ständigen Kommissionen der SHK eingesetzt (SHK, JB 1987, S. 1).

### 2.1.1 Entwicklungen mit und nach dem Hochschulförderungsgesetz (1991)

Mit dieser Revision sollte den neuen Verhältnissen Rechnung getragen werden, womit wahrscheinlich die weiter steigenden Studierendenzahlen und die auch damit verbundene immer grösser werdende finanzielle Last der Hochschulkantone gemeint waren. So betrafen die wichtigsten Veränderungen bei dieser Revision die Finanzen (Bestimmungen über Investitionsbeiträge und ausserordentliche Beiträge) und die hochschulpolitischen Organe (SHK, JB 1987, S. 3). Der SWR wurde im Zuge des HFG neu durch das Forschungsgesetz geregelt und konnte nicht mehr im selben Masse Einfluss auf die Hochschulkonferenz ausüben (Hafner, 2015, S. 24) und auch die Organe der SHK veränderten sich (siehe unten). In der Botschaft des Bundesrates zum Gesetz wurde gesagt, dass die Gewichte von Bund und Kantonen nicht verschoben werden sollten, aber dass es zu einer verstärkten Zusammenarbeit von Bund und Kantonen kommen und das finanzielle Engagement des Bundes wenn möglich erhöht werden sollte (Bundesrat, 1988, S. 1365).<sup>42</sup> Bei den Vorbereitungen zur Gesetzesrevision wurden auch kleine Änderungen im Hinblick auf Kompetenzen von Bund und Kantonen von der Hochschulkonferenz kritisch verfolgt: So hätte im neuen Gesetz der Bund zusammen mit den Kantonen eine gemeinsame Hochschulpolitik nicht mehr wie bisher *fördern* sondern *führen* sollen (SHK, JB 1988, S. 3). Die SHK intervenierte bei der parlamentarischen Kommission (SHK, JB 1988, S. 3). Der Ständerat änderte den Zweckartikel (SHK, JB 1989, S. 14) und so wurde im Gesetz das Verb „fördern“ verwendet (Hochschulförderungsgesetz, HFG, 1991 Art. 1 Abs. 1). Die SHK stellte im Rahmen der Überarbeitung des Gesetzes auch klar, dass der Bund den Koordinationsbemühungen der SHK im Hinblick auf Zulassungsbedingungen grosse Bedeutung zumesse, da der SHK auch im neuen Gesetz diese Aufgabe wieder zufiel (SHK, JB 1988, S. 12).<sup>43</sup> Die Harmonisierung von Zulassungsbedingungen wurde später als eine von drei wichtigen Koordinationsaufgaben der SHK dargestellt (SHK, JB 1991, S. 6 f.). Das HFG trat rückwirkend auf den 01.01.1992 in Kraft (SHK, JB 1992, S. 1). Die Statuten der Hochschulkonferenz mussten neu vom Bundesrat genehmigt werden (Hochschulförderungsgesetz, HFG, 1991 Art. 13 Abs. 5). Mit der Statutenrevision sollte die „politische Wirkungskraft“ der SHK erhöht werden (SHK,

---

<sup>42</sup> Christian Leder (2022, S. 1187) meint, dass diese verstärkte Zusammenarbeit und Koordination zwischen Bund und Kantonen mit diesem Gesetz dann doch nicht erreicht wurde.

<sup>43</sup> Die Aufgabe, was den „Erlass von Richtlinien über die Zulassungsbedingungen“ betrifft, findet sich in beiden Gesetzen (Bundesgesetz über die Hochschulförderung, HFG, 1968 Art. 19 Abs. 3 lit. c; Hochschulförderungsgesetz, HFG, 1991, Art. 13 Abs. 3 lit. a).

JB 1991, S. 12). Die neuen Statuten traten am 20. Oktober 1993 in Kraft und boten einige Neuerungen: Mit dem Argument der Vermeidung der Doppelspurigkeit wurden die frühere Plenarversammlung und der Ausschuss zur Versammlung zusammengelegt und neu ein Rat geschaffen (SHK, JB 1993, S. 3 f.). Dieser Rat „behandelt Geschäfte von besonderer nationaler Tragweite im Rahmen der Hochschulpolitik, namentlich die Zielsetzungen im Bereich der Beziehungen zwischen dem Bund und den Kantonen, Fragen der Hochschulfinanzierung, der Planung und der Koordination“ und unterbreitet seine Anträge der Versammlung (SHK, JB 1993, S. 3 f.), hatte aber selbst keine Entscheidungskompetenzen (SHK, JB 1992, S. 9). Vertreten waren die Erziehungsdirektor:innen der Hochschulkantone und die Bundesrätin oder der Bundesrat des Eidgenössischen Departements des Inneren (EDI), die Generalsekretärin oder der Generalsekretär der SHK war mit beratender Stimme vertreten.<sup>44</sup> Die Kompetenzen der Versammlung waren dementsprechend weiter gefasst: Sie „behandelt und entscheidet alle Geschäfte der SHK“ (SHK, JB 1993, S. 3), war zuständig für eine koordinierte gesamtschweizerische und auch internationale Zusammenarbeit und für die Weiterentwicklung der Hochschullandschaft, verfasste Empfehlungen und Richtlinien für die Hochschulträger und die Hochschulen und unterstützte Hochschulträger und Hochschulen in ihren Aufgaben (SHK, JB 1993, S. 3). Die Universitäten waren in der Versammlung stärker vertreten, als sie es im ehemaligen Ausschuss gewesen waren:<sup>45</sup> Neu war neben den vier von der Rektorenkonferenz bestimmten Rektor:innen die Präsidentin oder der Präsident der Hochschulrektorenkonferenz präsent und die Rektor:innen der Universitäten stellten die Vizepräsidentin oder den Vizepräsidenten des Gremiums. Die Präsidentin oder der Präsident kam aus einer kantonalen Erziehungsdirektion.<sup>46</sup>

### 2.1.2 Entwicklungen mit und nach dem Universitätsförderungsgesetz (1999)

Bereits die rechtliche Verankerung machte den Richtungswechsel in der schweizerischen Hochschulpolitik deutlich: Statt wie beim alten Hochschulförderungsgesetz sollte das neue Universitätsförderungsgesetz nicht nur durch die nationale Gesetzgebung mandatiert sein, son-

---

<sup>44</sup> Statuts de la Conférence universitaire suisse, 01.04.1993, S. 2 ff., BAR E3375C#2002/208#86\*, „SHK, 1986, 1993, Statuten der SHK“.

<sup>45</sup> Siehe Fussnote 41.

<sup>46</sup> Statuts de la Conférence universitaire suisse, 01.04.1993, S. 2 ff., BAR E3375C#2002/208#86\*, „SHK, 1986, 1993, Statuten der SHK“.

Des Weiteren war im Vergleich zur Zusammensetzung des ehemaligen Ausschusses (siehe Fussnote 41) neu eine Vertretung des Mittelbaus im Gremium anwesend, aber nicht mehr die Direktorin oder der Direktor des BBW, die Generalsekretärin oder der Generalsekretär der EDK, des SWR und des Schweizerischen Nationalfonds, dafür aber die Präsidentin oder der Präsident des Schweizerischen Nationalfonds. Die Zusammensetzung wurde neu direkt im Gesetz (Art. 5 Abs. 1) und nicht wie vorher in den Statuten geregelt.

dem sich, wie in Abbildung 3 sichtbar, durch eine „doppelte Mandatierung“ durch Universitätsförderungsgesetz (UFG) und Konkordat zwischen den Universitätskantonen auszeichnen (Bundesrat, 1998, S. 323).<sup>47</sup>

Abbildung 3: Gesetzliche Grundlage der SUK (SHK, JB 1999, S. 7)



Die SUK (und auch die Rektorenkonferenz und das Organ für Akkreditierung und Qualitätssicherung) wurden sodann durch eine Zusammenarbeitsvereinbarung von Bund und Kantonen, welche sich auf UFG und Konkordat stützte, als gemeinsame universitätspolitische Organe eingesetzt (Bundesrat, 1998, S. 323; Bundesrat & Regierungen der Universitätskantone, 2000 Art. 2). Gemäss dem Konkordat regelte die Zusammenarbeitsvereinbarung unter anderem die grundlegenden Richtlinien für das Geschäftsreglement der SUK (SHK, 1999). Die SUK zeichnete sich durch lediglich *ein* Gremium aus (abgesehen von möglichen Kommissionen und Arbeitsgruppen), in das die Erziehungsdirektor:innen der Universitätskantone, zwei Erziehungsdirektor:innen von durch die EDK bestimmten Nichtuniversitätskantonen, die Staatssekretärin oder der Staatssekretär für Wissenschaft und Forschung und die Präsidentin oder der Präsident des ETH-Rates Einsitz hatten. Die Universitätsrektor:innen waren im Gegensatz zur alten SHK durch das Präsidium der Rektorenkonferenz nur noch mit beratender Stimme vertreten.<sup>48</sup> Auch eine beratende Stimme hatten die Direktorin oder der Direktor des BBW und des Bundesamts für Berufsbildung und Technologie (BBT) (Bundesrat & Regierungen der Universitätskantone,

<sup>47</sup> In der Vernehmlassung war die einseitige Abstützung der Universitätskonferenz auf das Bundesgesetz und nicht auf die Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen von einzelnen Kantonen und der EDK noch „heftig kritisiert“ worden (Bundesrat, 1998, S. 409). Dieser Punkt wurde später offensichtlich angepasst.

<sup>48</sup> Die schwache Vertretung der Rektorenkonferenz war ein Kritikpunkt an der SUK (Gagnebin, 2001, S. 25).

2000). Die SUK war also wie davor die SHK vor allem als ein Gremium der Trägerkantone der Universitäten konzipiert worden. Erstaunlich ist, dass im Gegensatz zur alten Hochschulkonferenz die Rektor:innen der Universitäten fast keine Rolle mehr spielten, was die Präsenz im Gremium betraf, obwohl doch die Rektorenkonferenz die Aufgabe hatte, die Entscheide der SUK vorzubereiten (Bundesrat, 1998, S. 322) Das wurde auch nicht einfach diskussionslos hingenommen. So war die SHRK z. B. nicht damit einverstanden, dass die SUK Koordinationsabsprachen würde treffen können (Bundesrat, 1998, S. 409).

Es ist interessant, zu sehen, wie sich der Einfluss des Bundes im Gremium und damit in der Hochschulpolitik veränderte: Die alte Hochschulkonferenz war ursprünglich als Gremium für die interkantonale Koordination installiert worden, doch mit der SUK übernahm der Bund eine aktivere Position, was sich im Präsidium der SUK zeigt: Präsiidierte in der alten Hochschulkonferenz (Ausschuss) eine Erziehungsdirektorin oder ein Erziehungsdirektor eines Hochschulkantons, so sollte diese Rolle in der SUK neu die Staatssekretärin oder der Staatssekretär innehaben (Leder, 2022, S. 1226). Am Ende wurde dies noch abgeschwächt: In der Zusammenarbeitsvereinbarung ist festgehalten, dass das zweijährige Präsidium und Vizepräsidium von einer Kantonsvertreterin oder einem Kantonsvertreter und einer Vertreterin oder einem Vertreter des Bundes ausgefüllt werden, wobei immer Personen von unterschiedlicher Herkunft (Bund oder Kanton) das Präsidium und das Vizepräsidium innehaben müssen. (Bundesrat & Regierungen der Universitätskantone, 2000). In der ersten, konstituierenden Sitzung der SUK wurde auf ein offizielles „Präsidium“ verzichtet und vor den Sitzungen waren Treffen mit der Präsidentin oder dem Präsidenten und der Vizepräsidentin oder dem Vizepräsidenten der SUK, der Präsidentin oder dem Präsidenten der CRUS, der Direktorin oder dem Direktor des BBW und der Generalsekretärin oder dem Generalsekretär der SUK zur Vorbereitung geplant (SUK, JB 2001, S. 7). Die Präsenz der CRUS in diesen Vorbereitungstreffen kann doch als Entgegenkommen an die Universitäten gewertet werden, da das Präsidium der CRUS in der SUK ja nur mit beratender Stimme vertreten war.<sup>49</sup> Gemäss offizieller Darstellung von damals wichtigen Akteur:innen der CRUS konnte sie sich in der SUK hinreichend Gehör verschaffen (siehe Unterkapitel 2.2.2). Die nun aktivere Rolle des Bundes in einem Gebiet, das in den letzten Jahrzehnten abgesehen von der Finanzierung hauptsächlich in der Kompetenz der Kantone lag, führt wahrscheinlich auch zu der Aussage von Leder (2022, S. 1214), dass dieses neue Zusammenspiel von Bund

---

<sup>49</sup> In der Versammlung der alten SHK waren noch vier von der SHRK zu bestimmende Rektor:innen sowie die Präsidentin oder der Präsident der SHRK vertreten. Zudem wurde die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident aus den Reihen der Rektor:innen ausgewählt. (Statuts de la Conférence universitaire suisse, 01.04.1993, S. 2 ff., BAR E3375C#2002/208#86\*, „SHK, 1986, 1993, Statuten der SHK“).

und Kantonen im Hochschulbereich im Hinblick auf den kooperativen Föderalismus als historisch angesehen werden kann.<sup>50</sup>

Die breite Abstützung der neukonstituierten Universitätskonferenz zeigt sich auch in der gewachsenen Verbindlichkeit der Beschlüsse. Im Zusammenhang mit der alten Hochschulkonferenz wurde zu Beginn der 1970er-Jahre über fehlende Kompetenzen für das Treffen verbindlicher Vorgaben geklagt (Leder, 2022, S. 1226). Sie konnte lediglich Empfehlungen aussprechen (Müller, 2012, S. 118). Dazu wird in der Botschaft des Bundesrates zum neuen Gesetz Folgendes gesagt: „Anders als die bisherige Schweizerische Hochschulkonferenz soll das neue Organ in wenigen, aber wichtigen sektoriellen Bereichen für Bund und Kantone verbindliche Beschlüsse fassen können“ (Bundesrat, 1998, S. 413). Wichtigster Punkt im Kontext dieser Studie ist sicher das Erlassen von „Rahmenordnungen über die Studienrichtzeiten und über die Anerkennung von Studienleistungen und Studienabschlüssen, die für die Vertragspartner verbindlich sind“ (Universitätsförderungsgesetz, UFG, 1999 Art. 6). Mit den Bologna-Richtlinien der SUK wurde diese Kompetenz das erste Mal genutzt (SUK, JB 2003, S. 13). In der Botschaft zum Gesetz (UFG) wurde gesagt, dass Wechsel im Hochschulnetz durch die bessere rechtliche Absicherung erleichtert werden sollten (Bundesrat, 1998, S. 414). Wichtig dabei ist, dass Vereinbarungen als verbindlich erklärt werden konnten (Bundesrat, 1998, S. 414). Das ist wahrscheinlich einer der grössten Unterschiede zur vorherigen Hochschulkonferenz, deren Beschlüsse keinen rechtlich bindenden Charakter für die Hochschulträger hatten (Flury, 2019, S. 25). Die SUK hatte damit die „gesamtschweizerischen politischen und strategischen Aufgaben der Universitätskantone und des Bundes“ übernommen (Müller, 2012, S. 118).

Ein zentrales Anliegen im Vorfeld der Schaffung des neuen Universitätsförderungsgesetzes und der damit verbundenen Gremien war die Vereinfachung der hochschulpolitischen Strukturen, sie sollten „nicht noch komplizierter sein als bis anhin“.<sup>51</sup> Ein wichtiger Punkt kam dabei der Zusammenarbeit und der Abstimmung mit der anderen wichtigen hochschulpolitischen Organisation, der SHRK, zu. Dieser Abstimmung wurde so viel Bedeutung zugemessen, dass eine externe Consulting-Firma von der alten SHK damit beauftragt wurde, die Aufgabenteilung zwischen SUK und der CRUS einer eingehenden Analyse zu unterziehen.<sup>52</sup> Schliesslich beschrieb die SUK die in der Zusammenarbeitsvereinbarung (Bundesrat & Regierungen der Universitätskantone, 2000 Art. 13) festgelegte Rollenteilung folgendermassen: „Die SUK nimmt die gesamtschweizerischen politischen und strategischen Aufgaben der Universitätsträger und des

<sup>50</sup> Die SUK schreibt in ihrem ersten Jahresbericht selbstbewusst: „Die neue SUK verfügt über verbindliche Kompetenzen und ist Ausdruck eines echten kooperativen Föderalismus“ (SUK, JB 2001, S. 5).

<sup>51</sup> Protokoll der Sitzung der Versammlung der SHK vom 12.10.1995, Traktandum 7, BAR, E3370C#2003/445#74\*.

<sup>52</sup> Protokoll der Sitzung des Rates der SHK vom 19.10.2000, Traktandum 5a, BAR, E3370C#2010/177#238\*.



Bundes im universitären Bereich wahr. Die Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten (CRUS) erfüllt die auf akademischer Ebene angesiedelten Aufgaben von nationaler Bedeutung“ (SUK, JB 2001, S. 5).

Diese Aufgabenteilung zeigte sich auch bei der Bewältigung der Arbeiten, welche die Bologna-Deklaration mit sich brachte (siehe Kapitel 6): Die Koordination lag bei der CRUS, die Umsetzungsentscheide fällt die SUK (SUK, JB 2001, S. 15). Dementsprechend war es häufig so, dass die CRUS Richtlinien ausarbeitete, welche dann von der SUK abgesegnet wurden. Das war bei den „Bologna-Richtlinien“ 2003 der Fall (SUK, JB 2002, S. 10; SUK, JB 2003, S. 13) und auch bei den Regelungen der CRUS zur ersten und zweiten Studienstufe (SUK, JB, 2004, S. 15).<sup>53</sup> Die CRUS erstattete der SUK auch Bericht über die Umsetzung der Bologna-Richtlinien (z. B. SUK, JB 2005, S. 10), nahm daraufhin Empfehlungen von der SUK entgegen (z. B. SUK, 2012, S. 17 f.) oder setzte Aufträge zur Ausarbeitung von der SUK um (so z. B. zu den spezialisierten Master-Studiengängen (SUK, JB 2007, S. 14 f.) oder zu der Studienarchitektur (SUK, JB 2011, S. 18)). Die Bologna-Richtlinien blieben auch nach Auflösung der SUK im Rahmen des neuen HFKG in Kraft (SUK, JB 2014, S. 15). Bei der Überarbeitung der Richtlinien war es wieder so, dass swissuniversities (die Nachfolgeorganisation der CRUS) der SHK einen Vorschlag unterbreitete, und dieser Vorschlag nach Anhörung und Modifikation dann vom Hochschulrat der SHK im November 2019 verabschiedet wurde (SHK, JB 2019, S. 11).

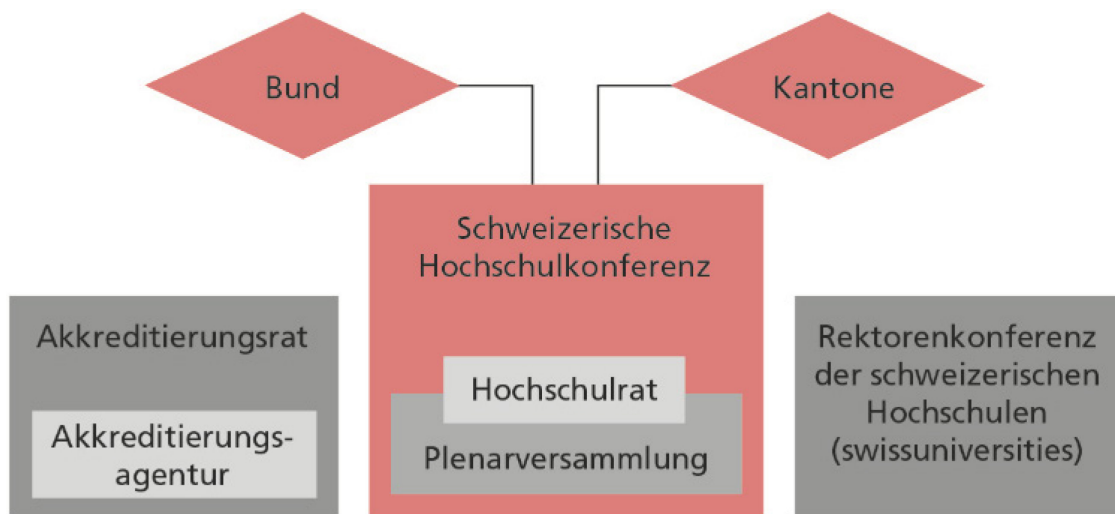
### 2.1.3 Entwicklungen mit und nach dem Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (2011)

Da das UFG nur für eine Dauer von acht Jahren gutgeheissen worden war (Gagnebin, 2001, S. 23), war klar, dass es bald eine neue gesetzliche Grundlage für die Hochschule geben würde. Mit dem HFKG kam es zu grundlegenden Veränderungen für die Hochschullandschaft Schweiz. Zusammen mit dem Hochschulkonkordat ist auch dieses Gesetz Grundlage für eine Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen Bund und Kantonen, welche ihrerseits die gemeinsamen Organe im Sinne des HFKG schafft (siehe Abbildung 4; Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, 2011 Art. 6).

---

<sup>53</sup> Die Bologna-Richtlinien stellen eine Rahmenordnung für die Organisation der drei Studienstufen (Bachelor, Master, Doktorat), die Kreditpunkte, die Zulassung zu den Master-Studiengängen, die Benennung der Abschlüsse und den Vollzug der Richtlinien dar (SUK, 2003c).

Abbildung 4: Die Organe mit dem neuen HFKG (SHK, JB 2015, S. 5)



Mit dem HFKG übernahm der Bund die „oberste leitende und vollziehende Verantwortung“ (Ehrenzeller, 2018, S. 170) im Hochschulraum Schweiz, was auch die Struktur des Gremiums Schweizerische Hochschulkonferenz als Nachfolgegremium der Schweizerischen Universitätskonferenz zum Ausdruck bringt. Die SHK ist zusammen mit dem Schweizerischen Akkreditierungsrat und swissuniversities eines von drei Gremien, welche durch das HFKG definiert werden (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, 2011 Art. 7). In Art. 10 wird die SHK als „oberstes hochschulpolitisches Organ der Schweiz“ beschrieben (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, 2011 Art. 10 Abs. 1). Damit soll „die hervorgehobene politische Stellung der Hochschulkonferenz als gemeinsames Regierungsorgan von Bund und Kantonen im Hochschulraum Schweiz zum Ausdruck gebracht werden“ (Ehrenzeller, 2018, S. 173).

War bereits bei der Schaffung des Universitätsförderungsgesetzes von 2000 die Straffung der hochschulpolitischen Strukturen ein erklärtes Ziel (siehe oben), so wurde dies damals nicht zur Zufriedenheit aller erreicht. Denn auch mit dem neuen HFKG sollten die Strukturen nochmals besser gebündelt werden. In der Botschaft zum HFKG wurden verschiedene Gremien und Akteur:innen rund um die alte SUK aufgezählt.<sup>54</sup> Diese Vielzahl von Koordinations- und Regelungsorganen sei der „Entwicklung einer alle Hochschulen übergreifenden Politik abträglich“, da sie die tägliche Arbeit und die Koordination zwischen den Hochschultypen erschwere und

<sup>54</sup> Genannt wurden auf der einen Seite die SUK als gemeinsames Gremium von Bund und Kantonen für die universitären Hochschulen und auf der anderen Seite der Fachhochschulrat der EDK, das BBT, die Eidgenössische Fachhochschulkommission (EFHK) des Bundesrates für die Fachhochschulen und auch noch die drei Rektor:innenkonferenzen für die drei Hochschultypen (CRUS für die Universitäten, KFH für die Fachhochschulen und COHEP für die Pädagogischen Hochschulen) (Bundesrat, 2009, S. 4591).

zu einem „erheblichen zusätzlichen administrativen Koordinationsbedarf“ führen würde (Bundesrat, 2009, S. 4591). Die drei gemeinsamen Organe von Bund und Kantonen (Hochschulkonferenz, Rektorenkonferenz, Akkreditierungsrat) ersetzen die vielen verschiedenen vorherigen Organe (Bundesrat, 2009, S. 4671 f.). Bereits im Vernehmlassungsverfahren zum Gesetz wurde die Straffung der Strukturen von der Mehrheit der beteiligten Akteur:innen als positiv angesehen (Eckert, 2020, S. 164).

In der SHK kommt dem Bund eine dominante, wenn auch nicht dominierende Rolle zu: Im alten Universitätsförderungsgesetz (UFG) wurde die Organisation der Universitäten mithilfe der SUK noch als partnerschaftliche Aufgabe zwischen Bund und Kantonen verstanden, in der neuen SHK ist der Führungsanspruch des Bundes mit dem Bundesrat aber gut zu erkennen (Ehrenzeller, 2018, S. 170). Gab es in der SUK noch eine wechselnde Leitung von Bund und Kantonen (siehe oben), so wird im HFKG die Leitung der Hochschulkonferenz alleine dem Mitglied des Bundesrates übertragen (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, 2011). Der Bund bekam zudem eine gewichtige Stimme bei Entscheidungen: Die sogenannte „Mitwirkungspflicht“ des Bundes meint, dass kein Beschluss zustande kommt, ohne dass das Mitglied des Bundes diesem zustimmt (Bundesrat, 2009, S. 4607; Ehrenzeller, 2018, S. 186 f.).<sup>55</sup> Das kann aber insofern relativiert werden, als dass dies für die Kantone auch zutrifft, da es für einen Beschluss auch immer eine Zweidrittelmehrheit der Kantone braucht, wobei aber die Kantone natürlich keine rechtliche Einheit bilden (Ehrenzeller, 2018, S. 186 f.). Trotzdem wurde die starke Position des Bundes im Vernehmlassungsverfahren von zahlreichen Kantonen kritisiert; zurückgenommen oder relativiert hat der Bundesrat diesen Punkt aber trotzdem nicht (Eckert, 2020, S. 166, 173). Ein Referendum gegen das Gesetz wurde nicht ergriffen. Die kritischen Kantone haben diesen Machtverlust im Hochschulwesen also ohne weiteren Widerstand hingenommen. Ganz grundsätzlich wurde die SHK mit dem HFKG und dem neuen Hochschulartikel in der Bundesverfassung befähigt,<sup>56</sup> rechtsetzende Bestimmungen als Bundesrecht zu erlassen (Ehrenzeller, 2018, S. 183). Dies kann als weiterer Ausbau der Kompetenzen der SHK gewertet werden, wobei schon deren Vorgängerorganisation SUK mit dem UFG von 2000 ihre Machtposition ausbauen konnte (siehe oben).

---

<sup>55</sup> Dieser Punkt wird zum Teil mit „Vetorecht des Bundes“ umschrieben (so z. B. bei Eckert, 2020, S. 322). Bernhard Ehrenzeller (2018, S. 186) widerspricht dieser Darstellung mit dem Verweis darauf, dass es immer die Zustimmung beider Seiten (Bund und Kantone) braucht: Wenn also gesagt wird, dass der Bund ein „Vetorecht“ habe, müsste man dieses Recht gleichzeitig auch den Kantonen zuschreiben.

<sup>56</sup> Der neue Hochschulartikel (angenommen in der Volksabstimmung vom Mai 2006) besagt in diesem Zusammenhang, dass Bund und Kantone für die Koordination und Qualitätssicherung im Hochschulwesen zuständig sind und dass sie dafür Befugnisse an gemeinsame Organe abtreten können (Bundesverfassung, 2014 Art. 63a Abs. 3 und 4).

Die Hochschulkonferenz umfasst, auch im Unterschied zur SUK, zwei Gremien: Die Plenarversammlung und der Hochschulrat. In der Plenarversammlung hat ein Mitglied des Bundesrats, welches die SHK präsidiert und leitet, und ein Mitglied der Regierungen aller Kantone Einsitz, der Hochschulrat setzt sich zusammen aus dem Mitglied des Bundesrates und den vierzehn Mitgliedern der Regierungen der Trägerkantone der Universitäten, Fachhochschulen und pädagogischen Hochschulen (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, 2011 Art. 11 und 12). Die Aufgaben der Plenarversammlung betreffen vor allem finanzielle Aspekte, die Aufgaben des Hochschulrates sind dagegen weiter gefasst: Für diese Studie ist relevant, dass der Hochschulrat Vorschriften über „Studienstufen und deren Übergänge [...] sowie die Durchlässigkeit und Mobilität zwischen den und innerhalb der universitären Hochschulen, der Fachhochschulen und der pädagogischen Hochschulen, [...] die Anerkennung von Abschlüssen sowie die Verfahren zur Anerkennung von Bildungsleistungen“ erlassen kann und die „Koordination der allenfalls erforderlichen Beschränkung des Zugangs zu einzelnen Studiengängen“ übernimmt (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, 2011 Art. 11 und 12).<sup>57</sup> Teilnehmer:innen mit beratender Stimme sind unter anderem die Staatssekretärin oder der Staatssekretär für Bildung und Forschung, die Präsidentin oder der Präsident und die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident der Rektorenkonferenz (Doppelvertretung), die Präsidentin oder der Präsident des Schweizerischen Wissenschafts- und Innovationsrates (SWIR) und je eine Vertreterin oder ein Vertreter der Studierenden, des Mittelbaus und des Lehrkörpers der schweizerischen Hochschulen (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, 2011 Art. 13). Das Präsidium besteht aus der Präsidentin oder dem Präsidenten, dem Mitglied des Bundesrates (aus dem Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF)), und zwei Vizepräsident:innen, welche aus den Vertreter:innen der Hochschulkantone ausgewählt werden (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, 2011 Art. 14).

### 2.1.4 Einordnung der Entwicklungen

Abschliessend soll klargestellt werden, dass die Organisation von 2020 nicht mehr die gleiche ist, wie diejenige von 1990. Dabei muss auch berücksichtigt werden, dass die Universitäten selbst und ihr Umfeld von grossen Umwälzungen betroffen waren. Die SHK von 1990 trug sicher zur Koordination des Hochschulraums bei, ihre Beschlüsse hatten aber nicht mehr als den Charakter einer Empfehlung. Das mag gut zu einer kleinräumigeren Hochschullandschaft mit einem Hochschultypen und überschaubaren Interessens- und Anspruchsgruppen gepasst

---

<sup>57</sup> Wie das Beispiel der Zulassungsbeschränkungen für medizinische Studiengänge an Deutschschweizer Universitäten zeigt, kann die SHK, wenn es dem Willen der Kantone entspricht, eine „koordinierende Rolle wahrnehmen und die Umsetzung seiner Beschlüsse der Rektorenkonferenz übertragen“ (Ehrenzeller, 2018, S. 193).

haben. 30 Jahre später haben sich die Aufgaben dieser Organisation stark gewandelt. Die neuen Hochschultypen und die steigenden Studierendenzahlen haben den Einfluss der Konferenz erweitert. Es gibt mehr Kantone, die sich Hochschulkantone nennen können. Damit kamen neue Anspruchsgruppen, Aufgaben und Interessenkonflikte dazu. Die Herausforderungen sind vielfältiger und komplexer geworden. Die Universitäten müssen sich in einem globalen Wettbewerb behaupten. Es wird von einer Hochschulkoordinationsinstanz erwartet, dass sie die grossen und wichtigen Themen, und dazu gehören auch Zulassungsfragen, in einem mindestens nationalen und häufig auch internationalen Kontext betrachtet und dann tragfähige und richtungweisende Entschlüsse fasst, welche einen verbindlichen Charakter haben.<sup>58</sup> Das ist lediglich möglich, wenn der entsprechenden Organisation gewisse Kompetenzen übertragen werden. Diese Erwartungen sollen mit der auf 2015 neu konzipierten SHK erfüllt werden können. Die Entwicklung ist aber auch Beweis, dass der Bund, wenn er denn Geld für die immer kostenintensiveren Hochschulen spricht, in gebührender Weise mitreden möchte. So entwickelte sich der Bund in der SHK von einem Akteur auf der Zuschauerbank zu einem hochschulpolitischen Player, ohne den keine Entscheidungen getroffen werden können. Dies geschah auf Kosten der Kantone, die sich mit den neuen Realitäten abgefunden zu haben scheinen und froh um die finanzielle Unterstützung im Hochschulbereich sind.

## **2.2 Schweizerische Hochschulrektorenkonferenz (SHRK/CRUS/swissuniversities)**

Die SHRK wurde 1904 von den Rektoren der Universitäten und des Polytechnikums (später ETH) Zürich als Austausch- und Vernetzungsplattform im Hinblick auf gemeinsame Anliegen und Probleme gegründet (Schäublin, 2010). Sie war ursprünglich als konsultative Versammlung konzipiert und umfasste die Rektor:innen der neun Hochschulen und ab 1948 je eine ständige Vertreterin oder einen ständigen Vertreter jeder Hochschule (Labhardt & Expertenkommission für Fragen der Hochschulförderung, 1964, S. 27 f.). Bis 1961 wechselte das Präsidium jährlich, danach wurde es auf drei Jahre verlängert (Labhardt & Expertenkommission für Fragen der Hochschulförderung, 1964, S. 27 f.).

### **2.2.1 Entwicklungen vor und in den 1990er-Jahren**

Ende der 1980er-Jahre sollte mithilfe einer Statutenänderung die Konferenz gestrafft werden, damit sie sich bei hochschulpolitischen Fragen besser verhalten könnte (SHRK, JB 1986, S. 2).

---

<sup>58</sup> Das prominenteste Beispiel ist wohl die „Verordnung des Hochschulrates über die Koordination der Lehre an den Schweizer Hochschulen“ von 2019 (siehe Unterkapitel 6.2.4).

Neu waren nur noch die Rektor:innen der zehn Hochschulen und die Präsidentin oder der Präsident in der Konferenz vertreten (SHRK, JB 1987/88, S. 1). Kürzere Sitzungen fanden so oft wie notwendig statt und einmal pro Jahr wurde eine längere Sitzung, die *Séance de réflexion*, abgehalten (SHRK, JB 1987/88, S. 1). Die Präsidentin oder der Präsident, die Vize-Präsidentin oder der Vize-Präsident sowie die Generalsekretärin oder der Generalsekretär bildeten den Ausschuss der Konferenz, welcher die Sitzungen der Konferenz vorbereitete und dringende Geschäfte behandelte. Die Konferenz konnte Beschlüsse fassen, für deren Umsetzung an den einzelnen Universitäten die Rektor:innen vor Ort verantwortlich waren. Sollten die Beschlüsse Änderungen von Regeln oder Verhaltensrichtlinien an den Universitäten voraussetzen, so handelte es sich bei den Beschlüssen um Empfehlungen. Die Konferenz hatte also keine Regelungskompetenzen, was die Universitäten betraf, sondern sollte unter anderem die Interessen der Hochschulen gegenüber den politischen Behörden und anderen Organisationen vertreten.<sup>59</sup> Es gab verschiedene Gremien der Rektorenkonferenz, welche bei Zulassungsfragen eine Rolle spielten: Die Immatrikulationskommission behandelte bis etwa im Jahr 1990 Zulassungsfragen, doch nach einer *Séance de réflexion* unter anderem über Zulassungsbestimmungen und anhaltende Meinungsunterschiede in diesem Themengebiet wurde im September 1990 eine „Arbeitsgruppe Zulassungsfragen“ (AGZ) (wahrscheinlich als eine der Immatrikulationskommission untergeordnete Arbeitsgruppe) gegründet,<sup>60</sup> welche einen Entwurf einer harmonisierenden Zulassungsrichtlinie für die schweizerischen Universitäten ausarbeiten sollte (SHRK, JB 1990, S. 4, 7 ff.). Als der Auftrag erfüllt war und die von ihr aufgestellten Richtlinien von der Hochschulrektorenkonferenz im Januar 1992 verabschiedet wurden (SHRK, JB 1992, S. 4), wurde die AGZ aufgelöst.<sup>61</sup> Die wichtigsten Punkte, welche in den Richtlinien zur Sprache kamen, waren, dass Studienanwärter „im Besitz eines eidgenössischen Maturitätsausweises oder eines als gleichwertig anerkannten Ausweises oder eines mindestens teilanerkannten Bildungsausweises“ sein mussten.<sup>62</sup> Für Personen mit teilanerkannten Ausweisen wurde eine Ergänzungsprüfung verlangt, die in der Verantwortung der Hochschulen oder Hochschulträger lag. Die SHRK führte eine Liste mit Zulassungsausweisen, welche zum Hochschulstudium in der Schweiz berechtigten. Zu Beginn wurde noch klargestellt, dass diese Richtlinien „vorderhand den Charakter von Empfehlungen“ hätten und eventuell zu einer mildereren Handhabung führen

<sup>59</sup> Statuten der Schweizerischen Hochschulrektorenkonferenz, 23.03.1987, S. 1 f., BAR, E3370C#2010/177#305\*, „SHRK, CRUS 1975, 1987, 2000, Statuten der SHRK und der CRUS“.

<sup>60</sup> Je nachdem wird sie auch als „Arbeitsgruppe Pfaltz“ (nach ihrem Vorsitzenden) bezeichnet (SHRK, JB 1990).

<sup>61</sup> Abschluss der Arbeiten der AGZ, 10.02.1992, BAR, J2.352-01#2010/108#104\*, „SHRK, AGZ, 1990–1991, Jahresbericht, Installation und Auflösung der Arbeitsgruppe“.

<sup>62</sup> Richtlinien für die Bewertung von schweizerischen und ausländischen Bildungsausweisen, welche den Zugang zu den schweizerischen Hochschulen erlauben, 05.02.1992, S. 1 ff., BAR, J2.352-01#2010/108#72\*, „SHRK, 1992.01.31, Plenarversammlung, Protokoll und Anhang“.

sollten, „eine strengere sollte nach Möglichkeit vermieden werden“.<sup>63</sup> Im selben Jahr wurde die Immatrikulationskommission aufgelöst und als Nachfolgegremium die neue „Kommission für Zulassungsfragen“ (KFZ) eingesetzt (SHRK, JB 1992, S. 4). Deren Mandat beinhaltete unter anderem die Aktualisierung der Ausführungsbestimmungen der Richtlinien, die Förderung der Umsetzung der Richtlinien an den Hochschulen und die Ausarbeitung weiterer Harmonisierungsvorschläge und die Überprüfung von Anträgen schweizerischer und ausländischer Ausbildungsstätten im Hinblick auf die Akzeptanz der Abgangszeugnisse als Zulassungsausweise für alle schweizerischen Hochschulen. Sie setzte sich zusammen aus den Verantwortlichen für Zulassungsfragen aller Hochschulen und aus Vertreter:innen der SHRK und der SHK.<sup>64</sup> Eine sich wiederholende Aufgabe der Kommission für Zulassungsfragen etablierte sich ab dem Jahr 1994 (SHRK, JB 1994, o. S.): Im Mai verabschiedete die SHRK zum ersten Mal von der KFZ ausgearbeiteten Listen. Es ging um zwei Listen, eine Liste über schweizerische und eine über ausländische Vorbildungsausweise, welche zur Zulassung zu Schweizer Universitäten und Hochschulen berechtigten (SHRK, JB 1994, o. S.). Dazu sagte der Präsident der KFZ: „Im Vergleich zu den Vorjahren kann mit Genugtuung festgestellt werden, dass die frühere Heterogenität in der Zwischenzeit weitgehend einer Homogenität gewichen ist“ (SHRK, JB 1994, o. S.). In den Folgejahren verabschiedete die SHRK jährlich die aktualisierten Listen. Ende 2000 wurde die KFZ aufgelöst und für diese Aufgaben 2001 die „Kommission für Zulassung und Äquivalenzen“ der CRUS gegründet, welche bis heute existiert.<sup>65</sup>

1999 wurde die Arbeitsgemeinschaft Psychologie neu eingesetzt (SHRK, JB 1999). Ursprünglich war die SHK gebeten worden, diese Kommission wieder zu bilden (SHRK, JB 1999).<sup>66</sup> Aber gemäss einem Entscheid der SHK übernahm die SHRK diese Kommission und definierte ihr Mandat unter anderem im Bereich der Analyse der damals aktuellen Situation und der Effekte der Selektion im Studium, der Erarbeitung von Vorschlägen zur Qualitätssicherung und der Prüfung von Vor- und Nachteilen im Hinblick auf eine mögliche Einführung eines Numerus clausus (SHRK, JB 1999).

---

<sup>63</sup> Richtlinien für die Bewertung von schweizerischen und ausländischen Bildungsausweisen, welche den Zugang zu den schweizerischen Hochschulen erlauben, 05.02.1992, S. 1 ff., BAR, J2.352-01#2010/108#72\*, „SHRK, 1992.01.31, Plenarversammlung, Protokoll und Anhang“.

<sup>64</sup> Planung der notwendigen Folgearbeiten im Zusammenhang mit der Zulassungsrichtlinie der Rektorenkonferenz, 31.01.1992, S. 2 f., BAR, J2.352-01#2010/108#105\*, „SHRK, KFZ, 1992.03.05, Protokoll, Einladung und Anhang“.

<sup>65</sup> Brief von der CRUS an die KFZ, 07.12.2000, AS, „2000.12.07, KFZ, Brief“.

<sup>66</sup> Bereits von 1990 bis 1993 gab es eine Arbeitsgruppe Psychologie der SHK, welche Vorschläge zum Umgang mit den steigenden Studierendenzahlen erarbeitete (siehe Unterkapitel 2.1).

### 2.2.2 Entwicklungen mit und nach dem Universitätsförderungsgesetz (1999)<sup>67</sup>

Mit dem Universitätsförderungsgesetz (UFG), das zusammen mit dem Konkordat über die universitäre Koordination und der Zusammenarbeitsvereinbarung ein Gerüst ergibt (siehe auch Unterkapitel 2.1.2), änderte sich für die Rektorenkonferenz einiges. Erstmals gab es mit der Zusammenarbeitsvereinbarung eine formelle gesetzliche Grundlage für dieses Gremium, welches neu auch Entscheidungskompetenzen besass (SHK, JB 1997, S. 6; SHRK, JB 1997, S. 3). Die Rektorenkonferenz (im Folgenden wie in ihren Statuten „CRUS“ für „Conférence des Recteurs des Universités Suisses“ genannt) konnte gemäss ihren Aufgaben Beschlüsse der SUK vorbereiten, zu den Beschlüssen der SUK vorgängig Stellung nehmen, zuhanden der SUK die Universitätsplanung erarbeiten, Beschlüsse zu akademischen Fragen für die SUK vorbereiten und zu ihnen Stellung nehmen und die Beschlüsse der SUK in ihren Zuständigkeitsbereichen umsetzen (Bundesrat & Regierungen der Universitätskantone, 2000 Art. 13). Damit nahm die CRUS, wie in Unterkapitel 2.1.2 zur SUK bereits dargelegt, die auf akademischer Ebene angesiedelten Aufgaben wahr, währenddem die SUK die gesamtschweizerischen politischen und strategischen Aufgaben im universitären Bereich bearbeitete (SUK, JB 2001, S. 5). Die CRUS konnte sich gemäss Gesetz selbst konstituieren (Bundesrat & Regierungen der Universitätskantone, 2000 Art. 12 Abs. 2) und machte dies mit ihren neuen Statuten, welche im November 2000 verabschiedet wurden und im Januar 2001 in Kraft traten: Es gab wieder zwei Gremien. Das war zum einen die Plenarversammlung, die mindestens vier Mal jährlich tagte und welche den Vorstand, die Generalsekretärin oder den Generalsekretär sowie die Präsidentin oder den Präsidenten bestimmte, die Rektor:innen aller Schweizer Universitäten und die Präsident:innen der ETH umfasste und Beschlüsse mit einfachem Mehr der Stimmen fasste. Die Plenarversammlung konnte auch ständige Kommissionen und Arbeitsgruppen einsetzen. Zum anderen gab es den Vorstand (nicht mehr wie vorher „Ausschuss“), welcher sich aus der Präsidentin oder dem Präsidenten, den zwei Vizepräsident:innen und der Generalsekretärin oder dem Generalsekretär mit beratender Stimme zusammensetzte. Der Vorstand wurde von der Plenarversammlung aus dem Kreis der stimmberechtigten Mitglieder für drei Jahre gewählt und hatte die

---

<sup>67</sup> Dazu muss gesagt werden, dass die CRUS einzig für die Jahre 2013 und 2014 Jahresberichte verfasste (R. Frommenwiler, persönliche Kommunikation, 16. Dezember 2021). Für die Rektorenkonferenz gibt es also von 2000 bis und mit 2012 keine Jahresberichte. Deshalb wurden Newsletter der CRUS beigezogen. Dabei ergeben sich aber einige Begrenzungen: So erstrecken sich die Newsletter nur über die Periode von 2009 bis 2013; in dieser Zeit sind die Newsletter leider auch nicht vollständig erhalten. Es gibt also Lücken und zum Teil liegen mehrere Versionen eines Newsletters vor und dann ist unklar, welche Version am Ende verschickt wurde und ob sie nicht vor dem Versand noch weiter verändert wurde (R. Frommenwiler, persönliche Kommunikation, 16. Dezember 2021). Es wurde also in diesem Abschnitt mit lückenhaft vorhandenem Material gearbeitet. Dabei kamen keine Informationen zum Vorschein, die durch andere, meist sekundäre Literatur nicht besser abgedeckt werden konnten.



Aufgabe, die Sitzungen der Plenarversammlung vorzubereiten, die Geschäfte der CRUS zu koordinieren, die Beschlüsse zu kommunizieren, die CRUS gegen aussen zu vertreten und in dringenden Fragen in eigener Kompetenz Entscheide zu fällen.<sup>68</sup> Der erste Generalsekretär der CRUS schrieb dem Organ eine Doppelfunktion zu:

Als unabhängiger Verein kann sie gemeinsame Interessen der ihrerseits autonomen Universitäten vertreten und auch kritisch Position beziehen. Gleichzeitig ist sie direkt in die gesamtschweizerischen hochschulpolitischen Abläufe eingebunden und als vorbereitendes sowie für die Umsetzung zuständiges Organ an der Aufsicht und Koordination durch die SUK mitverantwortlich beteiligt. (Stauffacher, 2010, S. 6)

Im Vergleich zur Vertretung in der alten SHK (siehe Unterkapitel 2.1.1)<sup>69</sup> war die CRUS in der neuen SUK nur noch mit der Präsidentin oder dem Präsidenten mit beratender Stimme vertreten (Bundesrat & Regierungen der Universitätskantone, 2000 Art. 5 Abs. 2). Im Rahmen des zehnjährigen Jubiläums der SUK schrieb der Generalsekretär der CRUS im Jahr 2010, dass der CRUS-Präsident auch ohne Stimmrecht „nie bloss Zaungast“ war, bei den Entscheidungsfindungen immer miteinbezogen wurde und die Vorsitzenden der SUK ihm bei Geschäften regelmässig zuerst das Wort erteilten (Stauffacher, 2010, S. 5). „Anfängliche Befürchtungen“ hätten sich „als unbegründet“ herausgestellt (Stauffacher, 2010, S. 5). Im gleichen Infoblatt schrieb auch der erste Präsident der CRUS, dass er sich in der SUK, in welcher er als Präsident der CRUS alleine mit nur beratender Stimme Einsitz hatte, gut Gehör verschaffen konnte (Schäublin, 2010). Das lässt auf eine gute Einbindung der Sicht der Universitätsrektor:innen in die Diskussionen in der SUK schliessen.<sup>70</sup>

Gerade was die Umsetzung der Bologna-Deklaration anging, mussten die beiden Organisationen eng zusammenarbeiten, was bereits in Unterkapitel 2.1.2 zur Sprache kam. Grundsätzlich hatten SUK und das Staatssekretariat für Bildung und Forschung (SBF) die operative Leitung des Bologna-Prozesses den Universitäten und damit der CRUS übertragen (Loprieno, 2010, S. 243; Müller, 2012, S. 203). So verfasste die CRUS im Januar 2002 z. B. die „Empfehlungen der CRUS zur Einführung des Diploma Supplement an den schweizerischen Universitäten“ und die SUK erliess im Dezember 2003 die massgeblich von der CRUS mitgeprägten „Richtlinien für die koordinierte Erneuerung der Lehre an den universitären Hochschulen der Schweiz im

---

<sup>68</sup> Statuten der CRUS, 17.11.2000, BAR, E3370C#2010/177#305\*, „SHRK, CRUS 1975, 1987, 2000, Statuten der SHRK und der CRUS“.

<sup>69</sup> In der alten SHK waren noch vier von der SHRK zu bestimmende Rektor:innen sowie die Präsidentin oder der Präsident der SHRK in der SHK vertreten. Zudem wurde die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident aus den Reihen der Rektor:innen ausgewählt (Statuts de la Conférence universitaire suisse, 01.04.1993, S. 2 ff., BAR E3375C#2002/208#86\*, „SHK, 1986, 1993, Statuten der SHK“).

<sup>70</sup> Diese Darstellung muss aber quellenkritisch hinterfragt werden, ist dieser Standpunkt der CRUS doch im Organ der SUK dargestellt.

Rahmen des Bologna-Prozesses“ (Müller, 2012, S. 120),<sup>71</sup> bei denen die Regelung der Zulassung zur Masterstufe und ab 2008 auch die Durchlässigkeit von den Fachhochschulen und den Pädagogischen Hochschulen an die Universitäten eine wichtige Rolle spielten (SUK, 2008b). Die Bologna-Reform, welche das ganze schweizerische Hochschulsystem unabhängig vom Hochschultyp betraf, führte nicht nur zu einer verstärkten Zusammenarbeit der CRUS mit der SUK, sondern auch mit den beiden Rektor:innenkonferenzen der anderen Hochschultypen, der Rektorenkonferenz der Fachhochschulen der Schweiz (KFH) und der Schweizerischen Konferenz der Rektor:innen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen (SKPH). Gerade die Durchlässigkeitsfragen zwischen den Typen waren ein Beispiel für den steigenden Kommunikations- und Koordinationsbedarf. In dieser Zeit wurde darum Ende 2005 der „Leitungsausschuss der Rektorenkonferenzen der schweizerischen Hochschulen“, abgekürzt „la-rkh.ch“, für die Weiterführung und Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den drei Konferenzen ins Leben gerufen.<sup>72</sup> Zuerst war nicht ein Ausschuss, sondern eine „Konferenz der schweizerischen Hochschulen“ geplant. Die CRUS stand dieser Idee jedoch skeptisch gegenüber: Sie hielt es als „politisch gefährlich [...], jetzt ‚in voreuseilendem Gehorsam‘ schon eine gemeinsame Konferenz zu gründen“.<sup>73</sup> Der später flexibler konzipierte Leitungsausschuss sollte die Einheit der schweizerischen Hochschullandschaft zum Ausdruck bringen und die Zusammenarbeit der drei Konferenzen in hochschultypenübergreifenden Fragen mit anderen hochschulpolitischen Organen (SUK, EDK und ihr Fachhochschulrat, Bund mit SBF und BBT) koordinieren. Der Leitungsausschuss traf sich drei- bis viermal jährlich und setzte sich aus den Präsident:innen der drei Rektor:innenkonferenzen, einem weiteren Mitglied und den Generalsekretär:innen der Konferenzen zusammen. Der jährlich tagende Konvent setzte sich aus allen stimmberechtigten Mitgliedern der Rektor:innenkonferenzen zusammen.<sup>74</sup> Mit diesem Leitungsausschuss wurde sichtbar, dass eine Zusammenarbeit der Rektor:innenkonferenzen sinnvoll und nützlich war. Er war in diesem Sinne der eher lose konzipierte Vorläufer der neuen Rektorenkonferenz swissuniversities, an dessen Konzeption der Leitungsausschuss beteiligt war.<sup>75</sup> Etwa zehn Jahre nach

---

<sup>71</sup> Diese Richtlinien werden auch „Bologna-Richtlinien“ genannt.

<sup>72</sup> Konstituierung des Leitungsausschusses der Rektorenkonferenzen der schweizerischen Hochschulen (la-rkh.ch), CRUS/KFH/SKPH, 24.11.2005, S. 1 f., BAR, J2.319-03#2014/246#14\*, „CRUS, 2006.02.02, Plenarsitzung, Protokoll“.

<sup>73</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der CRUS vom 15.09.2005, Traktandum Nr. 3.3, BAR, J2.319-03#2014/246#12\*.

<sup>74</sup> Konstituierung des Leitungsausschusses der Rektorenkonferenzen der schweizerischen Hochschulen (la-rkh.ch), CRUS/KFH/SKPH, 24.11.2005, S. 1 f., BAR, J2.319-03#2014/246#14\*, „CRUS, 2006.02.02, Plenarsitzung, Protokoll“.

<sup>75</sup> Z. B. Protokoll der Plenarsitzung der CRUS vom 09.03.2006, Traktandum Nr. 7.5, BAR, J2.319-03#2014/246#14\*.

der Konstituierung des Leitungsausschusses sollte die neue Konferenz die drei Rektor:innen-konferenzen in sich vereinen (siehe unten).

### 2.2.3 Entwicklungen mit und nach dem Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (2011)

Ende 2014 endete die über hundertjährige Geschichte der Rektorenkonferenz mit ihrer Auflösung; die CRUS ging in der gemeinsamen Rektorenkonferenz der Schweizer Hochschulen auf (CRUS, JB 2014, S. 2). swissuniversities war bereits 2012 als Verein der universitären Hochschulen, Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen gegründet worden um sich mit den Vorbereitungen zur Zusammenführung der drei Konferenzen (CRUS, KFH, COHEP) zu befassen (CRUS, JB 2013, S. 5). Ab Januar 2015 gab es mit dem neuen HFKG also lediglich eine Konferenz der Rektorinnen und Rektoren, swissuniversities, mit den drei Kammern universitäre Hochschulen, Fachhochschulen und Pädagogische Hochschulen. In der Botschaft zum Bundesgesetz (HFKG) wurde die Rektorenkonferenz als „*gesamtschweizerisches Koordinationsorgan der Hochschulen*“ bezeichnet (Bundesrat, 2009, S. 4608). Ehrenzeller schreibt mit Bezug auf das HFKG:

Die Rektorenkonferenz ist diejenige Institution, welche die akademischen Interessen und Anliegen, somit die Lehre und Forschung und die Hochschulautonomie betreffenden Fragen, im koordinierten Hochschulraum Schweiz repräsentiert und wahrnimmt. Ihre primäre Rolle ist deshalb die Koordination dieser Interessen unter den Hochschulen und die aktive Mitwirkung im Entscheidungsprozess der Hochschulkonferenz, so insbesondere bei der gesamtschweizerischen hochschulpolitischen Planung und Aufgabenteilung und der Finanzplanung für das Hochschulwesen. (Ehrenzeller, 2018, S. 176)

swissuniversities konstituiert sich selbst, gibt sich also ein Organisationsreglement, das aber vom Hochschulrat abgesehnet werden muss (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, 2011 Art. 19 Abs. 2). Darin wird mit Bezug auf das HFKG und die Zusammenarbeitsvereinbarung unter anderem gesagt, dass swissuniversities Stellung zu Geschäften der SHK nimmt und Anträge im Namen der Hochschulen stellt und dass sie die Interessen der Hochschulen auf gesamtschweizerischer und internationaler Ebene wahrnimmt (swissuniversities, 2018 Art. 4 Abs. 2 und 3). Die Zusammenarbeit mit der SHK ist eng (siehe auch Zitat oben): So verfügt swissuniversities „gewissermassen [über] ein Vorschlagsprimat in akademischen Angelegenheiten“ und durch ein Mitglied mit beratender Stimme kommt ihr mit der Doppelrolle in der SHK und dem allgemeinem Antragsrecht eine privilegierte Stellung zu (Bundesrat & Regierungen der Hochschulkonkordatskantone, 2014 Art. 6 Abs. 2; Hochschulförderungs-

und -koordinationsgesetz, HFKG, 2011 Art. 13 Abs. 1 lit. d; Ehrenzeller, 2018, S. 176). Das Engagement bei der SHK führt zu einer Doppelrolle,<sup>76</sup> wenn swissuniversities an der gesamtschweizerischen Koordination mit ihrer Vertretung in der SHK mitwirkt und gleichzeitig selbst die Zusammenarbeit unter den Hochschulen unterstützt und ihre Aufgaben koordiniert (Ehrenzeller, 2018, S. 176). Die enge Anbindung an die SHK, wobei die SHK ihr als oberstes hochschulpolitisches Organ übergeordnet ist (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, 2011 Art. 10 Abs. 1), und der Fokus auf die akademischen Belange führen wahrscheinlich dazu, dass Ehrenzeller ihr nur eine beschränkte Entscheidungszuständigkeit zuschreibt (Ehrenzeller, 2018, S. 175). Die Mitglieder von swissuniversities, welche alle in der Plenarversammlung Einsitz nehmen, sind grundsätzlich die Rektor:innen oder Präsident:innen der universitären Hochschulen, Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen (swissuniversities, 2018 Art. 3, 7–8). Die Plenarversammlung fasst Beschlüsse zu statuarischen Geschäften und kann Aufgabenbereiche den entsprechenden Kammern zuweisen (swissuniversities, 2018 Art. 3, 7–8). Der Vorstand von swissuniversities besteht aus der Präsidentin oder dem Präsidenten, den Vizepräsident:innen, ex officio den Präsident:innen der Kammern, und einem weiteren Mitglied jeder Kammer (swissuniversities, 2018 Art. 10–11). Die Präsidentin oder der Präsident wird von der Plenarversammlung auf Antrag des Vorstands gewählt, leitet die Plenarversammlung und den Vorstand und vertritt die Rektorenkonferenz nach aussen (swissuniversities, 2018 Art. 10–11). Die Aufgaben des Vorstandes betreffen unter anderem die Abläufe, Entscheidungsvorbereitungen und -umsetzungen, die Vorbereitung von Traktanden und Wahanträge für die Plenarversammlung, die Zuweisung von Aufgabenbereichen und Geschäften an die Kammern, Beschlüsse über den Einsatz von Delegationen und Delegierten, Entscheide über Positionen gegenüber der SHK, dem Bund und anderen Adressat:innen und die Oberaufsicht über das Generalsekretariat (swissuniversities, 2018 Art. 12). Um jeder Kammer ein spezifisches Gewicht zu geben, erfordern Entscheide im Vorstand nicht einfach wie in der Plenarversammlung eine Mehrheit, sondern es muss zusätzlich mindestens ein Mitglied aus jeder Kammer zustimmen (swissuniversities, 2018 Art. 9 und 13). Jedes Mitglied der Rektorenkonferenz ist auch Mitglied einer der drei Kammern, welche sich selbst konstituieren und sich eine Geschäftsordnung geben (swissuniversities, 2018 Art. 14–15). Diese wird dann durch die Plenarversammlung genehmigt (swissuniversities, 2018 Art. 14–15).<sup>77</sup> Ihr Auftrag besteht in der Behandlung von originären Themen ihres jeweiligen Hochschultyps, der Entgegennahme von

<sup>76</sup> Das scheint immer noch ähnlich zu sein wie während der Zeit des UFG nach 2000, wie das Zitat von Mathias Stauffacher (2010, S. 6) weiter oben zeigt.

<sup>77</sup> Die Geschäftsordnung der Kammer der universitären Hochschulen wurde, wie auch die Geschäftsordnungen der zwei anderen Kammern, 2021 erneuert (swissuniversities, 2021).

Aufträgen der Plenarversammlung und des Vorstandes, der Antragsstellung zuhanden der Plenarversammlung und des Vorstandes und der Stellungnahme zu Geschäften der Plenarversammlung und des Vorstandes (swissuniversities, 2018 Art. 14–15).

### 2.2.4 Einordnung der Entwicklungen

Zu dem hier untersuchten Zeitraum kann im Hinblick auf die Rektorenkonferenz festgestellt werden, dass sie Kraft ihrer Position immer ein Gremium des Austauschs und der Kooperation zwischen den einzelnen (universitären) Hochschulen gewesen ist. Die wichtigen Entscheide in der Hochschulpolitik wurden in anderen Organisationen und Gremien (v. a. SHK/SUK) gefällt, doch darf dabei der Einfluss dieser Konferenz nicht unterschätzt werden, repräsentierte sie doch die wichtige Stimme der direkt Betroffenen. Zudem hatten Vertreter:innen der Konferenz jeweils Einsitz in der SHK oder SUK. Grundsätzlich hat sich der Einfluss der Rektorenkonferenz mehr oder weniger parallel zum Einfluss der SHK oder SUK entwickelt, da die beiden Organisationen immer eng zusammenarbeiteten und die Rektorenkonferenz für die SHK oder SUK quasi ein Beratungsorgan für akademische Fragen darstellte und die Rektorenkonferenz ihre Anliegen in der SHK oder SUK einbringen konnte. Wenn also die SHK/SUK als hochschulpolitische Organisation an Einfluss gewann (siehe Unterkapitel 2.1), so hat damit auch der Einfluss der alle Rektor:innen von Schweizer Universitäten umfassenden Organisation zugenommen, auch wenn die Rektorenkonferenz nie mehr so zahlreich in der SHK vertreten war wie in den 1990er-Jahren mit vier Rektor:innen und der Präsidentin oder dem Präsidenten der SHK. Doch auch unabhängig von der SHK/SUK sagen die Tatsachen, dass es mit dem UFG von 2000 erstmals eine gesetzliche Grundlage für die CRUS gab, dass diese gesetzliche Grundlage auch mit dem HFKG fortgeführt wurde und dass ab 2015 die drei Rektor:innenkonferenzen mit einer Stimme sprechen können, etwas über den Bedeutungszuwachs der Organisation aus. Als konkrete Beispiele können im Themenspektrum dieser Studie die Diskussionen um die Durchlässigkeit zwischen den Hochschultypen ab den 1990er-Jahren und die Anpassungen im Zuge der Bologna-Reform ab den 2000er-Jahren gelten, die auch immer direkt die akademische Welt veränderten und damit im Einfluss- oder mindestens Aufgabenbereich der Rektorenkonferenz lagen.

## **2.3 Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)**

Die EDK ist heute für den Bund Ansprechpartnerin für Schulfragen und vertritt gleichzeitig gegenüber dem Bund die Interessen der Kantone (Manz, 2012, S. 139) – die EDK ist quasi ein

„intermediärer Player“ und etabliert, eingeschoben zwischen Bund und Kantone, eine neue Politikebene (Criblez, 2008a, S. 286; Manz, 2012, S. 140). Als EDK-Aufgaben gelten die gemeinsame Bildungspolitik, die gemeinsame Schulentwicklung und gemeinsame Dienstleistungen (Arnet, 1997b, S. 231). Die EDK soll „Bundeslösungen im Kompetenzbereich der Kantone [...] verhindern, unter grösser werdendem Koordinationsdruck aber gleichzeitig die Kantone auf Harmonisierung [...] verpflichten“ (Criblez, 2008a, S. 286). Die EDK begann aber nicht als die Organisation, die sie heute ist. Lange verfügte sie über keine Entscheidungskompetenz. Erst mit der Statutenänderung von 1968 wurde die Richtung vorgegeben, welche die EDK zu „einem einflussreichen Akteur an der Schnittstelle zwischen Bildungsadministration und Bildungspolitik“ werden liess (Manz, 2012, S. 131). Zusammen mit dem Bund regelt die EDK die Anerkennung der gymnasialen Maturitätszeugnisse (Bundesrat, 1995; Bundesrat & EDK, 1995; EDK, o. J.-b) und sie unterhalten eine gemeinsame Anerkennungsinstanz, die „Schweizerische Maturitätskommission“ (SMK) (EDK & Bundesrat, 1995).

### 2.3.1 Relevante Gremien der EDK

Die zwei wichtigsten Gremien der EDK im Untersuchungszeitraum sind die Plenarversammlung und der Vorstand. Der Vorstand, dessen Mitgliederzahl immer wieder Schwankungen unterworfen war (Manz, 2012, S. 132), hat die Aufgabe, die Geschäfte der Plenarversammlung vorzubereiten (EDK, 2005 Art. 12). Die Zusammensetzung des Vorstandes hat sich auch immer wieder verändert. Seit 2015 besteht er aus der Präsidentin oder dem Präsidenten der EDK, Vertretungen der Regionalkonferenzen der EDK und den zwei Vizepräsident:innen der SHK (EDK, 2005 Art. 11).<sup>78</sup> Die Protokolle des Vorstandes (wie auch des Fachhochschulrates, siehe unten) können aufgrund eines Beschlusses der EDK im Unterschied zu den Protokollen der Plenarversammlung leider nicht eingesehen werden (EDK, 2011b, S. 2).<sup>79</sup> Die Plenarversammlung der

---

<sup>78</sup> Gemäss dem HFKG sind die Vizepräsident:innen Vertreter:innen von Hochschulträgerkantonen (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, 2011) und damit auch Erziehungsdirektor:innen. Sie nehmen damit auch Einsitz in der Plenarversammlung. Es ist erstaunlich, dass sich der Vorstand aus den zwei Vizepräsident:innen der SHK zusammensetzt, ist die EDK im Hochschulbereich seit der Auflösung des Fachhochschulrates der EDK doch vor allem noch in der Lehrer:innenbildung aktiv (siehe Jahresberichte der EDK, siehe Unterkapitel 2.3.7). Das muss aber insofern relativiert werden, als dass die EDK, wie diese Studie zeigt, hochschulrelevante Themen immer noch diskutiert und auch Stellung zu entsprechenden Entwicklungen nimmt. Des Weiteren wird der wichtige Bereich der finanziellen Abgeltung für Studierende aus anderen Kantonen an die entsprechenden Hochschulträgerkantone über eine EDK-Vereinbarung geregelt (siehe weiter unten).

<sup>79</sup> Dies wird damit begründet, dass es sich bei den Sitzungen des Vorstandes im Gegensatz zu den Sitzungen der Plenarversammlung um Regierungskonferenzen und nicht um parlamentarische Sitzungen handelt (EDK, 2011b, S. 2). Regierungskonferenzen, wie auch Verwaltungskonferenzen (z. B. Fachkonferenzen und ständige Kommissionen) sind nach den Bestimmungen des Berner Informationsgesetzes nicht öffentlich (EDK, 2011b, S. 2). Da der Fachhochschulrat als eine Art ständige Kommission mit vorberatendem Charakter für die Plenarversammlung fungierte, konnten leider die Protokolle und Verhandlungsunterlagen des Fachhochschulrates der EDK auch nicht eingesehen werden (J. Schärer, persönliche Kommunikation, 11. Mai 2022).

EDK ist das oberste Organ der EDK und bietet allen Mitgliedern, das sind die Vorsteher:innen der kantonalen Erziehungsdepartemente, Einsitz (EDK, 2005 Art. 1, 6 und 7).

Im Zusammenhang mit der Etablierung der Fachhochschule setzte der Vorstand der EDK 1991 eine Arbeitsgruppe ein, welche konzeptionelle Aufgaben übernehmen und die Erarbeitung einer Bundesgesetzgebung begleiten sollte (von Matt, 2022, S. 80). 1995 wurde diese Arbeitsgruppe vom Schweizerischen Fachhochschulrat der EDK abgelöst und sollte ein Pendant zur auf Bundesseite installierten Eidgenössischen Fachhochschulkommission (EFKH) darstellen (von Matt, 2022, S. 84). Der Fachhochschulrat setzte sich aus den Erziehungsdirektor:innen der sieben Fachhochschulregionen, einer Vertretungsperson des Bundes und weiteren Mitgliedern zusammen (Zosso, 2006, S. 77). Der Fachhochschulrat war für die Koordination und Entwicklung der Fachhochschulen, speziell in den kantonal geregelten Bereichen, zuständig (von Matt, 2022, S. 84; Zosso, 2006, S. 77) und sollte die gesetzlichen Grundlagen für die Fachhochschulbereiche in kantonaler Kompetenz erarbeiten sowie den Aufbau der durch das Fachhochschulgesetz definierten Fachhochschulen durch die kantonalen Träger koordinieren (Balthasar, Fässler & Weber, 2010, S. 55). Im Zusammenhang mit den verschiedenen Gremien (EFKH, Fachhochschulrat der EDK und Konferenz der Fachhochschulen) sprechen Urs Dürsteler und Heinz Knecht (2005, S. 23) von einem „Zuständigkeitsgerangel“. Karl Weber und Patricia Tremel (2010, S. 13) meinen, dass es aus diesen Gründen erstaunlich sei, dass das Ergebnis des Prozesses (Entstehung der Fachhochschulen) so positiv beurteilt würde. Mit dem Inkrafttreten des HFKG wurde der Fachhochschulrat der EDK 2014 aufgelöst (EDK, JB 2014, S. 14).

### 2.3.2 Vorgeschichte

Die EDK startete 1897 ganz unscheinbar, als sich die für die Erziehung zuständigen Regierungsräte auf Initiative des Zürcher Regierungsrates über mögliche Subventionen des Bundes für den Primarschulbereich unterhalten wollten (Grunder, 1997, S. 25 f.). Sie ist damit die älteste der verschiedenen interkantonalen Fachminister:innen-Konferenzen der Schweiz und verstand sich die ersten 70 Jahre als „Instrument zur Information, zur Beratung und gegenseitigen Verständigung, ohne über direkte politische Entscheidungskompetenzen zu verfügen“ (Manz, 2012, S. 131). Das änderte sich 1968 mit dem neuen Statut der EDK. War die EDK davor noch schlank organisiert mit einem jährlich wechselnden Vorsitz, so wurde die EDK neu mit einem Generalsekretariat, einem mehrjährigen Präsidium, einem erweiterten Vorstand und verschiedenen ständigen Kommissionen ausgestattet (Manz, 2012, S. 132). Manz (2012, S. 132) formuliert die These, dass erst „die Schaffung konstanter Führungspositionen und die Institutionalisierung eines Generalsekretariats mit einem kompetenten Mitarbeiterstab [...] zur notwendigen

Expertise, die den Eintritt einer Verwaltungsorganisation in die nationale Bildungspolitik erlaubt“, führte.<sup>80</sup> Einen grossen Schritt zu einer nationalen bildungspolitischen Organisation mit entsprechenden Vollmachten vollzog die EDK dann zwei Jahre später 1970 mit der Verabschiedung des „Konkordats über die Schulkoordination“ und der Überweisung zur Ratifizierung an die Kantonsparlamente (Manz, 2011, S. 153). Das Konkordat beinhaltete die verpflichtende Harmonisierung des Schuleintrittsalters, der Schulpflicht und der Ausbildungszeit und beinhaltete weitere Empfehlungen betreffend der Koordination der Volksschule und der Lehrer:innenbildung (Manz, 2011, S. 169 ff.). Obwohl mit der Verabschiedung des Konkordats die Schulkoordination nicht sofort schneller und besser funktionierte, wie das Beispiel der Harmonisierung des Schuljahresbeginns auf den Sommer zeigte (Criblez, 2008b, S. 265 ff.), wurde die Richtung in der Schulkoordination vorgegeben und die EDK gestärkt. Die EDK erhielt erstmals Steuerungs- und Vollzugskompetenzen und „etablierte sich [...] als wichtiger Akteur in der schweizerischen Bildungspolitik“ (Manz, 2012, S. 138). Von den anderen interkantonalen Fachminister:innen-Konferenzen hob sich die EDK durch ihre staatsvertragliche Grundlage und ihre Vollzugskompetenzen ab (Biaggini, 2009, S. 383).

### 2.3.3 Die Interkantonale Vereinbarung über Hochschulbeiträge (IKV)

Geburtenstarke Jahrgänge und die Sorge um die Chancengleichheit und das Konzept der freien Berufswahl führten in den 1970er-Jahren zu Diskussionen um die Aufrechterhaltung der allgemeinen Hochschulzulassung mit einer Maturität (Badertscher, 1997a, S. 213 f.). Vor der IKV von 1979 trugen die Hochschulkantone etwa 80 Prozent der Kosten für die Hochschulen, der Bund unterstützte sie mit 20 Prozent der Kosten; die Nichthochschulkantone beteiligten sich nicht an den Kosten, obwohl sie etwa 25 Prozent aller Studierenden an den Universitäten stellten (Badertscher, 1997a, S. 214). Die finanzielle Situation an den Hochschulen in dieser Zeit wird als prekär beschrieben, auch weil die Bevölkerung die „Expansionspolitik des Bundes im Hochschulwesen“ wegen dem Einbruch der Konjunktur nach 1973 nicht weiter unterstützen wollte (Herren, 2008, S. 236). Die Ausgangslage veränderte sich insbesondere im Jahr 1978 mit dem erfolgreichen Referendum im Zusammenhang mit der Revision des Hochschulförderungs- und Forschungsgesetzes. In der Botschaft des später abgelehnten Gesetzes stand explizit: „Es ist ein Hauptanliegen der Gesetzesvorlage und auch unser fester Wille, Zulassungsbeschränkungen an den schweizerischen Hochschulen zu vermeiden“ (Bundesrat, 1976, S. 933). Dieses Gesetz hätte eine neu zu schaffende Regierungskonferenz bestehend aus der Vorsteherin

---

<sup>80</sup> Das sieht der frühere Generalsekretär der EDK ähnlich: „Die EDK wurde im modernen Sinn leistungsfähig, als sie sich in den sechziger Jahren ein ständiges Sekretariat schuf“ (Arnet, 1997b, S. 235).



oder dem Vorsteher des EDI, je einem Regierungsmitglied der Hochschulkantone und drei Regierungsmitgliedern aus Nichthochschulkantonen vorgesehen, welche unter anderem auch die Kapazitäten der Hochschulen ermittelt und Studierende je nach Situation umverteilt hätte, um Zulassungsbeschränkungen zu verhindern. Zudem hätte dieses Gesetz auch ausserordentliche und zweckgebundene Zuwendungen im Fall von Engpässen bei Studienplätzen ermöglicht (Bundesrat, 1976, S. 943; Herren, 2008, S. 244). Die EDK hatte sich damals hinter diese gescheiterte Gesetzesrevision gestellt; das „Scheitern der Vorlage [...] trieb sie zum Handeln“ (Badertscher, 1997a, S. 214). In der Diskussion wurde klar, dass die Nichthochschulkantone stärker in die Hochschulpolitik der Schweiz eingebunden werden sollten, was selbstredend auch finanzielle Verpflichtungen nach sich ziehen würde (Flury, 2019, S. 81). In den Verhandlungen um die Vereinbarungen verhandelten die Finanzdirektor:innen- und Erziehungsdirektor:innenkonferenzen und legten eine Pro-Kopf-Quote fest: Pro Studentin oder Student auf ihrem Gebiet bezahlten die Nichthochschulkantone einen bestimmten Betrag (Flury, 2019, S. 215). Marc Herren schreibt zu dieser Vereinbarung: „Tatsächlich kann es [das Zustandekommen der Vereinbarung] als später Erfolg des kooperativen Föderalismus im Bereich des Hochschulwesens bezeichnet werden, eine Ausnahme neben zahlreichen Misserfolgen mit dieser Organisationsform im Hochschulbereich“ (Herren, 2008, S. 246).<sup>81</sup>

Für diese Studie ist interessant, was die Vereinbarung im Hinblick auf Zulassungsfragen sagt. In Artikel 2 steht, dass sich die Vereinbarungskantone verpflichten, „nach Möglichkeit Zulassungsbeschränkungen an ihren Hochschulen zu vermeiden“, und in Artikel 7 steht: „Sofern Zulassungsbeschränkungen angeordnet werden müssen, geniessen die Studienanwärter und Studenten aus allen Vereinbarungskantonen die gleiche Rechtsstellung wie diejenigen des Sitzkantons der Hochschule“ (EDK & FDK, 1979 Art. 2 und Art. 7). Diese erste Hochschulvereinbarung nahm also ein Anliegen der 1978 am Referendum gescheiterten Revision des Hochschulförderungs- und Forschungsgesetzes auf;<sup>82</sup> notabene die Revision eines Gesetzes, welche damals von der EDK befürwortet worden war (siehe oben). Einen Schönheitsfehler hatte die Vereinbarung aber insofern, als dass es sich nicht um ein Bundesgesetz handelte, sondern um eine Vereinbarung unter Kantonen, und deshalb immer wieder alle Kantone der jeweils neu verhandelten Vereinbarung beitreten mussten. Die Vereinbarung von 1984 für die Jahre 1987 bis 1992 ist fast identisch mit derjenigen von 1979, es wird aber noch gesagt, dass die Kantone

---

<sup>81</sup> Im Zusammenhang mit der Entstehung der Interkantonalen Universitätsvereinbarung von 1999 sagte die SHK in ihren Jahresberichten, dass diese Vereinbarung den kooperativen Föderalismus durch die breitere Basis der Finanzierung stärken würde (SHK, JB 1997, S. 2; SHK, JB 1998, S. 2; SHK, JB 1999, S. 1).

<sup>82</sup> Das wird auch im ersten Artikel der Vereinbarung deutlich, in der unter anderem gesagt wird, dass die Vereinbarung bezweckt, „den freien Zugang zu den kantonalen Hochschulen nach Möglichkeit sicherzustellen“ (EDK & FDK, 1979 Art. 1).

mit Absichten betreffend Zulassungsbeschränkungen vorgängig bei der „Kommission Hochschulvereinbarung“ (siehe unten) eine Stellungnahme einholen müssen (EDK & FDK, 1984 Art. 7 Abs. 2). Die Vereinbarung von 1990 änderte an diesen Einträgen nichts Grundsätzliches (EDK & FDK, 1990). Auch in den Vereinbarungen von 1997 und 2019 finden sich Artikel zur Gleichbehandlung der Studierenden der Vereinbarungskantone bei Zulassungsbeschränkungen (EDK, 2019 Art. 14; EDK & FDK, 1997 Art. 10), aber im ersten Artikel wird die Gewährleistung eines freien Hochschulzugangs nicht mehr als Zweck der Vereinbarung erwähnt. Im Zuge der Einführung des Numerus clausus in den medizinischen Studienfächern hat dieses Anliegen in den 1990er-Jahren einen Dämpfer erhalten (siehe Kapitel 4). Die Vereinbarung von 1997 enthielt noch einen Artikel (Art. 4) zur Universitätspolitik. Darin wird gesagt, dass die Universitätskantone ihre Universitätspolitik koordinieren und die Nichtuniversitätskantone in angemessener Weise in Arbeiten, Entscheidungen und Gremien miteinbeziehen, dass sie mit dem Bund zusammenarbeiten und dass gesamtschweizerische Vereinbarungen unter den Universitätskantonen der EDK zur Stellungnahme unterbreitet werden sollten (EDK & FDK, 1997 Art. 4). In der Vereinbarung von 2019 wird dies nicht mehr erwähnt (EDK, 2019), da in der Zwischenzeit mit dem UFG und dem HFKG und den dazugehörigen Vereinbarungen die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen geregelt wurde.

Das Organ „Kommission Hochschulvereinbarung“ oder das Organ „Kommission Universitätsvereinbarung“ überwachte den Vollzug der Vereinbarung und erstattet Bericht (siehe unten).<sup>83</sup> Es „schlägt im Falle von vorgesehenen Zulassungsbeschränkungen den Regierungen der Hochschulkantone entsprechende Massnahmen vor“ (EDK & FDK, 1979 Art. 13, Abs. 1), wie es die Vereinbarung von 1979 festhält, oder nimmt, in den Versionen von 1984 und 1990, „im Falle von vorgesehenen Zulassungsbeschränkungen den Regierungen der Hochschulkantone gegenüber Stellung“ (EDK & FDK, 1984 Art. 13 Abs. 2; EDK & FDK, 1990 Art. 13 Abs. 2). Die Vereinbarungen von 1997 und 2019 übertrugen der Kommission dann keine Aufgaben mehr, was Zulassungsfragen angeht. In den Jahresberichten der SHK bis ins Jahr 1998 (das letzte Jahr der Vereinbarung von 1990) finden sich die Tätigkeitsberichte der Kommission Hochschulvereinbarung,<sup>84</sup> wobei ab dem Bericht von 1993 im Zusammenhang mit dem Studienfach Medizin

---

<sup>83</sup> Die Kommission setzt sich paritätisch aus Vertreter:innen der Hochschul- und Nichthochschulkantone zusammen und wurde durch die EDK und die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) bestellt, wobei in der Vereinbarungen von 1984 und 2019 keine Rede mehr war von Vertreter:innen der EDK oder FDK, sondern nur von „Regierungsvertretern“ (1984) und „regierungsrätlichen Vertretungen“ (2019) der Vereinbarungskantone. Beratende Stimme im Gremium haben der Bund (oder das Staatssekretariat des Bundes (SBFI)) sowie je nach Vereinbarung zum Teil auch die Generalsekretariate der EDK und der SHK, das Fürstentum Liechtenstein und das Bundesamt für Statistik (BFS) (EDK, 2019 Art. 17; EDK & FDK, 1979 Art. 13; EDK & FDK, 1984 Art. 13; EDK & FDK, 1990 Art. 13; EDK & FDK, 1997 Art. 16).

<sup>84</sup> Dabei ist es wichtig, zu betonen, dass die IKV kein Zweig der SHK war oder ihr in irgendeiner Form unterstellt war (SHK, JB 1988, S. 1 f.). Das Sekretariat der SHK amtierte gemäss der Vereinbarung als Geschäftsstelle der

auch Stellung zu geplanten Zulassungsbeschränkungen genommen wurde. Im Zentrum stand dabei die Beurteilung der Beschränkungen einer Universität. Es wurde beurteilt, ob die möglichen Beschränkungen im Sinne der Übereinstimmung mit der in der Vereinbarung geforderten Gleichbehandlung aller Studierenden standen. So kam die Kommission im Jahr 1994 zum Schluss, dass „ein gesamtschweizerisches präuniversitäres Selektionsmodell (ähnlich dem deutschen Eignungstest mit Warteliste) die rechtliche Gleichstellung aller Studienbewerber eher zu gewährleisten vermöge als ein intra-universitäres Modell“ (SHK, JB 1994, S. 35). Zu den Gründen für diese Schlussfolgerung wurde nichts vermerkt. Den Kantonen Bern und Zürich empfahl sie im Zusammenhang mit den für das nächste Jahr zurückzustellenden Studienanwärter:innen, zusätzlich zum Alterskriterium auch Wohnortskontingente zu berücksichtigen, damit Personen nicht aufgrund von unterschiedlichen Einschulungszeitpunkten in den Kantonen diskriminiert würden. Gleichzeitig wurden kritisierte Umverteilungsmassnahmen der Universität Genf im Fach Medizin als eine mit der Vereinbarung konforme Lösung bestätigt, da eine Ausschöpfung der gesamtschweizerischen Kapazität durch Umverteilung erwünscht sei (SHK, JB 1994, S. 37). Im Zusammenhang mit dem an der Universität Zürich geplanten aber am Ende nicht realisierten fachbezogenen Praktikum vor dem Medizinstudium schrieb die Kommission ein Jahr später, „dass die vorgesehenen Massnahmen juristisch dem Nichtdiskriminationsgebot gemäss Konkordat nicht widersprechen“, begrüsst es aber gleichzeitig, „wenn mittelfristig eine gesamtschweizerische Lösung der Zulassung zum Medizinstudium gefunden werden könnte“ (SHK, JB 1995, S. 35). Es wird also ersichtlich, dass die Kommission ihre Aufgabe wahrnahm und Beschränkungen gemäss den in der Vereinbarung getroffenen Richtlinien beurteilte. Trotzdem konnte es die Kommission nicht lassen, dem Kanton Zürich eine gesamtschweizerische Lösung zu empfehlen.

Die Hochschul- oder Universitätsvereinbarung, eine Ende der 1970er-Jahre unter Federführung der EDK ausgehandelte Art der finanziellen Unterstützung der Hochschulkantone, wurde ursprünglich als Notlösung anstelle höherer Bundesbeiträge konzipiert (SHK, JB 1996, S. 42). Trotzdem hat sie sich bis heute gehalten: Die Interkantonale Universitätsvereinbarung von 1997 wurde ab 2022 durch diejenige von 2019 abgelöst. Das Anliegen des 1978 verworfenen Hochschulförderungs- und Forschungsgesetzes wurde also mit einer interkantonalen Vereinbarung ersetzt, welche bis ins Jahr 1998 umständlich alle paar Jahre wieder erneuert werden musste.<sup>85</sup>

---

Vereinbarung und der Kommission (SHK, JB 1988, S. 1 f.). Mit der Vereinbarung von 1997 wechselte die Geschäftsstelle der Vereinbarung von der SHK in das Sekretariat der EDK (EDK & FDK, 1990 Art. 14; EDK & FDK, 1997 Art. 17). Da die Vereinbarung als Konkordat konzipiert ist, ist die Unterbringung der Geschäftsstelle bei der EDK ein logischer Schritt.

<sup>85</sup> Immerhin wurde mit der Vereinbarung von 1997 erreicht, dass die Vereinbarung nicht mehr zeitlich begrenzt wurde, sondern mit einer Frist von zwei Jahren gekündigt werden konnte (EDK & FDK, 1997 Art. 24). In der

Das zeigt den Notlösungscharakter der Vereinbarung. Das Anliegen, die Vereinbarung auf Bundesebene im Gesetz zu verankern, wurde in der Zwischenzeit nicht realisiert. Mit der Vereinbarung von 1997 verschwand die spezielle Erwähnung im Zweckartikel, doch möglichst einen freien Zugang zu den kantonalen Hochschulen sicherzustellen. Abschliessend ist zu dieser Vereinbarung zu sagen, dass sich diese Form der Unterstützung der Universitätskantone und der Universitäten etabliert hat und dass diese Form der Unterstützung starke Argumente gegen Forderungen nach Zulassungsbeschränkungen geliefert hat: Durch den Lastenausgleich sind Zulassungsbeschränkungen einerseits im besten Fall gar nicht nötig, und wenn doch, dann verlieren die Universitätskantone einen wichtigen Trumpf bei ihrem Stimmvolk: Wegen dem Lastenausgleich sind sie verpflichtet, ihre eigenen Studierenden bei Beschränkungen nicht zu bevorzugen.

### 2.3.4 Die Diplomanerkennungsvereinbarung

Die Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen (auch Diplomanerkennungsvereinbarung genannt) ist im Kontext dieser Studie insofern von Bedeutung, als dass sie 1993 eine wichtige Grundlage für die gesamtschweizerische Anerkennung von verschiedenen Bildungsabschlüssen in kantonaler und mit von Bund und Kantonen geteilter Verantwortung schaffte: So ist sie auch eine der Grundlagen für die Maturitätsanerkennungsvereinbarung (EDK, 1995b; EDK & GDK, 1993 Art. 2 und 3). Die Diplomanerkennungsvereinbarung wird von Criblez (2008a, S. 280 ff.) im Zusammenhang mit der internationalen Öffnung der schweizerischen Bildungspolitik (was sich z. B. in der benötigten und fehlenden internationalen Anerkennung von Diplomen oder dem Bologna-Prozess äusserte) in einen Prozess der Interkantonalisierung eingereiht: In Anbetracht des gesteigerten Koordinationsbedarfs schliessen die Kantone unter der Leitung der EDK untereinander multilaterale Staatsverträge wie Konkordate und Vereinbarungen ab. Doch bedeutsam ist hier auch, dass die Kantone der EDK zum ersten Mal rechtsetzende Kompetenzen übertrugen, da die EDK durch diese Vereinbarung berechtigt wurde, durch Mehrheitsbeschlüsse Anerkennungsreglemente für Berufe und Ausbildungen zu beschliessen (Kramer, 1997, S. 279). Dass alle kantonalen Parlamente und zum Teil auch das Volk in den Kantonen diese Vereinbarung unterstützten, wertet Urs Kramer (1997, S. 279) als Anerkennung der Arbeit der EDK. Im Artikel 3 der Diplomanerkennungsvereinbarung wird die Zusammenarbeit mit dem Bund erwähnt: Wenn Bund und Kantone für

---

Vereinbarung von 2019 ist das auch so geregelt (EDK, 2019 Art. 23). In den Arbeiten für die Vereinbarung von 1997 wird von der Kommission Hochschulvereinbarung erwähnt, dass es zu einer Aufhebung oder Revision der Vereinbarung kommen müsste, sollten die Aufgaben von Bund und Kantonen im Bereich der Universitäten neu verteilt werden (SHK, JB 1996, S. 56).

einen Bereich gemeinsam zuständig sind, wird eine gemeinsame Lösung angestrebt (EDK & GDK, 1993 Art. 3). Als erster Bereich wird dabei die „Anerkennung der Maturität (allgemeine Hochschulreife)“ angegeben (EDK & GDK, 1993 Art. 3).

### 2.3.5 Die (gymnasiale) Maturität

Es ist ein kompliziertes Konstrukt, welches die Anerkennung von Maturitätszeugnissen gesamtschweizerisch festlegt: So unterzeichneten die EDK und der Bund eine Verwaltungsvereinbarung, in der sie sich als wichtigstem Punkt verpflichteten, „inhaltlich aufeinander abgestimmte Anerkennungsregelungen“ zu erlassen (EDK & Bundesrat, 1995 Art. 1). Diese inhaltlich abgestimmten Anerkennungsregelungen finden sich für den Bund in der Maturitätsanerkennungsverordnung (MAV) und für die EDK im Maturitätsanerkennungsreglement (MAR). Die EDK stützte sich dabei auf das Schulkonkordat von 1970 und die oben erwähnte Diplomanerkennungsvereinbarung von 1993 (EDK, 1995b), der Bundesrat auf das ETH-Gesetz und das Bundesgesetz betreffend die Freizügigkeit des Medizinalpersonals von 1877 (Bundesrat, 1995). Mit dem MAR wird die gymnasiale Maturität als allgemeiner Hochschulzulassungsausweis festgeschrieben (EDK, 1995b Art. 2). Die sich immer weiter ausdifferenzierende Schwerpunktsetzung am Gymnasium mit verschiedenen Gymnasialtypen (zuletzt 1972 mit den Typen D (neusprachlich) und E (wirtschaftswissenschaftlich) (Jenzer, 1998, S. 98)) wurde mit der neuen Einheitsmaturität, welche mit den Schwerpunkt-fächern aber immer noch eine individuelle Schwerpunktsetzung beinhaltete, beendet. So konnte eine Entwicklung gebremst werden, welche konsequenterweise in einer Fakultätsreife geendet hätte (vgl. Brüggengbrock, Eberle & Oelkers, 2016, S. 62).

Im Zusammenhang mit der gymnasialen Maturität spielt die EDK eine wichtige Rolle, was die Öffnung des Zugangs zu den Universitäten mit einer Berufs- und Fachmaturität betrifft (siehe auch Unterkapitel 2.3.5 und 3.2.2). Im Auftrag der EDK und des Bundes (Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (EVD), EDI) befasste sich eine Arbeitsgruppe 2002 mit der Passerelle Berufsmaturität–Universität (EDK, JB 2002, S. 20) und die rechtlichen Grundlagen (gleichlautende Texte, bei der EDK ist dies ein Reglement, beim Bund eine Verordnung) wurden bereits 2004 in Kraft gesetzt (EDK, JB 2004, S. 15). Die Passerelle, um von der Fachmaturität an die Universität zu gelangen, wurde erst später umgesetzt. 2012 wurde diese Möglichkeit das erste Mal in einem Jahresbericht erwähnt, als eine Arbeitsgruppe sich damit befasste (EDK, JB 2012, S. 11). Die Rechtstexte wurden dann von einer Arbeitsgruppe bestehend aus Vertreter:innen der EDK, des SBFI, der Schweizerischen Mittelschulämterkonferenz (SMAK), der Konferenz der Rektorinnen und Rektoren schweizerischer Fachmittelschulen (KFMS) und

swissuniversities ausgearbeitet und traten ab 2017 in Kraft (EDK, JB 2015, S. 9 f.; EDK, JB 2016, S. 3).<sup>86</sup>

### 2.3.6 Die neuere Hochschulgesetzgebung

Im Bereich der Hochschulgesetzgebung auf Bundesebene versuchte die EDK, aktiv mitzugestalten, und erweiterte damit ihren Einfluss im Hochschulbereich. Im Zusammenhang mit dem 2006 in Kraft tretenden Bildungsartikel in der Bundesverfassung, in dem auch die Hochschulen eine wichtige Rolle spielen, brachte sich die EDK früh ein. Der Inhalt einer parlamentarischen Initiative für einen Bildungsrahmenartikel hatte die EDK im Jahr 2000 noch abgelehnt, arbeitete ab 2002 aber mit der für Bildung zuständigen Nationalratskommission und einem Staatsrechtler zusammen und präsentierte einen neuen Entwurf, der in seinen Grundzügen mit der später umgesetzten Fassung übereinstimmte (EDK, JB 2003, S. 7, 151 f.). Was das HFKG betrifft, das sich auf den oben erwähnten Bildungsartikel stützt, hatte die EDK per se eine gewichtigere Rolle, ist doch ein Bestandteil dieses Gesetzesgeflechts ein interkantonales Konkordat (Hochschulkonkordat). Wurde die EDK zu Beginn des Prozesses noch „informiert“ (EDK, JB 2006, S. 14 f.), so war das Generalsekretariat bei den Arbeiten zum Konkordat gefordert und eine EDK-Delegation wirkte bei der Erarbeitung der Gesetzesvorlage mit (EDK, JB 2008, S. 19; EDK & Chassot, 2007). Der Spielraum beim Konkordat war aber begrenzt, denn das Generalsekretariat musste das Konkordat der jeweiligen Gesetzesversion anpassen, da das Gesetz dem Konkordat vorging (EDK, JB 2008, S. 19). Am Ende stellte sich die EDK hinter den Entwurf für das neue HFKG (EDK & Chassot, 2007).

### 2.3.7 Einordnung der Entwicklungen

Wird die Entwicklung der letzten dreissig Jahre angeschaut, so scheint die EDK im Zusammenhang mit der Nahtstelle von Gymnasium und Universität vor allem mit Konkordaten (dabei sind die interkantonale Hochschul- oder Universitätsvereinbarung, die Diplomanerkennungsvereinbarung und das Hochschulkonkordat zu nennen) viel erreicht zu haben. Gerade in den 1990er-Jahren war der Bedeutungszuwachs der EDK mit der Diplomanerkennungsvereinbarung und der damit verbundenen rechtsetzenden Kompetenz, welche kurz darauf z. B. mit der Maturitätsanerkennungsverordnung sowie der Anerkennung der verschiedenen Lehrdiplome ange-

---

<sup>86</sup> Die Ergänzungsprüfung für die Inhaber:innen eines Zeugnisses einer Fachmittelschule (FMS) oder einer Berufsmittelschule (BMS) werden heute in den gleichen Rechtstexten geregelt (Bundesrat, 2011; EDK, 2011a). Die Struktur dieses Konstrukts ist heute ähnlich wie diejenige im Zusammenhang mit der gymnasialen Maturität (MAR, MAV) und stützt sich in den Texten von EDK und Bund auf die jeweils gleichen Grundlagen (Bundesrat, 2011; EDK, 2011a).

wandt wurde, auffällig. Dass dabei das interkantonale Konkordat ein beliebtes Gesetzeskonstrukt darstellte, liegt daran, dass andere effektive Steuerungsinstrumente fehlten. So ist z. B. die Wirkmächtigkeit von Empfehlungen begrenzt. Criblez (2008c, S. 15; Criblez, 2008a, S. 281 ff.) bezeichnet diese Entwicklung der Steuerung des Bildungsraums mithilfe von Vereinbarungen und Konkordaten als einen Interkantonalisierungsprozess (siehe auch oben im Zusammenhang mit der Diplomanerkennungsvereinbarung). Bezeichnend dafür ist, dass „sich die Kantone *de jure* ihre Handlungsfreiheit in allen Koordinationsbereichen erhalten. *De facto* können sie aber nicht mehr unabhängig entscheiden: Sie müssen sich an Vorgaben interkantonaler Vereinbarungen und Konkordate, denen sie beigetreten sind, halten“ (Criblez, 2008c, S. 15).<sup>87</sup> Eine weitere Schwierigkeit besteht im Hinblick auf die Flexibilität dieser Konstrukte (Criblez, 2008a, S. 295): Sie verfügen nicht über eine Revisionsklausel und sind darum kaum veränderbar. Das macht es schwierig, sie an neuen Anforderungen anzupassen (Criblez, 2008a, S. 295). Es scheint, als würden momentane Probleme gelöst und gleichzeitig tragfähige Lösungen in der Zukunft erschwert (Criblez, 2008a, S. 295). Es wird also spannend sein, zu sehen, wie sich einerseits diese Konkordate und andererseits Lösungsfindungen und damit auch Gesetzeskonstruktionen von Bund und Kantonen in Zukunft entwickeln werden. Der Hochschulraum kann als Beispiel dienen, welches zeigt, dass Veränderungen auch bei Konkordaten in absehbaren Zeiträumen möglich sind: So war es möglich, dass im Rahmen der Gesetzeskonstruktion für den Hochschulraum das von der SHK initiierte Konkordat über universitäre Koordination (SHK, 1999) nach 15 Jahren durch ein neues Hochschulkonkordat der EDK (EDK, 2013) ersetzt wurde. Nach Inkrafttreten des HFKG, das verbunden ist mit der Auflösung des EDK-Fachhochschulrates und der Schaffung von *swissuniversities*,<sup>88</sup> stellt sich die Frage, welche Rolle die EDK im Hochschulbereich spielt. Dabei ist wichtig festzustellen, dass sich die EDK in den letzten 50 Jahren in der Schweiz zur wichtigsten allgemeinen bildungspolitischen Akteurin entwickelt hat (Criblez, 2018, S. 258). Im Hochschulbereich ist sie insbesondere in der Lehrer:innenbildung zentral, regelt dort mithilfe der Diplomanerkennungsvereinbarung die Anerkennung der verschiedenen Lehrdiplome und hat somit in diesem Bereich einen beträchtlichen Einfluss. Bei der Interkantonalen Universitätsvereinbarung spielt die EDK auch eine wichtige Rolle, da diese

---

<sup>87</sup> In seiner Dissertation zu Steuerung und Governance in der schweizerischen Lehrer:innenbildung, auch hier war und ist die EDK mit ihren Harmonisierungsbestrebungen aktiv, brauchte Lehmann (2013) die Phrase „Zwang zur freiwilligen Zusammenarbeit“. Dies beschreibt auch die hier geschilderte Situation gut.

<sup>88</sup> Mit der Schaffung von *swissuniversities* mit ihren drei Kammern „universitäre Hochschulen“, „Fachhochschulen“ und „Pädagogische Hochschulen“ im Zusammenhang mit dem neuen HFKG verloren die vorherigen Rektor:innenkonferenzen der Fachhochschulen (KFH) und der Pädagogischen Hochschulen (COHEP) ihren Status als Fachkonferenzen der EDK (EDK, JB 2014, S. 14) und verschwanden damit aus dem Einflussbereich der EDK. Wollte die EDK anfänglich quasi als Ersatz eine neue Plattform für den Austausch zwischen EDK, Kantonsvertretungen und Ausbildungsinstitutionen über Fragen der Lehrer:innenbildung schaffen (EDK, JB 2014, S. 16), so wurde diese Idee später nicht mehr weiterverfolgt.

Vereinbarung ein Konkordat ist. Beim Übergang vom Gymnasium und anderen Schulen (vor allem Berufsmaturitäts- und Fachmaturitätsschulen) an die Universität wird die EDK weiterhin ihren Einfluss geltend machen. In diesem Zusammenhang wurde ihre Rolle mit dem in der Bundesverfassung 2006 verankerten Streben nach Durchlässigkeit gestärkt: Nach einer Volksabstimmung wurde in der Bundesverfassung festgeschrieben, dass „Bund und Kantone [...] gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz“ sorgen (Bundesverfassung, 2014 Art. 61a Abs. 1). Damit wurde die Vertretung aller Kantone in Bildungsfragen gegenüber dem Bund, die EDK, klar gestärkt: Die horizontale Koordination unter den Kantonen (durch die EDK) nahm zu, aber auch die vertikale Koordination zwischen Bund und Kantonen respektive zwischen Bund und EDK (Criblez, 2008a, S. 292).

Abgesehen davon ist der Einfluss der EDK im Hinblick auf die universitären Hochschulen nicht überall gleich stark. So haben die einzelnen Kantone und ihre Vertreter:innen immer noch grosses Gewicht: So sind die Kantone erstens Träger der Universitäten und der Gymnasien. Zweitens regelt das Bundesgesetz die Förderung und Koordination der Hochschulen, nicht jedoch grundsätzlicher die Hochschulen, so wie dies z. B. mit einem Hochschulrahmengesetz möglich wäre, darum unterhält drittens jeder Kanton ein eigenes Universitätsgesetz und viertens haben die Erziehungsdirektor:innen in der SHK Einsitz. Es stellt sich die spannende Frage, welche Rolle die EDK als alle Erziehungsdirektor:innen vereinigende Konferenz in Zukunft im Hinblick auf die universitären Hochschulen haben und wie stark sie sich dabei einbringen wird.

### **2.4 Weitere nationale, hochschulpolitische Organisationen**

#### **2.4.1 Der Schweizerische Wissenschaftsrat**

Der Schweizerische Wissenschaftsrat (SWR) wurde 1965 vom Bundesrat als dauerhaftes Expertengremium im Bereich von Hochschulen und Forschung gegründet (Herren, 2008, S. 227).<sup>89</sup> Es sollte dem Bund als Beratungsorgan in hochschulpolitischen Fragen dienen (Flury, 2019, S. 23). Mit dem HFG wurde 1968 dann die gesetzliche Grundlage für dieses Gremium geschaffen (Flury, 2019, S. 23; Bundesgesetz über die Hochschulförderung, HFG, 1968 Art. 18). Die Aufgaben im HFG machen deutlich, dass der Rat „die Funktion einer allgemeinen und umfassenden Planungs- und Koordinationsstelle für das schweizerische Hochschulwesen“ innehatte (Lerch, 1971, S. 179 f.). Darunter waren unter anderem die Aufstellung von Richtlinien über den Ausbau und die Zusammenarbeit der Schweizer Hochschulen, die Stellungnahme zu

---

<sup>89</sup> Der Wissenschaftsrat hat diverse Namensänderungen hinter sich, auf die aber nicht speziell eingegangen werden soll. Der Begriff „Wissenschaftsrat“ kam aber in den verschiedenen Versionen immer vor (vgl. Hafner, 2015).



Geschäften, welche die SHK zuhanden des EDI zu formulieren hatte, und eine Beratungsfunktion, was die Hochschulen betrifft (Lerch, 1971, S. 179 f.). Ende der 1980er-Jahre wurde klar, dass der Wissenschaftsrat künftig im Forschungsgesetz verankert werden sollte (SHK, JB 1987, S. 4). Zwischen der Hochschulkonferenz und dem Wissenschaftsrat sollte es zu einer klareren Zuordnung mit inhaltlichen Schwerpunkten für jedes der beiden Organe kommen (Bundesrat, 1988, S. 1370). Der Fokus des Wissenschaftsrates sollte auf der Forschungspolitik liegen, darum auch die neue gesetzliche Grundlage (Bundesrat, 1988, S. 1370). Durch diesen Wechsel ins Forschungsgesetz verlor der Rat gemäss Hafner seinen Einfluss auf die Hochschulkonferenz (Hafner, 2015, S. 24 f.). Ende der 1980er-Jahre wurde die ehemalige Rektorin der Universität Zürich Generalsekretärin des Rates. Sie sollte später über ihre Arbeit sagen, dass der SWR zu wenig Bekanntheit und zu wenig Wirkung gehabt habe. Dass der Wissenschaftsrat keine zu grosse Wirkung haben sollte, war auch das Ziel des neuen Direktors (ab 1997) der Gruppe Wissenschaft und Forschung, Charles Kleiber. Als er ins Amt kam, besass diese Gruppe „viel Prestige, aber wenig Einfluss“ (Hafner, 2015, S. 24 f.). Das konnte Kleiber ändern. Er brachte gemäss Hafner den Wissenschaftsrat dazu, seiner ehrgeizigen Hochschulpolitik zu folgen. In einem Vorentwurf zum neuen Universitätsgesetz wurde Ende der 1990er-Jahre von einer Abschaffung des Rates gesprochen. Obwohl es nicht soweit kam, wurde er vom Bundesrat aufgelöst und als Schweizerischer Wissenschafts- und Technologierat neu erfunden (Hafner, 2015, S. 24 f.). Der Rat verschaffte sich in dieser Zeit „mehr Gehör“ (Hafner, 2015, S. 27 f.), verlor aber an Personal und an Mitteln, wogegen niemand Einwände einbrachte. „Insgesamt verliert der Wissenschaftsrat an Einfluss“ (Hafner, 2015, S. 27 f.). Die Mittel wurden gekürzt und es wurde auch wieder über die Abschaffung des Rates diskutiert (Hafner, 2015, S. 27 f.). So schreibt Hafner 2015 im Schlusskapitel seiner Analyse zu 50 Jahren Wissenschaftsrat:

Dies ist das erste Dilemma des Wissenschaftsrats: Sein Rat verpflichtet niemanden zur Tat, und dieser erfolgt oft mit grossem zeitlichen [sic!] Abstand zur aktuellen Konjunktur. Der Wissenschaftsrat wird zu wenig gehört. Damit ist sein zweites Dilemma verknüpft: Er ist dermassen integriert in den Wissenschaftsbetrieb, dass seine noch immer bestehende Unabhängigkeit von aussen kaum wahrgenommen wird. Mit der Integration erfolgte seine institutionelle Schwächung: In den letzten Jahren sind die Aufgaben der Gesamtschau und der Erarbeitung der Grundlagenpolitik weggefallen, die Tätigkeitsgebiete der Hochschulpolitik und der Evaluation wurden eingeschränkt, die Sprachrohrfunktion für die Wissenschaft aufgegeben. An der Ausarbeitung der einschlägigen Bundesgesetze war er früher stärker beteiligt. Zudem wirkt der Wissenschaftsbetrieb selbst dermassen integriert, dass der Aussenstehende nicht damit rechnet, dass dieser Betrieb

dissidente Stimmen zulässt. (Hafner, 2015, S. 31)

Abschliessend kann also festgestellt werden, dass der Wissenschaftsrat die Wandlung von einem Gremium mit viel Gewicht zu einem Nischengremium ohne Lobby und Einfluss durchmachte.<sup>90</sup> Da diese Wandlung in den 1990er-Jahren einsetzte, wurde dieses Gremium im Rahmen dieser Studie nicht analysiert. Dafür spricht neben dem Bedeutungsverlust auch, dass in den anderen analysierten Organisationen (SHK/SUK, Rektorenkonferenz, EDK) im untersuchten Zeitraum betreffend Zulassungsfragen selten Bezüge zum Wissenschaftsrat hergestellt wurden.<sup>91</sup>

#### 2.4.2 Die Bundesstellen

Die Bundesstellen, die sich mit Hochschulfragen auseinandersetzen und die Hochschulpolitik umsetzen, haben sich, wie auch ihre Bezeichnung, im Laufe der Jahre verändert. Für diese Studie spielen diese Stellen wie bereits erwähnt keine wichtige Rolle, darum wird hier lediglich kurz auf die wichtigsten Veränderungen im Hinblick auf Funktion und Namen eingegangen. 1969 reagierte der Bund auf die zunehmenden Arbeiten im Bereich Hochschule und Forschung und bildete im EDI aus dem Büro des Delegierten für Fragen der Atomenergie und einem Teil des Generalsekretariats des EDI die Abteilung für Wissenschaft und Forschung, welche 1973 in das Amt für Wissenschaft und Forschung und 1979 in Bundesamt für Bildung und Wissenschaft (BBW) umbenannt wurde (Criblez, 2018, S. 257; Freiburghaus, Balthasar & Zimmermann, 1991, S. 29; SBFI, 2020, S. 5). Im Jahr 1990 kam im EDI eine weitere Organisation hinzu: Die Gruppe für Wissenschaft und Forschung (GWF) wurde gebildet, „um dem ETH-Bereich im Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) einen besonderen Platz neben dem Bundesamt für Bildung und Wissenschaft einzuräumen“ (SBFI, 2020, S. 8). Die Aufgaben in diesem Bereich hatten stark zugenommen (SHK, JB 1989, S. 15 f.). Ab 1992 wurde dieser Gruppe auch die Ausgestaltung einer in sich schlüssigen Wissenschafts-, Forschungs- und Hochschulpolitik aufgetragen. Die Direktorin oder der Direktor trug ab 1991 den Titel der Staatssekretärin oder des Staatssekretärs und koordinierte die Tätigkeiten innerhalb des EDI und zwischen den Departementen. Eine wichtige Aufgabe kam ihr oder ihm dabei im Hinblick auf die Pflege des Netzwerks zu ausländischen Partner:innen und die Weiterentwicklung der

---

<sup>90</sup> Dass der Wissenschaftsrat früher grosses Gewicht auch im Bereich der Zulassung zu den Universitäten hatte, macht die Masterarbeit von Carmen Flury zur hochschulpolitischen Debatte um einen Numerus clausus an den kantonalen Universitäten in den 1970er-Jahren deutlich (Flury, 2019).

<sup>91</sup> Das unterstreichen auch Aussagen im Protokoll von Plenarversammlungen der SHRK, wonach zwischen dem Wissenschaftsrat und der SHRK kaum ein Kontakt bestanden habe (Protokoll der Plenarversammlung der SHRK vom 18.05.1994, Traktandum Nr. 5, BAR, J2.352-01#2010/108#74\*) oder dass der Wunsch bestehe, der Wissenschaftsrat möge in Zukunft von den Hochschulen nicht mehr so „abgekoppelt“ sein (Protokoll der Plenarversammlung der SHRK vom 18.10.1997, Traktandum Nr. 6, BAR, J2.352-01#2010/108#76\*).

internationalen Beziehungen zu. 2005 entstand durch die Fusion mit dem BBW das SBF (SBFI, 2020, S. 8). Der Zusammenschluss bestätigte und verstärkte Tendenzen in Richtung einer Konzentration der Macht der Bundesbehörden in weniger Einheiten (Baschung et al., 2009, S. 159). Die neue Einheit war weiterhin Teil des EDI und für die Hochschulpolitik und die Forschungspolitik des Bundes zuständig, wobei die Fachhochschulen und die angewandte Forschung nicht dazugehörten (SBFI, 2020, S. 12). Für diese Bereiche war das 1998 aus dem ehemaligen Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) hervorgegangene BBT zuständig, welches neben den Fachhochschulen auch die Bereiche Berufsbildung, Innovationsförderung sowie die Geschäftsstelle der Kommission für Technologie und Innovation (KTI, heute Innosuisse) umfasste (SBFI, 2020, S. 10; von Matt, 2022, S. 124). Philipp Gonon & Lea Hägi (2019, S. 11) sehen die Schaffung des neuen Bundesamtes (BBT) als Ausdruck für ein „hierarchisches ‚Upgrading‘ der für die Berufsbildung zuständigen Bundesbehörde“. Dieser ganze für die Berufsbildung und die Fachhochschulen zuständige Bereich war aber nicht dem EDI, sondern dem EVD angegliedert (Pätzmann, 2005, S. 34). 2013 wurden dann die beiden Bereiche aus den zwei Departementen, nämlich das im EDI angesiedelte SBF und das im EVD angesiedelte BBT, im neu ausgerichteten WBF (ehemals EVD) zusammengeführt (SBFI, 2020, S. 14). Damit war zum ersten Mal *eine* Organisation auf Bundesebene für alle Bereiche im Umfeld von Bildung, Forschung und Innovation zuständig (SBFI, 2020, S. 14). Im Bereich der Maturität ist das SBFI verantwortlich für die Berufsmaturitätsverordnung und begleitet die Umsetzung (SBFI, o. J.-a, S. 7). Das SBFI beurteilt auch die entsprechenden Bildungsgänge nach Anhörung der Eidgenössischen Berufsmaturitätskommission. Beim SBFI angegliedert ist auch die SMK. Diese organisiert zentrale Prüfungen für den Erwerb der gymnasialen Maturität. Dieser Weg ist neben dem Erwerb an einem von Bund und EDK anerkanntem Gymnasium auch möglich. Die SMK koordiniert auch die Anerkennung von Maturitätszeugnissen zusammen mit der EDK (SBFI, o. J.-a, S. 7). Das SBFI übernimmt für die Schweizerische Hochschulkonferenz die Geschäftsführung (SBFI, o. J.-a, S. 10).

Es wird sichtbar, dass im Laufe der Zeit mit der idealen Konstellation der Bundesstellen, welche für die Hochschulen zuständig sind, gerungen wurde. Ein weiterer Grund für die vielen Veränderungen kann in der Tatsache gesehen werden, dass das Hochschulfeld sich grundsätzlich dynamisch entwickelte. Gerade aber die Tatsache, dass heute ein Departement (das WBF) mit einer entscheidenden Bundesbehörde (das SBFI) für den Hochschulraum zuständig ist, zeigt den Willen von Politik und Behörden, die Zuständigkeiten klarer und einfacher zu regeln.

### **2.5 Einordnung der wichtigsten Veränderungen**

Es wird deutlich, dass der Einfluss des Bundes in den letzten 30 Jahren zugenommen hat. Erstens zeigt sich dies im Zusammenhang mit dem HFKG: Gerade im für diese Studie wichtigen Bereich regelt erstmals ein Bundesgesetz die Zulassung zu den einzelnen Hochschultypen. Die nationalen Parlamente könnten durch eine Veränderung der entsprechenden Artikel die Zulassung zu den Hochschulen direkt beeinflussen. Da diese Artikel in der Gesetzgebungsphase hauptsächlich den Status quo aufnahmen und es zu keinen grossen Umwälzungen kam, bleibt ein zukünftiges Vorpreschen der nationalen Parlamente ein unwahrscheinliches Szenario. Zudem ist mindestens bei den Pädagogischen Hochschulen auch die EDK in Zulassungsfragen über ihre Anerkennung der Lehrdiplome eingebunden. Trotzdem wird deutlich sichtbar, dass der Bund heute klar stärker involviert ist als noch im Jahr 1990.

Das neue Gesetz ist nicht mehr lediglich ein *Universitätsförderungsgesetz*, sondern ein *Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz*. Dies führt zum zweiten Punkt: Dem Einfluss des Bundes in den hochschulpolitischen Koordinationsorganen. Diese durch das Bundesgesetz verordnete Koordination der Hochschulen und Hochschulträger wird speziell bei der SHK deutlich. Hatte sich der Bund bereits mit dem UFG von 1999 mehr Einfluss verschafft, so wurde ihm mit dem HFKG in der SHK eine dominante Rolle zugestanden. Der Bund unterstrich damit seinen Leitungsanspruch im Hochschulraum. Mit dem zunehmenden Einfluss des Bundes geht auch ein grundsätzlich zunehmender Einfluss der Organisation selbst einher,<sup>92</sup> was den Einfluss des Bundes in hochschulpolitischen Belangen zusätzlich stärkt.

Der Einfluss des Bundes darf aber nach wie vor nicht überbewertet werden. Zum einen sind immer noch die Kantone Träger ihrer Universitäten (ausser bei der ETH) und erlassen eigene, kantonale Universitätsgesetze. Zum anderen ist das HFKG kein Hochschulrahmengesetz und regelt hauptsächlich Förderung und Koordination, wie es der Name des Gesetzes sagt. Bezogen auf das Thema dieser Studie veränderte zudem die erstmalige Aufnahme von Zulassungsregelungen in ein Bundesgesetz die Situation nicht massgeblich. Dazu passt auch, dass die neuen Zulassungsartikel in den Dokumenten und Protokollen der untersuchten Akteurinnen keine grosse Rolle spielten. Das ist doch ein erstaunlicher Befund und spricht dafür, dass der Bund in der Gesetzgebungsphase und in der bisherigen Entwicklung seit dem Inkrafttreten des HFKG im Jahr 2015 nicht offensiv und aktivistisch agierte und die anderen Akteur:innen nicht überging.

Damit ist unter anderem die Rektorenkonferenz gemeint. Wie in Unterkapitel 2.2.4 bereits festgestellt wurde, nahm der Einfluss dieser Konferenz (heute swissuniversities) gleichzeitig mit

---

<sup>92</sup> In Unterkapitel 2.1 wurde ausgeführt, dass die SUK unter dem UFG von 1999 erstmals für Bund und Kantone verbindliche Beschlüsse fassen konnte und dass die SHK unter dem HFKG von 2011 rechtsetzende Bestimmungen als Bundesrecht erlassen kann.

dem der SHK/SUK zu. In Anbetracht der Spannungen zwischen den Hochschultypen, welche in dieser Studie speziell bei Fragen der Regelung der Durchlässigkeit sichtbar werden (Kapitel 5 und 6), ist es erstaunlich, dass diese nationale Organisation die Konferenzen der verschiedenen Hochschultypen in sich vereinigte und ab 2015 mit einer Stimme zu sprechen begann. Mit dem UFG von 1999 gab es eine gesetzliche Grundlage für die Rektorenkonferenz der Universitäten (CRUS). Mit dem HFKG kam die gesetzliche Grundlage für die Konferenz der Rektor:innen aller Hochschultypen. Das Bestreben des Bundes wird sichtbar, nicht nur die Träger der Universitäten und Hochschulen einzubinden (geschehen mit der SUK/SHK), sondern auch direkt das Management der Bildungsstätten. Die durch die gesetzliche Verankerung vollzogene Stärkung einer zweiten, national agierenden Koordinationsinstanz neben der SHK muss im Interesse des Bundes gewesen sein. Der nationalen Koordination und Absprache im Schweizer Hochschulraum hat dies sicher nicht geschadet.

Durch diese gesteigerte Koordination scheint der nationale Hochschulraum eine Aufwertung erfahren zu haben: Er bekommt durch die gestärkten, nationalen Akteurinnen (SHK und swissuniversities) in den Medien, in der Gesellschaft und in der Politik mehr Aufmerksamkeit, wird eher als Einheit wahrgenommen und übermittelt das attraktive Bild eines auf Zusammenarbeit angelegten Hochschulsystems. Dadurch haben diese Akteurinnen wahrscheinlich an politischer Durchschlagskraft gewonnen, wobei ein Bilanzziehen in dieser letzten Sache wohl verfrüht wäre. Da im untersuchten Zeitraum zwei Hochschultypen dazukamen,<sup>93</sup> die erwähnten Akteurinnen aber seit 2015 für alle drei Hochschultypen sprechen oder für sie zuständig sind, geschah diese Entwicklung möglicherweise auf Kosten des prestigeträchtigsten Hochschultyps, der Universitäten: Sie müssen vermehrt Aufmerksamkeit, Finanzen und politische Durchschlagskraft mit den anderen Hochschultypen teilen. Dafür spricht, dass in Zulassungsfragen ähnliche Erfahrungen gemacht wurden, wie sich in Kapitel 6 zeigen wird: Die verstärkte Koordination in Durchlässigkeitsfragen hat das Hochschulsystem durchlässiger gemacht und diesbezüglich eine für das Hochschulsystem mehrheitlich positive Entwicklung in Gang gesetzt, aber gleichzeitig den Universitäten gewisse Alleinstellungsmerkmale geraubt und sie damit geschwächt.

Im Anbetracht dieser Schilderungen darf die (inter-)kantonale Komponente nicht vergessen werden: Neben Vertreter:innen des Bundes besteht die SHK auch aus den kantonalen Erziehungsdirektor:innen. In der EDK, welche selbstverständlich nicht durch Bundesgesetz konsti-

---

<sup>93</sup> Dabei darf nicht vergessen werden, dass gewisse Pädagogische Hochschulen bereits vor 1990 gegründet wurden (Criblez, 2010, S. 24).

tuiert ist, bestehen die Mitglieder ausschliesslich aus Erziehungsdirektor:innen. Wie in Unterkapitel 2.3.7 aufgezeigt werden konnte, ist der Einfluss der EDK im Hochschulraum nach wie vor vorhanden, abgesehen vom Einfluss, welcher jeder einzelne Trägerkanton durch die Universitäts- und Hochschulgesetze nach wie vor innehat. So gesehen nimmt der Ausgleich zwischen nationalen, interkantonalen und kantonalen Interessen trotz einem über die letzten 30 Jahren stetigen Bedeutungszuwachs der Bundeskompetenzen, sichtbar vor allem in Gesetzen und nationalen Organisationen, in der Hochschulpolitik einen zentralen Platz ein.

### **3. Die gymnasiale Maturität als „Eintrittsticket“ für die Universitäten: Konstante ohne Ablaufdatum?**

In diesem Kapitel steht die Entwicklung rund um das das Gymnasium und sein Abschlusszertifikat, welches den prüfungsfreien Zugang zu den Universitäten gewährleistet, im Zentrum. Im Zeitraum von 1990 bis 2020 wird analysiert, inwiefern die Governance im Hinblick auf diese Zulassungsmöglichkeit durch die untersuchten hochschulpolitischen Akteurinnen die Kopplung zwischen den Institutionen „Gymnasium“ und „Universität“ veränderte oder auch nicht veränderte.

Es wird sich zeigen, dass von den drei hochschulpolitischen Akteurinnen vor allem die EDK mit diversen hochschulpolitischen Projekten eine langfristige Sicherung der gymnasialen Maturität als prüfungsfreier Hochschulzulassungsausweis anstrebte. Die Kopplung zwischen den Institutionen blieb eng. Es kann sogar argumentiert werden, dass sie durch die Projekte der EDK noch enger wurde. Auf der anderen Seite wurden durch den Ausbau der vertikalen Durchlässigkeit neue Zulassungswege an die Universitäten geschaffen, wie die Passerellen nach einer Berufs- oder Fachmaturitätsschule und Zulassungsmöglichkeiten ohne Maturität. Insbesondere bei den Passerellen war die EDK von den untersuchten Akteurinnen die aktivste. Da diese neuen Wege dazu beitrugen, dass die Gymnasien ihren Status als fast alleinige Zubringer zu den Universitäten verloren, kann argumentiert werden, dass die Kopplung zwischen „Gymnasium“ und „Universität“ an Bedeutung verlor.

Um diese spannende Entwicklung aufzuzeigen, braucht es zuerst ein Wissen darüber, wie die Zulassung vom Gymnasium an die Universität und damit die Kopplung zwischen den Institutionen in der Zeit vor 1990 aussah. Darum geht es im Unterkapitel 3.1. Daraufhin werden im nächsten Unterkapitel (3.2) die Entwicklungen im Hinblick auf die gymnasiale Maturität als prüfungsfreier Zulassungsausweis zu den Universitäten und das Aufkommen anderer Zulassungswege dargelegt und dabei die Rolle der untersuchten Akteurinnen im gewählten Zeitraum aufgezeigt. Das Unterkapitel beinhaltet zwei Teile: Zuerst geht es um Entwicklungen des Gymnasiums und seines „Eintrittstickets“ für die Universitäten. In einem zweiten Schritt wird das Aufkommen neuer Zulassungswege an die Universität thematisiert. Das Verhalten der Akteurinnen im Zusammenhang mit der Erweiterung der Zulassungswege und dem Wegkommen vom Gymnasium als fast alleiniger Zugangsmöglichkeit kann spannende Einsichten liefern. Diese Analyse ermöglicht den nächsten Schritt (Unterkapitel 3.3), nämlich die Analyse der Governance-Mechanismen, welche im Zusammenhang mit dem Übergang Gymnasium–Universität und den untersuchten Akteurinnen ausgemacht werden können. Am Schluss kann in

Unterkapitel 3.4 untersucht werden, wie die Governance rund um den Übergang vom Gymnasium an die Universität die Kopplung zwischen den beiden Institutionen „Gymnasium“ und „Universität“ beeinflusste.

### **3.1 Kontext: Die Regelung der Zulassung zu den Universitäten vor 1990**

Um die Regelung der Zulassung zur Universität über das Gymnasium ab 1990 besser zu verstehen, ist es hilfreich, wenn die Entwicklung davor analysiert wird. Es soll aufgezeigt werden, wie es dazu kommen konnte, dass das Gymnasium mit der gymnasialen Maturität bereits im 20. Jahrhundert in vielen Fällen einen prüfungsfreien Zugang zu den Universitäten ermöglichte. Auch im Zuge der Bildungsexpansion mit ihren Öffnungstendenzen im Hinblick auf die höhere Bildung für breite Bevölkerungskreise konnte das Gymnasium seine starke Stellung im Bildungssystem behalten.

Ab dem Ende des 19. Jahrhunderts begann sich die gymnasiale Maturität als prüfungsfreier Hochschulzulassungsausweis zu entwickeln.<sup>94</sup> Die Lage in Bezug auf die Zulassung zu den Universitäten war vor 1880 unübersichtlich und divers, häufig regelten Verträge zwischen den Gymnasien und den Universitäten oder dem Polytechnikum (heute ETH) die Zulassung (Criblez, 2019, S. 98 ff.; Gugerli, Kupper & Speich, 2005, S. 64). Erst mit der Bundesverfassung von 1874, welche dem Bund die Kompetenz gab, die Freizügigkeit in wissenschaftlichen Berufen für die ganze Schweiz festzulegen, änderte sich dies (Criblez, 2019, S. 101). Die Entstehung der ersten eidgenössischen Maturitätsordnung, welche sich auf die neue Bundesverfassung stützte, stand stark unter dem Einfluss der Medizinalgesetzgebung.<sup>95</sup> Es wurde von einem Maturitätstyp mit einem Schwerpunkt in Latein und Griechisch ausgegangen, doch auch mit einem Zeugnis, das einen prüfungsfreien Eintritt in das Polytechnikum vorsah (Realmaturität an Realgymnasien),<sup>96</sup> konnten Schüler:innen unter gewissen Bedingungen zu den Medizinalprüfungen zugelassen werden (Jenzer, 1998, S. 92 f.). Obschon die Bundesverfassung von 1874 keine Kompetenzen im Hinblick auf die Zulassung zu den kantonalen Universitäten gewährte,

---

<sup>94</sup> Analog zu Criblez (2019, S. 97) soll hier erwähnt werden, dass der Ausdruck präziser „allgemeiner Zulassungsausweis zu den Universitäten und den pädagogischen Hochschulen“ genannt werden müsste, da der Zugang zu der Fachhochschule nach dem Gymnasium ohne zusätzliche Qualifikation (vielfach eine einjährige Arbeitswelterfahrung) nicht möglich ist. Der Einfachheit halber wird hier trotzdem vom allgemeinen oder prüfungsfreien Hochschulzulassungsausweis gesprochen.

<sup>95</sup> Die Maturitätsordnung war quasi in der Verordnung für die eidgenössischen Medizinalprüfungen integriert: In dieser Verordnung von 1880 gab es drei Artikel, welche Bedingungen für Gymnasien festlegten, damit deren Abgänger:innen zu den Medizinalprüfungen zugelassen werden konnten (Lattmann, 1978, S. 21). Der Einfluss der Medizinalgesetzgebung auf die Maturitätsordnungen sollte bis 1995 gross bleiben. Erst mit dem Maturitätsanerkennungsgesetz von 1995 wurde auf eine Abstützung darauf verzichtet (Jenzer, 1998, S. 96).

<sup>96</sup> Der Begriff der Realschule wurde ursprünglich für eine Schule, „in der die Vermittlung von realen Bildungsinhalten stärker gewichtet wird als jene alter Fremdsprachen“, verwendet und bezeichnete damit das Pendant zu den Lateinschulen oder Gymnasien mit ihrer klassisch-humanistischen Ausrichtung (Marcacci, 2012).



konnte der Bund über die Zulassung zu den Medizinalstudiengängen und die Zulassung zur bundeseigenen Hochschule (Polytechnikum) „Schritte in Richtung Generalisierung der Bundesvorgaben für die Maturitätsprüfungen“ einleiten (Criblez, 2019, S. 103).

In den folgenden Maturitätsordnungen bis und mit der sechsten von 1972 kamen immer wieder neue Maturitätstypen hinzu (z. B. 1925 ein Typ mit Mathematik und Naturwissenschaften oder 1972 ein Typ mit Wirtschaftswissenschaften) und der Stellenwert der alten Sprachen nahm ab (Jenzer, 1998, S. 92 ff.).<sup>97</sup> Mit den neuen Maturitätsordnungen kamen auch Neuerungen für die Realgymnasien: 1925 wurden die Realgymnasien als Maturitätstyp C (Mathematik und Naturwissenschaften) in die Systematik integriert; sie verliessen ihre „Outsider-Position“ und erhielten quasi die „gymnasiale Weihe“, mussten aber verstärkt sprachliche Inhalte in die Ausbildung integrieren (Jenzer, 1998, S. 94). Mit dieser Entwicklung brauchte es keine Verträge zwischen Gymnasien und Universitäten mehr, die Typenmatur wurde zum „Königsweg“ an die Universität (Criblez, 2019, S. 104). Die ehemals lose Kopplung zwischen „Gymnasium“ und „Universität“ im Hinblick auf die Zulassung wurde enger (Criblez, 2019, S. 104). Das Hinzufügen von immer neuen Maturitätstypen führte aber zu einer Entwicklung, die zu einer Fakultätsreife und dem damit verbundenen Verlust des prüfungsfreien Zugangs zu allen Studienrichtungen an den Universitäten hätte führen können (vgl. Brüggengbrock et al., 2016, S. 62). Dieser Entwicklung wurde spätestens mit der neuen Maturitätsordnung von 1995 ein Ende bereitet (siehe nächstes Unterkapitel).

Die ab den 1960er-Jahren in der Schweiz einsetzende Bildungsexpansion mit der damit verbundenen Öffnung der höheren Bildung für breite Bevölkerungskreise (Criblez, 2001, S. 95) wurde bei den neuen Maturitätsordnungen berücksichtigt: So wurden mit der Reform von 1968 die Vorschriften im Hinblick auf den gebrochenen Bildungsweg (Möglichkeit des Eintritts in das Gymnasium nach der Sekundar- oder Bezirksschule) gelockert (Criblez, 2001, S. 100; Egger, 1978, S. 120). Auch die Maturitätsordnung von 1968 mit der Aufhebung des Lateinunterrichts als Bedingung für das Medizinstudium und die zwei neuen Maturitätstypen mit der Maturitätsordnung von 1972 können als Massnahmen zur Ausschöpfung der „sogenannten ‚Begaubungsreserven‘“ angesehen werden (Criblez, 2019, S. 104). Zudem wurden Angebote geschaffen, damit auch Erwachsene die Möglichkeit erhielten, die Maturität im fortgeschrittenen Alter nachzuholen (Erwachsenenmaturität oder Zweiter Bildungsweg genannt) (Criblez, 2001, S. 96). Andere, weiterführende Schulen (Berufsmittelschule, Diplommittelschule) wurden im Zuge der Expansion im Bildungssystem verankert (Criblez, 2001, S. 104 ff.), doch war es nicht möglich,

---

<sup>97</sup> Ab 1968 musste für das Medizinstudium keine Nachprüfung in Latein mehr absolviert werden, sofern Latein nicht Teil des Curriculums am Gymnasium war (Jenzer, 1998, S. 95).

an diesen Mittelschulen eine allgemeine Hochschulreife mit prüfungsfreiem Zugang zu den Universitäten zu erwerben. Neben der eben erwähnten Erwachsenenmaturität und der individuellen eidgenössischen Maturitätsprüfung blieb das Gymnasium mit seinem Abschlusszeugnis bis in die 1990er-Jahre die einzige Möglichkeit ein Studium an einer Universität aufzunehmen.<sup>98</sup>

Das Gymnasium gewann mit dem aufkommenden Automatismus „Maturität gleich prüfungsfreier Universitätszugang“ an Einfluss.<sup>99</sup> Es war zuständig für die Selektion beim Eintritt in die Gymnasien und kontrollierte auch den Zugang zu den Universitäten über die Maturitätszeugnisse, was Criblez (2003, S. 31) als „doppelte Definitionsmacht“ des Gymnasiums bezeichnet. Zwei Entwicklungen hätten die spezielle Eigenschaft der gymnasialen Maturität als prüfungsfreier Hochschulzulassungsausweis vor 1990 bedrohen können: das Aufkommen immer neuer Maturitätstypen mit einer möglichen Einführung einer Fakultätsreife und die Bildungsexpansion mit einer radikaleren Öffnung des Zugangs zur Universität mit neuen Zulassungswegen. Keine dieser Optionen wurde vor 1990 realisiert. Die Maturitätsreform von 1995 machte der Entwicklung hin zu immer neuen Maturitätstypen ein Ende, wie sich unten zeigen wird. Der Stellenwert des Gymnasiums in der Bildungslandschaft blieb hoch und die Kopplung zwischen „Gymnasium“ und „Universität“ eng. Im untersuchten Zeitraum machten die ansteigende Maturitätsquote und Diskussionen über eine schlechte Leistungsfähigkeit der Maturand:innen Massnahmen nötig,<sup>100</sup> welche die gymnasiale Maturität als prüfungsfreien Hochschulzulassungsausweis garantieren sollten (Criblez, 2019, S. 97).

### **3.2 Entwicklungen rund um den Zugang vom Gymnasium an die Universität: Die Rolle der untersuchten Akteurinnen**

Wie in Unterkapitel 3.1 aufgezeigt werden konnte, etablierte sich der prüfungsfreie Zugang zu den Universitäten für Absolvent:innen des Gymnasiums bereits im Verlauf des 20. Jahrhunderts und kann im Jahr 1990 als gefestigt bezeichnet werden. Im Folgenden soll die Rolle der Akteurinnen im Hinblick auf Geschehnisse rund um die Gestaltung des Übergangs vom Gymnasium an die Universität im Zeitraum von 1990 bis 2020 beleuchtet werden. Dabei werden entlang

---

<sup>98</sup> Das Ablegen einer eidgenössischen Maturitätsprüfung war ab 1888 möglich, zuerst aber nur für Studierende der Medizinalberufe (Criblez, 2019, S. 102).

Der Zugang für Absolvent:innen der Fachhochschulen (siehe Kapitel 5) und die Etablierung von Passerellen nach dem Erwerb einer Berufs- oder Fachmaturität und von Zugängen ohne Maturität (siehe Unterkapitel 3.2.2) änderten dies.

<sup>99</sup> Der prüfungsfreie Zugang zur Universität mit dem Maturitätszeugnis ist eine Besonderheit der Schweiz und existiert so lediglich noch im flämischen Teil Belgiens (Eberle & Brüggelbrock, 2013, S. 24).

<sup>100</sup> 1995 betrug die Maturitätsquote (gymnasiale Maturität) in der Schweiz 17.2 % (Jenzer, 1998, S. 102), 2019 lag sie bei 22 % (BFS, 2021). Das Total (Quote der Personen mit einer Maturität egal welcher Art) lag 1995 bei 17.6 % und 2019 bei 41.4 % (BFS, 2021).

dem akteur:innenzentrierten Institutionalismus *Wahrnehmungen* und *Präferenzen* der Akteur:innen analysiert (Treib, 2015, S. 282 f.; siehe Unterkapitel 1.3.1). Zuerst werden im Unterkapitel 3.2.1 wichtige bildungspolitische Ereignisse und Projekte erläutert, bei denen über das Abschlusszertifikat des Gymnasiums als allgemeiner Hochschulzulassungsausweis gesprochen wurde.<sup>101</sup> Dazu gehört die Reform des Gymnasiums in den 1990er-Jahren und kleinere bildungspolitische Projekte nach 2000 unter Leitung der EDK. In einem zweiten Teil geht es im Unterkapitel 3.2.2 um das Aufkommen anderer Zulassungswege an die Universitäten nach 1990. Diese anderen Wege hatten Implikationen für den „Königsweg“ an die Universität über das Gymnasium.

### 3.2.1 Das Gymnasium als „Eintrittsticket“ für die Universitäten

#### a) Die Reform des Gymnasiums

Die Vorbereitung für eine Reform des Gymnasiums mittels einer Revision der Maturitätsanerkennungsregelungen hatte das EDI bereits 1982 angestossen,<sup>102</sup> 1986 beschloss der Bundesrat die Revision (Meylan, 1996, S. 4 f.). Die Reform wurde erstmals von Bund und Kantonen (EDK) gemeinsam vorbereitet (Criblez, 2019, S. 105). 1995 fand sie mit der siebten Maturitätsordnung einen Abschluss (Jenzer, 1998, S. 96). Die vorherige Spezialisierung der Schüler:innen im Gymnasium mit immer neuen Typen (auf dem Höhepunkt der Typenbildung gab es mit der sechsten Maturitätsordnung von 1972 fünf Typen) hätte konsequenterweise irgendwann die Fakultätsreife zur Folge gehabt (Brüggenbrock et al., 2016, S. 62; Jenzer, 1998, S. 95 ff.). Doch nach langen Debatten wurden mit dem Maturitätsanerkennungsreglement von 1995 die Maturitätstypen abgeschafft und eine einheitliche Matura mit einem „klaren Bekenntnis zur Beibehaltung des unbeschränkten, allgemeinen Hochschulzugangs“ geschaffen (Brüggenbrock et al., 2016, S. 62). Im Artikel 2 des MAR heisst es, dass „die anerkannten Maturitätsausweise [...] als Ausweise für die allgemeine Hochschulreife“ gelten, insbesondere für die Zulassung an die ETH, die kantonalen Hochschulen und die Medizinalprüfungen (EDK, 1995b Art. 2). Differenzen zwischen den verschiedenen Maturitätsprogrammen verschwanden, eine Spezialisierung war lediglich mittels der Wahl einzelner Schwerpunkt- und Ergänzungsfächer und der Maturarbeit möglich (Criblez, 2019, S. 105). Nun soll dargestellt werden, inwiefern der allgemeine Hochschulzugang nach dem Gymnasium im Rahmen der Reform des Gymnasiums von den drei untersuchten Akteurinnen thematisiert wurde.

---

<sup>101</sup> Die Einführung des Numerus clausus in den medizinischen Fächern in den 1990er-Jahren hätte hier auch behandelt werden können, da es dabei auch um den Zugang zu einer Universität nach dem Gymnasium ging. Wegen der grossen Bedeutung dieses Themas bei den untersuchten Akteurinnen ist diesem Gegenstand jedoch ein eigenes Kapitel gewidmet (siehe Kapitel 4).

<sup>102</sup> Details zur Konstruktion dieser Regelung von EDK und Bund finden sich in Unterkapitel 2.3.5.

### 3. Die gymnasiale Maturität als „Eintrittsticket“ für die Universitäten: Konstante ohne Ablaufdatum?

Es ist erstaunlich, wie wenig die allgemeine Hochschulzulassung der gymnasialen Maturität im Zusammenhang mit der Reform des Gymnasiums in den 1990er-Jahren in der EDK behandelt wurde, war die EDK doch massgeblich an der Reform beteiligt. Es finden sich bei der EDK im gleichen Zeitraum deutlich mehr solche Bezüge im Zusammenhang mit der Debatte rund um die Einführung des Numerus clausus in den medizinischen Studienfächern (siehe Kapitel 4). Die Vermutung liegt nahe, dass es für die EDK klar war, dass das neue MAR an diesem Thema nichts ändern würde. Ein Zitat aus dem Jahresbericht der EDK von 1993 bestätigt dies: So sei zwar ein gewisser Reformbedarf ersichtlich, es sei aber auch ein „Konsens“ vorhanden im Hinblick auf das Bestehen der Maturität als Zulassungsausweis (EDK, JB 1993, S. 5).<sup>103</sup> Die Maturität solle „daher anspruchsvoll und selektiv gestaltet sein“; über konkrete Lösungen seien die Ansichten aber geteilt (EDK, JB 1993, S. 5).

Trotz Reformbedarf und divergierenden Ansichten über konkrete Lösungen im Hinblick auf den Reformbedarf wird die gymnasiale Maturität als Zugang zu den Universitäten nicht hinterfragt. Mit „Konsens“ war wohl die politische Zustimmung für diese Art des Übergangs gemeint. Wie noch gezeigt werden kann, wird die starke Verankerung der Zustimmung bis über die 2010er-Jahre hinaus sichtbar sein.

Die EDK sah sich bereits damals gemäss ihren Statuten in der Zuständigkeit für alle Fragen des Schulwesens, für welche die kantonalen Erziehungsdirektionen zuständig waren (EDK, 1985 Art. 1). Unter kantonale Hoheit fielen sowohl die Hochschulen als auch die Gymnasien. Im Hinblick auf die *Präferenzen* dieser Akteurin lag eine austarierte Sichtweise, was das gesamte Bildungssystem betrifft, in der *Identität* der EDK und war gleichzeitig auch Teil der *normativen Rollenerwartung*. Für den Bereich des Übergangs von den Gymnasien an die Hochschulen bedeutete dies, dass der bisherigen Entwicklung gefolgt und dem politischen Willen der Akteur:innen entsprochen werden würde.

In der SHRK wurde bereits 1991 festgestellt, dass das Gymnasium mit seiner breiten Allgemeinbildung nicht nur eine Fachreife bieten, sondern weiterhin „unabdingbare Voraussetzung für den Hochschulzugang bleiben“ sollte. Vor einer Öffnung der Gymnasien wie bei den amerikanischen High Schools wurde gewarnt, da so die Qualität der Hochschulen nicht mehr gewährleistet wäre.<sup>104</sup> In einem Thesenpapier zur Reform wurde 1992 festgestellt, dass das Gym-

---

<sup>103</sup> In diese Richtung äusserte sich der Jahresbericht von 1994, nämlich dass „die neuen Regeln eine zeitgemässe, etwas flexiblere Maturität“ erlauben und gleichzeitig die allgemeine Hochschulreife sichern würden (EDK, JB 1994, S. 5).

<sup>104</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHRK vom 19.02.1991, Traktandum Nr. 9.1, BAR, J2.352-01#2010/108#72\*.

nasium zu „einer allgemeinen Hochschulreife führt“, welche einen „Einstieg in alle Studiengänge ohne Zusatzanforderungen grösseren Umfangs“ ermöglichen sollte.<sup>105</sup> Auch wenn Aufnahmeprüfungen für den Eintritt in die Hochschulen für die Hochschulen selber und die Hochschulrektorenkonferenz einen Bedeutungszuwachs in der Bildungspolitik dargestellt hätten, sah die *Wahrnehmung* der SHRK keinen Grund für eine Richtungsänderung in dieser Sache im Rahmen der Reform des Gymnasiums. Doch die *Identität* dieser Akteurin beinhaltete auch ein Einstehen für die Konservierung des exklusiven Status der Hochschulen, und diese zeigte sich oben durch eine Aversion gegenüber Öffnungstendenzen. Trotzdem muss festgehalten werden, dass sich die Hochschulen seit mehreren Jahrzehnten im Wachstum befanden (Brändli, 2018, S. 340). Es ist darum nicht erstaunlich, dass vor einem Qualitätsverlust der Hochschulen gewarnt wurde. Dass sich die SHRK anfangs der 1990er-Jahre trotzdem keine Gedanken um eine verstärkte Selektion vor dem Hochschuleintritt machte, zeigt auch die Zulassungsrichtlinie, welche die SHRK 1992 verabschiedete (siehe auch Unterkapitel 2.2.1): Ein eidgenössisch anerkannter Maturitätsausweis sollte als Zulassungsausweis für die Universitäten genügen.<sup>106</sup> Für die SHRK waren Zulassungsprüfungen vor dem Eintritt in die Universität *ultima ratio*. Das wurde im gleichen Zeitraum (1990er-Jahre) bei der Einführung des Numerus clausus in den medizinischen Studienfächern deutlich (siehe Kapitel 4).

In der SHK waren Fragen des allgemeinen Hochschulzugangs im Zusammenhang mit der Maturitätsreform ein häufigeres Thema als bei der SHRK. Im Juni 1992 wurde darüber diskutiert und die Wichtigkeit des uneingeschränkten Zugangs zu den Universitäten für Abgänger:innen der Gymnasien kam klar zum Ausdruck.<sup>107</sup> Da die SHK eine Stellungnahme formulieren sollte, kam es Ende 1992 im Ausschuss der SHK zu einer Aussprache zur Maturitätsreform. Ein Vertreter der EDK machte sich für die Maturitätsreform stark. Die Reform sollte die allgemeine Hochschulreife „wieder zeitgemäss definieren“ und der Maturität ein „Qualitätssiegel“ verleihen, sodass sie in der Hochschulgesetzgebung der Kantone weiterhin als „Ausweis der anerkannten Hochschulreife“ akzeptiert werden könne.<sup>108</sup> Ein Gegner der Reform betonte danach, dass das Niveau mit der Reform unter dasjenige der damaligen Matura sinken würde. Zudem

---

<sup>105</sup> Thesen zur Reform des Gymnasiums (SHRK), 31.01.1992, S. 1, BAR, E3371A#2002/64#1076\*, „SHK, 1992.03.19, Ausschuss, Protokoll und Anhang“.

<sup>106</sup> Richtlinien für die Bewertung von schweizerischen und ausländischen Bildungsausweisen, welche den Zugang zu den schweizerischen Hochschulen erlauben, 05.02.1992, S. 1 ff., BAR, J2.352-01#2010/108#72\*, „SHRK, 1992.01.31, Plenarversammlung, Protokoll und Anhang“.

<sup>107</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHK vom 25.06.1992, Traktandum Nr. 5, BAR, E3375C#2002/208#88\*.

Eine eingeladene Person, ein Professor der Universität Basel, betonte die Wichtigkeit der allgemeinen Studierfähigkeit als Ziel des Gymnasiums: „Das Gymnasium ist keine propädeutische Schule für einzelne Fakultäten, sondern soll nach dem Grundsatz ‚less is more‘ in exemplarischen Bereichen vertieftes Wissen vermitteln“ (Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHK vom 25.06.1992, Traktandum Nr. 5, BAR, E3375C#2002/208#88\*).

<sup>108</sup> Protokoll der Ausschuss-Sitzung der SHK vom 03.12.1992, Traktandum Nr. 3, BAR, E3375C#2002/208#135\*.

stellte er die prüfungsfreie Zulassung an die Hochschulen für die Zukunft in Frage.<sup>109</sup>

Weitere Bezüge zur Qualität und einer drohenden Selektion der Abgänger:innen der Gymnasien durch die Universitäten bei einer Verschlechterung finden sich in der Stellungnahme der SHK zur Reform.<sup>110</sup> Die Erhaltung eines hohen Niveaus sollte es ermöglichen, dass das Gymnasium als direkter Zugang zur Universität erhalten bleiben kann.<sup>111</sup> Sollte das Niveau sinken, wurde mit Aufnahmeprüfungen und Vorbereitungskursen vor dem Universitätsstudium gedroht; diese Massnahmen würden die Maturität abwerten.<sup>112</sup>

Es wird deutlich, dass die allgemeine Hochschulzulassung nach dem Gymnasium für die Hochschulkonferenz nicht unbestritten war. Es finden sich Aussagen, welche auf die Wichtigkeit von Qualität, Niveau und Mindestvoraussetzungen hinwiesen. Obwohl zum Teil die gleichen Personen auch in der Plenarversammlung der EDK Einsitz hatten (siehe Kapitel 2), zeigt die Konzentration auf Vertreter:innen der Hochschulkantone in der SHK, dass das *institutionelle Eigeninteresse* in Richtung der Bewahrung einer exklusiven Stellung des Gymnasiums mit einem hohen Niveau und damit verbunden der Bewahrung einer exklusiven Stellung der Universität als Ort höherer Bildung tendierte. Es wurde klar, dass für die Bewahrung der Stellung der Universität eine Schwächung der gymnasialen Maturität hingenommen worden wäre. Trotzdem waren sich die Positionen von SHRK und SHK relativ ähnlich, wobei die SHK Neuerungen gegenüber kritischer eingestellt war und eher einen Niveauverlust befürchtete.

Es wird deutlich, dass sich alle drei Organisationen im Rahmen der Reform des Gymnasiums ein Weiterbestehen des Abschlusses des Gymnasiums als eines allgemeinen Hochschulzulassungsausweises vorstellen konnten. Auch im einzigen Artikel in den untersuchten Zeitschriften über die bevorstehende Maturitätsreform wird die Wichtigkeit des allgemeinen Hochschulzulassungsausweises von einem Vertreter der ETH betont.<sup>113</sup> Die Äusserungen der drei Organisa-

---

<sup>109</sup> Protokoll der Ausschuss-Sitzung der SHK vom 03.12.1992, Traktandum Nr. 3, BAR, E3375C#2002/208#135\*.

<sup>110</sup> Brief der SHK an das EDI und die EDK „Projet de réglementation de la reconnaissance des certificats de maturité cantonaux“, 05.04.1993, S. 2 ff., BAR, E3375C#2002/208#135\*, „SHK, 1993.04.01, Ausschuss, Protokoll und Anhang“.

<sup>111</sup> Als Beispiel dieses Zitat: „Das Gymnasium muss der Weg zum Universitätsstudium bleiben. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, muss darauf geachtet werden, dass das Niveau der Maturitäten im Vergleich zu den heute anerkannten Maturitäten nicht gesenkt wird“ (Übersetzung aus dem Französischen; NQ) (Brief der SHK an das EDI und die EDK „Projet de réglementation de la reconnaissance des certificats de maturité cantonaux“, 05.04.1993, S. 4, BAR, E3375C#2002/208#135\*, „SHK, 1993.04.01, Ausschuss, Protokoll und Anhang“). Zu der Reform in Zusammenhang mit Qualitätserhalt und Hochschulzulassung siehe auch den Jahresbericht der SHK von 1993 (SHK, JB 1993, S. 31).

<sup>112</sup> Brief der SHK an das EDI und die EDK „Projet de réglementation de la reconnaissance des certificats de maturité cantonaux“, 05.04.1993, S. 3, BAR, E3375C#2002/208#135\*, „SHK, 1993.04.01, Ausschuss, Protokoll und Anhang“.

<sup>113</sup> In der Ansprache des Präsidenten des Schweizerischen Schulrates (ETH) an der Jahresversammlung des Vereins Schweizerischer Gymnasiallehrer (VSG) im November 1991 steht Folgendes: „Auf welches Modell der Maturität

tionen machen aber klar, was als Preis dafür erwartet würde: Das Gymnasium sollte eine gleichbleibend hohe Qualität der Ausbildung mit einem hohen Niveau garantieren und es sollte sich gleichzeitig nicht zu stark öffnen und selektiv und anspruchsvoll bleiben. Die SHK machte am deutlichsten klar, dass bei Nichterreichen dieser Ziele Aufnahmeprüfungen und Vorbereitungskurse vor dem Universitätsstudium drohen würden. Insgesamt ist erstaunlich, wie wenig unterschiedlich die grundsätzliche *Wahrnehmung* der drei Akteurinnen in dieser Sache war. Das kann damit erklärt werden, dass sie sich in einem institutionalisierten Umfeld immer wieder begegneten und sich darum die Wahrnehmungen ähnelten (Treib, 2015, S. 282). Ideen wurden ausgetauscht, aber in einem bescheidenen Ausmass: Die Thesen der SHRK zur Reform des Gymnasiums waren zum Beispiel in den Unterlagen der SHK zu finden<sup>114</sup> und eine Vertretung der EDK besuchte im Zusammenhang mit der Reform den Ausschuss der SHK. Bei jeder Akteurin sahen die *Präferenzen* so aus, dass ein Meinungswechsel in Richtung einer selbstgesteuerten, stärkeren Selektion vor dem Universitätsstudium keine bedeutenden Vorteile im Vergleich zum Status quo gebracht hätte.

Die Evaluation der Gymnasialreform von 1995 in den 2000er-Jahren (EVAMAR II) stellte den Beginn einer Reihe von Projekten häufig unter Ägide der EDK dar, welche die Erhaltung oder Steigerung der Qualität des Gymnasiums und damit mehr oder weniger explizit die Sicherung des prüfungsfreien Zugangs zur Universität zum Ziel hatten. Mithilfe dieser Projekte sollte die EDK ihre Rolle als treibende Kraft hinter der Verankerung des prüfungsfreien Zugangs zur Universität stärken und zur engen Kopplung zwischen „Gymnasium“ und „Universität“ beitragen.

#### *b) Das zweite Projekt zur Evaluation der Gymnasialreform von 1995: EVAMAR II*

Das erste Projekt zur Evaluation der Gymnasialreform von 1995, EVAMAR I, lief von 2001 bis 2005; es wurde von Bund (SBF) und Kantonen (EDK) in Auftrag gegeben und verfolgte das Ziel, Wissen bezüglich einer allfälligen Weiterentwicklung der gymnasialen Ausbildung zu generieren (Eberle & Brüggemann, 2013, S. 52). Schüler:innen, Lehrpersonen, Schulleitungen und Verantwortliche auf kantonaler Ebene wurden dazu befragt mit dem Resultat, dass die allgemeine Hochschulreife erreicht würde und ganz grundsätzlich keine Kurskorrektur nötig sei (EDK & SBF, 2005). Trotzdem wurde 2007 eine Teilrevision von der Konferenz der

---

das Gymnasium sich ausrichtet, ist weniger wichtig, als dass die Matura den Zugang zu allen Studienrichtungen ohne Zulassungsprüfungen erlaubt“ (Crottaz, 1992, S. 137).

<sup>114</sup> In den Unterlagen zur Ausschuss-Sitzung vom 19.03.1992 waren sie zu finden: Thesen zur Reform des Gymnasiums (SHRK), 31.01.1992, S. 1, BAR, E3371A#2002/64#1076\*, „SHK, 1992.03.19, Ausschuss, Protokoll und Anhang“.

Schweizerischen Gymnasialrektorinnen und Gymnasialrektoren (KSGR) und dem VSG initiiert,<sup>115</sup> welche die Natur- und Geisteswissenschaften förderte, Informatik als Ergänzungsfach aufnahm und die Note der Maturaarbeit als relevant für das Bestehen der Matur gewichtete (Eberle & Brüggencbrock, 2013, S. 53; Gymnasium Helveticum, 2007, S. 22).

Das Folgeprojekt EVAMAR II war auch ein Projekt im Auftrag von SBF und EDK (Eberle, Gehrer, Jaggi, Kottonau & Oepke, 2008) und wurde in den Jahren 2005 bis 2008 durchgeführt (Eberle et al., 2008, S. 13). In den verschiedenen Teilprojekten ging es im Unterschied zu EVAMAR I nicht mehr um Befragungen, sondern es sollte das Wissen und Können der Schüler:innen am Gymnasium durch eine objektive Erhebung erfasst werden (Eberle & Brüggencbrock, 2013, S. 53). Tests evaluierten den Ausbildungsstand der Gymnasiast:innen und Maturaarbeiten und schriftliche Maturitätsprüfungen wurden analysiert (Eberle & Brüggencbrock, 2013, S. 53). Bei der Untersuchung stand im Fokus, „ob das bei Maturandinnen und Maturanden vorhandene Wissen und Können den aktuellen Anforderungen verschiedener Studienrichtungen an Schweizer Universitäten bei Studienbeginn genügt“ (SBF & EDK, 2007, S. 1). Kurz zusammengefasst konnte EVAMAR II aufzeigen, dass der Ausbildungsstand der Maturand:innen einerseits befriedigend sei (Eberle et al., 2008, S. 383), dass aber die Studierfähigkeit bei einem grossen Teil der Maturand:innen andererseits nicht gegeben war (Eberle et al., 2008, S. 384).<sup>116</sup> Als eine mögliche Massnahme wurde darum die „Aufgabe des Anspruchs der allgemeinen Studierfähigkeit mit gleichzeitiger Aufgabe der allgemeinen Zutrittsberechtigung für Inhaberinnen und Inhaber einer Schweizer Matura zu den Universitäten“ und dementsprechend die Einführung einer „Fakultätsreife“ in Erwägung gezogen, gleichzeitig aber mit Blick auf die Ziele der gymnasialen Bildung und den bereits bestehenden Zwang der doppelten Kompensation von ungenügenden Maturitätsnoten wieder abgelehnt (Eberle et al., 2008, S. 385). EVAMAR II sollte die Debatte um die Studierfähigkeit und die allgemeine Hochschulzulassung nachhaltig beeinflussen, wie in der Folge gezeigt werden kann.

EVAMAR II legte Ende der 2000er-Jahre Schwächen des Gymnasiums offen und zeigte auf, dass der prüfungsfreie Zugang zu den Universitäten streng genommen nicht immer gerechtfertigt wäre, da die allgemeine Studierfähigkeit nicht immer erreicht wurde. Im Projektbericht

---

<sup>115</sup> Anlässlich der Teilrevision war die Aufhebung des prüfungsfreien Zugangs zur Universität in den untersuchten Unterlagen nie ein Thema. Im Gegenteil: In der Plenarversammlung der EDK kam es zu diesem Votum. „[Regierungsrat XY; anonymisiert NQ] erachtet es als sehr wichtig, die Qualität der gymnasialen Maturität zu sichern. Jede Verschlechterung ist zu vermeiden. Die Maturität muss weiterhin den prüfungsfreien Zugang zur Universität und zur ETH gewährleisten“ (Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 24.06.2007, Traktandum Nr. 5, AEDK).

<sup>116</sup> Mit Studierfähigkeit ist gemeint, dass „jeder Maturitätsausweis genügende Eingangskompetenzen für alle möglichen Studienfächer bescheinigen sollte“ (Eberle et al., 2008, S. 384).



wurde der Stellenwert der gymnasialen Maturität als prüfungsfreier Universitätszugang lediglich kurz hinterfragt. So erstaunt es nicht, dass EVAMAR II in der EDK in dieser Hinsicht nicht für grosse Diskussionen sorgte. Eine Vertretung des EVAMAR II-Projektteams wurde nach dem Projektende (Ende 2000er-Jahre) in die Plenarversammlung der EDK eingeladen und präsentierte den Schlussbericht. Als Schlussfolgerung wurde gesagt, dass das Gesamtergebnis „befriedigend“ sei, aber dass es Verbesserungspotenzial gäbe.<sup>117</sup> An der allgemeinen Studierfähigkeit und damit verbunden am prüfungsfreien Zugang zur Universität sollte festgehalten werden. In der Diskussion nach der Präsentation kam die aufgrund des Projektberichtes berechnete Befürchtung auf, „dass die Universitäten die gymnasiale Maturität nicht mehr als Zugangsberechtigung anerkennen“ würden.<sup>118</sup> Die Antwort der Vertretung des Projektteams ging in die Richtung, dass es wichtig sei, „die Zweifel der Universitäten an den Aussagewert der gymnasialen Maturität ernst zu nehmen und Massnahmen zu entwickeln, um die Akzeptanz der Maturität an den Universitäten zu erhöhen“.<sup>119</sup> Die in diesen Fragen wichtige EDK-Arbeitsgruppe „Plattform Gymnasium“ (PGYM) präsentierte danach ihre Sicht auf das Gymnasium, auch unter Einbeziehung von EVAMAR II.<sup>120</sup> Dabei wurde klargestellt, dass die wichtige Funktion des Gymnasiums als Hauptzubringer zu den universitären Hochschulen und den Pädagogischen Hochschulen erhalten bleiben sollte. EVAMAR II sollte genutzt werden, um zu neuen Erkenntnissen im Hinblick auf das Gymnasium zu kommen. Zudem sollte eine ständige Kommission für das Gymnasium geschaffen werden.<sup>121</sup>

Die *Wahrnehmung* der EDK ging hier wieder in die Richtung, dass der allgemeine Hochschulzugang nicht in Frage gestellt wurde, obwohl es aufgrund der Evaluation durchaus Gründe gegeben hätte, dies zu tun. Es scheint, als ob das Projekt EVAMAR II in den 2000er-Jahren in der EDK eine schon in den 1990er-Jahren (Reform des Gymnasiums) sichtbare Entwicklung

---

<sup>117</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 23.10.2008, Traktandum Nr. 4, AEDK.

<sup>118</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 23.10.2008, Traktandum Nr. 4, AEDK.

<sup>119</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 23.10.2008, Traktandum Nr. 4, AEDK.

Auch einige Monate später in der Sitzung der Plenarversammlung der EDK wurde nochmals über den Schlussbericht von EVAMAR II gesprochen und gesagt, dass nicht alle Maturand:innen „gleich studierfähig“ seien, dass an der allgemeinen Studierfähigkeit aber festgehalten werden sollte (Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 19.03.2009, Traktandum Nr. 4, AEDK).

<sup>120</sup> Die Plattform Gymnasium (PGYM) setzte sich aus gymnasialen, kantonalen, universitären und weiteren Fachvertreter:innen zusammen (Eberle & Brüggenschrock, 2013, S. 54). 2005 erteilte der Vorstand der EDK der Plattform den Auftrag, mithilfe von EVAMAR II und Praxiserfahrungen Vorschläge zur Weiterentwicklung des Gymnasiums auszuarbeiten, mit denen die politischen Behörden arbeiten könnten (Eberle & Brüggenschrock, 2013, S. 54).

<sup>121</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 23.10.2008, Traktandum Nr. 4, AEDK.

Im Schlussbericht der Plattform Gymnasium findet sich unter „Zusammenfassung der Ergebnisse“ folgender Kommentar in Bezug auf den Stellenwert der gymnasialen Maturität: „Weil die gymnasiale Maturität der Königsweg zu Universität, ETH und Pädagogischer Hochschule bleibt und an der allgemeinen Hochschulreife als Zugangsberechtigung für alle Studienrichtungen unbedingt festgehalten werden soll, empfiehlt PGYM, dass im beiderseitigen Interesse die Erwartungen und Anforderungen im Dialog zwischen den Hochschulen und den Gymnasien formuliert und abgeglichen werden“ (Plattform Gymnasium, 2008, S. 75).

verstärkte. Die Sicherung des prüfungsfreien Zugangs sollte durch eine Beseitigung von Lücken in der gymnasialen Ausbildung und der grundsätzlichen Verbesserung der Ausbildungsqualität erreicht werden.

Bei den anderen zwei Organisationen (CRUS und SHK) löste das Projekt EVAMAR II und sein Schlussbericht keine direkten Reaktionen aus. Trotzdem sollte deswegen der Stellenwert von EVAMAR II nicht unterschätzt werden. Der Einfluss auf die EDK war, wie oben gerade gezeigt wurde, beträchtlich. Nach EVAMAR II wurden einige bildungspolitische Projekte gestartet, die sich zum Teil auf die Ergebnisse von EVAMAR II bezogen. Die Projekte befassten sich mit dem Gymnasium und seinen Schwächen und immer spielte der Übergang vom Gymnasium an die Universität und die damit verbundene allgemeine Hochschulzulassung eine Rolle. Mindestens bei der Universitätsrektorenkonferenz wurden diese Projekte stärker wahrgenommen. Wie bei EVAMAR II war die EDK bei diesen Projekten immer als eine Hauptakteurin beteiligt. Es geht um die Projekte „Chancen optimal nutzen“ der EDK zusammen mit EVD und EDI (später WBF), „Gymnasiale Maturität – langfristige Sicherung des prüfungsfreien Hochschulzugangs“ der EDK und des EDI und „Optimierung des Übergangs vom Gymnasium an die Universität“ der EDK zusammen mit swissuniversities. In dieser Reihenfolge werden die Projekte erläutert und mit Fokus auf die allgemeine Hochschulzulassung und die untersuchten Akteurinnen analysiert.

*c) Bildungspolitische Projekte mit Beteiligung der EDK: „Chancen optimal nutzen“*

Im Jahr 2006 stimmte die Schweizer Bevölkerung dem neuen Bildungsartikel zu, welcher unter anderem die Koordination und Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im Bildungsraum Schweiz in die Verfassung festschrieb (Bundesverfassung, 2014 Art. 61a; Criblez, 2008a, S. 288). Das sollte den Anlass für die Erarbeitung von gemeinsamen bildungspolitischen Zielen für den Bildungsraum Schweiz (Bund und Kantone), später auch „Chancen optimal nutzen“ genannt, geben. Mit den neuen Verfassungsartikeln erhielten bestehende und zukünftige Anstrengungen nach mehr Durchlässigkeit im Bildungssystem eine wichtige rechtliche Grundlage und konnten damit legitimiert werden.<sup>122</sup>

Ein Mitglied des Bundesrates nahm an den Verhandlungen in der Plenarversammlung der EDK Ende 2010 teil und sprach von einem „historischen Meilenstein“, da Bund und Kantone (EDK und zwei Departementen des Bundes (EDI und EVD)) zum ersten Mal „gemeinsame strategi-

---

<sup>122</sup> Die damit verbundene, legitimationsbasierte Reproduktion wird allgemein in Unterkapitel 1.3.3 dargestellt. Im Hinblick auf die Themen in diesem Kapitel wird diese Form der Reproduktion in Unterkapitel 3.4 genauer ausgeführt.

sche Ziele für das schweizerische Bildungswesen“ definieren würden. Zuerst war nicht ersichtlich, dass der Übergang Gymnasium–Universität eine Rolle spielen würde. Beim Abschnitt „Gemeinsame bildungspolitische Ziele von Bund und Kantonen“ war als dritter Punkt angegeben: „Bis 2015 sind die für die allgemeine universitäre Studierfähigkeit relevanten Kompetenzen definiert.“<sup>123</sup> Eine Festschreibung konkreter basaler Kompetenzen, wie in EVAMAR II vorgeschlagen, wurde zuerst in Erwägung gezogen. Da befürchtet wurde, dass sich als Folge der Festschreibung von relevanten Kompetenzen über alle Kantone hinweg die Maturitätsquoten verändern könnten, wurde diese Möglichkeit als zu starker Eingriff in die Hoheit der Kantone wieder verworfen.<sup>124</sup> Trotzdem wurde die Festschreibung von Kompetenzen in der zweiten Diskussion ein halbes Jahr später wieder aufgegriffen. Es solle doch zu einer Verankerung von basalen Studierkompetenzen kommen, da die Formulierung (siehe Zitat unten) zu abgeschwächt sei und „dem Ruf nach Aufnahmeprüfungen durch die Universitäten Aufwind geben“ könnte.<sup>125</sup> Dagegen gab es nochmals Widerstand, denn in der Erklärung würden der Weg zum Ziel, aber nicht die Instrumente angegeben. Mit klarem Bezug zum Übergang Gymnasium–Universität und ohne Erwähnung der Kompetenzen wurde die ganze Erklärung schlussendlich verabschiedet.<sup>126</sup> Der dritte Punkt lautete neu: „Der prüfungsfreie Zugang zur Universität mit gymnasialer Matur ist langfristig sichergestellt“ (EDI, EVD & EDK, 2011, S. 2). EVAMAR II spielte dabei eine Rolle, ohne direkt genannt zu werden:

Mit dem gymnasialen Maturitätsausweis wird die allgemeine Hochschulreife mit Anrecht auf prüfungsfreien Zugang zu den universitären Hochschulen erworben. Der Bildungsbericht 2010 weist jedoch auf Lücken der Studierfähigkeit einzelner Maturandinnen und Maturanden hin. Es werden Massnahmen geprüft, welche die Studierfähigkeit der Maturandinnen und Maturanden und damit den allgemeinen Hochschulzugang mit gymnasialer Matur sicherstellen. (EDI et al., 2011, S. 2)

Im erwähnten Bildungsbericht von 2010 geht es im Kapitel über das Gymnasium in einem Unterkapitel um die Lücken in der Studierfähigkeit (SKBF, 2010, S. 129 f.).<sup>127</sup> Als Quelle für diese Darstellung diente das Projekt EVAMAR II (SKBF, 2010, S. 129 f.).

Kritische Stimmen im Zusammenhang mit der allgemeinen Hochschulzulassung könnten dieses Projekt begünstigt haben, wobei ein direkter Zusammenhang in den Quellen nicht gefunden

---

<sup>123</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 28.10.2010, Traktandum Nr. 9.2, AEDK.

<sup>124</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 28.10.2010, Traktandum Nr. 9.2, AEDK.

<sup>125</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 17.03.2011, Traktandum Nr. 5, AEDK.

<sup>126</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 17.03.2011, Traktandum Nr. 5, AEDK.

<sup>127</sup> Das Bildungsmonitoring in Form des Bildungsberichts von 2010 lieferte ganz allgemein für das Projekt „Chancen optimal nutzen“ und spezifisch für den dritten Punkt mit dem Aufzeigen der Lücken in der Studierfähigkeit die wissenschaftliche Legitimation für das Vorgehen. Es war das erste Projekt von Bund und Kantonen, welches sich direkt auf Auswertungen aus einem Bildungsbericht bezog (Imlig, 2020, S. 176).

werden konnte.<sup>128</sup> In den untersuchten Dokumenten sind kritische Stimmen im Hinblick auf die allgemeine Hochschulzulassung der gymnasialen Maturität fast nicht vorhanden. Lediglich in der Zeitschrift „Vision“ wurde ein Vertreter von Economiesuisse dahingehend zitiert,<sup>129</sup> dass über den Hochschulzugang ohne Tabu diskutiert werden sollte: „Wir sollten uns fragen, ob die Matura als Bedingung für den Zugang zu einer Hochschule genügt, wenn bei gewissen Vordiplomen 30 bis 40 Prozent der Studierenden ausgesiebt werden“ (Gagnebin, 2002, S. 22).

Die ETH Zürich war eine prominente Stimme, welche 2005 in der SUK darauf hingewiesen wurde, dass „Zulassungsprüfungen vor Studienbeginn im schweizerischen System abgeschlossen“ seien.<sup>130</sup> Äusserungen der ETH in dieser Sache mussten auf Resonanz stossen, weil die ETH eine universitäre Hochschule des Bundes ist und Veränderungen über das Bundesrecht hätte einfordern können. Im Jahr 2009, nicht lange vor dem Beginn dieses Projektes, sorgte sie mit einem Bericht für Gesprächsstoff. Die ETH Zürich analysierte darin den Zusammenhang zwischen Maturanoten und der Basisprüfung an der ETH (ETH Zürich, 2009). Sie wollte also herausfinden, ob ein gutes Abschneiden an den Maturitätsprüfungen mit einem guten Abschneiden an der Basisprüfung der ETH korrelierte (ETH Zürich, 2009). Im Bericht fand sich eine Auflistung der durchschnittlichen Maturitäts- und Basisprüfungsnoten nach Maturitätsschule (ETH Zürich, 2009, S. 13). Als die ETH Zürich den Bericht in der CRUS vorstellte, machte sie klar, dass die Analyse kein Ranking der einzelnen Gymnasien sei und die gymnasiale Maturität „für einen generellen Hochschulzugang ohne Aufnahmeprüfung“ qualifizieren würde.<sup>131</sup> Trotzdem wurde z. B. in der CRUS die Frage gestellt, ob es für gewisse Schwerpunktfächer, deren Besuch gemäss dem Bericht mit einem schlechten Abschneiden an den Basisprüfungen korrelierte, ein Mindestniveau in Mathematik brauche.<sup>132</sup> Der Bericht nährte sicherlich Diskussionen über den Stellenwert der gymnasialen Maturität, wenn das Niveau an verschiedenen Gymnasien so unterschiedlich war, wie der Bericht offenlegte.

---

<sup>128</sup> In einem Dokument der EDK wurde ein Bezug gefunden, welcher sich auf die Diskussion im Hinblick auf Schwierigkeiten beim Übergang vom Gymnasium an die Universität bezieht und möglicherweise die Debatte um die Analyse der ETH miteinbezieht: „Dabei stimmt die Qualität im Gesamtsystem obligatorische Schule-Gymnasium-Hochschule offenbar besser, als Diskussionen bei den Übergängen vermuten lassen, was nicht ausschliesst, dass gerade im Bereich der Übergänge mehr Transparenz und Objektivität anzustreben ist“ (Bildungsbericht 2010: Würdigung und Folgerungen, EDK, 29.10.2010, S. 2, AEDK, „A\_d\_Ple-2010-3\_09-1\_bildungsbericht-2010“).

<sup>129</sup> Economiesuisse ist der Dachverband der Schweizer Wirtschaft.

<sup>130</sup> Beschlussprotokoll der Sitzung der SUK vom 24.02.2005, Traktandum Nr. 13, ASBFI.

Dabei muss gesagt werden, dass im Protokoll nicht sichtbar wird, dass die ETH Zürich Zulassungsbeschränkungen vor Studienbeginn gefordert hätte. Bei diesem Traktandum ging es um die Kritik der ETH Zürich im Zusammenhang mit den für die ETH zu offenen Zulassungsregelungen zum Masterstudium anlässlich der Bologna-Reform und dabei wurde die ETH auf die oben zitierte Tatsache aufmerksam gemacht (Beschlussprotokoll der Sitzung der SUK vom 24.02.2005, Traktandum Nr. 13, ASBFI).

<sup>131</sup> Studie der ETH Zürich „Maturanoten und Studienerfolg“, Folien der ETH Zürich, 02.07.2009, S. 12, BAR, J2.319-03#2014/246#22\*, „CRUS, 2009.07.02, Plenarsitzung Séance de Réflexion, Protokoll und Anhang“.

<sup>132</sup> Protokoll der Plenarsitzung und Séance de Réflexion der CRUS vom 02.07.2009, Traktandum B, BAR, J2.319-03#2014/246#22\*.

### 3. Die gymnasiale Maturität als „Eintrittsticket“ für die Universitäten: Konstante ohne Ablaufdatum?

Die neue Bildungsverfassung begünstigte wohl dieses Projekt zusätzlich. Bund und Kantone definierten gemeinsame strategische Ziele für das Bildungswesen, darunter den prüfungsfreien Zugang zur Universität. Die Studierfähigkeit sollte am Gymnasium erreicht, die Vergleichbarkeit der gymnasialen Abschlüsse in den Kantonen erhöht und Aufnahmeprüfungen durch die Universitäten vermieden werden. Das ganze Projekt zielte darauf ab, mit bildungspolitischen Massnahmen die Aussagekraft des Abschlusszeugnisses der Gymnasien zu erhalten. Das kurze Zitat aus einem Dokument der SUK (siehe unten) macht deutlich, dass diese Nachricht bei den bildungspolitischen Akteur:innen ankam. Die Position der EDK und ihre Wichtigkeit wird dabei eindrücklich sichtbar: Sie war Partnerin und Ansprechperson des Bundes im Sinne einer vertikalen Koordination (Criblez, 2008a, S. 292). Dabei kann sie dem Bund gegenüber als ebenbürtig bezeichnet werden. Gleichzeitig übernahm sie als Stimme aller Kantone die horizontale Koordination (Criblez, 2008a, S. 292). Dieses Projekt zeigt anschaulich, dass die EDK durch die neue Bildungsverfassung „in ihrer Position gestärkt, nicht etwa geschwächt“ wurde (Criblez, 2008a, S. 292). Doch es wurde klar, dass der interkantonalen und nationalen Zusammenarbeit zur Stärkung des prüfungsfreien Zugangs nicht alle kantonale Autonomie geopfert werden würde: Die Erhöhung der interkantonalen Vergleichbarkeit der Abschlüsse konnte in der Erklärung von 2019 erwähnt werden, eine Festschreibung basaler Kompetenzen wäre den Kantonen 2011 aber aus Angst vor einer damit verbundenen versteckten Angleichung der kantonalen Maturitätsquoten zu weit gegangen.

Die verabschiedete Erklärung wurde in den anderen beiden Organisationen kaum wahrgenommen, wenn die Protokolle und andere Dokumente berücksichtigt werden. Als es 2011 in der SUK um eine mögliche Überarbeitung des Eignungstests für das Medizinstudium ging, wurde unter anderem mit Bezug auf diese Erklärung von Bund und Kantonen immerhin gesagt,<sup>133</sup> dass „politisch [...] somit z. Z. ausser Frage [steht], dass die Maturität grundsätzlich die allgemeine Studierfähigkeit sicherstellen soll“.<sup>134</sup>

Das Projekt wurde immer wieder aktualisiert und entfaltete seine Wirkung damit über die 2010er-Jahre hinaus. 2015 und 2019 wurde die Erklärung „Chancen optimal nutzen“ auf Basis der jeweils neuerschienenen nationalen Bildungsberichte von 2014 und 2018 durch die EDK

---

<sup>133</sup> Als weiterer Punkt steht in diesem Dokument: „Ebenso ist in den Zielen des Bundes für den BFI-Bereich [BFI: Bildung, Forschung und Innovation] (Fassung vom 21. Februar 2011) festgehalten: ‚Sicherung und Verbesserung der Qualität inklusive der inhaltlichen Ausrichtung der Maturität, um weiterhin einen prüfungsfreien Zugang zu den Hochschulen zu gewährleisten. Die für die allgemeine Hochschulreife erforderlichen Grundfähigkeiten sollen für alle gymnasialen Maturitätszeugnisse sichergestellt werden‘“ (Eignungstest für das Medizinstudium EMS: Antrag auf Erweiterung mit 40 % Naturwissenschaften und Mathematik. Sitzung vom 14. April 2011, SUK, 23.03.2011, S. 1, AS, „11-192-N-V04-C5-4.10-01d\_Antrag\_[XY; anonymisiert NQ]\_EMS-20110323-50A“).

<sup>134</sup> Eignungstest für das Medizinstudium EMS: Antrag auf Erweiterung mit 40 % Naturwissenschaften und Mathematik. Sitzung vom 14. April 2011, SUK, 23.03.2011, S. 1, AS, „11-192-N-V04-C5-4.10-01d\_Antrag\_[XY; anonymisiert NQ]\_EMS-20110323-50A“.

und das WBF abgeglichen und erneuert. Der Name des dritten gemeinsamen Ziels („Der prüfungsfreie Zugang zur Universität mit gymnasialer Matur ist langfristig sichergestellt.“) wurde 2015 und 2019 beibehalten. Der Text darunter wurde für die Erklärung von 2015 nur geringfügig abgeändert;<sup>135</sup> Diskussionen im Plenum gab es über diesen dritten Punkt nicht.<sup>136</sup> In der Erklärung von 2019 gab es einige Änderungen im Text unter dem dritten Ziel.<sup>137</sup> In der Plenarversammlung wurde der Grundsatz des prüfungsfreien Zugangs zu den Universitäten nach dem Gymnasium dabei aber nicht hinterfragt.<sup>138</sup>

Mit diesem über zehn Jahre immer wieder aktualisierten Projekt zeigten die EDK und die Bundesbehörden ihren Willen, den prüfungsfreien Zugang zur Universität langfristig zu verankern. Das folgende Projekt kann als Konkretisierung der Forderung rund um die prüfungsfreie Universitätszulassung aus diesem Projekt angesehen werden. Dabei wird in diesem und im folgenden Projekt deutlich, dass in der EDK die Forderung der Universitäten nach Aufnahmeprüfungen in die Überlegungen miteinbezogen wurde. Eine Verbesserung der Qualität der Ausbildung sollte dies verhindern. Da in den anderen zwei untersuchten, eher hochschulpolitisch ausgerichteten Organisationen (Rektorenkonferenz, SUK/SHK) nach der Reform des Gymnasiums (etwa ab 2000) fast keine Forderungen in diese Richtung mehr aufkamen, kann hinterfragt werden, ob die Gefahr von Aufnahmeprüfungen tatsächlich existierte oder ob sie als zweckdienliches Argument eher heraufbeschworen wurde. Auf alle Fälle wurde der prüfungsfreie Zutritt bei der EDK als unantastbares bildungspolitisches Leitmotiv verankert und bekam statische Züge. Irritationen wurden in den Diskussionen kaum sichtbar.

*d) Bildungspolitische Projekte mit Beteiligung der EDK: „Gymnasiale Maturität – langfristige Sicherung des prüfungsfreien Hochschulzugangs“*

Mithilfe der Ergebnisse von EVAMAR II hatte die Fachgruppe Plattform Gymnasium der EDK Vorschläge zur Weiterentwicklung des Gymnasiums erarbeitet (EDK, JB 2009, S. 4). Als eine

---

<sup>135</sup> Chancen optimal nutzen. Erklärung 2015 zu den gemeinsamen bildungspolitischen Zielen für den Bildungsraum Schweiz, WBF, EDK, 26.03.2015, S. 2, AEDK, „A\_d\_Ple-2015-1\_03\_erklaerung-2015-chancen-bildungsraum-schweiz“.

<sup>136</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 26.03.2015, Traktandum Nr. 3, AEDK.

<sup>137</sup> So wurde Bezug zu den EDK-Empfehlungen von 2016 (siehe unten) und dem darin enthaltenen Ziel der Erhöhung der Vergleichbarkeit der gymnasialen Abschlüsse in den Kantonen genommen (Chancen optimal nutzen. Erklärung 2019 zu den gemeinsamen bildungspolitischen Zielen für den Bildungsraum Schweiz, WBF, EDK, 27.06.2019, S. 2f, AEDK, „A\_PLE-2019-2\_d\_08\_chancen-erklaerung-2019“). Des Weiteren wurde gesagt, dass die EDK eine Anpassung des Rahmenlehrplans und das WBF und die EDK eine Aktualisierung der gemeinsamen Grundlagen und eine dritte Evaluation der gymnasialen Maturität prüfen würden (Chancen optimal nutzen. Erklärung 2019 zu den gemeinsamen bildungspolitischen Zielen für den Bildungsraum Schweiz, WBF, EDK, 27.06.2019, S. 2f, AEDK, „A\_PLE-2019-2\_d\_08\_chancen-erklaerung-2019“). Damit wurde das 2018 initiierte und später „Weiterentwicklung der gymnasialen Maturität“ (WEGM) genannte Projekt angesprochen (EDK, o. J.-c).

<sup>138</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 27.06.2019, Traktandum Nr. 8, AEDK.

### 3. Die gymnasiale Maturität als „Eintrittsticket“ für die Universitäten: Konstante ohne Ablaufdatum?

Folge wurde die SMAK als Fachkonferenz der EDK mit den Leiter:innen der kantonalen Mittelschulämtern gegründet.<sup>139</sup> Sie sollte auf der Grundlage von EVAMAR II und den Empfehlungen von PGYM „Anträge an die politischen Organe der EDK“ stellen (EDK, JB 2009, S. 4).<sup>140</sup> In ihrem Bericht aus dem Jahr 2010 schlug die SMAK fünf Handlungsfelder vor,<sup>141</sup> eines davon war der Zugang zur tertiären Bildung ohne Zulassungsprüfungen. Im Juni 2010 wurde dies in der Plenarversammlung der EDK verhandelt. Dabei wurde gesagt, dass die Gymnasien eine „Bringschuld“ hätten und die allgemeine Studierfähigkeit für die Studienfächer der Universitäten garantieren müssten.<sup>142</sup> Zudem sei an der allgemeinen Studierfähigkeit festzuhalten. Aufnahmeprüfungen an den Universitäten würden dem Gymnasium „sehr schaden“.<sup>143</sup> Das SBF sollte daraufhin zusammen mit dem Vorstand und der Plenarversammlung Prioritäten bei den Handlungsfeldern setzen und ein Arbeitsprogramm festlegen.<sup>144</sup> In den 2010er-Jahren entstand so ein weiteres Projekt unter Mitwirkung der EDK (zusammen mit dem EDI) im Bereich des Übergangs Gymnasium–Universität.

Ende 2011 wurde in der Plenarversammlung der Titel des Projekts bekannt („Gymnasiale Maturität – Langfristige Sicherung des prüfungsfreien Hochschulzugangs“) und es wurde über eine Anhörung im Vorstand berichtet, bei der die verschiedenen vorgeschlagenen Teilprojekte definiert wurden.<sup>145</sup> Das erste Teilprojekt bezog sich explizit auf EVAMAR II, wurde vom gleichen Projektleiter der Universität Zürich verantwortet und hatte zum Ziel, die für die allgemeine Studierfähigkeit erforderlichen fachlichen basalen Studierkompetenzen in wichtigen Fächern genauer zu eruieren.<sup>146</sup> Beim dritten Teilprojekt kam es zu einer Zusammenarbeit mit der CRUS:

---

<sup>139</sup> Dies geht auf die Empfehlung im Bericht der PGYM zurück, dass die EDK eine ständige EDK-Kommission schaffen solle, damit die Kantone bei der Weiterentwicklung des Gymnasiums unterstützt und das Gymnasium in seiner Funktion im Rahmen des Bildungssystems gefestigt würde und das Gymnasium im Rahmen des Bildungswesens genügend vertreten sei (Plattform Gymnasium, 2008, S. 75).

<sup>140</sup> Siehe auch: Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 22.03.2012, Traktandum Nr. 4, AEDK.

<sup>141</sup> Der Bericht kann bei der EDK leider nicht eingesehen werden (EDK, persönliche Kommunikation, 14. Juli 2022).

<sup>142</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 17.06.2010, Traktandum Nr. 4, AEDK.

<sup>143</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 17.06.2010, Traktandum Nr. 4, AEDK.

<sup>144</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 17.06.2010, Traktandum Nr. 4, AEDK.

<sup>145</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 27.10.2011, Traktandum Nr. 11, AEDK.

Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 22.03.2012, Traktandum Nr. 4, AEDK.

Die Teilprojekte sahen folgendermassen aus: 1) Basale fachliche Studierkompetenzen am Gymnasium, 2) Gemeinsames Prüfen, 3) Gymnasium–Universität, 4) Studien- und Laufbahnberatung, 5) Dauer des Gymnasiums (Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 27.10.2011, Traktandum Nr. 11, AEDK). Auf das Teilprojekt 5 wurde schlussendlich verzichtet (Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 17.03.2016, Traktandum Nr. 4, AEDK).

<sup>146</sup> Projekt „Erwerb basaler fachlicher Studierkompetenzen an Gymnasien“ Konzeptskizze im Auftrag der EDK, UZH, 08.06.2011, S. 4, AEDK, „A\_d\_Ple-2012-1\_04\_gymnasiale-maturitaet-hochschulzugang“.

So sollte unter anderem die CRUS eingeladen werden, um einen „Kommunikationsprozess zwischen Gymnasium und Hochschule auf gesamtschweizerischer Ebene“ zu etablieren.<sup>147</sup> Anfangs 2012 wurden diese Teilprojekte ohne grossen Widerstand von der Plenarversammlung angenommen.<sup>148</sup> Die Gründe für dieses Projekt mit seinen Teilprojekten wurden nochmals deutlich gemacht: Es sei das gemeinsame politische Ziel der EDK und des EDI, den prüfungsfreien Zugang zu den Hochschulen langfristig zu sichern, indem die Vergleichbarkeit und Glaubwürdigkeit der gymnasialen Maturität verbessert würden.<sup>149</sup>

In der Folge wurde in den Jahresberichten der EDK immer wieder über das Projekt und Fortschritte in den Teilprojekten berichtet.<sup>150</sup> 2016 kam das Projekt zum Abschluss, die „Empfehlungen der EDK zur langfristigen Sicherung des prüfungsfreien Hochschulzugangs mit der gymnasialen Maturität“ wurden verabschiedet und es erschien auch ein Artikel in den „SBFI News“.<sup>151</sup> In den Empfehlungen wurde Bezug auf die langfristige Sicherung des prüfungsfreien Zugangs zu den universitären Hochschulen genommen als Teil der gemeinsamen bildungspolitischen Ziele für den Bildungsraum Schweiz von Bund und EDK der Jahre 2011 und 2015 (siehe vorheriges Unterkapitel). Daraufhin erfolgten die einzelnen Empfehlungen, welche sich auf die Erkenntnisse aus den Teilprojekten bezogen. Unter anderem sollte mit swissuniversities „ein Commitment zur Optimierung des Übergangs vom Gymnasium an die Universität“ abgeschlossen werden.<sup>152</sup> Eine Vertretung der EDK sprach dazu in der Plenarversammlung von

---

<sup>147</sup> Gymnasiale Maturität – langfristige Sicherung des prüfungsfreien Hochschulzugangs: Teilprojekte: Zustimmung, EDK, 22.03.2012, S. 2, AEDK, „A\_d\_Ple-2012-1\_04\_gymnasiale-maturitaet-hochschulzugang“. Dabei sollte an etablierte Kontakte zwischen Gymnasium und Universität angeknüpft werden, wobei unter anderem das Projekt HSGYM erwähnt wurde (Gymnasiale Maturität – langfristige Sicherung des prüfungsfreien Hochschulzugangs: Teilprojekte: Zustimmung, EDK, 22.03.2012, S. 2, AEDK, „A\_d\_Ple-2012-1\_04\_gymnasiale-maturitaet-hochschulzugang“). Dieses Zürcher Projekt entstand bereits im Jahr 2004 auf Initiative der Rektoren der Universität und ETH Zürich und sollte zu einem Dialog und damit zu einer inhaltlichen Abstimmung zwischen Gymnasium und Universität führen (Brüggenbrock et al., 2016, S. 71 f.). Das Projekt war so erfolgreich, dass es über die Kantons- und Landesgrenzen hinaus bekannt wurde (Brüggenbrock et al., 2016, S. 71 f.).

<sup>148</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 22.03.2012, Traktandum Nr. 4, AEDK.

<sup>149</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 22.03.2012, Traktandum Nr. 4, AEDK.

Ganz ähnlich klingt die Begründung für die Teilprojekte im Beschlussdokument der EDK: Gymnasiale Maturität – langfristige Sicherung des prüfungsfreien Hochschulzugangs: Teilprojekte: Zustimmung, EDK, 22.03.2012, S. 1, AEDK, „A\_d\_Ple-2012-1\_04\_gymnasiale-maturitaet-hochschulzugang“.

<sup>150</sup> Unter „Gymnasium und Fachmittelschule“ stand die „Zielsetzung“ („Der prüfungsfreie Zugang zur Universität mit gymnasialer Maturität ist langfristig sicherzustellen.“), worauf es um Fortschritte in den Teilprojekten ging (EDK, JB 2012, S. 10; EDK, JB 2013, S. 11; EDK, JB 2014, S. 9). Auch nach 2014 war das Projekt ein Thema in den Jahresberichten (EDK, JB 2015, S. 9; EDK, JB 2016, S. 9).

<sup>151</sup> Gymnasiale Maturität – Langfristige Sicherung des prüfungsfreien Hochschulzugangs: Entscheid über den Abschluss der Teilprojekte – Folgemassnahmen, EDK, S. 3f, AEDK, „A\_d\_Ple-2016-1\_04\_gymnasiale-maturitaet-pruefungsfreier-hochschulzugang“.

Im Artikel in den „SBFI News“ wurden die Anstrengungen von Bund und EDK als „Stärkung der Qualität der gymnasialen Bildung“ bezeichnet (SBFI, 2016a). Im Artikel kam es zu keinen neuen Äusserungen im Hinblick auf die hier relevanten Themen (SBFI, 2016a).

<sup>152</sup> Empfehlungen der EDK zur langfristigen Sicherung des prüfungsfreien Hochschulzugangs mit der gymnasialen Maturität, EDK, 17.03.2016, S. 2, AEDK, „A\_d\_Ple-2016-1\_04\_gymnasiale-maturitaet-pruefungsfreier-hochschulzugang“.



swissuniversities, betonte die Wichtigkeit der gymnasialen Maturität als Zugangsweg zu den Universitäten, erwähnte das hier beschriebene Projekt der EDK von 2012 bis 2016 zur Sicherung des prüfungsfreien Zugangs und warb für das Commitment zwischen EDK und swissuniversities zur Optimierung dieses Übergangs (siehe nächstes Unterkapitel).<sup>153</sup>

Wie die Empfehlungen am Ende des Projekts zeigen, kann dieses Projekt als konkrete Ausarbeitung des im letzten Unterkapitel erwähnten Projektes „Chancen optimal nutzen“ verstanden werden. Ein zweites Projekt der EDK zusammen mit Bundesbehörden, welches die prüfungsfreie Zulassung zur Universität wieder zum Thema macht, ergäbe ansonsten keinen Sinn. Die Forderungen der hier gefassten Empfehlung und die vorhergehenden Vorschläge der PGYM stützten sich auf EVAMAR II, doch scheint die Ausdauer, mit welcher die Sicherung der prüfungsfreien Zulassung nach dem Gymnasium verfolgt wird, eine starke politische Komponente zu haben. Es wurde von der EDK explizit gesagt, dass es bei diesem Projekt um die Umsetzung eines politischen Ziels ginge.<sup>154</sup> Die Anschlussaktivitäten nach Abschluss des Projektes im Jahr 2016 zeigen, dass für die EDK dieses Thema immer noch nicht abgeschlossen war. So wurden direkt nach Projektende die Nachfolgeprojekte in das Tätigkeitsprogramm der EDK von 2015 bis 2019 geschrieben. Unter anderem handelte es sich dabei um das oben kurz erwähnte Commitment mit swissuniversities sowie die grundsätzliche Evaluation der gymnasialen Maturität.<sup>155</sup> Es erstaunt kaum, dass die Zielsetzung dabei gleich blieb: „Den prüfungsfreien Zugang zur Universität mit gymnasialer Maturität gemäss Maturitätsanerkennungsreglement (MAR) langfristig sicherstellen.“<sup>156</sup>

In der SUK und der SHK war dieses Projekt mit seinen Unterprojekten kein Thema. Anders sah dies in der Rektorenkonferenz (CRUS/swissuniversities) aus: Für das Teilprojekt 3 zum Übergang von Gymnasium zur Universität wurde die CRUS und andere Organisationen zur Mitwirkung eingeladen.<sup>157</sup> Die gymnasiale Maturität als allgemeiner Hochschulzulassungsausweis spielte dabei aber keine Rolle.<sup>158</sup> Das änderte sich, als die EDK zum ersten Teilprojekt

---

<sup>153</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung von swissuniversities vom 31.01.2017, Traktandum Nr. 2, AS.

<sup>154</sup> Das wurde oben schon erwähnt und bezieht sich auf folgenden Auszug aus einem Protokoll der Plenarversammlung der EDK: „L'objectif politique commun de la CDIP [EDK] et du DFI [EDI] est de garantir à long terme l'accès sans examen aux hautes écoles en améliorant la comparabilité et la crédibilité de la maturité gymnasiale“ (Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 22.03.2012, Traktandum Nr. 4, AEDK).

<sup>155</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 23.06.2016, Traktandum Nr. 9, AEDK.

<sup>156</sup> Tätigkeitsprogramm 2015–2019 Fortschreibung 2016, EDK, 23.06.2016, S. 6, AEDK, „A\_d\_Ple-2016-2\_09\_taehtigkeitsprogramm-2015-2019-fortschreibung-2016“.

<sup>157</sup> Neben der CRUS wurden die KSGR, der VSG und die Vereinigung der schweizerischen Hochschuldozierenden (VSH) eingeladen (Protokoll der Plenarsitzung und Séance de Réflexion der CRUS vom 05.07.2012, Traktandum Nr. 7, AS).

Protokoll der Plenarsitzung und Séance de Réflexion der CRUS vom 05.07.2012, Traktandum Nr. 7, AS.

<sup>158</sup> TP3: Gymnasium – Universität Gymnasiale Maturität – Langfristige Sicherung des Hochschulzugangs Bericht des Teilprojekts Entwurf, EDK, 11.02.2014, S. 4-15, AS, „14\_05P\_7\_TP3 Schlussbericht def\_204“.

„Basale fachliche Kompetenzen für die allgemeine Studierfähigkeit in Mathematik und Erstsprache“ eine Anhörung eröffnete: Für die Kammer universitäre Hochschulen von swissuniversities war klar, dass dieses Teilprojekt die Zulassung zu den Universitäten prägen würde.<sup>159</sup> Der Vorstand setzte sich Mitte 2015 mit einer Stellungnahme zu diesem Teilprojekt auseinander.<sup>160</sup> Darin wurden einzelne Inhalte des Teilprojekts aufgenommen und ganz grundsätzlich mitgeteilt, dass swissuniversities die Bestrebungen der EDK zur langfristigen Sicherung des prüfungsfreien Hochschulzugangs unterstützen würde. Ein hohes Ausbildungsniveau der Absolvent:innen der Gymnasien läge im Interesse aller Hochschulen.<sup>161</sup> Fünf Jahre zuvor war im Rahmen des Projektstartes in der Plenarversammlung der EDK 2010 noch von der Gefahr durch Aufnahmeprüfungen der Universitäten gesprochen worden (siehe oben). Die Stellungnahme zeigt, dass swissuniversities 2015 weit von solchen Überlegungen entfernt war, was nicht heisst, dass einzelne Universitäten nicht doch solche Ziele verfolgt hätten. Immerhin hätte die Diskussion rund um den Bericht der ETH Zürich skeptische Stimmen begünstigen können (siehe vorheriges Unterkapitel). Was zuerst existierte, der Drang der EDK zur Sicherung der prüfungsfreien Zulassung, einzelne universitäre Stimmen, welche die allgemeine Hochschulzulassung hinterfragten, oder die Rektorenkonferenz, welche Interesse an Aufnahmeprüfungen verlor, ist schwierig zu sagen.

Der EDK diene die Qualitätserhaltung oder -steigerung unter anderem der Sicherung des prüfungsfreien Zugangs zu den Universitäten. Die Aussagen der Rektorenkonferenz zeigen, dass der Qualitätsaspekt mit ihrem *institutionellen Eigeninteresse* vereinbar war. Diese Schnittmenge macht den Kern der Zusammenarbeit der beiden Akteurinnen aus. Die *Interaktionsorientierung* der Rektorenkonferenz zeichnete sich durch *Solidarität* aus: Vorteile der anderen Akteurin werden genauso gewichtet wie Vorteile für sich selbst. Statt einer möglichen eigenhändigen Auswahl der zukünftigen Studierenden z. B. mit eigenen Zulassungsverfahren nachzutruern, gestaltete swissuniversities die Nahtstelle in Zusammenarbeit mit der EDK unter ihrer Prämisse des prüfungsfreien Zugangs mit. Das zeigt sich auch im nächsten Projekt.

*e) Bildungspolitische Projekte mit Beteiligung der EDK: Commitment zur „Optimierung des Übergangs vom Gymnasium an die Universität“*

---

<sup>159</sup> Protokoll der Sitzung der Kammer universitäre Hochschulen von swissuniversities vom 12.03.2015, Traktandum Nr. 7.1, AS.

<sup>160</sup> Unterlagen zu den Beschlüssen des Vorstandes von swissuniversities vom 19. August 2015, swissuniversities, 14.08.2015, S. 1, AS, „C15-1 0 Beschlüsse 150819“.

<sup>161</sup> Brief von swissuniversities an die EDK „Prise de position de swissuniversities dans le cadre de la procédure d'audition *Compétences de base en mathématiques et en langue première constitutives de l'aptitude générale aux études supérieures*“, 28.09.2015, S. 1, AS, „P03 4.02-2 Bericht TP1 Basale Studierkompetenzen – Entwurf Stellungnahme“.

Wie im oberen Unterkapitel beschrieben kam die Initiative für ein Commitment (beteiligt sind EDK und swissuniversities) von der EDK, und zwar 2016 im Rahmen des Abschlusses des Projekts „Gymnasiale Maturität – Langfristige Sicherung des prüfungsfreien Hochschulzugangs“. Als Empfehlung aus dem dritten Teilprojekt zur Verbesserung des Übergangs Gymnasium–Universität wurde im Abschlussdokument formuliert, dass die EDK die Kantone mithilfe eines „Commitments zur Optimierung des Überganges vom Gymnasium an die Universität“ zusammen mit swissuniversities unterstützen wollte.<sup>162</sup> Nach dem Startschuss wurde drei Jahre nichts in den Dokumenten Sichtbares unternommen, ausser dass in den Jahresberichten und Tätigkeitsprogrammen der EDK der Abschluss eines Commitment mit swissuniversities als Beitrag zur Sicherung des prüfungsfreien Hochschulzugangs mit gymnasialer Maturität als Ziel angegeben wurde.<sup>163</sup> 2019 wurde dann eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe von Vertreter:innen der KSGR, von swissuniversities und des VSG unter der Führung des Generalsekretariats der EDK gebildet (EDK, JB 2019, S. 10). Im Juni 2019 wurde das Dokument in der Plenarversammlung der EDK ohne Diskussion verabschiedet.<sup>164</sup> Im Commitment selbst wurde in einer Fussnote auf die Entstehung hingewiesen, welche bereits erwähnte bildungspolitische Projekte mit Beteiligung der EDK betrifft: So ginge das Commitment auf Empfehlungen der EDK zur langfristigen Sicherung des prüfungsfreien Hochschulzugangs mit gymnasialer Maturität von 2016 zurück (siehe vorheriges Unterkapitel zu „Gymnasiale Maturität – langfristige Sicherung des prüfungsfreien Hochschulzugangs“). Des Weiteren hätten sich Bund und Kantone 2011 und 2015 auf gemeinsame bildungspolitische Ziele geeinigt, wovon eines auch die Sicherung des prüfungsfreien Zugangs zur Universität zum Thema hatte (siehe vorheriges Unterkapitel zu „Chancen optimal nutzen“).<sup>165</sup> Im Commitment selbst hiess es am Anfang, dass sich EDK und swissuniversities mithilfe von sechs Zielen dafür einsetzen wollten, „den Übergang vom Gymnasium zur Universität zu optimieren“ um damit zu einer langfristigen Sicherung des prüfungsfreien

---

<sup>162</sup> Empfehlungen der EDK zur langfristigen Sicherung des prüfungsfreien Hochschulzugangs mit der gymnasialen Maturität, EDK, 17.03.2016, S. 2, AEDK, „A\_d\_Ple-2016-1\_04\_gymnasiale-maturitaet-pruefungsfreier-hochschulzugang“.

Die Vorgängerin von swissuniversities, die CRUS, war an diesem dritten Teilprojekt mitbeteiligt (siehe vorheriges Unterkapitel). Inwiefern diese Mitwirkung einen Einfluss auf diese Empfehlung für ein Commitment gehabt haben könnte, kann aufgrund der Quellenlage nicht rekonstruiert werden.

<sup>163</sup> Jahresberichte: EDK, JB 2016, S. 9; EDK, JB 2017, S. 9; EDK, JB 2018, S. 10.

Tätigkeitsprogramme: Tätigkeitsprogramm 2015–2019 Fortschreibung 2016, EDK, 23.06.2016, S. 6, AEDK, „A\_d\_Ple-2016-2\_09\_taetigkeitsprogramm-2015-2019-fortschreibung-2016“; Tätigkeitsprogramm 2015–2019 Fortschreibung 2017, EDK, 22.06.2017, S. 6, AEDK, „A\_d\_Ple-2017-2\_07\_taetigkeitsprogramm-2017“; Tätigkeitsprogramm 2015–2019 Fortschreibung 2018, EDK, 21.06.2018, S. 6, AEDK, „A\_d\_Ple-2018-2\_09\_taetigkeitsprogramm-2018“.

<sup>164</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 27.06.2019, Traktandum Nr. 9, AEDK.

<sup>165</sup> Optimierung des Übergangs vom Gymnasium an die Universität, EDK & swissuniversities, 27.06.2019, S. 1, AEDK, „A\_PLE-2019-2\_d\_09\_commitment-EDK-swissuniversities“.

Zugangs zur universitären Hochschule mit gymnasialer Maturität beizutragen.<sup>166</sup> Die Ziele im Commitment sollten dazu führen, dass Gymnasiast:innen sowie Student:innen sich durch optimale Vorbereitung und Bedingungen schnell im Studium zurechtfinden und dabei Unterstützung von Lehrpersonen, Dozierenden, Studien-, Berufs- und Laufbahnberater:innen sowie institutionellen Akteur:innen erhalten würden.<sup>167</sup>

In den Unterlagen der SUK und der SHK ist nirgends von diesem Commitment die Rede. Die Rektorenkonferenz (CRUS/swissuniversities) dagegen war als Partner der EDK bei diesem Commitment stark involviert. Dabei zeigt ein Blick zurück, dass das Anliegen der Verbesserung der Nahtstelle von Gymnasium und Universität bereits länger ein wichtiges Anliegen der Rektorenkonferenz war. 2003 wurde gemäss einem Bericht des BBW an einer Tagung der CRUS mit der KSGR die Optimierung des Übergangs zwischen Gymnasium und Universität und der Erhalt des allgemeinen Hochschulzugangs als ein verknüpftes Anliegen verstanden.<sup>168</sup> Auch eine ältere, schlussendlich nie publizierte Deklaration der zwei Konferenzen CRUS und KSGR zehn Jahre später muss hier erwähnt werden, auch weil später im Rahmen der Arbeiten am Commitment bei swissuniversities darauf verwiesen wurde.<sup>169</sup> Die Unterzeichnung einer gemeinsamen Deklaration über die Zusammenarbeit der Gymnasien und Universitäten mit Erwähnung des prüfungsfreien Hochschulzugangs wurde 2013 in Erwägung gezogen, als die beiden Organisationen im Rahmen des Teilprojekts 3 Gymnasium–Universität (Teil des Projekts „Gymnasiale Maturität – Langfristige Sicherung des prüfungsfreien Hochschulzugangs“; siehe vorheriges Unterkapitel) zusammenarbeiteten.<sup>170</sup> Entscheidend zum Verschwinden des Papiers dürfte der bald darauf stattgefundene Wechsel der CRUS zu einer Rektorenkonferenz mit allen Hochschultypen (swissuniversities) beigetragen haben. Das Geschäft mit der verfassten „gemeinsamen Erklärung von swissuniversities und KSGR“ wurde nämlich als nächstes im September 2015 im Vorstand von swissuniversities, der jetzt mit Vertreter:innen aller Hochschultypen besetzt war, diskutiert. Die Vertretung der Fachhochschulen lehnte das Papier ab und argumentierte, dass an den Fachhochschulen für viele Maturand:innen kein prüfungsfreier Zu-

---

<sup>166</sup> Optimierung des Übergangs vom Gymnasium an die Universität, EDK & swissuniversities, 27.06.2019, S. 1, AEDK, „A\_PLE-2019-2\_d\_09\_commitment-EDK-swissuniversities“.

<sup>167</sup> Optimierung des Übergangs vom Gymnasium an die Universität, EDK & swissuniversities, 27.06.2019, S. 1, AEDK, „A\_PLE-2019-2\_d\_09\_commitment-EDK-swissuniversities“.

<sup>168</sup> Der Übergang ins Studium Bericht zu einem Projekt der Konferenz der Schweizerischen Gymnasialrektoren (KSGR) und der Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten (CRUS), BBW, 2003, S. 8, BAR, J2.319-03#2014/246#10\*, „CRUS, 2004.01.15, Plenarversammlung, Protokoll“.

<sup>169</sup> Einladung/Drehbuch zur 25. Vorstandssitzung vom 14. September 2017, swissuniversities, 04.09.2017, S. 14, AS, „C25 1 Drehbuch 170914“.

<sup>170</sup> Protokoll der Vorstandssitzung der CRUS vom 13.12.2013, Traktandum Nr. 9, AS.

gang gegeben sei. Doch auch von der Vertretung der Universitäten kam Widerstand: Die Diskrepanz zwischen dem im Ingress der Erklärung grossen Ziel des prüfungsfreien Zugangs<sup>171</sup> und den anschliessenden „marginalen Massnahmen“ sei ungünstig und darum biete das Papier keinen Mehrwert.<sup>172</sup> Themen aus dieser nicht veröffentlichten Erklärungen fanden Eingang in das Commitment: So die Möglichkeit für Hochschuldozierende bei Maturitätsprüfungen mitzuwirken und die Pflege von Kontakten von Gymnasiallehrpersonen in Richtung Universitäten.<sup>173</sup>

Das Commitment wurde in den Protokollen von swissuniversities das erste Mal anlässlich eines Besuchs einer Vertretung der EDK bei swissuniversities anfangs 2017 erwähnt (siehe vorheriges Unterkapitel). Vielleicht als Reaktion auf die Diskussion im Hinblick auf die nie veröffentlichte Erklärung von CRUS und KSGR wurde der Fokus nicht auf einen „prüfungsfreien Zugang“, sondern auf einen „optimalen Übergang“ gelegt.<sup>174</sup> Die Frage, ob das Papier für alle Hochschultypen relevant sei, kam im Vorstand nochmals auf: Die Vertretung der Fachhochschulen konnte das Ziel des prüfungsfreien Übergangs nicht auf den eigenen Hochschultypen beziehen, doch es kam keine Opposition. Das Dokument wurde im Juni 2019 vom Vorstand verabschiedet.<sup>175</sup>

Die EDK und swissuniversities konnten sich auf eine gemeinsame Position beim Übergang vom Gymnasium an die Universität einigen. Vorherige Bestrebungen der CRUS zeigen, dass der Übergang schon vor dem Commitment ein Thema war. Auch wenn swissuniversities mit diesem Commitment die Rolle der Gymnasien stärkte und eine von den Universitäten durchgeführte Selektion vor dem Studium für die nächsten Jahrzehnte keine Option darstellen würde, bot sie für swissuniversities auch Chancen (*institutionelles Eigeninteresse*): Der Zugang zur Universität wurde zwar nicht direkt kontrolliert, aber immerhin wurde die Ausbildung der Gymnasien verbessert und hoffentlich das Niveau seiner Absolvent:innen angehoben. Auch die EDK handelte in ihrem *institutionellen Eigeninteresse*: Die von ihr immer wieder genannte Gefahr durch Interventionen aus dem Universitätsbereich im Hinblick auf die Etablierung einer

---

<sup>171</sup> Die Erklärung startete damit, dass die beiden Konferenzen „das Anliegen, den prüfungsfreien Hochschulzugang mit der gymnasialen Maturität langfristig zu sichern“, teilen würden; danach ging es um Zusammenarbeit in den Bereichen „Expertentätigkeit bei den Maturaprüfungen“, „Patenschaften bei Maturaarbeiten“, „Stage scientifique“ für Lehrpersonen der Gymnasien“ und „Regionale Zusammenarbeit“ (Entwurf Zusammenarbeit der Hochschulen und Gymnasien – Gemeinsame Erklärung von swissuniversities und KSGR, swissuniversities & KSGR, 30.07.2015, S. 1, AS, „C16 4.04-1 Absichtserklärung mit KSGR V150730“).

<sup>172</sup> Protokoll der Vorstandssitzung von swissuniversities vom 11.09.2015, Traktandum Nr. 4, AS.

<sup>173</sup> Entwurf Zusammenarbeit der Hochschulen und Gymnasien – Gemeinsame Erklärung von swissuniversities und KSGR, swissuniversities & KSGR, 30.07.2015, S. 1, AS, „C16 4.04-1 Absichtserklärung mit KSGR V150730“. Optimierung des Übergangs vom Gymnasium an die Universität, EDK & swissuniversities, 27.06.2019, S. 1, A-EDK, „A\_PLE-2019-2\_d\_09\_commitment-EDK-swissuniversities“.

<sup>174</sup> Protokoll der Vorstandssitzung von swissuniversities vom 14.09.2017, Traktandum Nr. 4.4, AS.

<sup>175</sup> Protokoll der Vorstandssitzung von swissuniversities vom 19.06.2019, Traktandum Nr. 3, AS.

Selektion vor dem Eintritt schien damit gebannt.

Die drei zuletzt erläuterten, bildungspolitischen Projekte unter Beteiligung der EDK zeigen über 20 Jahre (ca. 2000–2020) alte, aber auch gewachsene, neue Realitäten bezüglich der Diskussion um den allgemeinen Hochschulzugang nach dem Gymnasium auf. Zu den alten Realitäten gehört, dass auch in den Jahren nach der Einführung des Numerus clausus (siehe Kapitel 4) keine ernsthafte Diskussion um eine hochschulgesteuerte Selektion aufkam, dass die Bologna-Reform die Stellung des Gymnasiums als vorbereitende Schule hier auch nicht veränderte und dass keine der untersuchten, nationalen hochschulpolitischen Organisationen in dieser Frage ausscherte und Alleingänge unternahm.<sup>176</sup> Im Gegenteil: Die Rektorenkonferenz fand eine gemeinsame Linie mit der EDK. Der Qualitätsaspekt im Zusammenhang mit dem Gymnasium, der bei swissuniversities im *institutionellen Eigeninteresse* lag, stellte die gemeinsame Schnittmenge mit der EDK dar. Als neue Realitäten (im Gegensatz zu den 1990er-Jahren) kann die starke Stellung der EDK genannt werden, was im Hinblick auf den untersuchten Gegenstand vor allem dem neuen Bildungsartikel in der Verfassung zugrunde gelegt werden kann. Das Verstummen der SHK/SUK in der Nahtstellen-Frage ab den 2000er-Jahren ist ein weiterer Aspekt. Neu ist auch, dass beim letzten dieser drei Projekte (Commitment EDK–swissuniversities) die bessere Integration der nicht-universitären Hochschulen in den hochschulpolitischen Betrieb sichtbar wird: So wurde die Deklaration zwischen KSGR und Rektorenkonferenz unter anderem durch die Intervention der Vertretung der Fachhochschulen verhindert. Unklar bleibt, warum die EDK dieses Thema ohne direkt ersichtliche „Gefahr“ weiterhin so stark bewirtschaftete. Es gab Stimmen in diese Richtung und speziell von der ETH Zürich als Universität des Bundes mussten sie besonders ernst genommen werden. Aber in den untersuchten Organisationen sind solche Stimmen nicht sichtbar. Am naheliegendsten ist auf der einen Seite, dass präventive Absichten die EDK in dieser Sache leiteten. Auf der anderen Seite könnten bildungspolitische Gründe zu dieser starken Bewirtschaftung beigetragen haben: Eine Sicherung des

---

<sup>176</sup> Die Bologna-Reform ist die grosse Abwesende, was die Themen dieser Unterkapitel betrifft. Das sagt auch etwas aus: Die Bologna-Reform hat nicht zu Veränderungen der Stellung der gymnasialen Maturität als Hochschulzulassungsausweis geführt. Das wird in den Empfehlungen der CRUS für die Lehre im Rahmen des Bologna-Prozesses klargestellt: „Die Zulassung zu den neuen Bachelor-Studiengängen bleibt gegenüber der heutigen Praxis prinzipiell unverändert und entspricht damit im wesentlichen [sic!] den Zulassungsregelungen zum bestehenden Diplom- bzw. Lizentiatsstudium (schweizerischer Maturitätsausweis oder ein als gleichwertig angesehenes Abschlusszeugnis). [...] Da sich die bisherigen Regelungen für die Zulassung ins erste Semester bewährt haben, unternehmen die Schweizer Universitäten keine Bestrebungen in Richtung einer zusätzlichen Vorauswahl der Studienanwärter (z. B. durch zusätzliche Aufnahmeprüfungen, qualifizierte Notendurchschnitte, internationale Tests – bisher einzige Ausnahme sind die Aufnahmeprüfungen für die Medizin). Es wird empfohlen, die Studieneignung im Rahmen des ersten Studienjahres zu bewerten [...]“ (Empfehlungen der CRUS für die koordinierte Erneuerung der Lehre an den universitären Hochschulen der Schweiz im Rahmen des Bologna-Prozesses, 03.05.2004, S. 10, BAR, J2.319-03#2014/246#10\*, „CRUS, 2004.05.13, Plenarversammlung, Protokoll“).

prüfungsfreien Zugangs an die Universitäten könnte dem Wunsch vieler politisch stark verankerten Mitglieder der EDK entsprochen haben.

*f) Zwischenfazit mit Fokus auf die Akteurinnen*

Die *Wahrnehmung* der EDK zeichnete sich dadurch aus, dass sie, wie anfangs bei der Reform des Gymnasiums erwähnt, das ganze Bildungssystem in den Blick zu nehmen versuchte. Dass es dabei um die *Identität* des Akteurs ging, zeigen die Aussagen in den verschiedenen Statuten der EDK: Das ganze „Schulwesen“ oder „Bildungswesen“ sollte durch sie gefördert werden (EDK, 1985, 1995c, 2005). Unter einem Einflussaspekt betrachtet lag es im *institutionellen Eigeninteresse* der EDK, diese Aufgabe wahrzunehmen.

Spezifisch in Bezug auf die gymnasiale Maturität als Hochschulzugang kann die Leitlinie der EDK von 2001 erwähnt werden.<sup>177</sup> Die gymnasiale Maturität sollte auf einem Qualitätsniveau weiterentwickelt werden, „das den Universitätszugang in jeder Hinsicht gewährleistet“ (EDK, JB 2001, S. 110). Das Entstehen der EDK für einen prüfungsfreien Hochschulzugang befeuerte Projekte, welche den Qualitätserhalt und -ausbau der gymnasialen Maturität zum Ziel hatten. EVAMAR II markierte in dieser Hinsicht den Beginn. Dieses Programm behielt in der EDK auch dann einen grossen Stellenwert, als die Möglichkeit, dass die Universitäten eine eigene Selektion vor dem Universitätseintritt durchführen würden, merklich abnahm (nach der Einführung des Numerus clausus in medizinischen Studienfächern). Trotzdem wurde deutlich, dass der allgemeine Hochschulzugang nicht für alle universitären Akteur:innen unantastbar erschien. Doch aufgrund der Vehemenz, mit der die EDK ihr Programm in dieser Sache verfolgte, kann geschlossen werden, dass die Sicherung des prüfungsfreien Zugangs ein stark politisch geprägtes, unverrückbar und fast starres Leitmotiv der EDK war. Die Gymnasien sind stark kantonal verankerte Institutionen, was sich in der grossen Heterogenität im Hinblick auf die Maturitätsquote und andere schulische Aspekte zeigt (Brüggenbrock et al., 2016, S. 66). Die gymnasiale Maturität als „Eintrittsticket“ für die Universität ist ein mächtiges Zertifikat in der Hand der Gymnasien.<sup>178</sup> Es lag also durchaus im *institutionellen Eigeninteresse* der Kantone und damit der EDK, dass dieses Zertifikat seinen Stellenwert behalten konnte. Zudem hatte sich über die

---

<sup>177</sup> Bei den „Leitlinien der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK“ von 2001 wird zu Beginn gesagt: „Wir Erziehungsdirektorinnen und -direktoren verstehen unsere Zusammenarbeit auf gesamtschweizerischer Ebene im Sinne der folgenden Leitgedanken“ (EDK, JB 2001, S. 110). Anschliessend werden die Bereiche genannt, in denen die EDK „im Rahmen der gesamtschweizerischen Zusammenarbeit“ vorrangig tätig sein will (EDK, JB 2001, S. 110). In der Leitlinie von 2008 fehlt ein Bezug zur gymnasialen Maturität (EDK, 2008, S. 1). Es wird gesagt, dass sich die EDK unter anderem für Durchlässigkeit im schweizerischen Bildungssystem einsetzt (EDK, 2008, S. 1).

<sup>178</sup> In Unterkapitel 3.1 wurde der von Criblez (2003, S. 31) verwendete Begriff der „doppelten Definitionsmacht“ erwähnt, wenn es um den Einfluss des Gymnasiums auf die Selektion beim Eintritt in das Gymnasium und auf das Erteilen des „Eintrittstickets“ für die Universitäten (Maturitätszeugnis) geht.

Jahre in diesem Bereich eine politisch geprägte, *normative Rollenerwartung* an die EDK entwickelt. Es wurde erwartet, dass sie sich in diesem Bereich engagierte. EVAMAR II markierte nicht nur den Beginn von mehreren Projekten im geschilderten Zusammenhang. Es markierte auch den Beginn einer Zeit, in welcher die EDK an Einfluss und Wichtigkeit gewann, was einerseits anhand der Bildungsverfassung von 2006 sichtbar wurde, andererseits sich durch die Bildungsverfassung noch verstärkte. Die verschiedenen Projekte im Zusammenhang mit dem Übergang vom Gymnasium an die Universität nach EVAMAR II und nach der Abstimmung über die Bildungsverfassung bezeugen dies.

Bei der Rektorenkonferenz kann ab Ende der 2000er-Jahren mit dem Projekt „Langfristige Sicherung des prüfungsfreien Hochschulzugangs“ und dem Commitment mit der EDK eine Entwicklung ausgemacht werden,<sup>179</sup> welche die Rektorenkonferenz zu einer Partnerin der EDK im Bereich der Nahtstelle Gymnasium–Universität werden liess. Diese Zusammenarbeit verlief nicht immer störungsfrei,<sup>180</sup> doch zeigen die Inhalte der Projekte die *Wahrnehmung* der Rektorenkonferenz in die Richtung, dass eine starke Partnerschaft der betroffenen Akteur:innen zur Qualität der Bildungsangebote rund um die Nahtstelle beitragen würde. Das *institutionelle Eigeninteresse* der Konferenz lag bei einem hohen Ausbildungsniveau der Gymnasiast:innen, welches auch den universitären Hochschulen wieder zugutekommen sollte. Der Niveau- oder Qualitätsaspekt diente als vereinigende Grundlage der Zusammenarbeit mit der EDK. Es scheint aber, dass der Lead in der Zusammenarbeit bei der EDK gelegen hätte, initiierte und verantwortete sie doch diese Projekte.

War die SHK/SUK in den 1990er-Jahren im Rahmen der Reform des Gymnasiums und auch in der Frage des Numerus clausus in der Medizin (siehe Kapitel 4) aktiv involviert, so änderte sich dies danach. Die SHK/SUK hinterliess den Eindruck, dass ihre *Wahrnehmung* in die Richtung ging, dass Themen um die gymnasiale Maturität und Fragen des Übertritts nicht mehr in ihren Zuständigkeitsbereich fielen. Der Fokus der Akteurin und damit auch die *Identität* im Hinblick auf die Zugehörigkeit mussten sich in Richtung des Hochschulbetriebs verschoben haben.

---

<sup>179</sup> Siehe dazu das bereits erwähnte Zitat: „swissuniversities unterstützt die Bestrebungen der EDK, den prüfungsfreien Hochschulzugang über das Maturitätszeugnis langfristig zu sichern. Ein hohes Ausbildungsniveau der Maturitätsabsolventinnen und -absolventen liegt im Interesse aller Hochschulen“ (Übersetzung aus dem Französischen; NQ) (Brief von swissuniversities an die EDK „Prise de position de swissuniversities dans le cadre de la procédure d'audition *Compétences de base en mathématiques et en langue première constitutives de l'aptitude générale aux études supérieures*“, 28.09.2015, S. 1, AS, „P03 4.02-2 Bericht TP1 Basale Studierkompetenzen – Entwurf Stellungnahme“).

<sup>180</sup> Gerade die Zusammenarbeit zwischen CRUS und EDK im dritten Teilprojekt „Gymnasium – Universität“ (Projekt „Gymnasiale Maturität – Langfristige Sicherung des prüfungsfreien Hochschulzugangs“) gestaltete sich zu Beginn als schwierig, da zuerst keine Einigkeit in Bezug auf die Modalitäten der Zusammenarbeit erreicht werden konnte (Protokoll der Plenarsitzung der CRUS vom 05.07.2012, Traktandum Nr. 7.5, AS).



### 3.2.2 Aufkommen anderer Zulassungswege

Inwiefern hat die Förderung der vertikalen Durchlässigkeit zwischen Sekundarstufe II und Universität und dem damit verbundenen Aufkommen anderer Zulassungswege die Debatte um die Nahtstelle Gymnasium–Universität beeinflusst? Hier werden die wichtigsten neueren Zulassungswege behandelt.<sup>181</sup> Dabei werden sie jeweils kurz vorgestellt, woraufhin die Reaktionen der untersuchten Akteurinnen in diesem Zusammenhang erörtert und *Wahrnehmungen* und *Präferenzen* der Akteurinnen abgeleitet werden.

#### a) Berufsmaturität

Zuerst muss die Etablierung eines Maturitätstyps erwähnt werden, der keinen direkten Zugang zu den universitären Hochschulen ermöglicht: Die Berufsmaturität. Sie ermöglicht den Zugang zu den Fachhochschulen. Da bei der Entstehung dieses Zugangs darüber diskutiert wurde, ob die Berufsmaturität den direkten Zugang zu den universitären Hochschulen gewährleisten sollte, spielt sie in diesem Zusammenhang eine Rolle. Die Berufsmittelschule gibt es bereits seit den 1960er-Jahren (Gonon, 1994, S. 398), aber erst durch das Fachhochschulgesetz von 1995 erhielten Absolvent:innen der Berufsmittelschule die Zugangsberechtigung zu den neu geschaffenen Fachhochschulen (Bundesrat, 1994, S. 804). Die Berufsmaturität entstand in einem „günstigen politischen Umfeld“ in kurzer Zeit und die beteiligten Akteur:innen erhofften sich durch sie unter anderem eine Attraktivitätssteigerung der Berufslehre (Kiener & Gonon, 1998, S. 50).

In den untersuchten Protokollen der EDK wird ersichtlich, dass es für die Mitglieder in der Plenarversammlung klar war, dass die Berufsmaturität neben der Zutrittsberechtigung für die Fachhochschulen keinen Eintritt in die universitären Hochschulen ermöglichen würde,<sup>182</sup> auch wenn ein Vertreter des BIGA dies in einer Jahresversammlung bedauerte.<sup>183</sup> Gleichzeitig wurde aber gefordert, dass erstens wenigstens ein Fachhochschulabschluss den Zugang zu den universitären Hochschulen ermöglichen müsse,<sup>184</sup> dass zweitens gymnasialen Maturand:innen der Zugang zu den Fachhochschulen nicht zu einfach gemacht werden sollte, um die Attraktivität einer

---

<sup>181</sup> Es wurden die Zulassungswege berücksichtigt, welche in den untersuchten Protokollen und Unterlagen eine Rolle spielten, mit Ausnahme der Zulassung von Personen aus dem Ausland oder mit ausländischen Bildungszertifikaten, da diese in dieser Studie grundsätzlich ausgeklammert werden (siehe Unterkapitel 1.1).

<sup>182</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK (gemeinsame Arbeitstagung von Vertreterinnen und Vertretern der EDK und VDK) vom 24.02.1994, Traktandum Nr. 3, AEDK.

Protokoll der Sitzung der Jahresversammlung der EDK vom 26.10.1995, Traktandum Nr. 8, AEDK.

<sup>183</sup> Protokoll der Sitzung der Jahresversammlung der EDK vom 26.10.1995, Traktandum Nr. 8, AEDK.

<sup>184</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK (gemeinsame Arbeitstagung von Vertreterinnen und Vertretern der EDK und VDK) vom 24.02.1994, Traktandum Nr. 3, AEDK.

Protokoll der Sitzung der Jahresversammlung der EDK vom 26.10.1995, Traktandum Nr. 8, AEDK.

Berufsmaturität nicht zu schmälern, dass drittens die Profile der beiden Wege, allgemeinbildend oder berufsbildend, mit ihren Schulen geschärft würden und dass es viertens Übergänge in beide Richtungen brauche.<sup>185</sup> Es wird unmissverständlich klar, dass die EDK das gesamte Bildungssystem im Blick hatte und die beiden Wege gleichwertig etablieren wollte (*Wahrnehmung*).

Die Reaktion der SHRK auf einen möglichen Zugang zur Universität über eine Berufsmaturität war stark von einer Abwehrhaltung geprägt. Anfangs der 1990er-Jahre finden sich in den Unterlagen der SHRK Passagen, die klarstellen, dass die sich etablierende Berufsmaturität keinen Zugang zu den universitären Hochschulen erlauben dürfe.<sup>186</sup> Auch in Stellungnahmen an die Tagespresse war davon die Rede.<sup>187</sup> Als 1997 das BIGA einen Antrag an Westschweizer Universitäten betreffend der Anerkennung der Berufsmaturität als Hochschulzulassungsausweis zusandte, häuften sich Aussagen in dieser Richtung nochmals.<sup>188</sup> Das Vorgehen des BIGA stiess auf viel Unverständnis bei der Rektorenkonferenz. Mit der Ablehnung der Berufsmaturität als Universitätszulassungsausweis ging die Begründung einher, dass der gymnasiale Bildungsweg generell nicht geöffnet werden sollte, dass dies eine Erweiterung der universitären Hochschulzulassung auf die Berufsmaturität selbstredend ausschloss und dass im Gegenzug die gymnasiale Maturität auch keinen direkten Zugang zu den Fachhochschulen gewähren sollte.<sup>189</sup> Ein Erziehungsdirektor formulierte bei einem Treffen folgenden Wunsch an die Rektorenkonferenz: Wer mit einer Berufsmatura an die Universität wolle, müsse den „Unterschied zur Matura nachholen“, wobei ein abgeschlossenes Fachhochschulstudium eine Zulassung auch ermöglichen sollte (zum zweiten Punkt siehe Kapitel 5).<sup>190</sup>

In der SHK/SUK war die Berufsmaturität fast nie Thema. Es wurde einmal im Ausschuss festgehalten, dass die Berufsmaturität keinen direkten Zugang zu den Universitäten gewähren

---

<sup>185</sup> Protokoll der Sitzung der Jahresversammlung der EDK vom 26.10.1995, Traktandum Nr. 8, AEDK. Ein Votum eines Regierungsrates lautete: „Vor allem ist zu klären, was von der Berufsmaturität beim eidg. Maturitätsexamen angerechnet werden kann“ (Protokoll der Sitzung der Jahresversammlung der EDK vom 26.10.1995, Traktandum Nr. 8, AEDK).

<sup>186</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHRK vom 08.05.1992, Traktandum Nr. 7, BAR, J2.352-01#2010/108#72\*; Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHRK vom 06.07.1995, Traktandum Nr. 4, BAR, J2.352-01#2010/108#76\*.

<sup>187</sup> Stellungnahme zum Konzept der Berufsmaturität, 15.06.1992, S. 1, BAR, J2.352-01#2010/108#72\*, „SHRK, 1992.06.12, Plenarversammlung, Protokoll und Anhang“; Brief der SHK an die Redaktionen der schweizerischen Tagespresse „Stellungnahmen der Hochschulrektorenkonferenz zu zwei aktuellen bildungspolitischen Themen: Fachhochschulen und Berufsmaturität“, 29.06.1992, S. 2, BAR, J2.352-01#2010/108#72\*, „SHRK, 1992.06.12, Plenarversammlung, Protokoll und Anhang“.

<sup>188</sup> Z. B. Protokoll der Plenarversammlung der SHRK vom 18.10.1997, Traktandum Nr. 2, BAR, J2.352-01#2010/108#76\*.

<sup>189</sup> Stellungnahme zum Konzept der Berufsmaturität, 15.06.1992, S. 1, BAR, J2.352-01#2010/108#72\*, „SHRK, 1992.06.12, Plenarversammlung, Protokoll und Anhang“.

<sup>190</sup> Zusammenfassung der Aussprache zum Thema Universitäten und Fachhochschulen mit Regierungsrat [XY; anonymisiert NQ], 18.11.1997, S. 1, BAR, J2.352-01#2010/108#76\*, „SHRK, 1997.10.17, Séance de réflexion, Protokoll und Anhang“.

dürfe.<sup>191</sup>

*b) Passerellen nach BMS (etabliert 2005) und FMS (etabliert 2016)*

So blieb es bis anfangs der 2000er-Jahre so, dass Personen mit einer beruflichen Ausbildung (Berufslehre und Berufsmaturität) nicht in allgemeinbildend ausgerichtete Ausbildungen wechseln und in universitäre Hochschulen eintreten konnten, obwohl der umgekehrte Weg vom Gymnasium an die Fachhochschule mit einem Jahr Praxiserfahrung möglich war (Gonon, 2013, S. 127). Es scheint bereits länger bekannt gewesen zu sein, dass es diesbezüglich im Bildungssystem eine Lücke gab: Bereits 1995 forderte der Direktor des BBW in der Zeitschrift „Vision“, dass es gälte, „die Übergänge von der Berufsmatur zur allgemeinen Maturität, von den Fachhochschulen zu den Universitäten und umgekehrt zu regeln“ (Schuwey, 1995, S. 12) und 1998 wurde dieser Aspekt in einem Experteninterview in der gleichen Zeitschrift nochmals thematisiert (Aeberhard, 1998, S. 17). Der Handlungsbedarf wurde von den Behörden bereits seit längerer Zeit wahrgenommen. Doch erst 2005 wurde diese Lücke durch eine Verordnung des Bundesrates und ein Reglement der EDK mit der Ergänzungsprüfung Passerelle „Berufsmaturität–universitäre Hochschule“ (auch Passerelle Dubs genannt) geschlossen (Bundesrat, 2010, S. 792; Dubs, 2005, S. 81). Der Bund (EVD, EDI) und die EDK hatten 2002 einer Arbeitsgruppe den Auftrag zur Lösung dieser Lücke erteilt (EDK, JB 2002, S. 20). Personen mit einer Berufsmaturität konnten nun einfacher ein Studium an einer universitären Hochschule aufnehmen. Davor mussten sie entweder die gymnasiale Maturität nachholen oder konnten seit Ende der 1990er-Jahre mit einem Studienabschluss an einer Fachhochschule an eine universitäre Hochschule wechseln.

Eine weitere Lücke im Hinblick auf die Durchlässigkeit im Bildungssystem wurde 2016 geschlossen. War es bis da nur Personen mit Abschluss einer BMS möglich, mithilfe der Passerelle Dubs eine universitäre Hochschule zu besuchen, so wurde die Passerelle 2016 auch für Abgänger:innen von FMS geöffnet (Esposito, 2022, S. 25 f.).<sup>192</sup> Davor mussten Personen mit einer Fachmaturität mindestens die letzten zwei Jahre des Gymnasiums besuchen, um so die gymnasiale Maturität und den Universitätszugang zu erhalten.<sup>193</sup> Alternativ war auch hier der Weg über eine Fachhochschule (später zudem über eine Pädagogische Hochschule) möglich.

---

<sup>191</sup> Protokoll der Sitzung des Ausschusses der SHK vom 03.09.1992, Traktandum Nr. 4, BAR, E3371A#2002/64#1077\*.

<sup>192</sup> Mehr Informationen zur Rolle der EDK bei der Errichtung der Passerellen (BMS und FMS) finden sich in Unterkapitel 2.3.5.

<sup>193</sup> Änderung der Verordnung/des Reglements über die Ergänzungsprüfung für die Zulassung von Inhaberinnen und Inhabern eines eidgenössischen Berufsmaturitätszeugnisses zu den universitären Hochschulen, Erläuternder Bericht, Entwurf für Anhörung, SBFI, 11.03.2016, S. 2, AS, „P04b 1-3d Ergänzungsprüfung BMS Bericht“.

### 3. Die gymnasiale Maturität als „Eintrittsticket“ für die Universitäten: Konstante ohne Ablaufdatum?

Initiiert hatte diese Erweiterung der Passerelle die SMAK (eine Fachkonferenz der EDK), welche 2012 „Grundsätze der SMAK zur FMS“ zuhanden der EDK formulierte und diese Erweiterung vorschlug.<sup>194</sup> In den „SBFI News“ äusserte sich der stellvertretende Direktor des SBFI dahingehend, dass „mit dem jüngsten Entscheid [...] unser Bildungssystem noch durchlässiger geworden“ sei (SBFI, 2016b, S. 6).

Die EDK war, wie oben beschrieben, beteiligt an der Schaffung der Passerellen. Der Blick der EDK für das ganze Bildungssystem wird bei der Argumentation für die Passerelle Dubs deutlich. Durchlässigkeit müsse in beide Richtungen gewährleistet werden: Berufsmatura und Allgemeinbildung als Übergang an die universitären Hochschulen und gymnasiale Maturität und Praxis als Übergang an die Fachhochschulen.<sup>195</sup> Der eine Übergang (gymnasiale Maturität und Praxis) war bereits etabliert. So war es für die EDK klar, dass auch der andere Übergang etabliert werden müsste,<sup>196</sup> und auch der Bund schien das Problem bereits seit längerer Zeit erkannt zu haben. Ein Grund für die Unaufgeregtheit der EDK in dieser Sache könnten die von Bund und EDK angegebenen Zahlen sein: Die Schätzung der Anzahl möglicher Schüler:innen, welche die Passerelle zukünftig besuchen würden, wurde mit 100 bis 200 Personen angegeben, das sei zahlenmässig nicht bedeutend.<sup>197</sup> Der „Königsweg“ über das Gymnasium war mit diesen Zahlen nicht bedroht. Zudem war die EDK in der Arbeitsgruppe zur Lösungsfindung in dieser Sache vertreten und konnte ihre Sichtweise da bereits einbringen.<sup>198</sup> Die entsprechenden Gesetztexte (Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund und Passerellenreglement) wurden 2004 ohne Gegenstimmen und Enthaltungen angenommen.<sup>199</sup>

Aufgrund des bisherigen Verlaufs der Diskussionen in der EDK bei der Etablierung neuer Zulassungswege erstaunt es nicht, dass bei der Ausdehnung der Passerelle auf FMS-Abgänger:in-

---

<sup>194</sup> Entwurf Aktennotiz/Rechtssetzung Zugang für Fachmaturitätsabschlüsse zu den universitären Hochschulen, EDK, 24.09.2015, S. 1 f., AS, „C17 4.08-1 VAN Passerelle Fachmaturitaet“. Grundsätze der SMAK zur FMS, SMAK, 29.11.2012, S. 5, AEDK, „A\_d\_Ple-2014-1\_03\_FMS-grundsaeetze-SMAK“.

<sup>195</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 01.03.2001, Traktandum Nr. 5, AEDK.

<sup>196</sup> „Während die Durchlässigkeit von der gymnasialen Maturität in die Fachhochschulen durch Art. 5 Abs. 2 des FHSG gewährt ist, gibt es für die Durchlässigkeit von der Berufsmaturität in die universitären Hochschulen noch keine gesamtschweizerisch geregelte Passerelle. Die nun vorliegende Lösung, die sich weitgehend auf Vorschläge der Arbeitsgruppe Dubs stützt, sieht vor, dass mit Bestehen einer Ergänzungsprüfung nach gymnasialen Anforderungen den Inhabern einer Berufsmaturität der allgemeine Hochschulzugang ermöglicht wird“ (Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 04.03.2003, Traktandum Nr. 5, AEDK).

<sup>197</sup> Bereits im Jahr 2006 wurde diese Schätzung mit der Anzahl von 369 Ausweisen (Passerelle Berufsmaturität-universitäre Hochschule) überschritten (BFS, 2018b). Im Jahr 2017 wurden über 950 Ausweise ausgestellt (BFS, 2018b), was aber trotzdem lediglich etwa 5 % der total ausgestellten Maturitätsausweise (welche den Eintritt in eine universitäre Hochschule ermöglichen) ausmachte (BFS, 2018b und eigene Berechnungen).

<sup>198</sup> Mandat – Übergang von der Berufsmatur zur gymnasialen Matur von EDI, EDV und EDK, 01.11.2000, S. 1, BAR, J2.319-03#2014/246#26\*, „CRUS, 2001.10.22, Vorstandssitzung, Protokoll und Anhang“.

<sup>199</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 04.03.2003, Traktandum Nr. 5, AEDK.

### 3. Die gymnasiale Maturität als „Eintrittsticket“ für die Universitäten: Konstante ohne Ablaufdatum?

nen mit der Gleichstellung von Bildungswegen und der Schliessung von Lücken im Bildungssystem argumentiert wurde.<sup>200</sup> Die entsprechenden Änderungen am Passerellenreglement und der Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund wurden im Oktober 2016 vom Plenum gutgeheissen.<sup>201</sup>

Die Haltung der Rektorenkonferenz (zuerst CRUS, dann swissuniversities) veränderte sich in den 2000er- und 2010er-Jahren. Das kann mit der Etablierung der beiden Passerellen aufgezeigt werden. In den 2000er-Jahren kann die CRUS so eingeschätzt werden, dass ihr das Anforderungsniveau der Zubringerschulen für die Universitäten wichtig war.<sup>202</sup> So erstaunt es nicht, dass der Vorstand im Hinblick auf eine Passerelle zwischen Berufsmaturität und Universität eine klare, kompromisslose Haltung einnahm:<sup>203</sup>

Die CRUS wird auf keine andere Lösung eingehen als die folgende:

- Die Umwandlung einer Berufsmaturität in eine gymnasiale Maturität (vor der Universität).
- Der Zugang zur Universität erfordert eine Berufsmaturität UND ein FH-Diplom. (Übersetzung aus dem Französischen; NQ)<sup>204</sup>

Der erste Teil der Forderung sollte mit der Passerelle Dubs umgesetzt werden, der zweite Teil war damals bereits Usus. Die Rektorenkonferenz hatte sich aber erst 1999 nach langem Sträuben und Zögern für diese Regelung ausgesprochen (siehe Kapitel 5).

Über zehn Jahre später, die Rektorenkonferenzen der verschiedenen Hochschultypen hatten sich in der Zwischenzeit unter dem Dach von swissuniversities zusammengeschlossen, wurde im Vorstand über die Ausdehnung der Passerelle auf FMS-Abgänger:innen beraten.<sup>205</sup> Eine kompromisslose Haltung ist nicht mehr sichtbar. Der Vorstand unterstützte das Anliegen ohne

---

<sup>200</sup> Im Zusammenhang mit dem Thema der Passerelle FMS wurde von „Gleichstellung der FMS mit der Berufsmaturität“ gesprochen (Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 27.03.2014, Traktandum Nr. 3, AEDK). Die SMAK, eine Fachkonferenz der EDK, formulierte es so: „Die Durchlässigkeit des schweizerischen Bildungssystems weist eine Lücke auf. [...] Damit [mit der Passerelle FMS] kann die Durchlässigkeit gesichert werden, ohne das System zu komplizieren“ (Grundsätze der SMAK zur FMS, SMAK, 29.11.2012, S. 5, AEDK, „A\_d\_Ple-2014-1\_03\_FMS-grundsätze-SMAK“).

<sup>201</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 27.10.2016, Traktandum Nr. 7, AEDK.

<sup>202</sup> Als Beispiel kann ein Gespräch der Konferenz mit Vertreter:innen der EDK-Arbeitsgruppe PGYM im Jahr 2007 angeführt werden. Da hiess es: „La maturité doit rester le passeport pour les universités. Deshalb müssen die Anforderungen hoch bleiben“ (Protokoll der Plenarsitzung der CRUS vom 18.01.2007, Traktandum Nr. 10, BAR, J2.319-03#2014/246#16\*).

<sup>203</sup> Die Position wurde der Vertretung der CRUS in der entsprechenden Arbeitsgruppe mitgeteilt. Zusammen mit der EDK, dem BBT und dem BBW war die Hochschulrektorenkonferenz in der Arbeitsgruppe präsent (Mandat – Übergang von der Berufsmatur zur gymnasialen Matur von EDI, EDV und EDK, 01.11.2000, S. 1, BAR, J2.319-03#2014/246#26\*, „CRUS, 2001.10.22, Vorstandssitzung, Protokoll und Anhang“).

<sup>204</sup> Protokoll der Vorstandssitzung der CRUS vom 30.04.2001, Traktandum Nr. E.7, BAR, J2.319-03#2014/246#26\*.

<sup>205</sup> Einladung/Drehbuch zur 17. Vorstandssitzung vom 25. Nov. 2015, swissuniversities, 13.11.2015, S. 12, AS, „C17 1 Drehbuch 151125“.

grundsätzliche Vorbehalte<sup>206</sup> und unterstrich in der Antwort an die EDK die Bedeutung dieser Erweiterung „als wichtigen Beitrag zur Durchlässigkeit, die einen wichtigen Grundsatz unseres Bildungssystems bildet“. <sup>207</sup> Auch die bessere Verankerung der Fachmaturität im Bildungssystem wurde als Argument für die Erweiterung der Passerelle angesehen. <sup>208</sup> Es ist eine ähnliche Position wie bei der EDK sichtbar. Eine solche Entwicklung der Position zu mehr Offenheit konnte bei der Rektorenkonferenz schon im Zusammenhang mit der Stellung der gymnasialen Maturität ausgemacht werden.

Auch zu den Passerellen findet sich in den Unterlagen der SHK/SUK fast nichts; zur Passerelle Dubs findet sich eine Erwähnung in einem Jahresbericht und zur Passerelle FMS gar nichts. <sup>209</sup>

### *c) Zulassung ohne Maturität*

Ein weiterer Zulassungsweg an die universitären Hochschulen stellt die Zulassung ohne Maturität dar. <sup>210</sup> Eine historische Rekonstruktion der Einführung solcher Zulassungsmöglichkeiten an den Schweizer Universitäten kann hier nicht geleistet werden. Es scheint aber, als sei die Situation auf dem Hochschulplatz Schweiz in dieser Sache heterogen. Dies ist wohl der Tatsache geschuldet, dass die Zulassung zu den universitären Hochschultypen in kantonaler Hoheit liegt, wobei die Leitlinien des Bundes (seit 2015 im HFKG: Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, 2011 Art. 23) berücksichtigt werden müssen. <sup>211</sup> Im Zusammenhang mit einem Bericht der CRUS aus dem Jahr 2012 wurden im Hinblick auf Lifelong Learning an Universitäten Nachforschungen der damaligen Gegebenheiten bezüglich dieser Möglichkeit der Zulassung betrieben. Im Bericht wurde gesagt, dass von einem „Röstigraben“ gesprochen

---

<sup>206</sup> Protokoll der Vorstandssitzung von swissuniversities vom 25.11.2015, Traktandum Nr. 4.8, AS.

<sup>207</sup> Brief von swissuniversities an die EDK „Zugang zu universitären Hochschulen für Inhaber einer Fachmaturität – Revision der Rechtstexte“, 26.11.2015, S. 1, AS, „C17 4.08-4 Passerelle Dubs – Stellungnahme sign“.

<sup>208</sup> Brief von swissuniversities an das SBFI „Revision der Verordnung/des Reglements über die Ergänzungsprüfung für die Zulassung von Inhaberinnen und Inhabern eines eidgenössischen Berufsmaturitätszeugnisses zu den universitären Hochschulen: Anhörung“, 17.05.2016, S. 1, AS, „P04b 1-8 Ergänzungsprüfung BMS Stellungnahme Entwurf sign“.

<sup>209</sup> Nur im Jahresbericht von 2001 ist erwähnt, dass die SUK und der Fachhochschulrat der EDK die Passerelle Dubs in gemeinsamen Sitzungen behandelten (SUK, JB 2001, S. 16). Es sieht so aus, als ob die Arbeitsgruppe, welche die Ausarbeitung der Passerelle verantwortete und aus Vertreter:innen des EDI, des EVD, der EDK und der CRUS bestand, in einer Sitzung Bericht über den Stand der Arbeiten abstattete (Die Passerelle von der Berufsmaturität zur gymnasialen Matura und zur allgemeinen Hochschulreife. Gemeinsame Sitzung SUK – Fachhochschulrat der EDK, 25.10.2001, S. 1, BAR, J2.319-03#2014/246#26\*, „CRUS, 2001.10.22, Vorstandssitzung, Protokoll und Anhang“).

<sup>210</sup> Dieser wird zum Teil auch „sans matu“ genannt (Criblez, 2014, S. 42).

<sup>211</sup> Das HFKG sieht neben der gymnasialen Maturität als Zulassungsvoraussetzung explizit andere, nicht näher definierte gleichwertige Vorbildungswege vor (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, 2011 Art. 23 Abs. 2). Im gleichen Absatz heisst es zudem: „Zur Qualitätssicherung erlässt der Hochschulrat gestützt auf die Zusammenarbeitsvereinbarung Richtlinien über die Gleichwertigkeit“ (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, 2011 Art. 23 Abs. 2). Dies ist aber noch nicht geschehen (Stand 2023).

werden könne.<sup>212</sup> In der Deutschschweiz sei dieser Zugang mehrheitlich nicht vorhanden, in der lateinischen Schweiz gäbe es an allen Universitäten entsprechende Verfahren. Die Art und Weise der Verfahren sei aber je nach Universität verschieden: So könnten z. B. je nach Fakultät andere Voraussetzungen gelten, zum Teil gäbe es ein Mindestalter, zum Teil mündliche und schriftliche Prüfungen oder einfach ein Aufnahmeverfahren sur dossier. Auch Berufserfahrung oder ein Berufsabschluss würden je nach Universität vorausgesetzt.<sup>213</sup> Entwicklungen der Westschweizer Universitäten auf diesem Gebiet waren mindestens einmal Thema in den untersuchten Zeitschriften.<sup>214</sup>

Das oben erwähnte Papier der Rektorenkonferenz (CRUS) zu Lifelong Learning aus dem Jahre 2012 sah als konkrete Umsetzungsmassnahme „schweizweite Grundsätze einer Zulassung zum Studium ohne Maturität, die auf die Kompetenzen der Studierfähigkeit abstützen und dabei insbesondere auch formal oder nicht-formal erworbene Kompetenzen berücksichtigen“, vor.<sup>215</sup> Begonnen hatten die Vorarbeiten im Jahr 2010, als das Thema „Lifelong Learning“ auf die Agenda der CRUS gelangte und sich ein Positionspapier unter anderem mit „dem erweiterten Zugang zum Studium (z. B. Zulassung ohne Maturität, Programm 30+) sowie dem offenen Zugang zu wissenschaftlichem Wissen als Beitrag zum Informal Learning“ auseinandersetzen sollte. Gründe für die Auseinandersetzung mit diesen Inhalten waren europäische Entwicklungen: Die „European Universities’ Charter on Lifelong Learning“ (EUA, 2008) und das „Leuven and Louvain-la-Neuve Communiqué“ von 2009 (EHEA, o. J.) hatten sich mit diesem Thema befasst. Die CRUS wollte den Prozess in der Schweiz „aktiv mitgestalten [...], bevor von dritter Seite eine Vorgehensweise diktiert“ würde.<sup>216</sup> Es ist möglich, dass diese Arbeiten das kondensierte Dokument der CRUS, „Empfehlungen für die Lehre an den universitären Hochschulen der Schweiz“, beeinflussten, denn dort stand im Kapitel über Zulassungsregelungen, dass den Universitäten empfohlen wird, „flexiblere Zulassungsmodelle (z. B. Zulassung ohne Maturität) umzusetzen“.<sup>217</sup>

Es kann festgestellt werden, dass in der Zwischenzeit (Stand 2023) keine schweizweiten

---

<sup>212</sup> Lifelong Learning: Herausforderung für die Universitäten der Schweiz Ergänzungsbericht der Arbeitsgruppe ‚AG LLL‘ zuhanden der CRUS, CRUS, 2012, S. 15 f., AS, „12\_07P\_5.3\_erg\_Bericht\_AG\_LLL\_227aE“.

<sup>213</sup> Lifelong Learning: Herausforderung für die Universitäten der Schweiz Ergänzungsbericht der Arbeitsgruppe ‚AG LLL‘ zuhanden der CRUS, CRUS, 2012, S. 15 f., AS, „12\_07P\_5.3\_erg\_Bericht\_AG\_LLL\_227aE“.

<sup>214</sup> So wird in der Zeitschrift „Vision“ z. B. berichtet, dass die Universität Neuchâtel seit 2001 den Eintritt ohne Maturität über ein mehrstufiges Verfahren mit fünf Etappen ermöglicht (Vision, 2001, S. 43).

<sup>215</sup> Lifelong Learning: Herausforderung für die Universitäten der Schweiz Ergänzungsbericht der Arbeitsgruppe ‚AG LLL‘ zuhanden der CRUS, CRUS, 2012, S. 17, AS, „12\_07P\_5.3\_erg\_Bericht\_AG\_LLL\_227aE“.

<sup>216</sup> Protokoll der Plenarsitzung der CRUS vom 03.03.2011, Traktandum Nr. 8, AS.

<sup>217</sup> Empfehlungen für die Lehre an den universitären Hochschulen der Schweiz. Kondensiert, CRUS, 02.02.2012, S. 6, AS, „12\_10V\_3.2\_Tischvorlage\_316“.

Es kann nicht verifiziert werden, ob Passagen über die Zulassung ohne Maturität bereits in den Versionen der Empfehlungen von 2008 und 2010 vorkamen, da die älteren Versionen nicht mehr vorliegen.

Grundsätze zur Zulassung ohne Maturität aufgestellt wurden. Es weist nichts daraufhin, dass sich dies in nächster Zeit ändern würde, schrieb swissuniversities doch 2017 in einem Papier zuhanden der SHK über die Zulassung zur ersten Studienstufe an den Hochschulen, dass „kein unmittelbarer Handlungsbedarf“ vorhanden sei. Es scheint aber, dass neben den Universitäten der lateinischen Schweiz nun auch Deutschschweizer Universitäten die Zulassung ohne gymnasiale Maturität vorsehen (Bern, Luzern, ETH Zürich).<sup>218</sup> swissuniversities führt auf ihrer Webseite Informationen zur Zulassung ohne Maturitätszeugnis auf: Es gäbe die Möglichkeit, „unter bestimmten Bedingungen“ (swissuniversities, o. J.) ohne Maturitätszeugnis an den Universitäten zugelassen zu werden. Die Verfahren seien „von Universität zu Universität und von Fakultät zu Fakultät verschieden“ (swissuniversities, o. J.).

Die Zulassung ohne Maturität ist in den Unterlagen von swissuniversities also durchaus ein Thema. Es scheint, als ob eine Entwicklung in Richtung mehr Flexibilität in diesem Bereich erwünscht wäre. Der Kreis der Universitäten mit solchen Möglichkeiten erweiterte sich in den letzten Jahren, wobei wegen der Individualität der einzelnen Lösungen und der damit verbundenen schweizweiten Heterogenität generelle Aussagen zu diesem Phänomen nur nach einer Analyse aller Fälle möglich wären. Trotzdem ist immer noch eine gewisse Zurückhaltung spürbar, was sich auch darin zeigt, dass die EDK sich nicht dazu äusserte. Das ist in diesem Zusammenhang aufsehenerregend, sieht sich die EDK doch als Akteurin, welche sich stark mit dem Übergang vom Gymnasium zur Universität auseinandersetzt. Auch die SUK/SHK äusserte sich zur Zulassung ohne Maturität nur einmal,<sup>219</sup> wobei dies nicht weiter erstaunlich ist.

#### *d) Zwischenfazit mit Fokus auf die Akteurinnen*

Der Umgang der EDK im Hinblick auf das Aufkommen neuer Zulassungswege kann als unaufgeregt beschrieben werden. Altgediente Zulassungswege an die Universitäten schienen durch neue nicht bedroht. Das ganze Bildungssystem wurde *wahrgenommen* und durchlässiger gestaltet. Lücken wurden geschlossen und bildungssystemische Ungerechtigkeiten beseitigt: War der Übergang von einem Gymnasium an eine Fachhochschule mit einem einjährigen Praktikum bereits möglich, so wurde der Übergang von der Berufsmittelschule an eine Universität mit einer einjährigen Passerelle möglich gemacht. Die EDK kann als eigentliche Promotorin

---

<sup>218</sup> Zulassung zur ersten Studienstufe an den Hochschulen – Diskussionsvorschläge von swissuniversities zuhanden der SHK, swissuniversities, 18.09.2017, S. 2 f., AS, „P08 3.02-dd Zulassung – Diskussionsgrundlage an SHK“.

<sup>219</sup> Im Kapitel „Zulassung sur dossier“ eines Arbeitspapiers der SUK zur Revision der Bologna-Richtlinien findet sich folgender Auszug: „Die Regelung der Durchlässigkeit in den Bologna-Richtlinien soll die bestehenden Möglichkeiten der Zulassung sur dossier, wie etwa die Zulassung zum Bachelorstudium ohne Maturität im Programm 30+ der Universität Freiburg oder die Zulassung für Personen über 25 Jahre an der Universität Genf für ‚candidats dépourvus de certificat de maturité‘, nicht einschränken“ (Arbeitspapier zur Revision der Bologna Richtlinien (Durchlässigkeit zwischen den Hochschultypen), SUK, 14.02.2008, S. 3, BAR, J2.319-03#2014/246#20\*, „CRUS, 2008.03.13, Plenarsitzung, Protokoll und Anhang“).



der Durchlässigkeit im Bildungssystem, speziell mit und nach der Abstimmung über die Bildungsartikel in der Verfassung von 2006, bezeichnet werden. Damit konnte sie die *normativen Rollenerwartungen*, welche in diesem Zusammenhang an sie gestellt wurden, erfüllen. Umso erstaunlicher ist sodann ihre Abwesenheit im Hinblick auf die Zulassung ohne Maturität. Es scheint offensichtlich, dass die EDK bei diesem Thema nicht an einer Entwicklung interessiert war. Es stellt sich die Frage, ob sie die starke Stellung des Gymnasiums durch solche Tendenzen bedroht sah. In Bezug auf die Passerellen wurde auf die geringen Zahlen verwiesen. Damit war klar, dass diese Zulassungswege die starke Stellung der Gymnasien nicht ernstlich bedrohen würden.

Der Gegensatz zur Rektorenkonferenz ist offensichtlich, wird ihre Haltung im Hinblick auf die Berufsmaturität betrachtet: Die Abwehrhaltung offenbarte die Angst im Hinblick auf die Erweiterung von Zulassungswegen zur Universität. Das Selbstverständnis der Universitäten und damit die *Identität* der Rektorenkonferenz schien bedroht.<sup>220</sup> Oder es lässt sich vielleicht sagen, dass der Kampf gegen eine Öffnung eine Abwehr-*Identität* prägte. Auf alle Fälle ist im Verlauf der 2000er-Jahre eine Entwicklung in eine Richtung sichtbar, welche neue Zulassungswege nicht mehr als Bedrohung einschätzte. Dies zeigt sich im Umgang mit der Erweiterung der Passerelle auf Abgänger:innen der FMS und mit der Zulassung ohne Matur: Unaufgeregt und ohne Abwehrreflex wurden die Vorteile dieser Entwicklung analysiert. Das Bildungssystem würde durchlässiger, die FMS besser darin verankert, der Zugang zu wissenschaftlichem Wissen mit flexibleren Zulassungsmöglichkeiten offener. Die *Identität* der Konferenz scheint dabei nicht (mehr) bedroht. Wie bereits in Bezug auf die gymnasiale Maturität zeichnet sich die *Interaktionsorientierung* durch *Solidarität* aus: Eine bessere Verankerung der Fachmaturität wurde ausdrücklich erwünscht. Diese Entwicklung hatte sicherlich etwas mit der Vereinigung aller Hochschultypen in einer Rektorenkonferenz, und damit dem Interesse der Konferenz an verschiedenen Zulassungswegen, zu tun.

Dass dies aber nicht der alleinige Grund sein kann, zeigt die Offenheit gegenüber der Zulassung ohne Maturität bereits bei der CRUS. Auch wenn die Zulassung ohne Maturität zumindest in der Deutschschweiz nicht gleich akzeptiert wurde wie anderswo, wäre die Offenheit der Konferenz gegenüber solchen Ideen in den 1990er-Jahren unvorstellbar gewesen. Was es den Universitäten möglicherweise einfacher machte, nicht mehr mit dem gleichen Eifer eine geplante Öffnung der Zulassung zu den Universitäten zu verfolgen und kritisch zu kommentieren, ist der Selektionsmechanismus der Assessment-Phase zu Beginn des Studiums an den Universitäten

---

<sup>220</sup> Treib (2015, S. 282) beschreibt die *Identität* (Teil der *Präferenzen* der Akteur:innen) als etwas, das die Akteur:innen zu verteidigen versuchen.

selbst. In den 1990er-Jahren wurde dies im Zusammenhang mit den steigenden Studierendenzahlen besprochen<sup>221</sup> und in den 2000er-Jahren findet sich eine Empfehlung der CRUS, welche in diese Richtung zielt.<sup>222</sup>

Es wurde oben bereits festgestellt, dass sich die SHK/SUK insbesondere im Vergleich zur Rektorenkonferenz und zur EDK zu den Themen rund um die gymnasiale Maturität nach den 1990er-Jahren nicht mehr stark zu Wort meldete. Im Hinblick auf Themen rund um andere Zulassungswege an die Universitäten sind Äusserungen der SHK/SUK so rar, dass sie als vernachlässigbar gelten können. Die Erziehungsdirektor:innen, welche sich ja zum Teil bereits in der EDK mit diesen Inhalten befassten, sahen diese Konferenz nicht mehr als Diskussionsgefäss dafür. Die *Wahrnehmung* im Hinblick auf den Diskussionsbedarf von Themen im Zusammenhang mit dem Gymnasium und anderen Zugangswegen an Hochschulen scheint sich seit den 1990er-Jahren (Numerus clausus, Reform des Gymnasiums) verschoben zu haben. Die Hochschulkonferenz konzentrierte sich auf ihr Kerngeschäft, die Hochschulen. *Identität* (neu zuständig hauptsächlich für Themen rund um Hochschulen) und *normative Rollenerwartungen* (es wird nicht mehr erwartet, dass sich die SHK zu Themen rund um Gymnasium und Zulassung äussert) hatten sich verändert.

### 3.3 Governance-Mechanismen

Im Zusammenhang mit der Reform des Gymnasiums in den 1990er-Jahren vertraten die drei untersuchten Akteurinnen den Standpunkt, dass der Abschluss des Gymnasiums weiterhin den prüfungsfreien Hochschulzugang darstellen sollte. Die *Situationsdeutung* war ähnlich: Der direkte Zutritt an die Universität wurde gewährleistet von einem Gymnasium, das anspruchsvoll und selektiv organisiert war und dessen Schüler:innen ein hohes Niveau erreichen sollten. Eine *Präferenz* in die Richtung einer Selektion durch die Universitäten hätte keiner der drei Akteurinnen Vorteile gebracht. Der Übergang nach dem Gymnasium ohne Selektion war etabliert sowie breit abgestützt und zudem gab es mit der Reform eine Aussicht auf weitere Verbesserungen im Hinblick auf die Ausbildungsqualität an den Gymnasien. Die *Interaktionsorientierung* zwischen den drei Akteurinnen konnte nicht bestimmt werden, weil in diesem Zusammenhang fast keine Interaktion in den Unterlagen ersichtlich ist. Darum kann in den 1990er-Jahren

---

<sup>221</sup> In Unterkapitel 4.2 wird deutlich, dass eine selektive Studieneingangsphase im Zusammenhang mit den Fächern Medizin und Psychologie auf nationaler Ebene besprochen wurde: Im Fach Medizin wurde ein Numerus clausus eingeführt, in der Psychologie entschied man sich für eine selektive Eingangsphase (auch Assessment-Phase genannt).

<sup>222</sup> „Es wird empfohlen, die Studieneignung im Rahmen des ersten Studienjahres zu bewerten (z. B. durch [...] eine so genannte ‚Assessment-Stufe‘)“ (Empfehlungen der CRUS für die koordinierte Erneuerung der Lehre an den universitären Hochschulen der Schweiz im Rahmen des Bologna-Prozesses, 03.05.2004, S. 10, BAR, J2.319-03#2014/246#10\*, „CRUS, 2004.05.13, Plenarversammlung, Protokoll“).

kein Governance-Mechanismus beigezogen werden, da es dabei um die hier nicht vorhandene „Handlungsabstimmung oder -koordination von Akteuren“ geht (Hüther & Krücken, 2016, S. 124). Erklärt werden kann die Abwesenheit von Koordination damit, dass es zu keiner Veränderung im Zusammenhang mit der prüfungsfreien Zulassung kommen sollte. Es brauchte keine Lösungs- und Konsensfindung, welche eine stärkere Koordination erfordert hätte.

Ab den 2000er-Jahren kam es zu einer neuen Dynamik bei der Gestaltung des Übergangs vom Gymnasium an die Universität: EVAMAR II (Laufzeit von 2005–2008) stellte den Beginn einer Phase dar, bei der die EDK sich als engagierteste Akteurin in der Förderung des prüfungsfreien Übergangs vom Gymnasium an die Universität positionierte und durch das Initiieren diverser Projekte den Lead übernahm. Interessant ist, dass die EDK bei drei Projekten mit Bundesstellen zusammenarbeitete,<sup>223</sup> was unter anderem der neuen Bildungsverfassung und der damit verbundenen stärkeren Koordination und Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im Bildungsraum zugeschrieben werden kann. Diese neue, starke Rolle kann als erster Punkt erklären, warum die EDK den Lead bei der Forderung nach einem Status quo beim Übergang vom Gymnasium an die Universität übernahm. Zweitens wurde der Lead der EDK dadurch möglich, dass die SUK (später SHK genannt) ab den 2000er-Jahren im Hinblick auf die entsprechenden Fragen nicht mehr wahrnehmbar war. In den 1990er-Jahren prägte die SHK die Entwicklung der Nahtstelle Gymnasium–Universität aktiv mit und war dabei Öffnungen gegenüber eher kritisch eingestellt.<sup>224</sup> Doch danach sah die *Situationsdeutung* dieser Akteurin offensichtlich die Einflussnahme bei der Gestaltung dieser Nahtstelle nicht mehr vor. Als dritter Punkt bot sich für die EDK eine Zusammenarbeit mit der Rektorenkonferenz in den verschiedenen Projekten zum Übergang Gymnasium–Universität und zu den neuen Zulassungswegen an. Die Rektorenkonferenz blieb aber in der Rolle einer Juniorpartnerin, verantwortete oder initiierte die EDK doch die entsprechenden Projekte.<sup>225</sup> Drei Aspekte machen deutlich, warum es zu einer verstärkten Zusammenarbeit mit der Rektorenkonferenz kam: (a) Die *Identität* der Rektorenkonferenz veränderte sich weg von einem Abwehrreflex gegenüber Öffnungen, welcher in den 1990er-Jahren spürbar gewesen war. Sie konzentrierte sich stärker auf die Forderung nach einem hohen Ausbildungsniveau des Gymnasiums und einer hohen Durchlässigkeit im Bildungssystem. Damit

---

<sup>223</sup> Bei EVAMAR arbeitete die EDK mit dem SBF (dem EDI angegliedert) zusammen. Bei „Chancen optimal nutzen“ waren neben der EDK das EDI und das EVD beteiligt. „Gymnasiale Maturität – langfristige Sicherung des prüfungsfreien Hochschulzugangs“ war ein Projekt der EDK und des EDI.

<sup>224</sup> Das zeigen Diskussionen um den Numerus clausus in der Medizin (siehe Kapitel 4), um die Reform des Gymnasiums (siehe oben in diesem Kapitel) und um den Übergang im Zusammenhang mit dem neuen Hochschultypen Fachhochschule (siehe Kapitel 5).

<sup>225</sup> Im Zusammenhang mit dem Übergang vom Gymnasium zur Universität sind folgende Projekte gemeint: „Gymnasiale Maturität – langfristige Sicherung des prüfungsfreien Hochschulzugangs“ (EDK zusammen mit dem EDI in der Hauptverantwortung) und Commitment zur „Optimierung des Übergangs vom Gymnasium an die Universität“. Auch bei der Etablierung neuer Zulassungswege hatte die EDK zusammen mit Bundesstellen den Lead.

engagierte sie sich für die gleichen Anliegen wie die EDK. (b) Die *Interaktionsorientierung* der Rektorenkonferenz zeichnete sich durch *Solidarität* aus. Eine vertrauensvolle Zusammenarbeit war so besser möglich und die EDK musste keine Konkurrenz von der Rektorenkonferenz befürchten. (c) Mit der Zusammenlegung der Rektorenkonferenzen aller drei Hochschultypen konnte sich die EDK der Offenheit von swissuniversities gegenüber der Förderung von Durchlässigkeit durch neue Zulassungswege sicher sein.<sup>226</sup> Ein Beharren auf dem „Königsweg“ der gymnasialen Maturität als Zugang zu den Universitäten lag nicht im Interesse der Rektor:innen von Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen. Diese hatten ein Interesse an einer Stärkung alternativer Zulassungswege zu den Universitäten, weil sie damit die Zulassungswege an ihre eigenen Hochschulen attraktiver machten. Dies wurde bei der Ausweitung der Passerelle auf Abgänger:innen der FMS deutlich.

Werden die Governance-Mechanismen berücksichtigt, so kann ab den 2000er-Jahren eine „Hierarchie“ (Hüther & Krücken, 2016, S. 129) mit der EDK an der Spitze ausgemacht werden, auch wenn die Dominanz der EDK in diesem Fall nicht so weit reichte, dass, wie typischerweise üblich, Entscheidungsbefugnisse über das Handeln der anderen Akteur:innen vorhanden wären (Schimank, 2007, S. 42). Die EDK führte durch ihre Legitimität (Hüther & Krücken, 2016, S. 129).<sup>227</sup> Gemäss Statuten (EDK, 1995c, 2005) ist sie im Gegensatz zur SUK/SHK für das (gesamte) Bildungswesen, also auch für die Sekundarstufe II mit den Gymnasien und die Hochschulen, zuständig. Auch die 2006 angenommene Bildungsverfassung führte zu einer „Politikverflechtung“ zwischen Bundespolitik und der kantonalen Politik und stärkte die EDK im Mehrebenensystem zusätzlich (Criblez, 2008a, S. 292).<sup>228</sup> Sie vertritt gegenüber dem Bund die Interessen der Kantone (Manz, 2012, S. 139) und gemäss Bildungsverfassung sollen Bund und Kantone gemeinsam für Qualität und Durchlässigkeit im Schweizer Bildungsraum sorgen (Bundesverfassung, 2014 Art. 61a). Die Leitung wurde insofern deutlich, als dass die EDK die

---

<sup>226</sup> Dabei soll erwähnt werden, dass bereits die Vorgängerorganisation von swissuniversities, die CRUS, keine Einwände erhob, als die Passerelle Dubs geschaffen wurde. Immerhin machte die CRUS aber ihre Forderungen, welche in Richtung von zeitintensiven Vorgaben für Absolvent:innen der Berufsmaturität als Bedingung für die Zulassung zur Universität gingen, klar deutlich (siehe Unterkapitel 3.2.2).

<sup>227</sup> Neben der Legitimität kann eine Akteurin oder ein Akteur gemäss Hüther & Krücken (2016, S. 129) zudem mithilfe von Zwang dafür sorgen, dass Entscheidungen in ihrem oder seinem Sinn ausfallen.

<sup>228</sup> Die „Politikverflechtung“ ist ein wichtiges Merkmal, wenn von der Governance in Mehrebenensystemen gesprochen wird (Benz, 2004b, S. 127).

Wird die EDK gestärkt, kann von einer Stärkung der interkantonalen Zusammenarbeit ausgegangen werden (zum Prozess der Interkantonalisierung und der dabei wichtigen Akteurin EDK siehe Criblez (2008b, S. 14 f.)).

Initiative ergriff und den Übergang Gymnasium–Universität in ihrem Sinne auf die bildungspolitische Agenda setzte. Das zeigen die vier Projekte,<sup>229</sup> bei denen die EDK mit unterschiedlichen Partner:innen immer involviert war. Neben den vier Projekten trieb die EDK die Etablierung anderer Zulassungswege an die Universitäten voran, welche darauf abzielten, die vertikale Durchlässigkeit im bildungssystematischen Sinne zu fördern. Die EDK gab das Thema vor, die langfristige Sicherung des prüfungsfreien Übergangs, und gestaltete die neuen Zulassungsmöglichkeiten. Damit zeigt sich beim Übergang von der Sekundarstufe II an die Universitäten eine grundsätzliche Tendenz, nämlich dass der Einfluss der EDK im Bildungssystem (abgesehen vom Hochschulbereich) seit den 1990er-Jahren zunahm (vgl. Criblez, 2018, S. 258).

### **3.4 Entwicklungen im Zusammenhang mit der Kopplung zwischen „Gymnasium“ und „Universität“**

In diesem Kapitel wurden bisher die Entwicklung des Gymnasiums vor den 1990er-Jahren, die Positionen der untersuchten Akteurinnen in Zusammenhang mit dem Stellenwert der gymnasialen Maturität als Hochschulzulassungsausweis und ihre Positionen in Zusammenhang mit neuen Zugangswegen an die Universitäten sowie die Governance-Mechanismen ausgeführt. Damit soll im folgenden Teil in Abstimmung mit der Fragestellung dieser Studie dargelegt werden, inwiefern die Governance in der Frage des Stellenwertes der gymnasialen Maturität als Zulassungsausweis für die Universitäten und in der Frage von neuen Zulassungswegen an die Universitäten die Kopplung zwischen den Institutionen „Gymnasium“ und „Universität“ beeinflusste (siehe Unterkapitel 1.1).

Die Kopplung zwischen „Gymnasium“ und „Universität“ im Hinblick auf Zulassungsfragen war vor und während des untersuchten Zeitraums eng (für die Zeit vor 1990 siehe Unterkapitel 3.1). Dieses Hauptkapitel hat gezeigt, dass es in den 1990er-Jahren abgesehen von den Debatten um den Numerus clausus in der Medizin (siehe Kapitel 4) nicht zu einer nennenswerten Koordination und zu keinem Gestaltungswillen im Hinblick auf den prüfungsfreien Übergang vom Gymnasium an die Universität zwischen den drei untersuchten hochschulpolitischen Akteurinnen kam. Das ist einerseits erstaunlich, da in dieser Zeit das Gymnasium reformiert wurde. Andererseits kann diese Abwesenheit der Koordination nachvollzogen werden, da eben gerade keine Veränderungen, welche eine Koordination verlangt hätten, gewünscht waren (siehe oben in Unterkapitel 3.3).

---

<sup>229</sup> Gemeint sind die eingehend beschriebenen Projekte „EVAMAR II“, „Chancen optimal nutzen“, „Gymnasiale Maturität – langfristige Sicherung des prüfungsfreien Hochschulzugangs“ und das Commitment „Optimierung des Übergangs vom Gymnasium an die Universität“.

Umso erstaunlicher ist, dass ab den 2000er-Jahren das Thema von der EDK aktiv auf die bildungspolitische Agenda gesetzt und mithilfe von verschiedenen Projekten bewirtschaftet wurde (siehe Unterkapitel 3.2). Warum war es gerade die EDK, welche im Governance-Mechanismus „Hierarchie“ den Lead innehatte (siehe oben in Unterkapitel 3.3) und diese Debatte prägte? Was führte dazu, dass sie diese Debatte mit ihren Projekten so stark forcierte? Aufgrund der *Identität* aber auch der *normativen Rollenerwartung* ist die EDK erstens für das Bildungswesen zuständig, demnach auch für Gymnasien und Hochschulen. Die anderen zwei Akteurinnen fokussierten sich auf die Hochschulen, was bereits der Name der Akteurinnen (Hochschulrektorenkonferenz, Universitäts- oder Hochschulkonferenz) deutlich macht. Für die Gestaltung des Übergangs war die EDK in dieser Hinsicht die prädestinierte Akteurin. Ein zweiter Grund für die starke Rolle der EDK kann in der neuen Bildungsverfassung gesehen werden: Wenn Bund und Kantone gemeinsam für Qualität und Durchlässigkeit im Bildungsraum zuständig sind, ist es einleuchtend, dass die EDK die Kantone in dieser Sache vertritt. Das hat ihr in der „Hierarchie“ auch Legitimität verliehen (siehe oben in Unterkapitel 3.3). Zudem arbeitete der Bund in diesem Bereich mit der EDK zusammen und unterstützte dieses Anliegen sichtbar, wie die Auswertung der Zeitschriften zeigte. Das erhöhte die politische Schlagkraft in diesem Bereich. Die EDK war drittens seit Beginn des untersuchten Zeitraumes immer die Akteurin, welche sich am stärksten für den prüfungsfreien Übergang an die Universitäten einsetzte und sich im Gegensatz zu der Rektorenkonferenz und der SHK/SUK nicht ansatzweise mit einer Selektion vor dem Studium durch die Universitäten als Lösungsmöglichkeit auseinandersetzte.<sup>230</sup> Durch ihren Blick auf das ganze Bildungswesen verfocht sie von den drei untersuchten Akteurinnen am wenigsten eine Beibehaltung des „Königswegs“ Gymnasium und sträubte sich kaum gegen eine Öffnung der Zulassungswege.

Kritisch muss hier aber angemerkt werden, dass es bei der Öffnung um Zulassungswege ging, die von der Anzahl Schüler:innen dem Gymnasium kaum den Rang des „Königswegs“ streitig machen konnten. Das war im Vorhinein schon klar.<sup>231</sup> Die EDK könnte ein Interesse daran gehabt haben, die stark kantonal verankerten Gymnasien nicht zu schwächen. Eine neuere und unkonventionelle Form der Zulassung, die Zulassung ohne Maturität, wurde von der EDK weder analysiert noch thematisiert. Das ist erstaunlich, war die EDK doch ansonsten bei Fragen rund um die Nahtstelle von Gymnasium und Universität sehr aktiv. Zudem scheint es im untersuchten Zeitraum, speziell ab 2000, politisch sehr opportun gewesen zu sein, den prüfungsfreien

---

<sup>230</sup> Im Rahmen der Einführung des Numerus clausus in der Medizin wurde dies klar, auch wenn der Numerus clausus von der EDK als notwendiges Übel in dieser Studienrichtung akzeptiert wurde (siehe Kapitel 4).

<sup>231</sup> Auch wenn die Zahl der Maturitätsausweise im Zusammenhang mit der Passerelle von der Berufsmaturität zur universitären Hochschule schnell zunahm und die Prognosen der EDK übertraf, betrug der Anteil der Maturitätsausweise aus dieser Passerelle am Total lediglich etwa 5 % (siehe Fussnote 197).

Zugang zu den Universitäten zu verfechten, wohl auch deshalb, weil gewisse Akteur:innen den Sinn des prüfungsfreien Hochschulzugangs hinterfragten. Dass dieser prüfungsfreie Zugang gerade unter dem Aspekt der Durchlässigkeit auch kritisch betrachtet werden kann,<sup>232</sup> wurde in den Diskussionen in der EDK kaum sichtbar. Die EDK war im Hinblick auf die Governance des Übergangs im untersuchten Zeitraum eine bedeutungsvolle, ab 2000 vielleicht sogar die wichtigste Akteurin (siehe Unterkapitel 3.3). Der starke Fokus der EDK auf die Sicherung des prüfungsfreien Zugangs mithilfe der Proklamation der Wichtigkeit der gymnasialen Maturität und des Versprechens einer Qualitätssteigerung an den Gymnasien, auch nachdem eine Selektion der Universitäten ab Mitte der 2010er-Jahre kaum mehr vorstellbar war, kann als starr und konservativ empfunden werden.

Im Folgenden werden fünf Gründe genannt, welche aufzeigen, dass die Einführung einer Selektion vor Studieneintritt als eher unwahrscheinlich angesehen werden kann. Auch wenn diese Gründe unabhängig vom Engagement der EDK eine Implementation von Zulassungsbeschränkungen und eine Schwächung der gymnasialen Maturität als allgemeiner Hochschulzulassungsausweis im Rückblick unwahrscheinlich aussehen lassen, so wurde in diesem Hauptkapitel trotzdem deutlich, dass die EDK als wichtigste Akteurin in der „Hierarchie“ in ihren Bestrebungen erfolgreich war. Das zeigt sich allein schon an der Tatsache, dass sie das Thema immer wieder prominent auf der bildungspolitischen Agenda platzieren konnte.

Nun zu den fünf Gründen: Erstens hatte sich die Einführung des Numerus clausus in den 1990er-Jahren als sehr schwierig erwiesen (siehe Kapitel 4), und das war in einem für die Einführung von Selektionsmechanismen wahrscheinlicheren bildungspolitischen Umfeld. Schon allein diese Erfahrung dürfte potenzielle Befürworter:innen einer Selektion abgeschreckt haben. Zweitens schienen Rektorenkonferenz und SHK ihr Interesse an einer Selektion vor dem Studium (vielleicht auch wegen dem Engagement der EDK) im Verlauf des untersuchten Zeitraums, speziell nach der Jahrtausendwende, zu verlieren, auch wenn einzelne Exponent:innen von universitären Hochschulen nach wie vor eine eigene Selektion bevorzugt hätten. Als dritter Punkt kann angeführt werden, dass die Evaluation der Maturitätsreform (EVAMAR II) zwar die Schwächen des prüfungsfreien Zugangs im Zusammenhang mit der zum Teil nicht erreichten allgemeinen Studierfähigkeit offenlegte, dass aber die Schlussfolgerung der Evaluation selbst und der nationalen Akteur:innen nicht in die Richtung einer Selektion vor Studienbeginn zielte: Die Erkenntnisse sollten für Verbesserungen bei der Qualität der Gymnasien genutzt werden. Der in Unterkapitel 3.1 erwähnte Anstieg in der Maturitätsquote war wegen der

---

<sup>232</sup> Wegen dem Automatismus „Maturität gleich prüfungsfreier Universitätszugang“ gewinnt die Selektion für den Eintritt in das Gymnasium an Bedeutung. Unter dem Aspekt der Chancengerechtigkeit betrachtet, gibt es dabei in der Schweiz noch grosse Missstände (Kost, 2013, S. 479; zur Situation in Deutschland siehe z. B. Winkler, 2017).

Zunahme der Personen mit Berufs- und Fachmaturität im Total beeindruckend, belief sich bei der gymnasialen Maturität von 1995 bis 2019 aber „nur“ auf ca. 5 %. Als vierter Punkt kann erwähnt werden, dass dies wohl zu wenig war, um bildungspolitisch Druck aufzubauen, zumal die Kantone die Quote bereits am Übergang von Primar- oder Sekundarstufe I zum Gymnasium mehr oder weniger aktiv hätten regulieren können. Fünftens scheint der prüfungsfreie Übergang im Bildungssystem etabliert gewesen zu sein und, z. B. gemäss EVAMAR II, mehr oder weniger gut funktioniert zu haben. Ein Wechsel dieses etablierten und wahrscheinlich auch in grossen Kreisen von Politik und Bevölkerung geschätzten Systems wäre mit vielen Unsicherheiten und mit viel Aufwand verbunden gewesen. Warum hätten diese „Transaktionskosten“ in Kauf genommen werden sollen, wenn diese Art der Gestaltung des Übergangs doch zu funktionieren schien?

In Unterkapitel 1.3.3 wurden im Zusammenhang mit dem historischen Institutionalismus die verschiedenen Reproduktionsmechanismen beschrieben. Im Hinblick auf den starken Stellenwert des prüfungsfreien Zugangs nach dem Gymnasium können die (1) legitimationsbasierten, (2) funktionalistischen, (3) machtbasierten und (4) utilitaristischen Ansätze (Edelstein, 2016, S. 59 ff.; Mahoney, 2000, S. 523 ff.) helfen, um die Reproduktion der damit verbundenen engen Kopplung zwischen den Institutionen „Gymnasium“ und „Universität“ durch die untersuchten Akteurinnen im Zusammenhang mit dem Governance-Mechanismus „Hierarchie“ besser zu erklären. Bezogen auf den Gegenstand wird unter dem ersten Ansatz (legitimationsbasierte Reproduktion) verstanden (Edelstein, 2016, S. 59 ff.; Mahoney, 2000, S. 523 ff.), dass die Ideen hinter der Praktik des prüfungsfreien Zugangs an die Universität nicht hinterfragt wurden und es bei der Gestaltung des Übergangs starke gesellschaftlich verankerte Bindungskräfte der Institutionen „Gymnasium“ und „Universität“ gab, die Stabilität erzeugten (Edelstein, 2016, S. 59 ff.; Mahoney, 2000, S. 523 ff.). Ab den 2000er-Jahren und dem Projekt EVAMAR II gab es im Hinblick auf den Governance-Mechanismus „Hierarchie“ mit der EDK an der Spitze die klare Vorgabe der langfristigen Sicherung des prüfungsfreien Hochschulzugangs. Politisch scheint die Sicherung des Übertritts-Automatismus fast unumstritten gewesen zu sein. Ein Hinterfragen dieses Konzepts war nicht denkbar.

Der zweite, hier entscheidende Reproduktionsmechanismus, die funktionalistische Reproduktion, fokussiert auf die „Einbettung in ein institutionelles Gesamtgefüge“ (Edelstein, 2016, S. 61), welche in diesem Fall die Kopplung zwischen den zwei Institutionen stabilisierte. Der historisch gut verankerte prüfungsfreie Übergang vom Gymnasium an die Universität führte bei den Institutionen zu „Wechselwirkungen, funktionalen Interdependenzen und Synergieeffekten“ (Edelstein, 2016, S. 61), welche eine Veränderung der Kopplung erschwerten. Es ist gut



möglich, dass die Wechselwirkungen im Hinblick auf die beiden Institutionen (Gymnasium und Universität) die Kopplung eng sein liessen. Der Gedanke, dass die Zulassung an die Universitäten nicht mehr prüfungsfrei sein könnte, war im untersuchten Zeitraum aus bildungssystematischer Sicht schwer vorstellbar.

Der machtbasierten Reproduktion als dritter Ansatz soll hier nicht zu viel Bedeutung zugemessen werden, da die vorliegende Studie die politischen Vorgänge dahinter nur sehr beschränkt analysieren kann. Diese Form der Reproduktion sieht in der Persistenz einer Institution die Verfestigung „bestimmter politischer Kräfteverhältnisse“ und die Privilegierung „bestimmter gesellschaftlicher Interessen“ (Edelstein, 2016, S. 57). Bezogen auf den Gegenstand rückt weniger der Übergang und die damit verbundene Kopplung, als vielmehr die Institution „Gymnasium“ in den Fokus der Überlegungen. Universitär geprägte Akteur:innen (in diesem Forschungsbeitrag vor allem die Rektorenkonferenz, in den 1990er-Jahren auch die SHK) aber auch die EDK hatten, wie schon dargelegt wurde, ein Interesse an einem qualitativ hochstehenden, darum auch anspruchsvollen und selektiven Gymnasium. Allgemein gesagt und ohne auf politische Details eingehen zu müssen, ist das Verfechten der „doppelten Definitionsmacht“ des Gymnasiums (Criblez, 2003, S. 31; siehe dazu Unterkapitel 3.1) – oder anders gesagt der Einsatz für eine starke Position des Gymnasiums im Bildungssystem – in den meisten Fällen politisch opportun und sicher nicht schädlich im Hinblick auf die (Stamm-)Wählerschaft der Bildungspolitiker:innen.

Der Wechsel zu einer anderen, weniger automatisch gestalteten Form des Übergangs wäre mit viel Aufwand und Kosten verbunden gewesen (oben wurde dabei der Begriff „Transaktionskosten“ verwendet). Wenn diese Aspekte Akteur:innen davon abhalten, Veränderungen einzuleiten, kann von utilitaristischen Reproduktionsmechanismen gesprochen werden (Mahoney, 2000, S. 517). Die etablierte Kopplung zwischen „Gymnasium“ und „Universität“, welche sich oben unter einem bildungssystematischen Gesichtspunkt bereits mit der funktionalistischen Reproduktion erklären lässt, kann auch auf damit zusammenhängende Kosten-Nutzen-Überlegungen zurückgeführt werden: Der Aufwand, das System zu ändern, hätte in einem Verhältnis zu einer als veränderungsbedürftig wahrgenommenen Situation stehen müssen (Mahoney, 2000, S. 518 f.). Obwohl Kritik am prüfungsfreien Übergang geäußert wurde, war diese in den untersuchten Organisationen fast nicht wahrnehmbar. Der Nutzen bei einem allfälligen Systemwechsel war nicht gegeben. Die vier erläuterten Mechanismen machen in ihren hier sichtbaren Ausprägungen deutlich, dass es gewichtige Faktoren gab, welche für eine Reproduktion der starken Kopplung sprachen.

Auf der anderen Seite kann argumentiert werden, dass die Kopplung zwischen den Institutionen

### 3. Die gymnasiale Maturität als „Eintrittsticket“ für die Universitäten: Konstante ohne Ablaufdatum?

„Gymnasium“ und „Universität“ durch die Eröffnung weiterer Zulassungswege an anderen Schulen, die selektive Assessment-Phase in gewissen Studiengängen an den Universitäten (vgl. Criblez, 2019, S. 105 f.) und die Zunahme der Studierenden mit im Ausland erworbenen Zulassungsausweisen an Bedeutung verlor.<sup>233</sup> In Anlehnung an den eben erwähnten Begriff der „doppelten Definitionsmacht“ könnte gesagt werden, dass die Kontrolle über den Zugang zu den Universitäten Ende der 2010er-Jahren nicht mehr allein bei den Gymnasien lag.<sup>234</sup> Auch da helfen die Reproduktionsmechanismen bei der Erklärung.<sup>235</sup> Sie zeigen auf, was es braucht, damit es zu einer Veränderung kommt. Bei der legitimationsbasierten Reproduktion braucht es für eine Veränderung eine Verschiebung der Werte und Überzeugungen der Akteur:innen (Mahoney, 2000, S. 517). Bildungspolitische Vorstellungen in Widerspruch zu den etablierten Strukturen und Praktiken müssten an Bedeutung gewinnen (Edelstein, 2016, S. 60). Solche Prozesse waren hier sichtbar: Bei den Passerellen ging es der EDK darum, die vertikale Durchlässigkeit auszubauen und Lücken im Bildungssystem zu schliessen.<sup>236</sup> Das Konzept des „Königswegs“ Gymnasium wurde dem Konzept eines durchlässigeren Bildungssystems untergeordnet. Die EDK war dabei die wichtigste Promotorin für Durchlässigkeit im Bildungssystem. Ihr wichtiger werdender Einfluss in der Bildungspolitik wird am Beispiel dieser Rolle sichtbar. Im Zusammenhang mit der funktionalistischen Reproduktion kann es zu Veränderung kommen, wenn eine Institution in einer engen Kopplung mit einer anderen nicht mehr das bekommt, was sie braucht, oder wenn sich externe Einflussfaktoren stark verändern (Ebbinghaus, 2005, S. 23; Edelstein, 2016, S. 62). Dies kann auf Veränderungen in der Kopplung zwischen „Gymnasium“ und „Universität“ bezogen werden: Das Hochschulsystem und gleichzeitig die Sekundarstufe II hatten sich seit den 1990er-Jahren mit der Herausbildung der Fachhochschule und

---

<sup>233</sup> Die Zunahme der Bildungsausländer:innen (gemäss Definition eine „Person mit ausländischer Staatsangehörigkeit, die beim Erwerb der Hochschulzulassung ihren Wohnsitz im Ausland hatte“ (BFS, 2022a)), bei denen angenommen werden kann, dass ihr Zulassungsausweis im Ausland erworben wurde, ist eindrücklich: Machten sie im Jahr 1990 noch 13.1 % der Studierendenpopulation an den universitären Hochschulen aus, so verdoppelte sich ihr Anteil bis ins Jahr 2021 und lag bei 27.3 % (BFS, 2022b).

<sup>234</sup> Abgesehen davon verliert das Gymnasium mit dem Aufkommen von anderen Schulen in Anlehnung an Criblez (2003, S. 31) zudem teilweise die Kontrolle über den zweiten Bereich: Sie hat nicht mehr alleinigen Einfluss auf die Selektion der Schüler:innen, welche später wahrscheinlich ein „Eintrittsticket“ für die Universitäten erhalten werden.

<sup>235</sup> Wenn von einem Bedeutungsverlust der engen Kopplung die Rede ist, stehen lediglich die legitimationsbasierten und funktionalistischen Reproduktionsmechanismen im Zentrum. Die Veränderungen können nicht mit den machtbasieren Reproduktionsmechanismen erklärt werden, da dabei Verschiebungen der Machtbalance in Gesellschaft und Politik z. B. in Richtung einer Stärkung von unterdrückten Gruppen auf Kosten der Eliten sichtbar sein müssten (Edelstein, 2016, S. 58; Mahoney, 2000, S. 517). Auch die utilitaristischen Reproduktionsmechanismen können hier nicht zu einer Erklärung für einen Wandel beitragen: Steigende Kosten und ein erhöhter Wettbewerbsdruck müssten dann als Umstände erkennbar sein (Edelstein, 2016, S. 65; Mahoney, 2000, S. 517).

<sup>236</sup> In der neuen Bildungsverfassung wird erwähnt, dass „Bund und Kantone [...] gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz“ sorgen (Bundesverfassung, 2014 Art. 61a Abs. 1). Dies wird im bildungspolitischen Projekt von EDK, EVD und EDI „Chancen optimal nutzen“ unter Verweis auf die Bildungsverfassung aufgegriffen (EDI et al., 2011).

der Pädagogischen Hochschule und den entsprechenden Zubringerschulen auf der Sekundarstufe II stark verändert. Die neuen Bildungsmöglichkeiten mit neuen Hochschulen und Maturitätsschulen etablierten sich und erfüllten wichtige Funktionen im Bildungssystem. Mit der Assessment-Phase etablierte sich ein Instrument, mithilfe dessen die Universitäten ihre Studierendenzahl ohne die politisch umstrittenen Aufnahmeprüfungen regulieren konnten und es gab eine starke Zunahme von Personen mit ausländischen Zulassungsausweisen. Das hier vorhandene Hinzukommen von neuen Elementen in ein ansonsten stabiles institutionelles Umfeld führte zu Veränderungen. Es hätte bildungssystematisch keinen Sinn ergeben, weiterhin ausschliesslich eine gymnasiale Maturität als Universitätszulassungsausweis zu akzeptieren. Die enge Kopplung zwischen „Gymnasium“ und „Universität“ in Zulassungsfragen verlor wegen den grossen Veränderungen um sie herum an Bedeutung. Wenn im Laufe der Bildungsexpansion zur Ausschöpfung der Bildungsreserve der gebrochene Bildungsweg, die Erwachsenenmaturität und neue Maturitätstypen etabliert wurden (Criblez, 2001, S. 96), so wurden im hier untersuchten Zeitraum mit den Passerellen und der Zulassung ohne Maturität die Angebote weiter differenziert, um das Bildungssystem durchlässiger zu gestalten. Bei den hier relevanten Erweiterungen der Zulassungswege durch die Passerellen hatte die EDK zusammen mit Akteur:innen des Bundes den Lead und prägte in der „Hierarchie“ diese Veränderungen.

Die Heuristik der Reproduktionsmechanismen kann demnach auch aufzeigen, dass die Kopplung zwischen „Gymnasium“ und „Universität“ wegen der Ausweitung der Zulassungswege im Bestreben nach mehr Durchlässigkeit und wegen anderer Einflüsse, welche nicht direkt mit dem Übergang zu tun haben und trotzdem darauf wirkten, zwar nicht loser wurde, aber an Bedeutung verlor.<sup>237</sup> Durch die Einführung der Passerellen und die Erweiterung der Möglichkeiten für eine Zulassung ohne Maturität kam es zu einer „Mengenausweitung“ im Hinblick auf Zulassungsmöglichkeiten (Criblez, 2014, S. 42).<sup>238</sup> Neue Bildungsinstitutionen kamen hinzu und prägten das Bildungssystem und den Übergang an die Universitäten auf ihre Weise. Das Gymnasium verlor ein Stück weit die „Monopolstellung“ als Zubringer zu den Universitäten. Hier wird es interessant sein, zu beobachten, inwiefern sich Möglichkeiten zur Zulassung ohne Maturität an weiteren Universitäten etablieren.

Gleichzeitig hat das Gymnasium und sein Abschlusszeugnis nach wie vor einen hohen Stellenwert. Abgesehen von der Einführung des Numerus clausus in der Medizin in den 1990er-Jahren

---

<sup>237</sup> Wie in Unterkapitel 1.3.3 erläutert wurde, wird eine enge oder starke Kopplung in dieser Studie so verstanden, dass Übertritte an die Universitäten unkompliziert möglich sind. Das war beim prüfungsfreien Hochschulzugang mit der gymnasialen Maturität auch dann der Fall, als andere Zugangswege dazukamen oder häufiger benutzt wurden. Darum wird die Kopplung dadurch nicht loser. Sie verliert aber an Bedeutung.

<sup>238</sup> Dabei darf nicht vergessen werden, dass die in den 1990er-Jahren geschaffenen Zugänge über einen Fachhochschulabschluss zu dieser „Mengenausweitung“ beitrugen (siehe dazu Kapitel 5).

kann argumentiert werden, dass durch die nationale und interkantonale Governance der Stellenwert des Gymnasiums als Zubringerschule mit einer automatisierten Form des Übertritts stärker ideell verankert und langfristig gesichert wurde. Es kann lediglich spekuliert werden, ob diese gestärkte, ideelle Verankerung eine Antwort auf die sich diversifizierenden Zugangsmöglichkeiten und den erwähnten Bedeutungsverlust war. Dieser Zusammenhang kann nicht mit den untersuchten Dokumenten hergestellt werden. Wird jedoch die starke Stellung der Gymnasien und seiner Akteur:innen im Bildungssystem betrachtet, erscheint diese Vermutung durchaus plausibel. Die Kopplung zwischen den beiden Institutionen wurde mit dem Governance-Mechanismus „Hierarchie“ und der EDK an ihrer Spitze enger. Die Reproduktionsmechanismen wirkten unter anderem deshalb stark. Ende der 2010er-Jahre schien eine Selektion vor dem Universitätseintritt ein unwahrscheinliches Szenario darzustellen und der prüfungsfreie Eintritt aus bildungspolitischer und bildungssystematischer Sicht stark verankert zu sein. Auch im Rahmen der anfangs 2020er-Jahre in Angriff genommenen Weiterentwicklung der gymnasialen Maturität (WEGM) steht der prüfungsfreie Zugang zu den universitären Hochschulen nicht zur Debatte (SBFI, o. J.-b).<sup>239</sup> Es wäre aber kein Programm von Bund und Kantonen zur gymnasialen Maturität, wenn es bei dieser Weiterentwicklung nicht wieder um die (Sicherung der) Qualität der gymnasialen Maturität ginge (vgl. SBFI, 2016b, S. 6).

Nach der Aufstellung der Argumente für und gegen eine enger werdende Kopplung lässt sich abschliessend sagen, dass die Kopplung zwischen den beiden beteiligten Institutionen wahrscheinlich enger wurde. Gleichzeitig scheint es, als sei der Übergang mit den neuen Bildungsinstitutionen und anderen Entwicklungen (Assessment-Phase der Universitäten, Zunahme der ausländischen Zulassungsausweise) einerseits diverser, darum aber andererseits auch unübersichtlicher geworden. Die Bedeutung der engen Kopplung nahm damit ab.

Die EDK prägte den Übergang in den letzten Jahrzehnten mit einer ausgeprägten Konstanz, was zu einer konstant starken Kopplung führte. Eine solch prägende Rolle wäre in Zukunft lediglich der EDK zuzutrauen. Trotz der neueren Unübersichtlichkeit dürfte sich das Abschlusszeugnis des Gymnasiums als allgemeiner Hochschulzulassungsausweis aber halten. Dazu passt ein älteres Zitat aus einer Plenarsitzung der CRUS aus dem Jahr 2007: „Der allgemeine Zugang zum Studium ohne Aufnahmeprüfung ist immer noch ein schulisches Tabu – ob auch noch in 20 Jahren, ist fraglich.“<sup>240</sup>

Aus heutiger Sicht ist es nicht vorstellbar, dass das Tabu bald fallen könnte. Daran hat die

---

<sup>239</sup> Siehe auch: Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 25.10.2018, Traktandum Nr. 5, AEDK.

<sup>240</sup> Protokoll der Plenarsitzung der CRUS vom 18.01.2007, Traktandum Nr. 10, BAR, J2.319-03#2014/246#16\*.

### 3. Die gymnasiale Maturität als „Eintrittsticket“ für die Universitäten: Konstante ohne Ablaufdatum?

EDK mit der von ihr geprägten Governance der langfristigen Sicherung des prüfungsfreien Zugangs zu den Universitäten mithilfe ihres Engagements rund um die Qualität der Gymnasien einen grossen Anteil. Es wird spannend sein, zu verfolgen, wie sich die Kopplung zwischen den Institutionen „Gymnasium“ und „Universität“ im Hinblick auf Zulassungsfragen unter diesen Vorzeichen weiterentwickeln wird.

## **4. Der Numerus clausus in der Medizin als Stresstest für den prüfungsfreien Hochschulzugang**

Im folgenden Kapitel geht es um einen bisher einmaligen Vorgang in der Schweizer Hochschulpolitik: In den 1990er-Jahren wurde in der Deutschschweiz der Numerus clausus in der Medizin eingeführt. Dabei soll in Anlehnung an die Fragestellung (siehe Unterkapitel 1.1) analysiert werden, inwiefern die Governance im Zusammenhang mit der Einführung des Numerus clausus im Studienfach Medizin die Kopplung zwischen den Institutionen „Gymnasium“ und „Universität“ beeinflusste.

Die Debatte um eine mögliche Einführung eines Numerus clausus zu Beginn der 1990er-Jahre war keineswegs neu. Bereits in den 1960er- und 1970er-Jahren wurde über eine Einführung nachgedacht. Als die Studierendenzahlen in der Medizin anfangs 1990er-Jahren wieder zunahmen, begann ein eher kurzer Prozess, in dem nach Lösungen gesucht wurde. Schlussendlich stimmten alle untersuchten hochschulpolitischen Akteurinnen der Lösung mit einem Numerus clausus zu. Weil danach ein langwieriger Prozess rund um die Umsetzung dieses Entscheids begann, welcher erst 1998 endete, kann die Spanne zwischen Problemwahrnehmung und -lösung als eher lang bezeichnet werden. Spannend sind dabei die unterschiedlichen Rollen der Akteurinnen mit zum Teil verschiedenen und zum Teil auffallend ähnlichen Positionen, Forderungen und Vorgehensweisen der drei hochschulpolitischen Akteurinnen. Obwohl der Numerus clausus für die allgemeine Hochschulzulassung nach dem Gymnasium offensichtlich ein Bruch darstellte, wird sichtbar, dass er die Kopplung zwischen „Gymnasium“ und „Universität“ nicht nachhaltig schwächte.

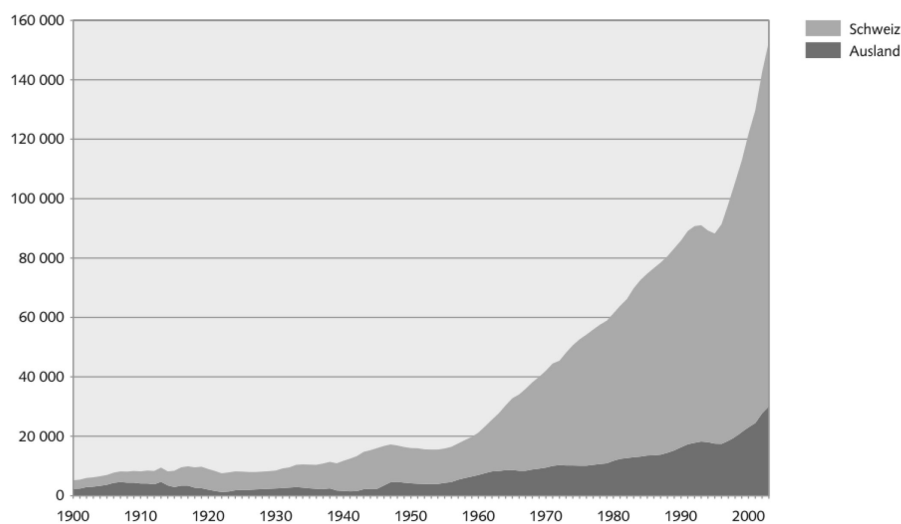
Dazu braucht es zuerst (Unterkapitel 4.1) einen Problemaufriss mit der bereits kurz erwähnten Vorgeschichte im Zusammenhang mit dem Numerus clausus. In Unterkapitel 4.2 wird die Rolle der Akteurinnen in einer chronologisch aufgebauten Darstellung herausgearbeitet. Mit dem Wissen über die Akteurinnen können in Unterkapitel 4.3 die Governance-Mechanismen ausgearbeitet werden. Im letzten Unterkapitel (4.4) wird schliesslich erläutert, inwiefern die Governance der untersuchten Akteurinnen im Hinblick auf die Einführung des Numerus clausus im Studienfach Medizin zu Entwicklungen im Zusammenhang mit der Kopplung zwischen „Gymnasium“ und „Universität“ führte.

### **4.1 Kontext: Problemstellung und Vorgeschichte im Zusammenhang mit dem Numerus clausus**

Die Zunahme an Studierenden in der Schweiz nahm ab den 1960er-Jahren im Rahmen der Bildungsexpansion ein nie dagewesenes Ausmass an: Die Bevölkerung nahm zwischen 1960 und

2000 um etwa 30 % zu, die Zahl der Studierenden stieg im gleichen Zeitraum von rund 20'000 auf 150'000 um 650 % (Müller, 2012, S. 112; siehe auch Abbildung 5). Das Phänomen der Bildungsexpansion schliesst folgende Entwicklungen mit ein, welche diesen Anstieg der Studierendenzahlen erklären können: Erstens kam es zu einem quantitativen Wachstum der Jahrgänge der Schüler:innen (demografische Entwicklung), zweitens hielten sich diese Schüler:innen länger im Bildungssystem auf, drittens öffnete sich die höhere Bildung für die breite Bevölkerung und damit eng verbunden ist die Tatsache, dass es viertens zu einer Dezentralisierung der Mittelschulen kam (Criblez, 2001, S. 95).

Abbildung 5: Anzahl und Herkunft der Studierenden in der Schweiz von 1900 bis 2003 (inkl. Fachhochschulen) (BFS, 2005b, S. 11)



Bereits Mitte der 1960er-Jahre wurde ein Mangel an Studienplätzen in den medizinischen Studiengängen deutlich (Flury, 2019, S. 31 f.). Eine Kommission des Wissenschaftsrates arbeitete Empfehlungen zur Überwindung der Engpässe in den medizinischen Studiengängen aus. Eine Empfehlung sah vor, dass sich Mittelschulabsolvent:innen mit dem Studienwunsch Medizin voranmelden sollten, damit mit diesen Informationen eine möglichst ausgeglichene Verteilung der Studienanfänger:innen auf die verschiedenen Schweizer Universitäten mit medizinischen Studiengängen vorgenommen werden konnte. Die Empfehlungen wurden an die SHK weitergeleitet (Flury, 2019, S. 31 f.). Diese setzte eine „Kommission für medizinische Fragen“ (CE-PREM) ein, welche im Wintersemester 1969/70 zum ersten Mal eine schweizweite Voranmeldaktion für potenzielle Studierende an medizinischen Studiengängen durchführte (Flury, 2019, S. 33). Flury (2019, S. 33) beschreibt diese Massnahme als „kleinen Erfolg“, da durch „die Koordinationsbemühungen der SHK die gesamtschweizerische Studienplatzkapazität an den

medizinischen Fakultäten besser ausgelastet und so der Numerus clausus vorerst umgangen werden konnte“. Eine zentrale Clearing-Stelle wurde eingerichtet, welche die Zulassung zu den medizinischen Studiengängen zentral koordinierte (Flury, 2019, S. 85). Das war nur deshalb möglich, weil die medizinischen Fakultäten ihre Entscheidungsgewalt an die CEPREM abtraten, auch wenn das Erlassen von Zulassungsbeschränkungen rein rechtlich gesehen nach wie vor in der Kompetenz der Kantone lag (Flury, 2019, S. 85). Die Universitäten wurden durch die kantonalen Universitätsgesetze konstituiert, da die nationalen Hochschulförderungsgesetze, wie es der Titel bereits sagt, hauptsächlich die Förderung und Koordination der Universitäten zum Ziel hatten (siehe dazu Unterkapitel 2.1). Damit fielen Zulassungsfragen in den Einflussbereich der kantonalen Bildungspolitik.

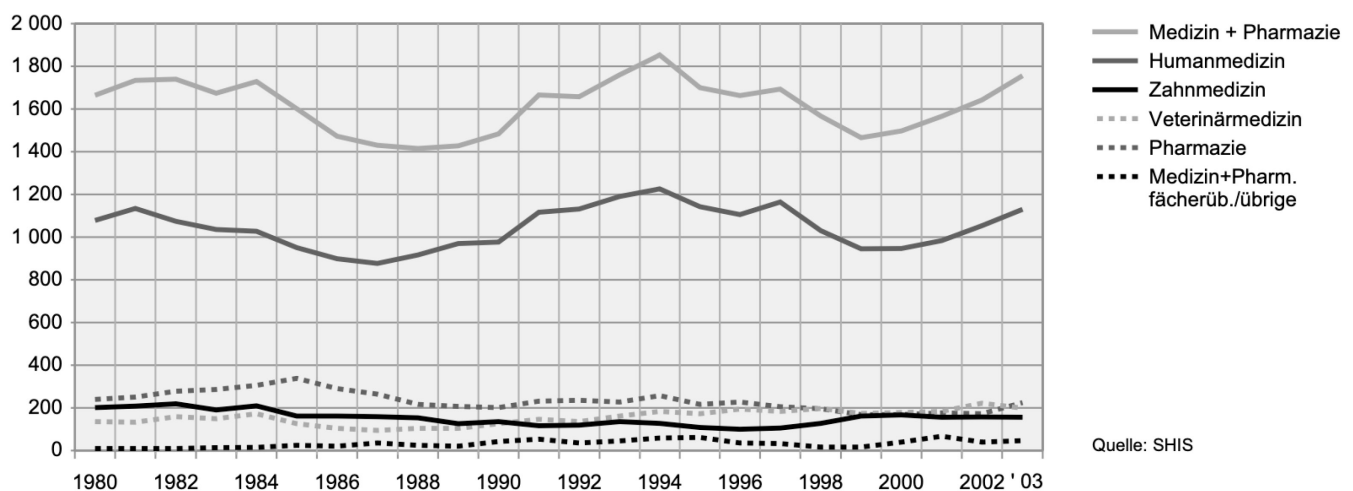
Durch die Verschärfung der Situation anfangs der 1970er-Jahre kam die SHK von ihrem Anspruch ab, eine freie Wahl des Studienstandortes garantieren zu können: Immerhin konnte die Situation durch Freiwillige, welche das Studium an einer anderen Universität aufnahmen, beruhigt werden (Flury, 2019, S. 37). In der ersten Hälfte der 1970er-Jahre schienen Zulassungsbeschränkungen als politisches Mittel an Akzeptanz zu gewinnen, weil einerseits die ausufernden Kosten vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise ab 1974 thematisiert (Flury, 2019, S. 38, 57) und andererseits vermehrt eine Ausrichtung des Studienplatzangebots nicht einfach an der gesellschaftlichen Nachfrage, sondern an dem Bedarf an ausgebildeten Fachkräften vorgeschlagen wurde (Flury, 2019, S. 38, 62). Vor dem Hintergrund der Diskussionen in einigen Universitätskantonen über Zulassungsbeschränkungen für Studierende aus anderen Kantonen sollte mit der Revision des Hochschulförderungsgesetzes von 1972 mit einem Artikel zur Hochschulplanung die freie Studienwahl durch die Koordination der Hochschulen erreicht werden (Fritschi & Spycher, 2003, S. 61). Eine Einführung eines Numerus clausus wurde gemäss Herren (2008, S. 237 f.) aus folgenden Gründen als problematisch angesehen: Erstens hätte diese Schranke gemäss dem Wissenschaftsrat der Bildungsfreiheit widersprochen, zweitens stand die Befürchtung im Raum, dass Schüler:innen nach der Maturität den Weg in die Berufsbildung einschlagen und es zu einem „Verdrängungskampf um Lehrstellen“ kommen würde, und drittens wurde ein Szenario befürchtet, bei dem die Universitäten bei Platzmangel zuerst die ausserkantonalen Studierenden vom Studium ausschliessen würden. Die Auswirkungen der Revision von 1972 blieben schlussendlich hinter den Erwartungen zurück (Herren, 2008, S. 239). Im Jahr 1975 mussten erstmals Studierende der Medizin zwangsweise an eine andere Universität umgeleitet werden (Flury, 2019, S. 71 f.). Die Entscheidung stand im Raum, ob Kapazitäten erhöht oder eine Zulassungsbeschränkung eingeführt werden sollte (Flury, 2019, S. 71 f.). Der Wissenschaftsrat empfahl eine Beratung der Maturanden; das war eine Überlegung, welche



eine Kommission der SHK bereits vorher geäußert hatte (Flury, 2019, S. 76). So kam es zu einem Informationsschreiben der SHK, welches im Rahmen der Vormeldeaktion versandt wurde und die Maturanden von einem Medizinstudium abhalten sollte (Flury, 2019, S. 76). Der Einbezug der Nichthochschulkantone bei der Finanzierung zuerst durch sogenannte „Solidaritätsbeiträge“ und danach institutionalisiert über ein Konkordat, die interkantonale Vereinbarung über Hochschulbeiträge (siehe auch Unterkapitel 2.3.3) ab 1979, entschärfte die Situation zusätzlich (Flury, 2019, S. 82 f.; Herren, 2008, S. 245).

Wie die Abbildung 6 zeigt, nahm die Zahl der Studienanfänger:innen vor allem in der Humanmedizin ab Ende der 1980er-Jahre wieder deutlich zu. Das ist der quantitative Kontext, in dem die anschließenden Ausführungen des Unterkapitels 4.2 angesiedelt sind.

Abbildung 6: Studienanfänger:innen in Medizin und Pharmazie von 1980 bis 2003 (BFS, 2005a, S. 9)



Flury (2019, S. 86) weist darauf hin, dass die Koordination der Zulassung ab den 1970er-Jahren auf einem „unsicheren Fundament der Kooperationsbereitschaft der Hochschulkantone“ gründete und kantonale Alleingänge jederzeit möglich waren. Mit dem Einbezug der Nichthochschulkantone bei der Finanzierung mit der Vereinbarung wurden einerseits die Trägerkantone finanziell unterstützt und andererseits wurde den Nichthochschulkantonen zugesichert, dass im Falle von Zulassungsbeschränkungen die Studierenden aus ihren Kantonen nicht benachteiligt würden (vgl. EDK & FDK, 1979 Art. 2 und 7; Flury, 2019, S. 87 f.). Diese Vereinbarung stützte die Koordinationsbemühungen der SHK, da für Universitäten und ihre Trägerkantone Alleingänge im Hinblick auf Zulassungsbeschränkungen an Attraktivität verloren. Kann die Koordination zwischen den Hochschulen im Hinblick auf eine Vermeidung des Numerus clausus noch

als erfolgreich angesehen werden (siehe oben), so war grundsätzlich den Koordinationsbemühungen der Hochschulen in den 1960er- und 1970er-Jahren nicht viel Erfolg beschieden. Herren (2008, S. 246) führt dies unter anderem auf „zu naive Vorstellungen über das Funktionieren des ‚kooperativen Föderalismus‘“ zurück.

Bereits damals gestaltete sich der Ausbau der Kapazität an den medizinischen Fakultäten vor allem darum als schwierig, da der Engpass bei den klinischen Ausbildungskapazitäten nach dem zweiten und dritten Propädeutikum bestand, welche nur mit erheblichem Aufwand ausgeweitet werden konnten (Flury, 2019, S. 34). Es waren aber nicht nur die medizinischen Studiengänge, welche Ende 1980er- und Anfang der 1990er-Jahre mit Kapazitätsengpässen zu kämpfen hatten: Auf nationaler Ebene wurde zudem für die Studiengänge Pharmazie und Psychologie nach Lösungen gesucht. So beschloss der Ausschuss der SHK, im Jahr 1988 in der Pharmazie ein Voranmeldeverfahren einzuführen, auf welches nach 1997 wieder verzichtet wurde, da die Aufnahmekapazitäten in diesen Jahren doch immer ausgereicht hatten (SHK, JB 1988, S. 22; SHK, JB 1997, S. 14). Im Fachgebiet der Psychologie schuf die SHK im Jahr 1990 eine Arbeitsgruppe, welche Abklärungen im Hinblick auf Aufnahmekapazitäten, Umverteilung und Voranmeldepflicht traf (SHK, JB 1990, S. 12 f.; SHK JB 1991, S. 40 f.). Schliesslich wurde dem Andrang in der Psychologie so begegnet, dass die Versammlung der SHK den betroffenen Hochschulkantonen empfahl, ab 1994/95 im ersten Studienjahr selektive Prüfungen einzuführen (SHK, JB 1993, S. 16 f.).

Auch noch im Hochschulförderungsgesetz von 1992 war explizit davon die Rede, dass der Bund alle Massnahmen unterstützt, die dazu beitragen, dass Studierende „das Studium ihrer Wahl ohne Behinderung durch rechtliche oder tatsächliche Zulassungsbeschränkungen an einer schweizerischen Hochschule beginnen und abschliessen können“ (Hochschulförderungsgesetz, HFG, 1991 Art. 1 Abs. 3 lit. a). Das zeigt, dass zu Beginn der 1990er-Jahre weiterhin ein starker politischer Willen gegen Zulassungsbeschränkungen existierte. Es wird jedoch ebenso deutlich, dass das Problem nach wie vor bestand, auch wenn sich die Situation Mitte der 1980er-Jahre zumindest in den medizinischen Studienbereichen vorerst beruhigte.

#### **4.2 Von der Entscheidung bis zur Umsetzung des Numerus clausus: Die Rolle der untersuchten Akteurinnen**

Nachdem deutlich wurde, dass die Hochschulpolitik bis Ende der 1980er-Jahre keine Zulassungsbeschränkungen in den ressourcenaufwändigen, medizinischen Studienfächern einführte, geht es in diesem Unterkapitel um die untersuchten Akteurinnen und ihr Verhalten im Hinblick

auf den Entscheid für einen Numerus clausus und die effektive Umsetzung. Dazu werden *Wahrnehmungen* und *Präferenzen* der Akteurinnen analysiert (Treib, 2015, S. 282f; siehe Unterkapitel 1.3.1). In diesem Teil wird eine Periodisierung vorgenommen: Als Erstes wird aufgezeigt, dass sich die Situation im Hinblick auf den Studierendenandrang am Ende der 1980er Jahre entspannte (Unterkapitel 4.2.1). Die Verschärfung der Lage kommt als zweiter Punkt in Unterkapitel 4.2.2 zur Sprache und behandelt etwa den Zeitraum von 1991 bis 1992. Im Jahr 1993 kommt es in der SHK zum Entscheid für den Einsatz eines Numerus clausus. Das ist der dritte Teil in Unterkapitel 4.2.3. Die vierte Periode (Unterkapitel 4.2.4) von 1994 bis 1996 macht die Geschehnisse im längeren Zeitraum vor dem Entscheid zur Umsetzung des Numerus clausus zum Thema. Im fünften und letzten Teil wird in Unterkapitel 4.2.5 der Entscheid zur Umsetzung des Numerus clausus und die kurze Zeit davor beleuchtet (1997-1998).

Die Tabelle 2 soll dabei helfen, sich einen zeitlichen Überblick zu verschaffen. Die einzelnen Ereignisse werden später im Text ausgearbeitet.

Tabelle 2: Übersicht der wichtigsten Ereignisse

Jahr	Wichtiges Ereignis
1991	- Steigende Studierendenzahlen in der Medizin: Rekord von 1981 wird übertroffen
1992	- SHK: Erstmalige Empfehlung für verstärkte Selektion im Medizinstudium (intrauniversitär) - SHK: neue Kommission „Zulassung zum Hochschulstudium“
1993	- EDK: „Erklärung zum Hochschulzugang“ - <b>SHK: Entscheid für einen Numerus clausus in der Medizin</b>
1994	- SHK: spricht von „Krisensituation“ - SHK: Einsetzung Krisenstab
1995	- SHK: Idee Eskalation der Lage als Legitimation für Numerus clausus
1996	- Kanton Bern: Gesetzliche Grundlage für Zulassungsbeschränkungen vom Stimmvolk gutgeheissen
1997	- SHK: Globalgarantie wird in Frage gestellt
1998	- Kanton Zürich: Gesetzliche Grundlage für Zulassungsbeschränkungen vom Stimmvolk gutgeheissen - <b>SHK: Empfehlung für Zulassungsbeschränkungen in der Humanmedizin</b>

#### 4.2.1 Gefahr eines Numerus clausus scheint gebannt

Es scheint, als ob Ende der 1980er-Jahre das Thema Numerus clausus in der Medizin für die Schweizerische Hochschulkonferenz nicht mehr stark präsent gewesen wäre. Anlässlich der Feierlichkeiten zu 20 Jahren Hochschulkonferenz würdigte der Präsident „insbesondere die Abwendung des drohenden Numerus clausus für das Medizinstudium“ (SHK, JB 1989, S. 4). Bei der Verabschiedung eines Professors, der 15 Jahre lang die CEPREM präsiert hatte, wurde

1990 im Jahresbericht geschrieben, dass die SHK ihm dankbar sei, „dass sie bei der Bewältigung der schweren Engpassprobleme, denen die Schweiz Ende der siebziger und anfangs der achtziger Jahre gegenüberstand, und somit bei der Beseitigung der Numerus-Clausus-Gefahr stets auf seine Unterstützung und die seiner Kommission zählen konnte“ (SHK, JB 1990, S. 21). Es gab wenig Grund zur Annahme, dass die Situation sich bereits 24 Monate später in die entgegengesetzte Richtung entwickeln würde: Noch im Jahr 1987 wurde gemeldet, dass nur etwa zwanzig Umleitungen für das Medizinstudium vorgenommen werden mussten und dass diese Aktion das erste Mal wieder auf freiwilliger Basis durchgeführt werden konnte; die seit Jahren beobachtbare sinkende Tendenz wurde bestätigt (SHK, JB 1987, S. 25). Ein Jahr später kam der Rückgang jedoch zum Stillstand und 1990 wurde zum dritten Mal in Folge eine Zunahme der Gesamtzahlen festgestellt (SHK, JB 1988, S. 21; SHK, JB 1990, S. 18). Die Studierendenzahlen stiegen nicht nur in der Medizin: Ab 1980 waren die Studierendenzahlen innerhalb eines Jahrzehnts um mehr als 35 % gestiegen (SHK, JB 1990, S. 4). Gerade im Zusammenhang mit dem Studienfach Medizin wurden die Kapazitätsengpässe in den Gremien der untersuchten Akteurinnen nun thematisiert.

#### 4.2.2 Die Situation verschärft sich

1991 war der Anstieg der Studierenden in der Medizin nicht mehr zu übersehen: Die Gesamtzahl nahm um 16 Prozent zu, in der Humanmedizin betrug die Zunahme über 20 Prozent; das überstieg den Rekord von 1981 um 50 Studierende (SHK, JB 1991, S. 17). Die SHK sah sich mit einer Situation konfrontiert, der sie das letzte Mal Ende der 1970er- und zu Beginn der 1980er-Jahre begegnet war (SHK, JB 1991, S. 17). Der Ausschuss der SHK erwähnte zum ersten Mal in den 1990er-Jahren offiziell das Wort „Zulassungsbeschränkungen“, als er im Juni 1991 zum Schluss kam, dass Lösungen gesucht werden müssten, damit an den Hochschulen Zulassungsbeschränkungen verhindert werden könnten.<sup>241</sup> Der Ausschuss beschloss 1991 nach Absprache mit den Erziehungsdirektionen der sieben betroffenen Kantone mit medizinischen Studiengängen an ihren Hochschulen eine Kapazitätserhöhung für das erste Studienjahr an allen Hochschulen und eine Umleitungsaktion zu Universitäten in der Westschweiz (SHK, JB 1991, S. 18).<sup>242</sup>

Der SHK untergeordnete Gremien, die CEPREM und später die der CEPREM untergeordnete

<sup>241</sup> Zulassung der Studenten der Kohorte 1991 in die Klinik der Humanmedizin, 27.01.1992, S. 1, BAR, Signatur E3371A#2002/64#1076\*, „SHK, 1992.01.22, Anhang, kein Protokoll“.

<sup>242</sup> Zulassung der Studenten der Kohorte 1991 in die Klinik der Humanmedizin, 27.01.1992, S. 1, BAR, Signatur E3371A#2002/64#1076\*, „SHK, 1992.01.22, Anhang, kein Protokoll“.

Clearing-Kommission (siehe Unterkapitel 2.1), wurden zur Bewältigung der gestiegenen Studierendenzahlen im Medizinstudium hinzugezogen. So beauftragte der Ausschuss die CEPREM mit der Lösungssuche für die nach dem zweiten Jahr beginnende Klinikstufe für den grossen Jahrgang 1991.<sup>243</sup> Die Klinikstufe war immer noch das Nadelöhr und der Grund, weshalb die Medizinstudiengänge lediglich mit viel Ressourcen und Aufwand für mehr Studierende geöffnet werden konnten. Wegen der Zahl der Patient:innen, welche zu Ausbildungszwecken zur Verfügung standen, der Zahl der Praktikumsplätze in den Labors und der Betreuung für die Arbeit in Kleingruppen waren die Aufnahmekapazitäten für das Klinikum beschränkt (SHK, JB 1993, S. 15).<sup>244</sup> Die CEPREM wurde ausserdem vom Ausschuss beauftragt, Massnahmen zu finden, die bei weiteren Kapazitätsüberschreitungen zu treffen wären (SHK, JB 1991, S. 19). Die CEPREM beschloss daraufhin, im Jahr 1992 die Frage der Selektion der Studierenden „wieder aufzurollen“ (SHK, JB 1991, S. 19) und wollte dem Ausschuss bis im Dezember 1992 konkrete Vorschläge zum Selektionsverfahren unterbreiten.<sup>245</sup>

Es erstaunt nicht, dass die SHK und ihre verschiedenen Gremien hier von Beginn weg eine aktive Rolle spielten: Zum einen hatte die SHK Erfahrung in der Bewältigung von Phasen mit grossem Studierendenandrang im Fach Medizin (siehe Unterkapitel 4.1) und die Unterorganisationen, CEPREM und Clearing-Kommission, mussten die Entwicklungen ihrer Funktion gemäss verfolgen. Das Handeln der SHK in dieser Sache entspricht der *normativen Rollenerwartung*. Zum anderen wurde im Unterkapitel 2.1 über die SHK aufgezeigt, dass zu den Hauptaufgaben der Organisation unter anderem das Erlassen von Richtlinien über Zulassungsbedingungen (Bundesgesetz über die Hochschulförderung, HFG, 1968 Art. 19 Abs. 3 lit. c; Hochschulförderungsgesetz, HFG, 1991 Art. 13 Abs. 3 lit. a) gehörte. Dabei soll aber wieder betont werden, dass der Bund und damit die SHK keine zwingenden Vorgaben in diesen Bereichen machen konnte und auf die Zusammenarbeit mit den Kantonen angewiesen war. Mit dem Reglement der SHK von 1987 konnte der 15-köpfige Ausschuss unter anderem mit allen Erziehungsdirektor:innen der Hochschulkantone als das eigentliche „Führungsgremium“ bezeichnet werden und war eher in das Tagesgeschäft der Organisation involviert als die einmal jährlich ta-

---

<sup>243</sup> Zulassung der Studenten der Kohorte 1991 in die Klinik der Humanmedizin, 27.01.1992, S. 1, BAR, Signatur E3371A#2002/64#1076\*, „SHK, 1992.01.22, Anhang, kein Protokoll“.

<sup>244</sup> Die Klinikstufe ist in das Medizinstudium integriert und unterliegt nicht speziellen Zulassungsvoraussetzungen. Diskussionen um die Aufnahmekapazitäten der Klinikstufe werden darum in diesem Kapitel nicht näher verfolgt. Sie sind aber teilweise bei Fragen der Zulassung relevant, da die beschränkte Aufnahmekapazität der Klinikstufe Auswirkungen auf Zulassungsbestimmungen für das Fach Medizin hatte.

<sup>245</sup> Brief der CEPREM an die SHK „Zulassungsbeschränkungen für das Medizinstudium Modell eines ‚Wartejahres‘ und Gesetzesgrundlagen“, 24.04.1992, S. 2, BAR, E3371A#2002/64#1076\*, „SHK, 1992.06.10, Anhang, kein Protokoll“.

gende, mit 29 Personen weniger schlanke Plenarversammlung, welche eher statuarische Traktanden oder vom Ausschuss unterbreitete Fragen behandelte.<sup>246</sup>

Bei der Rektorenkonferenz waren die Kapazitätsengpässe in der Medizin und mögliche Lösungsvorschläge bis dahin noch kein grosses Thema gewesen. Die EDK liess bis ins Jahr 1992 diesbezüglich nichts von sich hören. Erst in der Einleitung zum Jahresbericht von 1992 wurde vom drohenden Numerus clausus in gewissen Studienbereichen gesprochen (EDK, JB 1992, S. 3).

In der ersten Ausschuss-Sitzung der SHK im Jahr 1992 beschloss das Gremium auf Antrag der CEPREM eine vorübergehende Erhöhung der Kapazität auf Klinikstufe.<sup>247</sup> In einem Brief im Frühling 1992 beantragte die CEPREM beim Ausschuss der SHK, dass dieser doch bei den betroffenen Kantonen darauf hinwirken möge, dass sie die nötigen gesetzlichen Grundlagen erlassen sollten, um dem Andrang im Studienfach Medizin begegnen zu können.<sup>248</sup> Im Sommer wurde aufgrund einer Meldung mit Vorschlägen der Clearing-Kommission deutlich, dass sich die Situation weiter zugespitzt hatte.<sup>249</sup> Der Ausschuss nahm die Vorschläge der beiden Gremien, CEPREM und Clearing-Kommission, in seiner nächsten Sitzung auf. Der CEPREM folgend empfahl der Ausschuss den betreffenden Hochschulkantonen, dass gesetzliche Grundlagen für die Einführung von Zulassungsbeschränkungen bereitgestellt werden sollten, und der Clearing-Kommission folgend wurde den betreffenden Fakultäten das erste Mal empfohlen, die Studierenden der Kohorte von 1992 bei der ersten Vorprüfung nach dem ersten Jahr einer verstärkten Selektion zu unterziehen.<sup>250</sup>

Diese Abläufe zeigen auf, dass die Zusammenarbeit zwischen dem Ausschuss und den ihm unterstellten Gremien in diesen Fällen gut funktionierte. Der Ausschuss nahm die Anliegen der unterstellten Gremien auf, diskutierte darüber (z. B. bezüglich der prä- oder intrauniversitären Selektion) und ging schliesslich darauf ein. Die Plenarversammlung wurde, ganz gemäss ihrer

---

<sup>246</sup> Statuten der Schweizerischen Hochschulrektorenkonferenz, 23.03.1987, S. 1 f., BAR, E3370C#2010/177#305\*, „SHRK, CRUS 1975, 1987, 2000, Statuten der SHRK und der CRUS“.

<sup>247</sup> Protokoll der Ausschuss-Sitzung der SHK vom 06.02.1992, Traktandum Nr. 10, BAR, E3371A#2002/64#1076\*.

<sup>248</sup> Brief der CEPREM an die SHK „Zulassungsbeschränkungen für das Medizinstudium Modell eines ‚Wartejahres‘ und Gesetzesgrundlagen“, 24.04.1992, S. 2, BAR, E3371A#2002/64#1076\*, „SHK, 1992.06.10, Anhang, kein Protokoll“.

<sup>249</sup> Empfehlungen der Clearing-Kommission an den Ausschuss der Hochschulkonferenz, 16.06.1992, S. 1 f., BAR, E3371A#2002/64#1076\*, „SHK, 1992.06.10, Anhang, kein Protokoll“.

Die Clearing-Kommission reichte die Ergebnisse der Voranmeldeaktion und damit verbundene Lösungsvorschläge für das Medizinstudium von 1992 beim Ausschuss ein (Empfehlungen der Clearing-Kommission an den Ausschuss der Hochschulkonferenz, 16.06.1992, S. 1 f., BAR, E3371A#2002/64#1076\*, „SHK, 1992.06.10, Anhang, kein Protokoll“).

<sup>250</sup> Protokoll der Ausschuss-Sitzung der SHK vom 25.06.1992, Traktandum Nr. 4, BAR, E3371A#2002/64#1077\*.

Rolle in dieser Zeit, lediglich darüber informiert, ohne dass sie die Entscheidung hätte beeinflussen können.<sup>251</sup>

Im Sommer 1992 wurde im Ausschuss die Bildung einer Arbeitsgruppe zur Untersuchung von Modalitäten für Zulassungsbeschränkungen im kommenden Herbst bestimmt.<sup>252</sup> Der Vorschlag für die Ausgestaltung des Gremiums kam vom Generalsekretariat der SHK und sah vor, dass dieses nun „Kommission Zulassung zum Hochschulstudium“ genannte Gremium Vorschläge im Hinblick auf die Regulierung von Studierendenzahlen ohne Zulassungsbeschränkungen erarbeiten, aber ebenso Engpassfächer bestimmen, verschiedene Modelle von Zulassungsbeschränkungen im Ausland studieren und Konzepte für eine mögliche Umsetzung eines Numerus clausus in der Schweiz erarbeiten sollte.<sup>253</sup> In der Ausschuss-Sitzung der SHK wurde die Grösse der Kommission kritisiert und es wurde gesagt, dass für eine Konsensfindung eine Vernehmlassung durchgeführt werden könnte. Aus dem Generalsekretariat der SHK kam daraufhin die Antwort, dass die Zusammensetzung den Vorteil habe, „dass die entscheidenden Gremien die Vorschläge der Kommission mittragen werden“.<sup>254</sup> In den Leitsätzen, welche der Kommission mit auf den Weg gegeben wurden, war klar definiert, dass Zulassungsbeschränkungen der Qualitätserhaltung der Studiengänge dienen sollten, als letzte mögliche Massnahme in Frage kamen und in der ganzen Schweiz gleich angewandt werden würden.<sup>255</sup>

In dieser Ausschuss-Sitzung wurde zudem festgestellt, dass ein Numerus clausus wegen fehlenden gesetzlichen Grundlagen in den Kantonen noch nicht auf das akademische Jahr 1993/94 eingeführt werden könne. Ausserdem gab die CEPREM an der Stelle an, dass sie das Instrument eines Numerus clausus mit der aktuellen Kohorte nicht als sinnvoll erachte und stattdessen die intrauniversitäre Selektion mit schwierigeren Vorprüfungen vorschlage. Die CEPREM befand hierbei grundsätzlich, dass der Wunsch nach Zulassungsbeschränkungen nicht von den politischen Instanzen, sondern von betroffenen Fakultäten und Instituten komme.<sup>256</sup>

---

<sup>251</sup> Im Zusammenhang mit der prä- und intrauniversitären Selektion siehe Protokoll der Plenarversammlung der SHK vom 25.06.1992, Traktandum Nr. 2, BAR, E3375C#2002/208#88\*.

<sup>252</sup> Protokoll der Ausschuss-Sitzung der SHK vom 25.06.1992, Traktandum Nr. 4, BAR, E3371A#2002/64#1077\*.

<sup>253</sup> Massnahmen zur Beschränkung der Zulassung zum Hochschulstudium, 15.10.1992, S. 3 ff., BAR, E9500.224A#2007/87#572\*, „SHK, Kommission Zulassung, 1993.02.12, Protokoll Sitzung und relevante Anhänge b“.

Zur Zusammensetzung: Ein Rektor oder eine Rektorin sollte die Kommission präsidieren und die Erziehungsdirektion jedes Hochschulkantons und zwei von der EDK zu bestimmende Vertreter:innen von Nichthochschulkantonen sollten neben diversen anderen Vertreter:innen (unter anderem von jedem Rektorat einer Universität oder Hochschule und von der CEPREM) Einsitz darin haben (Massnahmen zur Beschränkung der Zulassung zum Hochschulstudium, 15.10.1992, S. 3 ff., BAR, E9500.224A#2007/87#572\*, „SHK, Kommission Zulassung, 1993.02.12, Protokoll Sitzung und relevante Anhänge b“).

<sup>254</sup> Protokoll der Ausschuss-Sitzung der SHK vom 15.10.1992, Traktandum Nr. 4, BAR, E3371A#2002/64#1077\*.

<sup>255</sup> Massnahmen zur Beschränkung der Zulassung zum Hochschulstudium, 15.10.1992, S. 3 ff., BAR, E9500.224A#2007/87#572\*, „SHK, Kommission Zulassung, 1993.02.12, Protokoll Sitzung und relevante Anhänge b“.

<sup>256</sup> Protokoll der Ausschuss-Sitzung der SHK vom 15.10.1992, Traktandum Nr. 4, BAR, E3371A#2002/64#1077\*.

Zulassungsbeschränkungen wurden also nicht als ein von der Politik verordnetes, sondern als ein von den betroffenen Universitäten gewünschtes Instrument dargestellt. Diese Aussage zeigt das Dilemma im Hinblick auf die *normative Rollenerwartung* und das *institutionelle Eigeninteresse* der SHK und ihrer untergeordneten Gremien auf: Die *normative Rollenerwartung* auf der einen Seite beinhaltete wie oben beschrieben die Lösung und Verwaltung des Problems. Das *institutionelle Eigeninteresse* auf der anderen Seite verlangte aber, dass diese einschneidenden Massnahmen nicht erzwungen, sondern gewollt und akzeptiert wurden. Die neu geschaffene „Kommission Zulassung zum Hochschulstudium“ war darum bewusst breit abgestützt: Breiter als die Plenarversammlung oder der Ausschuss der SHK, waren doch Mitglieder der Erziehungsdirektion eines jeden Hochschulkantons und von jeder Universität oder Hochschule vertreten. Das Präsidium der neuen Kommission wurde zudem durch einen Hochschulrektor oder eine Hochschulrektorin ausgefüllt. Neben der CEPREM und der Clearing-Kommission kam damit ein neues Gremium dazu, welches sich mit dem Studierendenandrang zu beschäftigen hatte und den Ausschuss entlasten sollte. Im Gegensatz zu CEPREM und Clearing-Kommission war der Fokus dieses Gremiums aber nicht allein auf die medizinischen Studienfächer gerichtet. Das neue Gremium übernahm die schwierige Aufgabe, Lösungen für ein delikates Problem zu finden, welches die Universitäten und Hochschulen direkt betraf, wegen der Mobilität der Studierenden nur gesamtschweizerisch angegangen werden konnte und grundsätzlich zusammen mit jedem einzelnen kantonalen Universitätsgesetz bearbeitet werden musste.<sup>257</sup>

Die Quellen weisen darauf hin, dass der Numerus clausus in der Rektorenkonferenz das erste Mal im Juni 1992 diskutiert wurde: Anlässlich der Plenarversammlung kam von einem Rektor einer Universität die Frage nach einer mit der Rektorenkonferenz und der Hochschulkonferenz abgestimmten Stellungnahme im Hinblick auf den Numerus clausus. Die Erziehungsdirektion seines Kantons wünsche eine Stellungnahme der Universität, aber diese wolle, so ihr Rektor, keinen Alleingang. Er schloss mit dem Appell, dass sich die Rektorenkonferenz mit diesem Problem auseinandersetzen müsse. Sie müsse entscheiden, „ob sie einen Numerus Clausus [sic!] will oder nicht, und wenn ja, ob er fachspezifisch eingeführt werden soll und nach welchen

---

<sup>257</sup> Ende 1992 wurde im Ausschuss bekannt, dass in den Kantonen mit fehlender gesetzlicher Grundlage für Zulassungsbeschränkungen Folgendes im Gange war: Der Kanton Bern hatte Änderungen im Universitätsgesetz im Sinne der Empfehlungen der SHK in die Vernehmlassung geschickt, der Kanton Zürich plante ebenso Änderungen seines Universitätsgesetzes in diesem Sinne und im Kanton Neuenburg wurde kein ähnliches Projekt verfolgt mit der Begründung, „de façon général, on est opposé au numerus clausus qui n'est pas d'actualité pour l'Université de Neuchâtel“ (Protokoll der Ausschuss-Sitzung der SHRK vom 03.12.1992, Traktandum Nr. 2, BAR, E3375C#2002/208#135\*).



Kriterien“.<sup>258</sup> Im Verlauf der Diskussion schilderten einzelne Rektoren<sup>259</sup> die Situation an ihren Universitäten. Es wird deutlich, dass es einen Handlungsdruck im Hinblick auf den Studierendenandrang gab. Am Ende wurde beschlossen, die Sache im Rahmen des Faches Psychologie anzugehen.<sup>260</sup> Laut Beschluss der SHRK sollten die einzelnen Hochschulen keine individuellen Stellungnahmen zum Thema des Numerus clausus abgeben, sondern eine Stellungnahme im Rahmen des Faches Psychologie an die SHRK senden und der Generalsekretär würde eine Gesamtstellungnahme verfassen, die im Oktober diskutiert werden würde.<sup>261</sup> Im Oktober wurde das entsprechende Traktandum aus Zeitgründen erstmals verschoben,<sup>262</sup> aber im November wurde darüber verhandelt.<sup>263</sup> Am Ende wurde beschlossen, dass der Präsident der neuen SHK-Kommission „Zulassung zum Hochschulstudium“,<sup>264</sup> ein Rektor, an jeder Sitzung der SHRK „über den Stand der Diskussionen rapportieren und umgekehrt die Haltung der Rektorenkonferenz in die Arbeitsgruppe einbringen“ würde.<sup>265</sup> In der zu Beginn des Jahres 1993 verfassten Gesamtstellungnahme der SHRK zum Schlussbericht der SHK-Arbeitsgruppe Psychologie wurde der Numerus clausus mit keinem Wort erwähnt.<sup>266</sup>

Trotz personellen Überschneidungen in den Gremien der SHK und SHRK gab es kaum eine *Interaktion* zwischen den beiden Organisationen. Grundsätzlich wird aber klar, dass die Rektorenkonferenz und ebenso die SHK Handlungsbedarf im Hinblick auf den Studierendenandrang

---

<sup>258</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHRK vom 12.06.1992, Traktandum Nr. 4.3, BAR, J2.352-01#2010/108#72\*.

<sup>259</sup> In der SHRK der 1990er Jahren und anschliessend in der CRUS bis Mitte 2008 gab es lediglich männliche Universitätsrektoren.

<sup>260</sup> Die SHK hatte den Schlussbericht ihrer Arbeitsgruppe Psychologie für die Erziehungsdirektionen und Rektorate in die Vernehmlassung gegeben. Die Arbeitsgruppe hatte dieses Engpass-Fach untersucht und dabei die Möglichkeit einer Umverteilung von Studierenden mit entsprechender Voranmeldepflicht abgeklärt (Protokoll der Ausschuss-Sitzung der SHK vom 14.05.1992, Traktandum Nr. 4, BAR, E3371A#2002/64#1076\*). Auch im Fach Psychologie war ein möglicher Numerus clausus zuweilen ein Thema (bei der SHK, z. B.: Voranmeldungsverfahren für das Psychologiestudium, 28.10.1992, S. 1, BAR, E3371A#2002/64#1077\*, „SHK, 1992.12.03, Ausschuss, Protokoll“; Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHRK vom 20.11.1992, Traktandum Nr. 3.5, BAR, J2.352-01#2010/108#72\*).

<sup>261</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHRK vom 12.06.1992, Traktandum Nr. 4.3, BAR, J2.352-01#2010/108#72\*.

<sup>262</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHRK vom 08.10.1992, S. 1, BAR, J2.352-01#2010/108#72\*.

<sup>263</sup> Es ging dabei um Vorschläge für Massnahmen wie beispielsweise die Selektion nach dem ersten Studienjahr in allen Fächern (diese Massnahme würde aber vielleicht nicht genügen) oder einen Numerus clausus vor Studienbeginn in allen Fächern, der aber verwaltungstechnisch nicht umsetzbar wäre.

<sup>264</sup> Im Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHRK wird das SHK-Gremium „Arbeitsgruppe ‚Numerus Clausus‘“ genannt. Da ein solches Gremium aber wohl nicht existierte und genau in diesem Zeitraum die Kommission „Zulassung zum Hochschulstudium“ gegründet wurde (siehe oben), für welche dieser spezielle Rektor als Präsident bestimmt wurde, wird davon ausgegangen, dass es sich bei diesem Gremium effektiv um das zweitgenannte handelt.

<sup>265</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHRK vom 20.11.1992, Traktandum Nr. 3.4, BAR, J2.352-01#2010/108#72\*.

<sup>266</sup> Brief von der SHRK an die SHK „Prise de position de la Conférence des recteurs des universités suisses concernant le rapport final du groupe de travail ‚psychologie‘“, 15.02.1993, BAR, J2.352-01#2010/108#92\*, „SHRK, 1993.01.20, Ausschuss-Sitzung, Protokoll und Anhang“.

sahen. Ein starkes Engagement der Rektorenkonferenz in dieser Sache ist trotzdem nicht ersichtlich, obwohl dies eine *normative Rollenerwartung* an die Rektorenkonferenz darstellte. Deutlich wird diese Erwartung in der oben erwähnten Aussage in der SHK, dass der Wunsch für Zulassungsbeschränkungen von den Fakultäten und Instituten, also den Universitäten, und nicht von der Politik kommen würde. Ein starkes Engagement hätte zudem dem *institutionellen Eigeninteresse* der Rektorenkonferenz entsprochen. Eine geeint auftretende Rektorenkonferenz hätte ihren Einfluss geltend machen und die Diskussion in gewünschte Bahnen zu lenken versuchen können. Ein solches Engagement ist aber nicht ersichtlich: Die Initiative zur Diskussion dieses Themas kam erst spät von einem einzelnen Rektor, und dieser schien das Anliegen auf Druck von externer Stelle einzubringen. Dabei soll aber erwähnt werden, und dabei könnte es sich um einen Zufall handeln, dass genau dieser Rektor später Präsident der SHK-Kommission „Zulassung zum Hochschulstudium“ wurde.

Eine plausible Erklärung für dieses zögerliche Vorgehen der SHRK könnte darin liegen, dass die Rektorenkonferenz eine kollektive Akteurin war.<sup>267</sup> Die einzelnen Rektoren, dies wird in späteren Diskussionen deutlich, nahmen unterschiedliche Positionen in dieser Sache ein. Die Behandlung dieses Geschäftes in der Rektorenkonferenz im Jahr 1992 unterstreicht diese Vermutung: Zuerst auferlegten sich die Rektoren eine Schweigepflicht. Dies lag zwar im *institutionellen Eigeninteresse* der SHRK: Die Uneinigkeit in diesem Thema sollte nicht gegen aussen dringen. Um verschieden ausgeprägte Standpunkte der einzelnen Universitäten zu verhindern, sollte in dieser Sache vorerst von keiner Seite eine Stellungnahme abgegeben werden. Dies verhinderte aber gleichzeitig eine Einflussnahme der Rektorenkonferenz in dieser Sache. Des Weiteren wurde einer aus ihren Reihen in einer Rolle bestärkt, welche die SHK so für ihn vorgesehen hatte: Er sollte als Präsident der SHK-Kommission „Zulassung zum Hochschulstudium“ die Interessen der SHRK vertreten.

#### 4.2.3 Die Entscheidung für einen Numerus clausus

Im Sommer 1993 überbrachte die Clearing-Kommission der Hochschulkonferenz wieder die Zahlen der Voranmeldung des aktuellen Jahres mit der formellen Empfehlung, dass die Anfängerkapazität an den medizinischen Fakultäten angehoben werden und eine Globalgarantie für

---

<sup>267</sup> Wie bereits in Unterkapitel 1.3.1 dargestellt, können die drei untersuchten Akteurinnen als kollektive Akteurinnen bezeichnet werden. Sie zeichnen sich also unter anderem durch einen grossen Einfluss der einzelnen Mitglieder aus. Aus verschiedenen Gründen (siehe erwähntes Unterkapitel) werden sie in dieser Studie aber als korporative Akteurinnen behandelt. Trotzdem wird je nach Situation versucht, die Vorgänge in den Organisationen zu beschreiben, speziell dann, wenn diese Vorgänge wie in diesem Fall für das Handeln der „Gesamt-Organisation“ wichtig sind.

die umgeleiteten Studierenden erteilt werden sollte.<sup>268</sup> Zum zweiten Mal wurde eine verschärfte Selektion im Studium vorgeschlagen, da eine präuniversitäre Selektion noch immer nicht möglich sei und es wurde an die Einführung von gesetzlichen Grundlagen für Zulassungsbeschränkungen in den Kantonen erinnert.<sup>269</sup>

Die Vertretung eines Hochschulkantons stellte in der anschliessenden Sitzung des Ausschusses der SHK den Antrag, den Numerus clausus in der Medizin bereits im Herbst 1993 einzuführen. Dieser Antrag hatte aber keine Chance, da andere Kantonsvertretungen keine Möglichkeit sahen, diese Massnahme noch in diesem Jahr einzuführen, auch wenn die Dringlichkeit des Anliegen deutlich war. Das Erteilen der Globalgarantie wurde von der Vertretung eines Hochschulkantons mit grosser Universität in Frage gestellt, worauf auf die interkantonale Vereinbarung über Hochschulbeiträge (siehe Unterkapitel 2.3.3 und 4.1) aufmerksam gemacht wurde, welche die Gleichbehandlung der Studierenden aller Kantone verlangte.<sup>270</sup> In der Abstimmung wurde für eine unbeschränkte Globalgarantie gestimmt. Mit der Empfehlung im Hinblick auf eine verschärfte Selektion bei den Vorprüfungen an die Adresse der Fakultäten wurden alle Empfehlungen der Clearing-Kommission im Ausschuss als Beschlüsse umgesetzt.<sup>271</sup> Auf die Bereitstellung von gesetzlichen Grundlagen für Zulassungsbeschränkungen wurde in der nächsten Sitzung hingewiesen und mitgeteilt, dass alle weiteren juristischen und administrativen Arbeiten in Gang zu setzen seien, um für den Grundsatzentscheid über die Zulassungsbeschränkungen am 02. Dezember 1993 vorbereitet zu sein. Bei einem positiven Bescheid sollten Zulassungsbeschränkungen bereits auf das Wintersemester 1995/96 eingeführt werden.<sup>272</sup>

Der lang erwartete, über 20-seitige Bericht „Rapport et propositions relatifs à la limitation de l'accès aux études“ der SHK-Kommission „Zulassung zum Hochschulstudium“ beschrieb unter anderem, wie die Kommission zuerst die früheren Arbeiten aus der Numerus-clausus-Debatte der 1970er-Jahren im Hinblick auf die Suche nach einem geeigneten Selektionsmechanismus aufnahm.<sup>273</sup> Die Kommission entschied sich in der Frage des Selektionsmechanismus für einen

---

<sup>268</sup> Garantie, dass die in den Vorprüfungen erfolgreichen Studierenden beim Wechsel an eine andere Universität einen Studienplatz auf sicher haben.

<sup>269</sup> Recommandations de la Commission de clearing au Comité de la CUS, 16.06.1993, S. 1f, BAR, E3375C#2002/208#132\*, „SHK, 1993.06.24, Ausschuss, Protokoll und Anhang“.

<sup>270</sup> Im Zuge der Umverteilungen mussten Studierende zwischen vorklinischem Studium und klinischem Studium zum Teil die Universität wechseln, weil kleinere Universitäten die klinischen Studien nicht abdecken konnten. Wenn jetzt eine grosse Universität für das klinische Studium keine Studierende aus anderen Regionen mehr aufgenommen hätte, weil die Globalgarantie für die Studierenden fehlen würde, hätten diejenigen Studierenden profitiert, deren Herkunftsort in der Nähe einer grossen Universität lag und die das Studium an ihrer grossen Universität von Anfang bis Ende ohne Unterbrüche hätten durchziehen können.

<sup>271</sup> Protokoll der Ausschuss-Sitzung der SHK vom 24.06.1993, Traktandum Nr. 3, BAR, E3375C#2002/208#132\*.

<sup>272</sup> Protokoll der Ausschuss-Sitzung der SHK vom 02.09.1993, Traktandum Nr. 6, BAR, E3375C#2002/208#132\*.

<sup>273</sup> Es ging dabei um Arbeiten der früheren „Kommission für den Zugang zu den Hochschulen“, welche sich 1973 formiert hatte (SHK-Bericht „Der Zugang zu den schweizerischen Hochschulen“ in der Zeitschrift „Wissenschaftspolitik“, 5/1974, S. 583 ff., BAR, E3370C#2003/445#171\*, „Wissenschaftspolitik, 1974, 5“).

Vorschlag der CEPREM und griff nicht auf die Variante der 1970er-Jahre zurück.<sup>274</sup> Die Kommission hatte sich also mit früheren Vorschlägen auseinandergesetzt und arbeitete eng mit dem Gremium, welches nahe an den medizinischen Fakultäten war (CEPREM), zusammen.<sup>275</sup> Der Bericht lag bereits bei der vorhergehenden Sitzung des weniger bedeutsamen Rates vor und diente der Versammlung bei der Entscheidungsfindung an der Sitzung im Dezember als Grundlage.<sup>276</sup> Im Bericht ging es um Zulassungsbeschränkungen in den beiden Disziplinen Psychologie und Medizin, und die CEPREM (für die Medizin) und die Arbeitsgruppe Psychologie (für die Psychologie) kamen zu Wort. Am Ende des Berichts waren die Vorschläge der Kommission abgedruckt. Zu den wichtigsten gehörten: Zulassungsbeschränkungen sollten nicht allgemein, sondern punktuell nach Prüfung anderer, weniger einschneidender Massnahmen eingeführt werden. Sie sollten zudem gesamtschweizerisch auf Empfehlung der SHK eingeführt werden. Handlungsbedarf auf nationaler Ebene bestand in den Disziplinen Medizin und Psychologie. Tests und Interviews sollten für die Selektion der Studienbewerber eingesetzt werden. Weiter wurde gesagt, dass die Selektion in der Psychologie im Studium nach dem ersten Jahr erfolgen sollte.<sup>277</sup>

In der entscheidenden Sitzung der Versammlung der SHK am 02. Dezember 1993 beim Traktandum „Massnahmen zur Beschränkung des Hochschulzugangs“ erläuterte zuerst der Präsident der Kommission „Zulassung zum Hochschulstudium“ den oben erwähnten Bericht aus seiner Kommission. Daraufhin sprach ein Mitglied der Versammlung: Es bemerkte, „dass die EDK nach einer langen Diskussion über diese Problematik zum Schluss gekommen ist, dass die Einführung von Zulassungsbeschränkungen in der Medizin wohl nicht mehr zu umgehen sei“, teilte die an der letzten Sitzung des Rates der SHK festgelegte, zustimmende Haltung zu

---

<sup>274</sup> Rapport et propositions relatifs à la limitation de l'accès aux études, 04.10.1993, S. 13 f., BAR, E3370C#2005/273#138\*, „SHK, 1993.11.25, Rat, Sitzung Protokoll, Einladung, relevante Anhänge und Speaking Notes“.

<sup>275</sup> Wie in Fussnote 253 bereits erwähnt, war die CEPREM in der Kommission vertreten. Unterlagen aus der Kommission zeigen, dass der Präsident der CEPREM in der Kommission „Zulassung zum Hochschulstudium“ vertreten war (Protokoll der Kommission „Zulassung zum Hochschulstudium“ der SHK vom 12.02.1993, S. 1, BAR, E3370C#2003/445#171\*).

<sup>276</sup> Wie in Unterkapitel 2.1.1 über die Hochschulkonferenz dargelegt wurde, gab es im Zuge des neuen Hochschulförderungsgesetzes von 1992 eine Statutenrevision der SHK, welche am 20. Oktober 1993 in Kraft trat. Zu den wichtigsten Änderungen gehörte, dass die bisherige Plenarversammlung und der bisherige Ausschuss neu zum Rat zusammengelegt wurden und die Bundesrätin oder der Bundesrat des EDI darin Einsitz nahm. Der Rat hatte keine Entscheidungskompetenzen, unterbreitete seine Anträge dem anderen Gremium, der Versammlung, und behandelte unter anderem Geschäfte von besonderer nationaler Tragweite in der Hochschulpolitik, Geschäfte im Bereich der Beziehung zwischen Bund und Kantonen und Geschäfte der Planung und Koordination. Das andere Gremium, die Versammlung, war dagegen mit Entscheidungsmacht ausgestattet. In der Versammlung, ähnlich aufgebaut wie der bisherige Ausschuss, war die Rektorenkonferenz besser vertreten und hatte das Vizepräsidium inne (Statuts de la Conférence universitaire suisse, 01.04.1993, S. 2 ff., BAR E3375C#2002/208#86\* „SHK, 1986, 1993, Statuten der SHK“).

<sup>277</sup> Rapport et propositions relatifs à la limitation de l'accès aux études, 04.10.1993, S. 1 ff., BAR, E3370C#2005/273#138\*, „SHK, 1993.11.25, Rat, Sitzung Protokoll, Einladung, relevante Anhänge und Speaking Notes“.

einer präuniversitären Selektion in der Medizin mit und eröffnete die Diskussion zu den ersten vier Punkten der Vorschläge der Kommission.<sup>278</sup> Der Präsident der CEPREM erläuterte seinen Vorschlag im Hinblick auf die präuniversitären Selektionsmodelle in der Medizin, den die CEPREM zuhanden der Kommission „Zulassung zum Hochschulstudium“ erstellt hatte. Die Versammlung bestätigte die Vorschläge der Kommission mit kleinen Änderungen und beschloss, dass die Zulassung zum Studium wenn nötig ab dem Studienjahr 1995/96 beschränkt werden würde. Über das Fach Psychologie wurde danach noch separat diskutiert und die Vorschläge der Kommission wurden ebenso bestätigt.<sup>279</sup>

Die SHK kam den *normativen Rollenerwartungen* vorerst nach: Der wichtige Bericht der Kommission „Zulassung zum Hochschulstudium“ scheint in der Versammlung, gemessen an den Beschlüssen, auf grosse Zustimmung gestossen zu sein. Dies könnte mit der bereits erwähnten breiten Abstützung der Kommissionmitglieder zusammenhängen. Diese breite Abstützung lag, wie bereits erwähnt, im *institutionellen Eigeninteresse* der SHK. Die Absprachen mit der CEPREM, welche die Arbeit der Kommission wohl nicht als Bedrohung, sondern als Entlastung angesehen hatte, scheinen fruchtbar gewesen zu sein. In den Unterlagen der Hochschulkonferenz wird deutlich, dass es sich bei den Zulassungsbeschränkungen in der Medizin um eine Ausnahme handeln sollte.<sup>280</sup> Im Rahmen der Diskussion um den Einbezug der Ergebnisse der Maturitätsprüfungen beim Numerus clausus in der Medizin wurde über die Maturität als allgemeiner Hochschulzulassungsausweis diskutiert: In einem Dokument des Generalsekretariates der SHK von 1993 wird darauf hingewiesen, dass es nicht sein dürfe, dass Studierende aus Kantonen mit einer tieferen Maturitätsquote benachteiligt würden. Wenn die Maturitätsergebnisse aber beim Numerus clausus berücksichtigt werden würden, würde genau dies geschehen. Sollte die Maturität die allgemeine Studierfähigkeit bescheinigen, und das wurde angenommen, könne es nicht sein, dass die Maturitätsergebnisse in der Selektion Berücksichtigung fänden.<sup>281</sup> In der Folge wurde entschieden, dass die Maturitätsergebnisse beim Numerus clausus in der

---

<sup>278</sup> Protokoll der Sitzung der Versammlung der SHK vom 02.12.1993, Traktandum Nr. 4, BAR, E9500.224A#2013/334#32\*.

<sup>279</sup> Protokoll der Sitzung der Versammlung der SHK vom 02.12.1993, Traktandum Nr. 4, BAR, E9500.224A#2013/334#32\*.

<sup>280</sup> In der Einleitung zum Jahresbericht der SHK von 1993 steht Folgendes: „Die Überlegungen der SHK zur Einführung allfälliger Zulassungsbeschränkungen zum Hochschulstudium sind geprägt von der Sorge um die Beibehaltung einer qualitativ hochwertigen Hochschulausbildung in einem Umfeld, das durch Finanzrestriktionen sowie durch weiterhin steigende Studierendenzahlen gekennzeichnet ist. Die SHK möchte am Grundsatz festhalten, dass die anerkannten Maturitätsausweise zum Hochschulstudium berechtigen. Eine Beschränkung der Studienzulassung kann nur in Betracht gezogen werden, wenn alle weniger weitgreifenden Massnahmen die Qualität der Hochschulausbildung nicht mehr garantieren“ (SHK, JB 1993, S. 2).

<sup>281</sup> Limitation de l'accès aux études. Conseil de la CUS Séance du 25.11.93, 10.11.1993, S. 2, BAR, E3370C#2005/273#138\*, „SHK, 1993.11.25, Rat, Sitzung Protokoll, Einladung, relevante Anhänge und Speaking Notes“.

Medizin nicht berücksichtigt werden sollten.<sup>282</sup> Somit wird deutlich, dass die Einführung von Zulassungsbeschränkungen gemäss der SHK nicht das Ende des allgemeinen Zulassungsausweises bedeuten sollte.<sup>283</sup>

Die Voten der vier in der Versammlung anwesenden Rektoren, wenn sie denn erfolgten, waren nicht so bedeutend, dass sie in das Protokoll aufgenommen wurden. Es ist bezeichnend, dass zwei Rektoren nicht präsent waren (einer liess sich durch einen anderen Rektor vertreten),<sup>284</sup> wobei es nicht ganz korrekt ist, dass kein Rektor unter diesem Traktandum im Protokoll in Erscheinung trat: Ein Rektor äusserte sich, aber er äusserte sich in der Rolle als Präsident der Kommission „Zulassung zum Hochschulstudium“ und präsentierte den Bericht.<sup>285</sup> Das unterstreicht nochmals die breite Abstützung der Kommission und könnte ein Grund sein, warum andere Voten der Rektoren nicht erfolgten oder wenn sie erfolgten, keine entscheidende Rolle spielten.<sup>286</sup> Als andere Gründe könnte gelten, dass der Ablauf der Sitzung den Vorstellungen und Wünschen der Rektoren entsprach und es für sie keinen Grund gab, sich im Zusammenhang mit den grundsätzlichen Fragen zu Wort zu melden. Es könnte aber ebenso sein, dass sie sich bewusst waren, dass ihre Rektorenkollegen zum Teil entgegengesetzte Positionen einnahmen, wie unten noch deutlich wird, und sie einen offenen Konflikt in der SHK vermeiden wollten. Die Meinungen im Hinblick auf Zulassungsbeschränkungen waren bei den Rektoren nicht einheitlich: Die einen waren dafür, andere waren dagegen oder teilweise dagegen, die einen unterstrichen die Unmöglichkeit einer gesamtschweizerischen Lösung wegen fehlenden gesetzlichen Grundlagen in den Kantonen, andere bezweifelten, dass überhaupt eine Mehrheit für Zulassungsbeschränkungen in der Medizin gefunden werden könnte, und wiederum andere waren erstaunt, dass die SHK nun *für* einen Numerus clausus zu sein schien. In der kurzen Beschreibung über das Traktandum im Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHRK im September 1993 erschliesst sich das Bild einer in dieser Frage heterogenen Konferenz und es

---

<sup>282</sup> Protokoll der Sitzung des Rates der SHK vom 25.11.1993, Traktandum Nr. 4, BAR, E3370C#2005/273#138\*.

<sup>283</sup> Eine Vertretung des Bundes sprach sich in der Jahresversammlung der EDK 1993 und in einer Sitzung des Rates der SHK im Jahre 1993 ganz klar gegen einen Numerus clausus aus und führte beide Male die Begründung ins Feld, dass mit einem Numerus clausus der bisher in der Schweiz verfolgte freie Zugang zu den Universitäten gefährdet sei (Protokoll der Sitzung der Jahresversammlung der EDK vom 28.10.1993, Traktandum Nr. 4, AEDK; Protokoll der Sitzung des Rates der SHK vom 25.11.1993, Traktandum Nr. 4, BAR, E3370C#2005/273#138\*). Diese Äusserungen blieben bekanntlich ohne Auswirkungen.

<sup>284</sup> Seit die neuen Statuten der SHK in Kraft waren, konnten insgesamt fünf Rektoren in der Versammlung Einsitz nehmen. An der Sitzung am 02. Dezember waren vier Rektoren präsent (Protokoll der Versammlung der SHK vom 02.12.1993, S. 1, BAR, E9500.224A#2013/334#32\*).

<sup>285</sup> Protokoll der Sitzung der Versammlung der SHK vom 02.12.1993, Traktandum Nr. 4, BAR, E9500.224A#2013/334#32\*.

<sup>286</sup> Natürlich muss hier das Zustandekommen eines Protokolls kritisch hinterfragt werden. Die Wichtigkeit von Voten ist immer subjektiv und darum erfolgt das Notieren der Voten im Protokoll nicht nach rein objektiven Kriterien. Die Quellen müssen darum gemäss dem Kriterium der Repräsentativität mit der Grundstimmung dieser Zeit verglichen werden (Harrison, 2001, S. 132; Noetzel et al., 2018, S. 376; siehe Unterkapitel 1.4). Weiter unten folgt eine Einschätzung im Zusammenhang mit dem grundsätzlichen Einfluss der SHRK in dieser Zeit.

erstaunt nicht, dass am Ende gesagt wurde, dass in der nächsten Plenarversammlung nochmals über das Thema diskutiert werden sollte, „damit die Positionen der Rektoren für die Sitzung vom 2. Dezember harmonisiert werden könnten“.<sup>287</sup> Das Traktandum der nächsten Sitzung der Plenarversammlung am 25. November ist als „Meinungsabstimmung betr. Numerus Clausus [sic!]“ titulierte. Leider erschliessen sich aus dem Protokoll die Diskussionen nicht und es wird nicht deutlich, wie es in der Konferenz am Ende des Protokolleintrags zu diesem klaren Auftrag kommen konnte:

Rektor [XY; anonymisiert NQ] wiederholt, dass es einfach nicht angeht, einerseits die Finanzen zu kürzen und die Maturität zu öffnen, andererseits die Einführung eines N. C. abzulehnen: Das heisst, die Hochschulen im Regen stehen lassen. Rektor [XY; anonymisiert NQ] soll diese Haltung in der Sitzung der SHK/CUS vertreten.<sup>288</sup>

Die Rektorenkonferenz begrüsst damit die Einführung von Zulassungsbeschränkungen aufgrund von knappen Finanzen und dem gleichzeitigen Zustrom von Studierenden.<sup>289</sup> Es ist aber nicht nachvollziehbar, wie sich die Konferenz auf diese Haltung einigen konnte: einerseits wegen dem kurzen Protokolleintrag und andererseits wegen der eine Sitzung früher klar gewordenen Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Konferenz. Tatsache ist, dass diese Haltung der SHRK im Protokoll der Sitzung der SHK vom Dezember so nicht sichtbar ist.

Grundsätzlich scheint die Rektorenkonferenz in dieser Zeit ein Problem damit gehabt zu haben, sich Gehör in der Hochschulpolitik zu verschaffen. Das zeigt der Auftritt eines Mitgliedes des Bundesrates in der Rektorenkonferenz am gleichen Tag wie die besagte Sitzung der SHRK am 25. November: Als es um die Diskrepanz zwischen den knappen finanziellen Mitteln, welche den Hochschulen zur Verfügung gestellt wurden, und den Erwartungen der Gesellschaft an die Hochschulen ging, unterstrich das Mitglied des Bundesrates die Wichtigkeit des Dialogs zwischen den hochschulpolitischen Gremien in der Schweiz und sagte dabei, dass „die Rektoren [...] in diesem Dialog ihren Platz haben“ müssten. Zudem erwähnte das Mitglied des Bundesrates etwas später in einem anderen Zusammenhang, dass es traurig sei, „dass die Rektoren als zentralen Satz ihres Diskussionspapiers haben schreiben müssen: ‚Il n’est pas possible de faire la politique universitaire sans les universités.‘ Es ist eine unbefriedigende Situation, dass die

---

<sup>287</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHRK vom 24.09.1993, Traktandum Nr. 2.1.1, BAR, J2.352-01#2010/108#74\*.

<sup>288</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHRK vom 25.11.1993, Traktandum Nr. 6.1, BAR, J2.352-01#2010/108#74\*.

<sup>289</sup> So argumentierte zudem der St. Galler Erziehungsdirektor anfangs der 1990er-Jahre in der Zeitschrift „Vision“: Finanzielle Engpässe würden einen Ausbau der medizinischen Studienplätze nicht zulassen (Stöckling, 1998, S. 57).

Rektoren sich zwischen allen Stühlen angesiedelt finden“.<sup>290</sup> Hier wird sichtbar, dass die Konferenz grundsätzlich Mühe hatte, in der Hochschulpolitik wahrgenommen zu werden. In der Frage des Numerus clausus war sie zudem zerstritten. In den Statuten der SHRK wird die Interessenvertretung der Hochschulen gegen aussen unter dem „Zweck“ der Konferenz aufgelistet.<sup>291</sup> Dies macht daher einen Teil der *Identität* der SHRK aus. Es ist darum plausibel, dass die Rektorenkonferenz ihre internen Kämpfe nicht gegen aussen tragen wollte. Trotzdem muss klargestellt werden, dass die SHK den Entscheid im Hinblick auf Zulassungsbeschränkung in der Medizin am Ende in Übereinstimmung mit der Haltung der SHRK, wie sie auch zustande gekommen sein mag, fällte. Die Rektorenkonferenz hatte keine Entscheidungsgewalt in dieser Sache und die einzelnen Universitäten mussten darauf hoffen, dass ihre Erziehungsdirektionen sich in den Gremien der SHK für ihre Sichtweise im Hinblick auf eine mögliche Zulassungsbeschränkung im Medizinstudium einsetzten.

Es kann zudem festgehalten werden, dass es in dieser Zeit in der SHRK keine Äusserungen im Zusammenhang mit Zulassungsbeschränkungen in dem Sinne gab, dass die gymnasiale Maturität als allgemeiner Zulassungsausweis für die Universität – abgesehen von den überfüllten Studiengängen – unbedingt bestehen bleiben müsse. Das ist bezeichnend, da dies in der EDK und der SHK deutlich gesagt wurde. Nichtsdestotrotz wird in den Unterlagen der SHRK in dieser Zeit deutlich, dass das Gymnasium den Einstieg in alle Studiengebiete ohne zusätzliche Selektion ermöglichen sollte: So zum Beispiel in den von der Plenarversammlung im Januar 1992 verabschiedeten „Thesen zur Reform des Gymnasiums“ oder in einem Grundsatzpapier anlässlich einer Tagung zur Schnittstelle Gymnasium–Universität/ETH mit Gymnasialrektor:innen und Vertreter:innen von Hochschulen (mehr dazu siehe Kapitel 3).<sup>292</sup>

Die Erziehungsdirektor:innen und ihre Konferenz schalteten sich erst in diesem Jahr mit ihrer „Erklärung zum Hochschulzugang“ in die Debatte ein. Dabei wird deutlich, dass Zulassungsbeschränkungen als „ultima ratio“ angesehen wurden.<sup>293</sup> Die Erklärung kam nach einer intensiven Diskussion an der Jahresversammlung der EDK vom 28. und 29. Oktober 1993 unter Beisein eines Mitgliedes des Bundesrates als Gast zustande: Zuerst wurde auf die vom Vorstand vorbereitete Erklärung hingewiesen und es wurde gesagt, dass sich die EDK unbedingt zum

---

<sup>290</sup> Sitzungsbericht Aussprache vom 25. November 1993, 9.00–10.15 Uhr, mit [Mitglied des Bundesrates; NQ], 04.01.1994, S. 1 f., BAR, J2.352-01#2010/108#74\*, „SHRK, 1993.11.25, Plenarversammlung, Protokoll und Anhang“.

<sup>291</sup> Statuten der Schweizerischen Hochschulrektorenkonferenz, 23.03.1987, S. 1 f., BAR, E3370C#2010/177#305\*, „SHRK, CRUS 1975, 1987, 2000, Statuten der SHRK und der CRUS“.

<sup>292</sup> Thesen zur Reform des Gymnasiums, 05.02.1992, S. 1 f., BAR, J2.352-01#2010/108#72\*, „SHRK, 1992.01.31, Plenarversammlung, Protokoll und Anhang“.

Grundsätze. Schnittstelle Gymnasium–Universität/ETH, Tagung Monte Verità, 12.–14. Sept. 1994, 12.09.1997, S. 2, BAR, J2.352-01#2010/108#76\*, „SHRK, 1997.11.26, Plenarversammlung, Protokoll und Anhang“.

<sup>293</sup> Das wird im Jahresbericht der EDK explizit so gesagt (EDK, JB 1993, S. 6; siehe Fussnote 297).



Numerus clausus äussern müsse. Ein Mitglied des Bundes stellte klar, dass jetzt, wie in früheren Jahren, wieder eine Lösung gefunden werden müsse. Einen Numerus clausus gelte es unbedingt zu vermeiden.

Hinzu kommt ein Aspekt, dessen [das Mitglied des Bundesrates; anonymisiert NQ] sich bisher nicht klar war, nämlich die Gefährdung des Gleichgewichts zwischen Hochschul- und Nichthochschulkantonen. Es darf nicht geschehen, dass sich durch die Einführung von Zulassungsbeschränkungen zwischen den Kantonen Gräben öffnen.<sup>294</sup>

Damit ist eine Thematik angesprochen, die in der SHK mit der Diskussion über die Globalgarantie für Studierende bereits kurz und ohne gravierende Folgen angeschnitten worden war. In der weiteren Diskussion machte die Vertretung der SHK in der Jahresversammlung der EDK ebenso auf diese Gefahr aufmerksam. Aufgrund von Wortmeldungen in dieser Sache wurde ein Zusatz in der Erklärung (Ziffer 4) eingeführt, nämlich dass Zulassungsbeschränkungen „zeitlich zu beschränken sowie gesamtschweizerisch zu koordinieren“ seien.<sup>295</sup> Nach einer intensiven Debatte und weiteren kleineren Änderungsvorschlägen wurde am Ende für die Verabschiedung der Erklärung votiert.<sup>296</sup> In der Erklärung wurde zu Beginn klargestellt, dass die EDK angesichts der Kapazitätsprobleme im Medizinstudium den Universitätskantonen empfahl, Rechtsgrundlagen für Zulassungsbeschränkungen zu schaffen. Danach nahm die Erklärung Stellung zu wichtigen bildungspolitischen Fragen in diesem Zusammenhang und stellte unter anderem fest, dass sich die EDK grundsätzlich für den freien Zugang zu den Universitäten einsetzen, dass der Zugang zu den Universitäten allen Bewerber:innen aus allen Kantonen gleichermassen offenstehen und dass das Maturitätszeugnis der ordentliche Zulassungsausweis darstellen würde.<sup>297</sup> Des Weiteren würde die IKV eine Gleichbehandlung von Studierenden aus Nichthochschul- und Hochschulkantonen garantieren. Zulassungsbeschränkungen, sollten sie denn zur Sicherstellung einer qualitativ hochwertigen Ausbildung unvermeidlich sein, seien zeitlich zu beschränken und gesamtschweizerisch zu koordinieren (Ziffer 4, siehe Bemerkungen oben).<sup>298</sup>

---

<sup>294</sup> Protokoll der Sitzung der Jahresversammlung der EDK vom 28.10.1993, Traktandum Nr. 4, AEDK.

<sup>295</sup> Protokoll der Sitzung der Jahresversammlung der EDK vom 28.10.1993, Traktandum Nr. 4, AEDK.

<sup>296</sup> Protokoll der Sitzung der Jahresversammlung der EDK vom 28.10.1993, Traktandum Nr. 4, AEDK.

<sup>297</sup> Dies wird ebenso im Jahresbericht der EDK aus dem Jahr 1993 deutlich: „Im Zusammenhang mit der drohenden Einführung einer Zulassungsbeschränkung beim Medizinstudium sah sich die EDK veranlasst, ihre Politik zugunsten eines freien Hochschulzugangs zu bestätigen. Sie verabschiedete an der Jahresversammlung in Neuenburg eine entsprechende formelle Erklärung. Der offene Hochschulzugang für Bewerber und Bewerberinnen aus Hochschul- wie Nichthochschulkantonen, aufgrund einer schweizerisch anerkannten Maturität, ist und bleibt zentrales Anliegen der EDK. Sie übersieht aber nicht, dass in einzelnen Fachausbildungen echte Kapazitätsengpässe bestehen; in diesen Fällen muss als ultima ratio eine Zulassungsbeschränkung in Kauf genommen werden; die EDK verlangt daher ausdrücklich, dass solche Beschränkungen nur auf Zeit und auf konkrete Ausbildungsgänge beschränkt verfügt werden dürfen“ (EDK, JB 1993, S. 6).

<sup>298</sup> Erklärung der EDK zum Hochschulzugang in der Schweiz, EDK Jahresversammlung, 28.10.1993, S. 61 f., A-EDK, „EDK, 1993, Jahresbericht“.

Die EDK schaltete sich zwar spät in die Debatte ein, aber die Bezüge auf die Erklärung der EDK in den Gremien der SHK (Rat und Versammlung) zeigen, dass die Erklärung wahrgenommen wurde. Der ganze Entscheid in der Versammlung der SHK zugunsten eines Numerus clausus in der Medizin stand mit der Erklärung der EDK im Einklang.<sup>299</sup> Dabei darf nicht vergessen werden, dass viele der Mitglieder Einsitz in die Gremien beider Organisationen hatten (siehe Einführung in Kapitel 2). Es ist bezeichnend, dass der Punkt der Gleichbehandlung von Nicht-hochschul- und Hochschulkantonen in der Diskussion in der EDK so viel Gewicht einnahm und dass er in der Erklärung stark sichtbar wurde. In der Rektorenkonferenz war dieser Punkt nie ein Thema und in der SHK kam er nur im Zusammenhang mit der Globalgarantie für die Studierenden auf. Die starke Gewichtung dieses Aspekts bei der EDK ist nicht erstaunlich, vertraten die Regierungsrät:innen in der EDK doch ihre Kantone und waren in der EDK zudem im Gegensatz zur SHK alle Nichthochschulkantone mit ihren Erziehungsdirektor:innen präsent. Die Berücksichtigung und Gleichbehandlung aller Kantone im Bildungsbereich kann als Teil der *Identität* der EDK bezeichnet werden. Dieser Punkt ist zudem Teil der *normativen Rollen-erwartung*, welche an diese Organisation herangetragen wurde. Darum wurde in den Diskussionen die bereits beschriebene IKV erwähnt: Diese unter Federführung der EDK ausgehandelte Art der finanziellen Unterstützung der Hochschulkantone lieferte starke Argumente gegen Forderungen nach Alleingängen im Zusammenhang mit Zulassungsbeschränkungen. Auch wenn nicht klar wird, wie stark dieses Argument in den Diskussionen um einen Numerus clausus in der Medizin ins Gewicht fiel und Zulassungsbeschränkungen in diesem Bereich trotzdem eingeführt wurden, wird deutlich, dass diese Vereinbarung in der Diskussion berücksichtigt werden musste. Insgesamt kann die Erklärung als kongruent mit dem *institutionellen Eigeninteresse* bezeichnet werden: Die EDK unterstrich damit ihre wichtige Rolle in der Hochschulpolitik und versuchte die ihr wichtigen Punkte in die Diskussion einzubringen und durchzusetzen. Somit kann am Ende des Jahres 1993 festgestellt werden, dass im Zusammenhang mit Zulassungsbeschränkungen in der Medizin viel geschah, aber immer noch vieles vage war. So beschlossen die Hochschulkantone im Einklang mit der Rektorenkonferenz und der EDK zwar offiziell, dass Zulassungsbeschränkungen möglichst bald eingeführt werden sollten, aber der Zeitplan war, wie sich später herausstellen sollte, ambitioniert. Noch immer hatten nicht alle Kantone gesetzliche Grundlagen für Zulassungsbeschränkungen eingeführt. Würde also ein grosser Hochschulkanton und sein Stimmvolk sich weigern, ihr Universitätsgesetz in diesem

---

<sup>299</sup> Die Billigung von Zulassungsbeschränkungen durch die EDK wird ebenso bei der Reform des MAR der EDK sichtbar: So wurden Zulassungsbeschränkungen in Art. 2 des Reglements zwar nicht direkt genannt, aber auch nicht verboten (EDK, 1995b Art. 2). Viel plakativer hiess es in der Versammlung der SHK, dass das Reglement (MAR) kantonale Zulassungsbeschränkungen erlauben würde (Protokoll der Sitzung der Versammlung der SHK vom 01.12.1994, Traktandum Nr. 2, BAR, E9500.224A#2013/334#32\*).

Sinne anzupassen, würden die Beschlüsse der SHK vom Dezember 1993 nicht viel für eine Lösung taugen. Weder von der SHRK noch von der EDK kam eine Opposition gegen das Vorgehen der SHK auf, auch wenn die Position der SHRK und ihr Zustandekommen in dieser Sache diffus bleiben. Alle drei Organisationen konnten eine gesamtschweizerisch koordinierte Lösung zur Begrenzung der Studierendenzahlen im Studienfach Medizin akzeptieren oder begrüssen.

4.2.4 Der lange Weg vom Entscheid für einen Einsatz bis zur Umsetzung des Numerus clausus  
Die Zeit von diesem grundsätzlichen Entscheid für den Einsatz eines Numerus clausus in der Medizin bis zur tatsächlichen Umsetzung war geprägt von einer sich verschärfenden Situation, von verschiedenen Ideen zur zwischenzeitlichen Lösung und von hart erkämpften Kompromissen, um eine Eskalation der Situation zu verhindern. Die EDK und die Rektorenkonferenz trugen in dieser Zeit nicht viel zu der Debatte bei. Die Hochschulkonferenz war zu dieser Zeit, ganz ihrem Auftrag gemäss, deutlich die nationale Hauptakteurin in dieser Sache.

Im Frühling 1994 ging das Sekretariat der SHK von einer Einführung des Numerus clausus in der Medizin auf das Wintersemester 1996/97 aus.<sup>300</sup> Das war ein Jahr später als ursprünglich vorgesehen. Im Sommer 1994 wurde gemeldet, dass die Voranmeldungen nochmals um rekordhohe 8.8 % im Vergleich zum Vorjahr gestiegen waren. Die Clearing-Kommission stellte den Antrag, dass die Universitäten doch 23 % mehr Studierende über die bestehenden Aufnahmekapazitäten hinweg aufnehmen sollten.<sup>301</sup> Ein Regierungsrat nahm in einer Sitzung das Wort „Krisensituation“ („situation de crise“) in den Mund und schlug eine Selektion mit Losverfahren vor.<sup>302</sup> Auch wenn dieser Vorschlag später in der Abstimmung scheiterte, betonten verschiedenste Exponenten die Dringlichkeit von Massnahmen. Wohl aus diesem Grund und weil im Hinblick auf die Verteilung der Studierenden auf die Universitäten noch keine Lösung gefunden werden konnte, wurde die Bildung eines Krisenstabes der CEPREM für die Suche nach Lösungen beantragt und von der Versammlung bestätigt.<sup>303</sup> Nach einer Krisensitzung (wahrscheinlich des Krisenstabes) wurde im September bekanntgegeben, dass dem Vorschlag der Clearing-Kommission wohl oder übel gefolgt werden müsse und die Studierenden auf die Universitäten verteilt werden müssten.<sup>304</sup>

---

<sup>300</sup> Protokoll der Sitzung der Versammlung der SHK vom 19.05.1994, Traktandum Nr. 5.2, BAR, E9500.224A#2013/334#32\*.

<sup>301</sup> Protokoll der Sitzung der Versammlung der SHK vom 23.06.1994, Traktandum Nr. 6, BAR, E9500.224A#2013/334#32\*.

<sup>302</sup> Protokoll der Sitzung des Rates der SHK vom 23.06.1994, Traktandum Nr. 2, BAR, E3370C#2005/273#138\*.

<sup>303</sup> Protokoll der Sitzung der Versammlung der SHK vom 23.06.1994, Traktandum Nr. 6, BAR, E9500.224A#2013/334#32\*.

<sup>304</sup> Protokoll der Sitzung der Versammlung der SHK vom 01.09.1994, Traktandum Nr. 7, BAR,

Im Herbst 1994 war in der Versammlung die Rede davon, den Eignungstest doch bereits im Jahr 1995 einzusetzen. Ein Regierungsrat wies „darauf hin, dass alle Universitäten mitmachen müssen, ansonsten das System zusammenbricht. Es ist alles daran zu setzen, dass der Test nächstes Jahr steht“.<sup>305</sup> Grund dafür könnten die prekäre Lage an den Universitäten und die schnell gestiegenen Zahlen gewesen sein. Im Februar 1995 wurde aber in der Versammlung entschieden, dass 1995 doch noch keine Eignungstests im Medizinstudium stattfinden würden. Davor hatten Vertreter:innen aus einem Kanton ohne gesetzliche Grundlagen für Zulassungsbeschränkungen sich noch dafür eingesetzt, dass die Kantone mit den gesetzlichen Grundlagen für Beschränkungen dies doch durchziehen sollten. Das gäbe in den Kantonen ohne Beschränkung unhaltbare Zustände, was die Chancen für drastische Massnahmen erhöhen würde. Die Mehrheit in der Versammlung war aber der Meinung, dass eine Lösung „gesamtschweizerisch solidarisch“ sein sollte. Die Kantone ohne Beschränkungen wurden aber nochmals eingeladen, die gesetzlichen Grundlagen für Zulassungsbeschränkungen bereitzustellen und die Selektionsverschärfungen bei den Vorprüfungen sollte beibehalten werden.<sup>306</sup>

Neben dieser verzweifelten Idee, als Lösungsvorschlag kann dies nicht bezeichnet werden, gab es in den Jahren 1993 bis 1995 noch andere Vorschläge zur Behebung der Situation, welche in den untersuchten Organisationen zur Sprache kamen. Sie stellen Alternativmöglichkeiten für den am Ende gewählten Weg mit dem Numerus clausus dar. Hier folgt ein systematischer und chronologischer Überblick über diese Lösungsvorschläge (Tabelle 3). Zum Teil werden diese Möglichkeiten im Text erwähnt. Wenn sie nicht stark im Fokus der Debatten standen, wurden sie nicht erwähnt und werden hier das erste Mal aufgeführt. In der Klammer ist die Organisation, das Gremium oder der Kanton eingetragen, von dem der beschriebene Vorschlag ausging oder in dem dieser geäußert wurde.

**Tabelle 3: Verschiedene Vorschläge zur Lösung der Engpasssituation im Studienfach Medizin**

<b>Selektive Studieneingangsphase (SHK)</b>	<b>1993</b>
Diese Massnahme wurde 1993 das erste Mal empfohlen und umgesetzt. <sup>307</sup> Im gleichen Jahr wurde diese Möglichkeit nochmals eingehend von der Kommission für Zulassungsfragen und der CEPREM als Alternative zum Numerus clausus besprochen, aber letztendlich verworfen. Dies im Gegensatz zum Fach Psychologie: Für dieses Fach wurde dies ebenso vorgeschlagen	

E9500.224A#2013/334#32\*.

<sup>305</sup> Protokoll der Sitzung der Versammlung der SHK vom 01.09.1994, Traktandum Nr. 7, BAR, E9500.224A#2013/334#32\*.

<sup>306</sup> Protokoll der Sitzung der Versammlung der SHK vom 16.02.1995, Traktandum Nr. 7, BAR, E9500.224A#2013/334#32\*.

<sup>307</sup> Recommandations de la Commission de clearing au Comité de la CUS, 16.06.1993, S. 1 f., BAR, E3375C#2002/208#132\*, „SHK, 1993.06.24, Ausschuss, Protokoll und Anhang“.

und umgesetzt. <sup>308</sup>	
<b>Massnahmen ohne Zulassungsbeschränkung</b> (Kommission für Zulassungsfragen der SHK)	1993
<p>Verschiedene Möglichkeiten als Alternative zu Zulassungsbeschränkungen wurden von der Kommission für Zulassungsfragen behandelt und mit ihrem Bericht, an dem auch die CEPREM mitwirkte, in die Gremien der SHK eingebracht: Verkürzung der Studiendauer, Erhöhung der eingesetzten Mittel, Information der zukünftigen Studierenden, Koordination zwischen Akteur:innen der Universitätspolitik und der Politik der Volksschule (Sekundarstufe), Transfer von gewissen Studiengängen an die zukünftigen Fachhochschulen zur Entlastung der Universitäten und Beschränkung der Wiederholbarkeit der Medizinprüfungen. Trotzdem wurde am Ende des Dokuments klar, dass ein Numerus clausus unter bestimmten Bedingungen gerade im Bereich der Medizin befürwortet werden würde.<sup>309</sup> Einige der vorgeschlagenen Möglichkeiten waren vorher bereits umgesetzt worden oder wurden später umgesetzt, so die dissuasive Information an zukünftige Studierende<sup>310</sup> und die Beschränkung der Wiederholbarkeit der Medizinprüfungen (umgesetzt 1995)<sup>311</sup>.</p> <p>Auch die Voranmeldeaktion (eingeführt bereits Ende der 1960er-Jahren (siehe Unterkapitel 4.1)) und die Erhöhung der Kapazitäten im Medizinstudium stellen Massnahmen ohne Zulassungsbeschränkungen dar.<sup>312</sup></p>	
<b>Sozialjahr</b> (Vertretung des Bundes in der SHK)	1993–94
Vertreter:innen des Bundes brachten diesen Vorschlag in drei Sitzungen der SHK ein. <sup>313</sup> Der	

<sup>308</sup> Rapport et propositions relatifs à la limitation de l'accès aux études, 04.10.1993, S. 10 ff., BAR, E3370C#2005/273#138\*, „SHK, 1993.11.25, Rat, Sitzung Protokoll, Einladung, relevante Anhänge und Speaking Notes“.

<sup>309</sup> Rapport et propositions relatifs à la limitation de l'accès aux études, 04.10.1993, S. 7 ff., BAR, E3370C#2005/273#138\*, „SHK, 1993.11.25, Rat, Sitzung Protokoll, Einladung, relevante Anhänge und Speaking Notes“.

<sup>310</sup> In den 1990er-Jahren wurde dies erstmals im Jahre 1992 mit einem Schreiben an die Studienanwärter:innen gemacht (Brief von der SHK an die Studienanwärter:innen in den Fachbereichen Human-, Zahn- und Veterinärmedizin, „Voranmeldungen zu den Medizinstudien“, 22.07.1992, BAR, E3371A#2002/64#1077\*, „SHK, 1992.09.03, Ausschuss, Protokoll und Anhang“).

Anzahl der Versuche bei den eidgenössischen Medizinalprüfungen, Abschaffung des dritten Vorprüfungsversuches, 12.10.1995, BAR E3370C#2003/445#74\*, „SHK, 1996.02.15, Versammlung, Protokoll und Anhang“.

<sup>311</sup> Anzahl der Versuche bei den eidgenössischen Medizinalprüfungen, Abschaffung des dritten Vorprüfungsversuches, 12.10.1995, BAR E3370C#2003/445#74\*, „SHK, 1996.02.15, Versammlung, Protokoll und Anhang“.

<sup>312</sup> Die Erhöhung der Kapazitäten im Medizinstudium wurde in den 1990er-Jahren zum ersten Mal im Juni 1991 im Einvernehmen mit den Erziehungsdirektionen der betroffenen Kantone vom Ausschuss der SHK beschlossen (Protokoll der Ausschuss-Sitzung der SHK vom 06.02.1992, Traktandum Nr. 10, BAR, E3371A#2002/64#1076\*).

<sup>313</sup> Vertreter des Bundes brachten diesen Vorschlag in drei Sitzungen der SHK: Protokoll der Sitzung der Versammlung der SHK vom 02.12.1993, Traktandum Nr. 4, BAR, E9500.224A#2013/334#32\*.

Protokoll der Sitzung der Versammlung der SHK vom 17.02.1994, Traktandum Nr. 2, BAR, E9500.224A#2013/334#32\*.

Protokoll der Sitzung der Versammlung der SHK vom 31.03.1994, Traktandum Nr. 2, BAR, E9500.224A#2013/334#32\*.

Vorschlag hatte in der SHK aber keine Chance: Im März 1994 wurde bekannt, dass der Bund die SHK mit der Prüfung eines Sozialjahres beauftragt hatte.<sup>314</sup> In der Versammlung wurde im Mai 1994 ein Schreiben an den Bund als Antwort auf diese Anfrage erwähnt. Alle in der SHK waren mit der negativen Antwort an den Bund in dieser Sache einverstanden.<sup>315</sup> Das heisst, dass die Vertretung des Bundes, welche noch im Februar den Vorschlag erwähnt hatte, von diesem ebenso abgekommen war oder ihn als chancenlos einschätzte.

<b>Selektion durch das Los (SHK)</b>	1994
--------------------------------------	------

Eingebracht wurde dieser Vorschlag von zwei Kantonsvertretungen in der SHK. Er wurde aber sofort von Westschweizer Kantonen mit der Begründung abgelehnt, dass ein solches Vorgehen auf politischer Ebene schlecht ankommen würde.<sup>316</sup>

<b>Numerus fixus (SHRK)</b>	1994
-----------------------------	------

Dieser Vorschlag wurde von einem Rektor in der SHRK als Reaktion auf die Ablehnung der Massnahme der Selektion durch das Los eingebracht. Dabei sollten alle Studierenden für das Medizinstudium zugelassen werden. Für den Übertritt ins zweite Jahr würde ein gesamtschweizerischer Numerus fixus festgelegt und wenn die Zahl der bestandenen Prüfungen diese Schwelle übersteigen würde, kämen die in der Prüfung weniger gut abgeschnittenen Studierenden auf eine Warteliste für einen garantierten Studienplatz im Jahr darauf. Diese Idee wurde aber nicht weiterverfolgt mit der Begründung, dass es Befürchtungen für erfolgreiche juristische Beschwerden dagegen geben könnte und dass das Problem der fehlenden Laborplätze im ersten Jahr nicht gelöst werden würde.<sup>317</sup>

<b>Wartejahr (Universitäten Bern und Zürich in der SHK)</b>	1994
---	------

Die Universitäten Bern und Zürich teilten im September 1994 mit, dass sie, falls die Rückzugsquote bei den Anmeldungen der Studierenden für den Studienbeginn im nächsten Jahr geringer ausfallen würde als berechnet, ein Wartejahr für die jüngsten Studierenden durchführen müssten. Da in einigen Kantonen die Maturand:innen im Durchschnitt jünger waren als in anderen, wurde zur Sicherstellung der Gleichbehandlung der Studierenden aller Kantone vorgeschlagen, Wohnortskontingente zu berücksichtigen. Diese anteilmässige Quotenregelung wurde von der Kommission der IKV behandelt.<sup>318</sup> Sie befand die Quotenregelung mit Berücksichtigung des Wohnortes als mit der Vereinbarung kompatibel (SHK, JB 1994, S. 37). Die Massnahme wurde

<sup>314</sup> Protokoll der Versammlung der SHK vom 31.03.1994, Traktandum Nr. 2, BAR, E9500.224A#2013/334#32\*.

<sup>315</sup> Protokoll der Sitzung der Versammlung der SHK vom 19.05.1994, Traktandum Nr. 5.1, BAR, E9500.224A#2013/334#32\*.

<sup>316</sup> Protokoll der Sitzung des Rates der SHK vom 23.06.1994, Traktandum Nr. 2, BAR, E3370C#2005/273#138\*.

<sup>317</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHRK vom 01.07.1994, Traktandum Nr. 2.10, BAR, J2.352-01#2010/108#74\*.

<sup>318</sup> Protokoll der Sitzung der Versammlung der SHK vom 01.09.1994, Traktandum Nr. 7, BAR, E9500.224A#2013/334#32\*.

schliesslich nur in Zürich umgesetzt, aber wegen der Annahme einer Beschwerde gegen diese Regelung vor Bundesgericht konnten die 36 ursprünglich nicht Zugelassenen ihr Studium doch noch aufnehmen (SHK, JB 1994, S. 11).

<b>Krankenhauspraktikum (Kanton Zürich)</b>	1995–96
---	---------

Im Kanton Zürich wurde diese Massnahme in einer Volksabstimmung von der Stimmbevölkerung gutgeheissen (SHK, JB 1995, S. 35). Der Erziehungsrat hatte damit die Kompetenz erhalten, ein solches Praktikum einzuführen (SHK, JB 1995, S. 35). In einem Vernehmlassungsverfahren (es äusserten sich z. B. verschiedene Kantone, die CEPREM, Mitglieder der Versammlung der SHK) wurde eine überwiegend ablehnende Haltung gegen das Praktikum festgestellt. Es wurden dabei viele Gegenargumente, wie z. B. das überstürzte Vorgehen, der unkoordinierte Alleingang eines Kantons, der Widerspruch dieser Regelung gegen die Intentionen des MAR oder der IKV und der grosse Aufwand vorgebracht.<sup>319</sup> Am Ende verzichtete der Kanton Zürich 1996 auf diese Massnahme, da dem Studierendenandrang mit Kapazitätserhöhungen an den Universitäten Zürich und Bern und mit Umleitungen begegnet werden konnte.<sup>320</sup> Auch später wurde diese Massnahme nie umgesetzt.

Im März 1996 wurden die gesetzlichen Grundlagen für Zulassungsbeschränkungen in einem weiteren Kanton, dem Kanton Bern, geschaffen.<sup>321</sup> Doch Ende 1996 war die SHK ihrem Beschluss vom Dezember 1993 für die Einführung von Zulassungsbeschränkungen immer noch nicht nachgekommen. Die Lösungsmöglichkeiten, die oben erwähnt wurden, waren alle aus verschiedenen Gründen verworfen worden. Die Krise wurde beim Namen genannt und ein Krisenstab sollte Hilfe schaffen. Der spezielle Vorschlag, dass es durch die Umsetzung von Zulassungsbeschränkungen in den Kantonen mit entsprechender Grundlage zur Eskalation in den anderen Kantonen kommen würde und so Zulassungsbeschränkungen dort besser legitimiert werden könnten, zeigt die Dramatik der Situation auf. Alleingänge wie das oben erwähnte, nie realisierte Krankenhauspraktikum im Kanton Zürich nagten am interkantonalen Zusammenhalt.<sup>322</sup> In diesen Zusammenhang kann das folgende Votum aus der Versammlung der SHK im

<sup>319</sup> Ergebnisse der Vernehmlassung zum voruniversitären Krankenhauspraktikum für Anwärterinnen und Anwärter auf die medizinischen Studienfächer an der Universität Zürich, 30.08.1995, BAR, E3370C#2003/445#74\*, „SHK, 1995.08.31, Versammlung, Protokoll und Anhang“.

<sup>320</sup> Pressemitteilung der SHK, 1996 kein Numerus clausus für das Medizinstudium, 28.03.1996, BAR, E9500.224A#2013/334#32\*, „SHK, 1996.03.28, Versammlung, Protokoll und Anhang“.

<sup>321</sup> Protokoll der Sitzung der Versammlung der SHK vom 28.03.1996, Traktandum Nr. 4, BAR, E9500.224A#2013/334#32\*.

<sup>322</sup> Am Praktikum wurde unter anderem kritisiert, dass es im Widerspruch zur IKV stehe. Das mag damit zusammenhängen, dass Praktikumsstellen nicht für ausserkantonale Studierende zur Verfügung hätten gestellt werden können, was diese Studierende im Gegensatz zu den Zürcher Studienanwärter:innen benachteiligt hätte (Protokoll der Sitzung des Rates der SHK vom 30.03.1995, Traktandum Nr. 4.1, BAR, E3370C#2005/273#139\*; Protokoll der Sitzung der Versammlung der SHK vom 31.08.1995, Traktandum Nr. 3, BAR, E9500.224A#2013/334#32\*).

Oktober 1996 eingeordnet werden:

Unter dem Gesichtspunkt der Glaubwürdigkeit des Hochschulplatzes Schweiz wäre es sehr schlecht, wenn es mehrere Zulassungssysteme für das Medizinstudium gäbe. Es darf nicht das Bild entstehen, dass die Schweizer Politik völlig aus den Fugen gerät. Solange es in der Schweiz keine klare Rechtslage gibt, muss alles getan werden, um die Einführung von Zugangsbeschränkungen zu verhindern. Der Verdienst der SHK bestand bisher immer darin, dass sie dieses Problem [...] regeln konnte.<sup>323</sup> [Übersetzung aus dem Französischen; NQ]

Die SHK hatte es bisher noch nicht geschafft, den *normativen Rollenerwartungen*, was in diesem Zusammenhang das Lösen dieses Problems bedeutet hätte, gerecht zu werden. Eine koordinierte Universitätspolitik ist in den Statuten als Aufgabe der SHK vermerkt.<sup>324</sup> Es kann angenommen werden, dass die Förderung der Koordination zwischen den Universitäten Teil der *Identität* der SHK ist. Ein Vorgehen zur Lösung des Problems wurde zwar verabschiedet, aber noch nicht vollzogen. Es musste im *institutionellen Eigeninteresse* liegen, dieses Problem endlich lösen zu können. Das wird im obigen Zitat deutlich.

Die EDK hatte sich seit ihrer Erklärung Ende 1993 fast nicht in die Debatte eingeschaltet und wenn der Numerus clausus ein Thema in ihren Sitzungen war, dann wurde höchstens über die Vorgänge in der SHK informiert. Das blieb so bis über die Einführung des Numerus clausus im Jahr 1998 hinaus.<sup>325</sup>

In der Rektorenkonferenz wurde in dieser Zeit vor allem die Bedeutung einer nationalen Lösung thematisiert: Wichtig und nötig sei „eine gesamtschweizerisch einheitliche Lösung“ (1995),<sup>326</sup> dass die „betroffenen Organe und Institutionen [...] einen Konsens erarbeiten und nicht nur vom jeweils eigenen Gesichtspunkt argumentieren“ (1995) und dass „gesamtschweizerisch etwas

---

<sup>323</sup> Protokoll der Sitzung der Versammlung der SHK vom 24.10.1996, Traktandum Nr. 4, BAR, E9500.224A#2013/334#32\*.

<sup>324</sup> Statuts de la Conférence universitaire suisse, 01.04.1993, S. 2 ff., BAR E3375C#2002/208#86\* „SHK, 1986, 1993, Statuten der SHK“.

<sup>325</sup> Im Jahr 1994 debattierte die EDK in der Jahresversammlung über Testorte und die Warteliste und beschloss, dass die Tests an einem Freitag durchgeführt werden sollten (Protokoll der Sitzung der Jahresversammlung der EDK vom 27.10.1994, Traktandum Nr. 3, AEDK). Der Beschluss der Testdurchführung wurde aus Rücksichtnahme auf die jüdische Bevölkerung gefällt (Protokoll der Sitzung der Jahresversammlung der EDK vom 27.10.1994, Traktandum Nr. 3, AEDK). Es ist ein erstaunliches Detail, dass die EDK hier einen konkreten Entscheid hinsichtlich der Organisation der Tests fällte, obwohl sonst alles von der SHK geregelt und organisiert wurde. Abgesehen davon wurde in den Sitzungen im Jahr 1994 höchstens über den Stand der Dinge informiert (siehe z. B. Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 09.06.1994, Traktandum debattierte Nr. 2, AEDK). Das nächste Mal wurde der Numerus clausus im Hinblick auf seine Einführung im Jahr 1998 im Rahmen einer Information zu dieser Sache erwähnt (Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 05.03.1998, Traktandum Nr. 2, AEDK).

<sup>326</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHK vom 23.11.1995, Traktandum Nr. 4.4, BAR, J2.352-01#2010/108#76\*.



Gemeinsames unternommen wird“ (1994).<sup>327</sup> Im Jahr 1996 war die fehlende Koordination ein Thema. Die Rektorenkonferenz sollte dies ändern:

Die ganze Problematik [...] eines eventuellen Numerus Clausus [sic!] im Fach Medizin wird sehr unkoordiniert gehandhabt. Für das kommende akademische Jahr lässt sich diesbezüglich nichts mehr ändern. Doch für das nächste Jahr soll die SHRK/CRUS ein strukturiertes Vorgehen gewährleisten. Die Thematik soll erste Priorität erhalten [...].<sup>328</sup>

All diese Aussagen decken sich mit der *normativen Rollenerwartung*, welche an die SHRK herangetragen wurde. Es lag im *institutionellen Eigeninteresse* und in der *Identität* der SHRK, diese Punkte gegen aussen zu vertreten und zu einer Lösungsfindung beizutragen. Darum erstaunt es, dass nach diesen Appellen nichts geschah: So schlug sich dieses Thema nicht im Arbeitsprogramm der SHRK nieder; dort waren der Numerus clausus oder die überfüllten Universitäten kein Thema.<sup>329</sup> Auch anderweitig ist nicht ersichtlich, dass auf diese Worte entsprechende Taten folgten.

Abgesehen von diesen Appellen zu einem vermehrt gesamtschweizerischen Vorgehen und Informationen über den Stand der Dinge in den Kantonen oder in der SHK war der Numerus clausus in der Rektorenkonferenz nach 1993 bis über die Umsetzung im Jahr 1998 hinaus kein grosses Thema (vgl. ähnliche Situation in der EDK). Einmal wurde der Vorschlag für einen Numerus fixus gemacht (siehe Tabelle 3) und wie in der SHK wurde in der Rektorenkonferenz wahrscheinlich von ähnlichen Akteur:innen das für sie begrüssenswerte Szenario erwähnt, dass an der Universität in einem Kanton ohne gesetzliche Grundlage für Zulassungsbeschränkungen doch die Türen eingerannt werden sollten, wenn es in den anderen Kantonen eine Beschränkung geben würde. Das würde im Kanton ohne Beschränkungen zum „totalen Chaos“ führen und die Dringlichkeit für solche Massnahmen in diesem Kanton aufzeigen.<sup>330</sup>

---

<sup>327</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHRK vom 15.02.1995, Traktandum Nr. 6.1, BAR, J2.352-01#2010/108#76\*.

Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHRK vom 01.07.1994, Traktandum Nr. 2.10, BAR, J2.352-01#2010/108#74\*.

<sup>328</sup> Protokoll der Ausschuss-Sitzung der SHRK vom 05.03.1995, Traktandum Nr. 3.2, BAR, J2.352-01#2010/108#94\*.

<sup>329</sup> Dabei ist das Jahresprogramm 1995/96 gemeint, das aber ca. ein Jahr vor dem oben erwähnten Votum besprochen wurde (Arbeitsprogramm 1995/96 der SHRK/CRUS, 24.04.1995, S. 1 f., BAR, J2.352-01#2010/108#94\*, „SHRK, 1995.04.26, Ausschuss-Sitzung, Protokoll und Anhang“; Protokoll der Ausschuss-Sitzung der SHRK vom 26.04.1995, Traktandum Nr. 4.4, BAR, J2.352-01#2010/108#94\*). In diesem Jahresprogramm wurden die grösseren Aufgabenposten mit einer Priorität („A“ oder „B“) angegeben (Arbeitsprogramm 1995/96 der SHRK/CRUS, 24.04.1995, S. 1 f., BAR, J2.352-01#2010/108#94\*, „SHRK, 1995.04.26, Ausschuss-Sitzung, Protokoll und Anhang“). In den kommenden Jahren konnte nirgends ausgemacht werden, dass diese Thematik in ein Jahresprogramm eingeflossen wäre.

<sup>330</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHRK vom 15.02.1995, Traktandum Nr. 6.1, BAR, J2.352-01#2010/108#76\*.

Es wird deutlich, dass die EDK und die Rektorenkonferenz in der Zeit nach 1993 keine substantiellen Beiträge für eine Lösung in der sich zuspitzenden und verfahrenen Situation zu bieten hatten. In der EDK war der Numerus clausus fast nie mehr Thema und in der Rektorenkonferenz gab es immer wieder Beiträge, speziell die Appelle zu mehr Koordination, welche aber keine Folgen hatten. Dass die zwei Organisationen wohl wenig Einfluss auf die SHK und die Debatten in der SHK hatten, stellt keinen grossen Kontrast zu der Situation vor 1993 dar, als die Rektorenkonferenz durch Meinungsverschiedenheiten festgefahren schien und die EDK mit ihrer Erklärung nur einmal, dafür aber doch fulminant, in die Debatte eingriff. So prägte die Hochschulkonferenz den grossen Teil des Geschehens und hatte von den anderen nationalen oder interkantonalen Akteur:innen keine Hilfe, aber auch keine Opposition zu erwarten.

##### 4.2.5 Die Umsetzung rückt in Sichtweite

Aufgrund einer Umfrage bei den Universitäten konnte das Sekretariat der SHK für die Kohorte von 1997 eine Lösung mit Umleitungen finden, die an der folgenden Sitzung der Versammlung präsentiert wurde. Danach kam es zu einer längeren Diskussion, bei der unter anderem zum Thema gemacht wurde, ob nicht eine politische Diskussion über dieses Thema in der Schweiz initiiert und ob nicht die Globalgarantie für die Studierenden im Hinblick auf das Weiterstudium infrage gestellt werden müsse. Nach den Diskussionen folgte die Abstimmung, in der sich die Versammlung für die Umverteilung von Studierenden, für die verschärfte Selektion bei den Vorprüfungen und für eine Globalgarantie aussprach.<sup>331</sup> Auch in der nächsten Sitzung des Rates herrschte Einigkeit, dass so schnell wie möglich Lösungen gesucht werden sollten und für das nächste Studienjahr eine Entscheidung getroffen werden müsse.<sup>332</sup>

Im Oktober 1997 wurde an der Sitzung der Versammlung beschlossen, dass die Entscheidung erst nach Bekanntgabe der Resultate über die Abstimmung des Universitätsgesetzes im Kanton Zürich (dieses Gesetz würde unter anderem die gesetzliche Grundlage für Zulassungsbeschränkungen an der Universität Zürich bereitstellen) erfolgen sollte. Der 26. März 1998 wurde festgesetzt. In der Sitzung im Oktober wurde im Hinblick auf die Festsetzung einer Quote, bei deren Überschreitung der Numerus clausus eingeführt würde, noch vorsichtig von den Kantonen, welche Zulassungsbeschränkungen einzuführen beabsichtigen („cantons qui envisagent de limiter l'accès aux études de médecine“), gesprochen und es wurde klar, dass der Kanton Genf aus politischen Gründen keinen Numerus clausus würde einführen können.<sup>333</sup> In der folgenden

---

<sup>331</sup> Protokoll der Sitzung der Versammlung der SHK vom 27.02.1997, Traktandum Nr. 7, BAR, E9500.224A#2013/334#32\*.

<sup>332</sup> Protokoll der Sitzung des Rates der SHK vom 20.03.1997, Traktandum Nr. 6, BAR, E3370C#2003/445#188\*.

<sup>333</sup> Protokoll der Sitzung der Versammlung der SHK vom 23.10.1997, Traktandum Nr. 5, BAR, E9500.224A#2013/334#59\*.

Sitzung des Rates im November wurde explizit von zwei verschiedenen, nebeneinander existierenden Systemen, mit oder ohne Eignungstest, gesprochen, aber Vertreter aus der Westschweiz betonten noch, dass eine Lösung mit zwei verschiedenen Systemen nicht zufriedenstellend wäre und ein Test unterstützt würde, wenn er für eine nationale Lösung von Bedeutung wäre.<sup>334</sup> Vor der wichtigen Sitzung im März wurde im Rat im Januar 1998 noch nachgefragt, ob es nicht möglich sei, die Eignungstests nur auf das Studium der Humanmedizin anzuwenden, da die Situation in der Zahn- und Veterinärmedizin eventuell anders aussehen würde.<sup>335</sup>

Am 15. März 1998 nahmen die Stimmberechtigten im Kanton Zürich das Universitätsgesetz mit über 75 % der Stimmen an (Kanton Zürich, o. J.). Vor den Sitzungen des Rates und der Versammlung im März hatte die Clearing-Kommission der SHK klargemacht, dass das System allein durch Umleitungen nicht mehr genügend entlastet werden könnte. Der Antrag des Generalsekretariats der SHK lautete, dass den Kantonen Zürich, Bern, Basel-Stadt und Freiburg ein Numerus clausus mit Eignungstest für das Studium der Humanmedizin empfohlen werde. Die Kapazitäten in der Zahn- und Veterinärmedizin seien noch ausreichend, dort müssten keine Zulassungsbeschränkungen eingeführt werden. Die verschärfte Selektion im Studium sollte aber an allen Universitäten und für alle Studiengänge in der Medizin, die ohne Zulassungsbeschränkungen funktionieren, beibehalten werden.<sup>336</sup>

Am 26. März 1998 tagte zuerst der Rat und danach die Versammlung.<sup>337</sup> In der Versammlung ergab die Diskussion, wie zu erwarten, dass die Bedingungen für die Einführung von Zulassungsbeschränkungen in den Kantonen Zürich, Bern, Basel-Stadt und Freiburg gegeben waren. Als Begründung wurde angegeben, dass es vor allem darum gehe, ein Weiterstudium im Klinikum garantieren zu können. Die Vertretungen der Westschweizer Kantone erläuterten ihre Positionen: Wegen der Anzahl der Anmeldungen und wegen der politischen Situation würden die

---

<sup>334</sup> Protokoll der Sitzung des Rates der SHK vom 06.11.1997, Traktandum Nr. 7, BAR, E3370C#2005/273#147\*.

<sup>335</sup> Protokoll der Sitzung des Rates der SHK vom 29.01.1998, Traktandum Nr. 7, BAR, E3370C#2005/273#154\*.

<sup>336</sup> Zulassung zum Medizinstudium im Wintersemester 1998/99. Versammlung der SHK Sitzung vom 26.03.1998, 13.03.1998, BAR, E3370C#2005/273#76\*, „SHK, 1998.03.26, Versammlung, Protokoll und Anhang“.

<sup>337</sup> Der Rat hatte keine Entscheidungskompetenzen (siehe Unterkapitel 2.1.1), weshalb der Fokus hier auf die Verhandlungen in der Versammlung gelegt wird.

In der Sitzung des Rates und der Versammlung kam es zum Protest von ca. 50 Studierenden gegen die Einführung von Zulassungsbeschränkungen. Sie störten die Sitzungen und verhinderten das Eintreten gewisser Mitglieder der Versammlung. Es wurde aber entschieden, die Sitzung trotzdem durchzuführen (Protokoll der Sitzung des Rates der SHK vom 26.03.1998, Traktandum Nr. 4, BAR, E3370C#2005/273#154\*; Protokoll der Sitzung der Versammlung der SHK vom 26.03.1998, „Déroulement de la séance“, BAR, E9500.224A#2013/334#59\*). Der Protest kam nicht überraschend, die Opposition der Studierenden war bekannt. Der Verband der Schweizer Studierendenschaften (VSS) hatte die Mitwirkung in den Organen der SHK bereits Ende 1994 sistiert und gab als Grund an, dass er in keiner Weise an den Arbeiten der SHK, die auf die Einführung eines Numerus clausus in der Medizin zielten, beteiligt sein wollte (Protokoll der Sitzung der Versammlung der SHK vom 16.02.1995, Traktandum Nr. 7, BAR, E9500.224A#2013/334#32\*; Brief von dem VSS an die SHK „suspension de la participation de l'UNES au sein des organes de la CUS“, 07.12.1994, S. 1, BAR, E3375C#2002/208#135\*, „SHK, 1995.02.16, Versammlung, Protokoll und Anhang“).

Kantone Waadt und Genf auf Zulassungsbeschränkungen verzichten. Da die meisten Medizinstudierenden der Universität Neuenburg ihr Studium in Genf oder Lausanne fortsetzten, wollte der Kanton Neuenburg auf Zulassungsbeschränkungen verzichten. Die Vertretung der Nicht-hochschulkantone in der Versammlung konnte den Entscheid nachvollziehen und betonte die Wichtigkeit der Gleichbehandlung der Studierenden, wie es die IKV verlangen würde. Die Vertretung der CEPREM kam noch zu Wort, sprach sich für Zulassungsbeschränkungen aus, die sich diese Kommission seit mehreren Jahren gewünscht habe und die sehr mild („très douces“) ausfallen würden, da nur einer von sieben Kandidierenden auf das Studium verzichten müsse. Es wurde zudem gesagt, dass die CEPREM sich für *eine* nationale Lösung einsetzen würde und dass die Selektion *im* Studium das Klima unter den Studierenden schlecht beeinflussen würde. Es wurde am Ende mit zehn Stimmen bei zwei Enthaltungen unter anderem beschlossen, dass gewissen Kantonen die Einführung von Zulassungsbeschränkungen und anderen Kantonen eine verstärkte Selektion im Studium empfohlen werde.<sup>338</sup>

Bereits in dieser Sitzung (März 1998) kündigte ein Kantonsvertreter an, dass es seiner Meinung nach ab Studienjahr 1999/2000 für die Veterinärmedizin ebenso ein Numerus clausus geben würde, da die Situation dort prekär sei.<sup>339</sup> In der Sitzung der Versammlung vom 04. März 1999 wurden neben den Zulassungsbeschränkungen für Humanmedizin in den entsprechenden Kantonen Beschränkungen für die Veterinärmedizin beschlossen.<sup>340</sup> Ab 2004 wurden Zulassungsbeschränkungen auf die Zahnmedizin ausgeweitet (SHK, JB 2004, S. 15).

Selbst die letzten Meter vor der Umsetzung des Entscheides von 1993 zeigen, dass es sich die Hochschulkonferenz nicht einfach machte und sie versuchte, gemäss ihrer *Identität* eine gesamtschweizerisch koordinierte Lösung zu schaffen. Das wird insbesondere bei den SHK-Kommissionen CEPREM und Clearing deutlich.<sup>341</sup> Aber gewisse Kantonsvertretungen hatten es sich ebenso gewünscht, dass nur ein Selektionssystem implementiert worden wäre.<sup>342</sup> Diese Akteur:innen machten ihre Position klar deutlich, scheiterten aber an den politischen Gegebenheiten in den entsprechenden Kantonen. Gerade die Kommissionen CEPREM und Clearing fielen durch ihre vorsichtigen und, im Vergleich zu den Vorgängen in Versammlung und Rat, eher

---

<sup>338</sup> Protokoll der Sitzung der Versammlung der SHK vom 26.03.1998, Traktandum Nr. 3, BAR, E9500.224A#2013/334#59\*.

<sup>339</sup> Protokoll der Sitzung der Versammlung der SHK vom 26.03.1998, Traktandum Nr. 3, BAR, E9500.224A#2013/334#59\*.

<sup>340</sup> Protokoll der Sitzung der Versammlung der SHK vom 04.03.1999, Traktandum Nr. 2, BAR, E3370C#2005/273#82\*.

<sup>341</sup> CEPREM: Protokoll der Sitzung der Versammlung der SHK vom 26.03.1998, Traktandum Nr. 3, BAR, E9500.224A#2013/334#59\*. Clearing: Inscriptions aux études de médecine 1999. Résultats de la séance de la Commission du Clearing du 26 février 1999, 26.02.1999, S. 1 f., BAR, E3370C#2005/273#82\*, „SHK, 1999.03.04, Versammlung, Protokoll und Anhang“.

<sup>342</sup> Protokoll der Sitzung des Rates der SHK vom 06.11.1997, Traktandum Nr. 7, BAR, E3370C#2005/273#147\*.

unpolitischen Voten auf. Ein Grund dafür könnte in der Tatsache liegen, dass Personen aus dem Feld der Medizin in diesen beiden Gremien gut vertreten waren (vgl. SHK, JB 1991, S. 49). Der Bund als einziger Akteur, welcher klar gegen das Vorgehen mit Zulassungsbeschränkungen war, äusserte sich nach dem Vorschlag eines Sozialjahres zur Vermeidung von Zulassungsbeschränkungen (siehe Tabelle 3) nicht mehr grundsätzlich zu dieser Frage.

Im Hinblick auf die Maturität als Zulassungsausweis für alle Disziplinen fragte sich eine Kantonsvertretung angesichts drohender Zulassungsbeschränkungen in einer Sitzung der Versammlung vor dem Entscheid über die Umsetzung im Jahr 1997, ob es nicht eine politische Diskussion über den Verbleib der Maturität als Zulassungsausweis für alle universitären Disziplinen geben müsse.<sup>343</sup> Solche Diskussionen waren in der SHK in dieser Zeit aber selten. Grösstenteils wurde diese Frage nicht gestellt, weil es klar erschien, dass das Gymnasium den fast unbeschränkten Zugang zur Universität eröffnen solle. Der Auszug aus einem Protokoll der Versammlung der SHK von 1996 bringt dies folgendermassen auf den Punkt:

Herr [XY; anonymisiert NQ] erinnert daran, dass sich die SHK mehrmals für einen freien Zugang zum Studium für Personen, die die Bedingungen erfüllen, ausgesprochen hat. Die Medizin sei ein Sonderfall, für den verschiedene Massnahmen ergriffen werden mussten [...].<sup>344</sup> [Übersetzung aus dem Französischen; NQ]

Auffallend ist, dass es fast keine *Interaktion* zwischen den untersuchten nationalen Akteurinnen in dieser Sache gab.<sup>345</sup> EDK und Rektorenkonferenz, welche den Kurs der SHK insbesondere am Anfang mehr oder weniger aktiv unterstützt hatten, informierten ihre Mitglieder später lediglich über die Vorgänge in der Hochschulkonferenz. Dies ist für die EDK mit ihrem Gestaltungsspielraum im Hochschulbereich nicht weiter erstaunlich, hatte sie doch mit der „Erklärung zum Hochschulzugang“ ihre Position deutlich gemacht. Insbesondere den Punkt der Gleichbehandlung der Studierenden der verschiedenen Kantone (Teil ihrer *Identität*) war ihr wichtig. Damit erfüllte sie die *normative Rollenerwartung*. Bemerkenswert ist die Passivität der Rektorenkonferenz: Es scheint, als hätte sie die an sie gestellte *normative Rollenerwartung* nicht erfüllen können. Das kann damit zusammenhängen, dass in den Protokollen nicht alles sichtbar ist, dass sie ihre Position als genügend berücksichtigt ansah oder dass die interne Zerstrittenheit sie behinderte. Äusserungen im Zusammenhang mit dem Besuch eines Mitgliedes des Bundesrates weisen darauf hin, dass sie in dieser Zeit eher zu wenig wahrgenommen wurde. Insofern

<sup>343</sup> Protokoll der Sitzung der Versammlung der SHK vom 27.02.1997, Traktandum Nr. 7, BAR, E9500.224A#2013/334#32\*.

<sup>344</sup> Protokoll der Sitzung der Versammlung der SHK vom 05.12.1996, Traktandum Nr. 5, BAR, E9500.224A#2013/334#32\*.

<sup>345</sup> Wie bereits geschildert, darf aber nicht vergessen werden, dass zum Teil die gleichen Personen in verschiedenen Gremien Einsitz hatten.

wäre es in ihrem *institutionellen Eigeninteresse* gelegen, wenn sie sich gerade in diesem wichtigen Thema stärker bemerkbar gemacht und die Interessen der Universitäten wirksamer vertreten hätte (Teil ihrer *Identität*).

So waren keine einflussreicheren nationalen Akteur:innen in Sicht, welche das Vorhaben der SHK noch hätten verhindern können. Höchstens einzelne Kantone hätten sich nach wie vor schwertun können. Ein Ausscheren eines einzelnen Hochschulkantons konnte die SHK als koordinierende Instanz verhindern und wahrscheinlich half dabei die interkantonale Vereinbarung über Hochschulbeiträge der EDK, welche durch finanzielle Zugeständnisse Verbindlichkeiten schaffte. In Zürich konnten nach anfänglichen Schwierigkeiten gesetzliche Grundlagen für Zulassungsbeschränkungen eingeführt werden, aber in der Westschweiz wurde diese Massnahme bis zum Schluss von mehreren Kantonen als politisch schwer machbar eingestuft. Und so war es letztendlich dann nicht ein einzelner Kanton, sondern mehrere Kantone zusammen, welche die Zulassung zum Medizinstudium prägten: Es musste Rücksicht auf zwei Gruppen von Kantonen genommen und zwei Systeme der Selektion mussten eingeführt werden. Das zeigt, dass die Hochschulkonferenz keine durchschlagende Entscheidungsmacht in dieser Sache hatte, auf die Unterstützung der Kantone angewiesen war und letztendlich nur empfehlen konnte, was die Kantone umsetzen würden. Die SHK konnte die an sie gerichtete *normative Rollenerwartung* in diesem Punkt nicht erfüllen. Diese zweigeteilte Lösung lag nicht im *institutionellen Eigeninteresse*, offenbarte es doch Grenzen in der Koordinations- und Harmonisierungsfähigkeit, einem Teil der *Identität* der SHK.

Der grosse Tabubruch betreffend Zulassung zu den Hochschulen konnte nicht verhindert werden: Der Abschluss an einem Gymnasium genügte nicht mehr für die Zulassung für alle Studiengänge. Dieser Tabubruch muss gleichzeitig aus zwei Gründen relativiert werden: Es entwickelten sich zwei Systeme, eines mit einer Selektion erst *im* Studium, und es waren lediglich die medizinischen Studienfächer betroffen.

### 4.3 Governance-Mechanismen

Den drei kollektiven Akteurinnen ist gemeinsam, dass sie keine rechtsetzenden Kompetenzen im Hochschulbereich hatten. Trotzdem ist die SHK in dem nationalen hochschulpolitischen Gefüge in der einflussreichsten Position, wenn auch mit einigen Restriktionen. Wie bereits erwähnt, hatte die SHK den gesetzlichen Auftrag, Richtlinien über Zulassungsvoraussetzungen zu erlassen. Sie tat dies über Empfehlungen an die Kantone, da sie selbst keine legislative Kompetenz im Hochschulbereich hatte. Die Rektorenkonferenz war, je nach Zeitpunkt, mit einer gewissen Anzahl Rektoren in der Hochschulkonferenz vertreten. Es war somit vorgesehen, dass

Positionen der Rektorenkonferenz in der Hochschulkonferenz ihren Platz haben sollten. Des Weiteren förderte die Rektorenkonferenz die Zusammenarbeit unter den Hochschulen und nahm Stellung zu nationalen und internationalen Fragen im Hochschulbereich. Die EDK hatte keine rechtsetzenden Kompetenzen im Hochschulbereich und nahm als Gremium aller Erziehungsdirektor:innen Stellung zu drängenden bildungspolitischen Fragen, obwohl sie in den meisten Fällen keine Lösungen ohne die Mitarbeit der einzelnen kantonalen Erziehungsdirektionen durchsetzen konnte. Die EDK hatte mit der SHK gemeinsam, dass in beiden Organisationen Erziehungsdirektor:innen Einsitz hatten, welche mehr oder weniger direkt Einfluss auf ihre Universitäten und die kantonale Universitätsgesetzgebung nehmen konnten. Auch wenn alle drei Akteurinnen auf einer nationalen Ebene operierten, ist in der Frage des Numerus clausus eine Machtdifferenz zwischen den Organisationen erkennbar mit der SHK als handlungsfähigster Akteurin. Abhängigkeiten sind in dem Sinne sichtbar, dass die Rektoren und ihre Rektorenkonferenz darauf angewiesen waren, dass sie in der Hochschulkonferenz von den Erziehungsdirektor:innen gehört wurden.

In den Ausführungen des vorangehenden Kapitels wurde klar, dass die *Interaktion* zwischen den drei Organisationen im Hinblick auf den drohenden Numerus clausus in der Medizin nicht ausgeprägt war. Das lässt auf eine schwache Handlungskoordination schliessen. Es gibt aber ein Merkmal, das alle drei Akteurinnen miteinander teilten: Es war die Sorge um die steigenden Studierendenzahlen im Studienfach Medizin und der Wunsch, dass es zu einer koordinierten, gesamtschweizerischen Lösung kommen sollte. In den Beschreibungen wurde deutlich, dass dies nicht nur einen Wunsch der Akteurinnen darstellte, sondern dass ein Engagement in der Sache des Numerus clausus bei allen drei Akteurinnen mehr oder weniger stark in ihrem *Eigeninteresse* lag, die *normative Rollenerwartung* an sie ausmachte oder sogar einen Teil der *Identität* beinhaltete. Natürlich ist damit noch nicht gesagt, dass sie in diesem Sinne handelten, aber dieses gemeinsame Merkmal führte mindestens zu gegenseitiger Beobachtung. Dieser Punkt zusammen mit der schwachen Handlungskoordination ist im Governance-Mechanismus „Gemeinschaft“ vereint (Hüther & Krücken, 2016, S. 125 f.), welcher die Koordination im Zeitraum bis und mit dem Entscheid für einen Numerus clausus Ende des Jahres 1993 prägte.

Im Hinblick auf diesen Mechanismus schreiben Hüther und Krücken (2016, S. 125 f.), dass „ein moralischer Appell eines Akteurs, mit dem ein wichtiges Merkmal geteilt wird, wirkungsvoller [ist] als ein Appell eines Akteurs, der nicht über dieses Merkmal verfügt. Eine Koordination findet also durch gegenseitige Beobachtung und gegenseitige Beeinflussung statt“. Der auffälligste Appell im Hinblick auf den Numerus clausus war die Erklärung der EDK im Jahre

1993, welche im Rat und in der Versammlung der SHK aufgegriffen und zur Kenntnis genommen wurde. Darin machte die EDK mit Verweis auf die IKV ganz im Zeichen ihrer *Identität* darauf aufmerksam, dass Studierende aus Nichthochschul- und Hochschulkantonen gleichbehandelt werden sollten. Damit sollten Alleingänge einzelner Universitätskantone, welche Studierende aus ihrem eigenen Kanton möglicherweise bevorzugt hätten, verhindert werden. Inwiefern diese Erklärung dazu beitrug, dass dies nicht geschah, ist schwierig zu sagen. Auf alle Fälle lieferte sie starke Argumente für eine in diesem Sinne ausgewogene Lösung, welche das von einem Mitglied des Bundesrates angesprochene „Gleichgewicht“ zwischen den Kantonen nicht gefährdete.<sup>346</sup>

Ansonsten hatte die EDK die SHK zwar beobachtet, was die Informationen im Hinblick auf die Plenarversammlungen der EDK zeigen, aber nicht weiter eingegriffen. Die SHK hatte rein rechtlich, wie oben bereits erwähnt, einen begrenzten Spielraum, war aber die wichtigste Koordinationsinstanz und kann in dieser „Gemeinschaft“ als „primus inter pares“ bezeichnet werden. Die damals hochschulpolitisch nicht sehr bedeutsame Rektorenkonferenz konnte durch ihre Präsenz in den Gremien der SHK zwar direkt Einfluss nehmen, die Einflussnahme wird aber in den Protokollen der SHK nicht deutlich.<sup>347</sup> Es ist hier aber wichtig zu betonen, dass die SHRK vielleicht gar nicht Einfluss nehmen wollte oder konnte, angesichts der Meinungsdivergenzen innerhalb der SHRK oder angesichts der eingeschlagenen Richtung, mit der die Mehrheit der Rektoren in der SHRK übereinzustimmen schien. Was sicherlich stattfand, war eine Beobachtung der SHK durch die SHRK. Es gab Aufforderungen in der SHRK, welche in die Richtung einer stärkeren Einflussnahme oder mindestens eines stärkeren Sichtbarmachens der eigenen Position gingen, aber sie führten zu keinen konkreten Handlungen oder Interaktionen. Die SHRK beobachtete primär und der Einfluss blieb beschränkt, ohne dass er vermisst wurde. Auch das macht eine „Gemeinschaft“ aus: Akteur:innen können sich leicht der Koordination entziehen (Hüther & Krücken, 2016, S. 125).

Nach dem Entscheid für einen Einsatz des Numerus clausus Ende 1993 kann vom Governance-Mechanismus „Hierarchie“ gesprochen werden: Auf der einen Seite muss dies gerade wieder relativiert werden, da die Koordination zwischen den drei untersuchten Akteurinnen schwach blieb und die SHK nicht als „Leitungsinstanz die Handlungen aller Akteure einseitig festlegen“ konnte (Hüther & Krücken, 2016, S. 129), wie dies in einer Hierarchie normalerweise der Fall ist. Es kann höchstens von einer beschränkten Hierarchie gesprochen werden. Auf der anderen Seite spricht das Handeln der SHK für diesen Governance-Mechanismus. Sie hatte zwar

---

<sup>346</sup> Protokoll der Sitzung der Jahresversammlung der EDK vom 28.10.1993, Traktandum Nr. 4, AEDK.

<sup>347</sup> Dabei soll auf die begrenzte Aussagekraft von Protokollen hingewiesen werden, die bei dieser Aussage berücksichtigt werden muss (siehe Unterkapitel 1.4).



bereits beim Entscheid Ende 1993 die aktivste Rolle, auch wenn sie dabei auf die Unterstützung der Kantone und Universitäten angewiesen war. Doch ab 1994 wurden vor allem in den Gremien der SHK die relevanten Fragen besprochen, die Suche nach Lösungen vorangetrieben und eine Entscheidung für die Umsetzung des Numerus clausus vorbereitet. Ob das primär am schwächer werdenden Einfluss der anderen beiden Organisationen lag oder ob die SHK aktiv ihre Rolle ausbaute ist schwer zu sagen. Tendenziell liegt eher Ersteres vor, auch weil mit und nach dem Entscheid für einen Numerus clausus Ende 1993 wohl klar war, dass die SHK die passende Organisation zur Lösung dieses Problems mittels Zulassungsbeschränkungen war: Das lag an ihren in der Medizin gut vernetzten Gremien und an dem von der gesetzgebenden Instanz erhaltenen Kompetenz, „Richtlinien über Zulassungsvoraussetzungen“ zu erlassen (Hochschulförderungsgesetz, HFG, 1991 Art. 13 Abs. 3 lit. a). Dabei war die SHK aber mit einem der beiden Probleme konfrontiert, welche die Koordination mittels (beschränkter) „Hierarchie“ limitieren: dem „Kontroll- bzw. Umsetzungsproblem“ (Hüther & Krücken, 2016, S. 129).<sup>348</sup> Die SHK konnte die Umsetzung weder vollziehen noch kontrollieren. Sie war auf die Kooperation der Universitätskantone angewiesen, welche aber in der SHK in den Prozess mit der Präsenz ihrer Erziehungsdirektor:innen eingebunden waren. Schlussendlich kann dieses Problem als Grund angesehen werden, warum der Numerus clausus mit grosser Verzögerung eingeführt wurde und die Lösung nicht wie ursprünglich angestrebt eine gesamtschweizerisch einheitliche war. Die Westschweizer Universitätskantone setzten eine andere Lösung um als die Deutschschweizer Kantone.

#### **4.4 Entwicklungen im Zusammenhang mit der Kopplung zwischen „Gymnasium“ und „Universität“**

Im Hinblick auf die Fragestellung und die Kopplung zwischen den Institutionen „Gymnasium“ und „Universität“ wird deutlich, dass der Numerus clausus einen Bruch im Hinblick auf die allgemeine Hochschulzulassung nach dem Gymnasium darstellt (siehe Unterkapitel 1.1). Die Kopplung zwischen den beiden Institutionen wurde auf den ersten Blick schwächer. Dabei sollen in diesem Unterkapitel der Kontext, die Reproduktionsmechanismen und damit zusammenhängend die Governance im Hinblick auf die drei untersuchten Organisationen betrachtet werden, um ein abschliessendes Urteil zur Veränderung der Kopplung fällen zu können.

Es wurde bereits in Unterkapitel 4.1 deutlich, dass der Kontext bei der Einführung des Numerus

---

<sup>348</sup> Hüther und Krücken (2016, S. 129) schreiben dazu: „Da die Kontrollkapazitäten bei den Leitungsinstanzen allerdings begrenzt sind, finden wir bei der hierarchischen Koordination immer eine erhöhte Gefahr einer Unterwanderung der Entscheidungen in der Alltagspraxis.“ Als zweite Problematik erwähnen sie das Informationsproblem, das in diesem Zusammenhang aber keine Rolle spielt (Hüther & Krücken, 2016, S. 129).

clausus in den medizinischen Studienfächern eine grosse Rolle spielt: Die Kapazitäten in der Ausbildung, vor allem hervorgerufen durch den Engpass bei den klinischen Ausbildungsmöglichkeiten, zusammen mit finanziellen Restriktionen waren entscheidend, damit der Numerus clausus politisch durchgesetzt werden konnte. Die gymnasiale Maturität als allgemeiner Hochschulzulassungsausweis war zu Beginn der 1990er-Jahren längstens verankert und die Koppelung zwischen den Institutionen „Gymnasium“ und „Universität“ mit dem Übertritts-Automatismus kann damals bereits als eng bezeichnet werden. Die Not muss dementsprechend gross gewesen sein, was im bereits erwähnten Unterkapitel deutlich wird.

Wieder andere Kontextfaktoren können erklären, warum es zwischen Entscheid und Umsetzung so lange dauerte: So spielt zum einen der Bildungsföderalismus eine Rolle, welcher den Kantonen weit umfassende Kompetenzen im Hinblick auf die Reglementierung der Universitäten gerade in Zulassungsfragen zugestand. Das führte zum oben erwähnten Kontroll- bzw. Umsetzungsproblem der SHK (Schluss des Unterkapitels 4.3) und dazu, dass gewartet werden musste, bis der letzte Deutschschweizer Universitätskanton mit medizinischer Fakultät die gesetzlich fundierte Kompetenz erhielt, Zulassungsbeschränkungen einzuführen. Zum anderen – und nicht losgelöst vom ersten Punkt – spielten die untersuchten hochschulpolitischen Organisationen eine Rolle. Keine der drei Organisationen hatte weitreichende Kompetenzen im Zusammenhang mit national relevanten Zulassungsfragen. Der durch Bundesgesetz legitimierten Hochschulkonferenz wurden keine Kompetenzen übertragen, welche den Einfluss der Kantone im Hochschulbereich beschnitten hätten. So mussten die involvierten untersuchten Organisationen in ihrer Konstellation andere, bedeutend aufwändigere und zeitintensivere Wege suchen. War die Form der Zusammenarbeit im Governance-Mechanismus „Gemeinschaft“ in der Zeit bis zum Entscheid für einen Numerus clausus von einem gemeinsam geteilten Merkmal bestimmt gewesen, so veränderte sich dies im Umsetzungsprozess mit einer beschränkten „Hierarchie“ mit der SHK an der Spitze. In beiden Ausprägungen waren die hochschulpolitischen Akteurinnen stark von der Kooperationsbereitschaft der Universitäten und vor allem von den für die Universitäten zuständigen Kantonen abhängig. Die erstaunlich lange Zeit zwischen Entscheid (Ende 1993) und Umsetzung (März 1998) macht die Trägheit deutlich, welche durch das Zusammenspiel der vielen unterschiedlichen Akteur:innen und die kleinräumig aufgeteilten Zuständigkeiten und Kompetenzen verursacht wurde.

Mit der Tatsache, dass in den Gremien der EDK und SHK zum Teil die gleichen Personen Einsitz hatten, kann erklärt werden, warum sich EDK und SHK in der starken Verfechtung der Maturität als allgemeinem Hochschulzulassungsausweis trotz Zulassungsbeschränkung in der

Medizin so ähnlich waren. Auch die Beeinflussung im Governance-Mechanismus „Gemeinschaft“ könnte eine Rolle gespielt haben (vgl. Hüther & Krücken, 2016, S. 125): Es kann angenommen werden, dass die Erklärung der EDK die SHK in dieser Sache bestärkte und zusätzliche Argumente lieferte. Die Intensität, mit welcher die starke Position der Maturität als prüfungsfreier Hochschulzugang in der EDK und SHK betont wurde, stellt einen Kontrast zur Position der SHRK dar. Im Zusammenhang mit dem Numerus clausus wurde der prüfungsfreie Hochschulzugang bei der SHRK nicht im selben Masse verteidigt. Doch auch in der Rektorenkonferenz wurde nie das Gegenteil behauptet und der prüfungsfreie Übertritt in anderen Zusammenhängen grundsätzlich unterstützt. Trotzdem darf angenommen werden, dass der freie Zugang zu den Universitäten den Rektoren nicht so viel bedeutete wie den Erziehungsdirektor:innen in der EDK und SHK. Das ist nicht weiter erstaunlich, denn mit dem prüfungsfreien Hochschulzugang fehlte den Rektoren der Universitäten ein wichtiges Instrument: Die Selektion wird durch die Gymnasien vorweggenommen und eine Auslese der aus Sicht der Universitäten geeigneten Studierenden vor Studienbeginn kann von ihnen nicht vorgenommen werden. Zudem betraf der Zustrom von Studierenden an den medizinischen Fakultäten die Universitäten direkt, was den Handlungsdruck für sie erhöhte. Sichtbar wird dies beim eigenartigen Vorschlag in der SHRK anfangs 1995, dass mit dem Herbeiführen eines „totalen Chaos“ die Dringlichkeit der Massnahmen aufgezeigt werden könnte.<sup>349</sup> Das Ziel der Behebung des Studierendenandrangs schien die Wahl der Mittel weniger wichtig werden zu lassen. Ein starkes Engagement für eine allgemeine Hochschulzulassung lag darum nicht im *institutionellen Eigeninteresse* der SHRK.

Daneben sind es die in Unterkapitel 1.3.3 genauer beschriebenen Reproduktionsmechanismen, welche Erklärungen zu Reproduktion und Wandel der bis anhin bereits starken Kopplung zwischen „Gymnasium“ und „Universität“ liefern können. Der Wandel in der Zulassungspolitik mit dem Numerus clausus zeigt, dass Akteur:innen rund um das Bildungssystem auf Herausforderungen im Hochschul Umfeld reagierten. Edelstein (2016, S. 66) spricht im Zusammenhang mit dem utilitaristischen Reproduktionsmechanismus mit seinen Kosten-Nutzen-Abwägungen von demographischen Entwicklungen, welche den Fokus auf das Bildungssystem, seine Kosten und eine mögliche Veränderung richten können. Auch wenn es für die steigenden Studierendenzahlen (siehe Unterkapitel 4.1) noch andere Gründe gab, haben die demographischen Faktoren sicherlich zu einer Verschärfung der Engpass-Situation beigetragen. Grundsätzlich wird mit dem utilitaristischen Reproduktionsmechanismus deutlich, dass der ursprüngliche Pfad, in

---

<sup>349</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHRK vom 15.02.1995, Traktandum Nr. 6.1, BAR, J2.352-01#2010/108#76\*.

diesem Fall die enge Kopplung durch die prüfungsfreie Zulassung an die medizinischen Fakultäten, nicht leichtfertig verlassen wird. Speziell Sektoren, welche den marktwirtschaftlichen Prinzipien nicht gleich aufgeliefert sind, reagieren nicht gleich sensibel auf Kosten-Nutzen-Überlegungen (Mahoney, 2000, S. 517 ff.). Diese Überlegungen spielten beim Entscheid für einen Numerus clausus aber eine Rolle: Sollte am bestehenden System und dem damit verbundenen, stetigen, mühsamen und kostenintensiven Ausbau der medizinischen Studienplätze festgehalten werden oder war ein Systemwechsel mit einem Numerus clausus angebracht, um die Kapazitäten nicht erweitern zu müssen? Offensichtlich dauerten diese Abwägungen nicht lange: Nach einem schnellen Anstieg anfangs der 1990er-Jahre vergingen nur etwa drei Jahre, bis die Akteurinnen im Governance-Mechanismus „Gemeinschaft“ eine Entscheidung fällten. Das hat sicherlich damit zu tun, dass für die hochschulpolitischen Akteur:innen diese Kosten-Nutzen-Abwägung (welche selbstredend nicht immer so bewusst vollzogen wurde) einen klaren Schluss in Richtung Zulassungsbeschränkungen zuliess.<sup>350</sup> Wie in Unterkapitel 4.2 aufgezeigt werden konnte, hatten sie sich durchaus Gedanken zu alternativen Lösungsmöglichkeiten gemacht.

Der funktionelle Reproduktionsmechanismus kann ebenso Erklärungen zum Wandel liefern: Die enge Kopplung zwischen „Gymnasium“ und „Universität“ mit dem Übertritts-Automatismus kann Bestand haben, wenn sie dem Gesamtsystem dient und sein Funktionieren unterstützt. Relativ schnelle, exogene Veränderungen, in diesem Fall der Anstieg der Anwärter:innen auf ein Medizinstudium, können zu einem Ende einer funktionellen Reproduktion führen (Mahoney, 2000, S. 517). Das geschah nicht im Hinblick auf das Gesamtsystem, doch im Teilsystem der medizinischen Studiengänge kam es zu Veränderungen. Der Übertritt mit vorausgehendem Studierfähigkeitstest als eingebauter Hürde zur Reduktion der zukünftigen Studierenden diente der Stabilisierung des Systems. Dieser Übertrittsart wurde, ausgelöst durch den Studierendenandrang, der Vorzug vor dem altbewährten Übertritt ohne Hürden gegeben.

Die starke Kopplung zwischen „Gymnasium“ und „Universität“ wurde mit der Einführung des Numerus clausus in der Medizin geschwächt. Schliesslich genügte das Abschlusszertifikat des Gymnasiums nicht mehr als Zulassungsausweis für das Medizinstudium. Das hing jedoch nicht mit einer grundsätzlichen Kritik an der starken Kopplung, sondern mit dem institutionellen Kontext, oben einmal effektiv von einem Akteur als „situation de crise“ bezeichnet, zusammen: Die fehlenden Finanzen und gleichzeitig stark steigenden Studierendenzahlen wurden von den drei Akteurinnen als besorgniserregend eingestuft. Es brauchte in den Augen der Akteurinnen

---

<sup>350</sup> Als weiterer Grund für die eher rasche Entscheidung kann der Umstand gelten, dass sich die Hochschulpolitik bereits in den 1970er-Jahren Gedanken zu einer Einführung eines Numerus clausus gemacht hatte (siehe Unterkapitel 4.1) und diese Diskussion dementsprechend nicht neu war.

gesamtschweizerisch koordinierte Massnahmen zur Bewältigung dieses Problems. Diese gemeinsame Sichtweise war Ausgangspunkt für die Bildung der „Gemeinschaft“ mit einer mehr oder weniger intensiven Beobachtung, teilweise mit versuchter Beeinflussung (vgl. Hüther & Krücken, 2016, S. 125). Sie war Ende 1993 zudem Ausgangspunkt für den Entscheid der „Gemeinschaft“, den Numerus clausus einzuführen. Streng genommen war es kein Entscheid der „Gemeinschaft“, wurde er doch in der SHK getroffen. Trotzdem kann angenommen werden, dass im Entscheid die Ansichten der anderen beiden Organisationen berücksichtigt wurden. Wie beschrieben unterstützen sie das Vorgehen der SHK mit der Etablierung von Zulassungsbeschränkungen und opponierten nicht. Es ist unwahrscheinlich, dass diese Entscheidung der SHK gegen den Willen der SHRK und EDK getroffen wurde.

Die Schwächung der Kopplung durch den Numerus clausus kann mit folgenden zwei Aspekten aber relativiert werden. Zum einen wurde in den Westschweizer Kantonen kein Numerus clausus eingeführt und zum anderen schien den Akteurinnen klar gewesen zu sein, dass ein Numerus clausus nur für wenige überfüllte Studiengänge oder nur für das Medizinstudium angewendet werden sollte. Es wird somit deutlich, dass die Kopplung trotz Numerus clausus in der Medizin nach wie vor stark war, wenn das Gesamtsystem betrachtet wird. Die beiden vorher erwähnten Reproduktionsmechanismen helfen bei der Erklärung, warum lediglich dieser eine Fachbereich vom Numerus clausus betroffen war und die enge Kopplung bis auf diese Ausnahme reproduziert wurde.

Zuerst wird nochmals der utilitaristische Ansatz verwendet: Der Ausbau der Kapazitäten bei anderen Studiengängen war wohl nicht so kostenintensiv und der Zuwachs möglicherweise nicht überall gleich stark, dass eine Kosten-Nutzen-Abwägung den Entscheid für einen Numerus clausus in anderen Studienbereichen zugelassen hätte. Das kann als eine Erklärung gelten, warum die enge Kopplung weitestgehend beibehalten wurde. Zudem haben die Diskussionen in den Gremien gezeigt, dass der prüfungsfreie Übertritt nach wie vor stark verankert war, dass diese Art des Übertritts also weiterhin als nützlich angesehen wurde (siehe dazu auch Unterkapitel 3.4). Somit wird hier ebenso eine funktionalistische Reproduktion der engen Kopplung sichtbar. Ein weiterer, noch nicht erwähnter Reproduktionsmechanismus kann dabei aufgegriffen werden: Wie bereits im Unterkapitel zur gymnasialen Maturität (Unterkapitel 3.4) erwähnt, kann die in der Hochschulpolitik als sinnvoll und richtig angesehene und nicht grundsätzlich hinterfragte Form des prüfungsfreien Übertritts mit dem legitimationsbasierten Ansatz erklärt werden (vgl. Mahoney, 2000, S. 517). Starke Triebkräfte in Richtung eines grundsätzlichen

Festhalten an einer engen Kopplung werden deutlich: Die enge Kopplung wurde als ökonomisch sinnvoll (utilitaristischer Ansatz),<sup>351</sup> als für das Bildungssystem grundsätzlich nützlich (funktioneller Ansatz) und gerechtfertigt (legitimationsbasierter Ansatz) angesehen.

Im weiteren Verlauf kam es nicht zu einem Dominoeffekt. Es kam also nicht dazu, dass Studiengänge ausserhalb der Medizin einen Numerus clausus eingeführt hätten. Es wurden zwar in den folgenden Jahren neben der Humanmedizin ebenso in der Veterinär- und Zahnmedizin Zulassungsbeschränkungen eingeführt, aber ansonsten konnte der freie Zugang zu fast allen Studiengängen der Universitäten mit einer gymnasialen Maturität gewährleistet werden.<sup>352</sup> Dies untermauert die Schlussfolgerung der grundsätzlichen Persistenz der starken Kopplung. Mit der Theorie der Pfadabhängigkeit gesprochen kann also bei der Einführung des Numerus clausus in der Medizin keine „critical juncture“ (vgl. Hall & Taylor, 1996, S. 942) im Hinblick auf die Kopplung zwischen den zwei Institutionen ausgemacht werden. Die interkantonale und nationale Governance hatte wegen der starken Stellung der Kantone lediglich einen beschränkten Einfluss auf diese Entwicklungen bei der Kopplung. Immerhin hatte sie Anteil daran, dass eine möglichst einheitliche Lösung und eine Lösung ohne Diskriminierung der Studierenden aus Nichthochschulkantonen erreicht werden konnte.

Dieses Kapitel hat gezeigt, dass im Zuge der Einführung von Zulassungsbeschränkungen immer wieder auf die Bedeutung des offenen Universitätszugangs verwiesen wurde. Die Häufigkeit von Beiträgen in diese Richtung insbesondere bei der EDK und SHK weist auf die gegenseitige Beeinflussung in der „Gemeinschaft“ (vgl. Hüther & Krücken, 2016, S. 125) oder die Tatsache hin, dass zum Teil die gleichen Mitglieder Einsitz in beiden Organisationen hatten. Der Stresstest mit der Einführung des Numerus clausus in den medizinischen Studienfächern schwächte die starke Kopplung zwischen „Gymnasium“ und „Universität“ auf bildungssystematischer Ebene wohl ein wenig, stärkte sie in ideeller Hinsicht aber eher: Mit der in diesem Zusammenhang häufigen Betonung der grossen Bedeutung des offenen Zugangs wurden immer wieder Beiträge zur Reproduktion der starken Kopplung geleistet.

---

<sup>351</sup> Oder zumindest wurde eine generelle Abkehr vom automatischen, prüfungsfreien Übertritt unter Kosten-Nutzen-Abwägungen als nicht sinnvoll erachtet. In anderen Worten: Die Transaktionskosten waren in anderen Studienbereichen wohl zu hoch.

<sup>352</sup> Zulassungsbeschränkungen für Studiengänge an universitären Hochschulen gibt es neben dem Medizinstudium ebenso für das Studium der Pflegewissenschaft an der Universität Basel (Aufnahmeverfahren abhängig von den Anmeldezahlen), für Sport- und Bewegungswissenschaften an diversen Universitäten (sportliche Eignungstests) und für den Studiengang „Mehrsprachige Kommunikation“ an der Universität Genf (Sprachprüfungen) (berufsberatung.ch, 2022). Abgesehen von dem Medizinstudium waren die Zulassungsbeschränkungen in den anderen Studiengängen kein Thema in den Gremien der untersuchten Organisationen.

## **5. Neue Konkurrenz im Hochschulraum und die Frage nach der Durchlässigkeit von den Fachhochschulen zu den Universitäten**

In diesem Kapitel geht es um die Entwicklung der horizontalen Durchlässigkeit zwischen Universitäten und Fachhochschulen in den 1990er-Jahren, gemäss dem Schwerpunkt dieser Studie aus der Perspektive der Universitäten. Die 1990er-Jahren markierten in dieser Hinsicht den Beginn gewisser Veränderungen, da in dieser Zeit die Fachhochschulen in der Schweiz entstanden. Davor waren bei Durchlässigkeitsthemen die Übertritte im Tertiärbereich zwischen Höheren Fachschulen und Universitäten ein Thema. Diese Übertritte waren zum Teil mit grossen Hürden verbunden. Mit dem neuen Hochschultyp stellte sich die Frage der Durchlässigkeit neu, da nun zwei Hochschultypen nebeneinander existierten. Die Öffnung der Universitäten mit einfacheren Übertrittsregelungen für Abgänger:innen der Fachhochschulen war ein längerer Prozess. Es zeigt sich, dass die universitär verankerten Akteurinnen SHRK und SHK den Forderungen in diese Richtung mit einiger Skepsis begegneten, in der SHRK wurde die Schaffung der Fachhochschulen an sich kritisch hinterfragt. Die EDK hatte im Rückblick grossen Anteil an den Entwicklungen in die Richtung von mehr Durchlässigkeit. Speziell die Erklärung des Fachhochschulrates der EDK zusammen mit dem ETH-Rat im Jahr 1998 kann als Ausgangspunkt für einen Wandel in diesem Bereich angesehen werden. Schlussendlich führte dieser dazu, dass die horizontale Durchlässigkeit vor den Veränderungen im Zuge der Bologna-Reform (ab den 2000er-Jahren; siehe Kapitel 6) bereits offener gestaltet und die Kopplung zwischen „nicht-universitäre Hochschulen“ und „Universität“ enger wurde.

Zuerst wird im ersten Unterkapitel der Kontext rund um den neuen Hochschultyp Fachhochschule erläutert (Unterkapitel 5.1).<sup>353</sup> Das ist die Voraussetzung, dass danach im nächsten Unterkapitel (5.2) Zulassungs- und Durchlässigkeitsfragen fokussiert werden können. Dabei wird die Entwicklung der Zulassung von den neu entstandenen Fachhochschulen zu den Universitäten und die Rolle der Akteurinnen chronologisch in den 1990er-Jahren bis vor die Bologna-Deklaration 1999 mit Hilfe der untersuchten Quellen aufgezeigt. Mit dem Unterkapitel zu den

---

<sup>353</sup> Die Lehrer:innenbildung war bis 1990 mehrheitlich in den sogenannten „Seminaren“ organisiert, welche ab etwa 1990 tertiarisiert und akademisiert wurden (Criblez, 2010, S. 27 ff.). Es wäre spannend gewesen, zu analysieren, was die untersuchten hochschulpolitischen Organisationen über Übergänge von und zu den sich etablierenden Pädagogischen Hochschulen sagten. Im Zeitraum vor der Bologna-Deklaration ist dieser neu entstehende Hochschultyp in den untersuchten Gremien aber kein Thema. Dazu soll angefügt werden, dass viele neue Studiengänge der Pädagogischen Hochschulen erst zu Beginn der 2000er-Jahre starteten (Criblez, 2010, S. 30) und die Pädagogische Hochschule in kantonaler Kompetenz waren und immer noch sind. Wenn Diplome von Lehrer:innenbildungsinstitutionen in diesen Organisationen in den 1990er-Jahren thematisiert wurden, ging es um die Anerkennung der früheren „Primarlehrerpatente“ durch die Universitäten. Weil also der andere neue Hochschultyp, die Pädagogische Hochschule, im Zusammenhang mit Fragen der Zulassung vor der Bologna-Deklaration in den untersuchten Organisationen nicht thematisiert wurde, spielt er in diesem Kapitel keine Rolle.

Governance-Mechanismen (Unterkapitel 5.3) wird das Handeln der Akteurinnen und die Ausprägung der Governance dieser Nahtstelle systematisiert. Zu guter Letzt kann das Unterkapitel 5.4 zeigen, wie sich die Sichtweisen und das Agieren der Akteurinnen zusammen mit der im vorherigen Unterkapitel analysierten Governance auf die Kopplung zwischen den Bildungsinstitutionen „nicht-universitäre Hochschulen“ (lediglich die Fachhochschule) und „Universität“ auswirkten.

### 5.1 Kontext: Der neue Hochschultyp Fachhochschule

Die schweizerische Hochschullandschaft durchlief in den letzten 30 Jahren grosse, strukturelle Veränderungen. Zentral ist die vertikale Differenzierung des Hochschulsystems (vgl. Hüther & Krücken, 2016, S. 95): Gab es in der Schweiz vor den 1990er-Jahren nur den universitären Hochschultyp mit den kantonalen Universitäten und der ETH, kamen mit den Fachhochschulen und den Pädagogischen Hochschulen zwei neue Typen dazu.<sup>354</sup> Die Fachhochschulen bildeten sich aus den Höheren Fachschulen, genauer den Höheren Technischen Lehranstalten (HTL, auch Ingenieurschulen genannt) und den Höheren Wirtschafts- und Verwaltungsschulen (HWV), heraus (Pätzmann, 2005, S. 33 ff.).

Als Ausgangspunkt für die Gründung der Fachhochschulen kann die Initiative der Direktorenkonferenz der Ingenieurschulen (DIS) von 1990 gelten, welche ihren Bericht über die zukünftige Entwicklung der Schulen unter Umgehung der traditionellen Hierarchiestufen dem Bundesrat vorlegte und die Öffentlichkeit informierte (Balthasar et al., 2010, S. 37 f.). Beachtet

---

<sup>354</sup> In dieser Studie wird von drei Hochschultypen gesprochen. Die Pädagogischen Hochschulen sind also nicht mitgemeint, wenn von den Fachhochschulen gesprochen wird. Dies wird aus dem einfachen Grund gemacht, damit deutlich wird, wann es um die Pädagogischen Hochschulen geht. Damit soll aber keinesfalls gesagt werden, dass es klar sei, dass in der Schweiz drei Hochschultypen existierten. In den offiziellen Dokumenten der hochschulpolitischen Organisationen und gesetzgebenden Instanzen wird dies nicht deutlich. In der Botschaft des Bundesrates zum Fachhochschulgesetz wurden die Pädagogischen Hochschulen 1994 als ein Fachhochschultyp neben den Kunsthochschulen und den Fachhochschulen für alle anderen Bereiche verstanden (Bundesrat, 1994, S. 813). In den „Empfehlungen zur Lehrerbildung und zu den Pädagogischen Hochschulen“ der EDK von 1995 wurden die Pädagogischen Hochschulen als Teil der Fachhochschulen beschrieben (EDK, 1995a, S. 57). Auf der Webseite der EDK werden die Pädagogischen Hochschulen auch heute (Stand 2023) den Fachhochschulen zugeordnet (EDK, o. J.-d). 2009 arbeiteten die drei Rektorenkonferenzen (CRUS für die Universitäten, KFH für die Fachhochschulen und COHEP für die Pädagogischen Hochschulen) Profile und Ausrichtungen der *drei* schweizerischen Hochschultypen heraus (CRUS, KFH & COHEP, 2009). Gleichzeitig wurde aber von *zwei* Grundtypen, den Universitäten und ETH auf der einen, und den Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen auf der anderen Seite, gesprochen (CRUS et al., 2009, S. 1). Im Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (HFKG), welches 2015 in Kraft trat, war nicht von Hochschultypen die Rede: Hochschulen wurden aber als a) universitäre Hochschulen (kantonale Universitäten und ETH) und b) Fachhochschulen und Pädagogische Hochschulen definiert (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, 2011 Art. 2 Abs. 2). Dabei wurde auf weitere Ausführungen bewusst verzichtet, „da eine präzise Definition mit dem Risiko behaftet wäre, schon nach kurzer Zeit von der Entwicklung überholt zu werden“ (Gächter & Egli, 2011, S. 644). Deshalb kommen Böckelmann & Nagel (2018, S. 31) zu folgendem Schluss: „Das bildungspolitische Verständnis einer klaren Differenzierung von Institutionstypen des Tertiärbereichs wird in der Schweiz auf *rechtlicher* Ebene nicht abgebildet.“ Es ist somit weder auf hochschulpolitischer noch auf gesetzlicher Ebene klar, wie viele Hochschultypen es in der Schweiz gibt (siehe dazu auch Ehrenzeller, 2018, S. 196 ff.).



werden muss aber, dass bis dahin das Thema bereits an anderen Stellen aufgegriffen worden war und somit „bereits eine gewisse Sensibilisierung für die Thematik vorhanden war“ (Oertle Bürki, 2008, S. 68). Im selben Jahr veröffentlichte die OECD einen Bericht über die Bildungspolitik der Schweiz, der als erste externe Analyse über das ganze schweizerische Bildungssystem gilt (Pätzmann, 2005, S. 37 f.). Darin wurden der mangelnde Erneuerungswille und das Berufsbildungssystem kritisiert; nicht überall kam dies gut an, aber das BIGA nahm die Ergebnisse auf und integrierte sie in ihren Bericht (Pätzmann, 2005, S. 37 f.). Der Bericht der OECD führte dazu, dass das BIGA sich in ihrem Bericht von 1991 stark für den Aufbau der Fachhochschulen einsetzte (Pätzmann, 2005, S. 38 f.). Das Nein des Stimmvolkes zum EWR-Beitritt vom Dezember 1992 beschleunigte die Vorarbeiten für das Fachhochschulgesetz (FHSG) und liess das Argument der Wettbewerbsfähigkeit zentraler werden (Pätzmann, 2005, S. 41). Das BIGA schrieb zwischen 1991 und 1993 einen Entwurf zum Fachhochschulgesetz, der in der Vernehmlassung auf grosse Zustimmung stiess, 1994 kam es zur Botschaft des Bundesrates zum Gesetz, im Parlament gab es kaum Kritik und eine grosse positive Grundhaltung, und so wurde das Gesetz in hohem Tempo fast reibungslos im Oktober 1995 vom Parlament verabschiedet (Pätzmann, 2005, S. 42 ff.).

Die Höhere Berufsbildung wurde damit „aus ihrem Status einer beruflichen Weiterbildung entlassen und zu einem eigenständigen Bildungsbereich auf Hochschulstufe aufgewertet“ (Gonon, 1998, S. 72). Bei der Zulassung zu den Fachhochschulen setzte sich die Berufsmatura als angedachter „Königsweg“ durch; Studierenden aus dem Gymnasium wurden aus der Angst heraus, sie könnten Berufsleute aus den Fachhochschulen drängen, Auflagen auferlegt (Balthasar et al., 2010, S. 48). Die Fachhochschulen wurden vielfach nicht neu aus dem Boden gestampft, sondern waren eine Weiterentwicklung der etablierten Schulen wie zum Beispiel der Ingenieurschulen (Hotz-Hart, 2010, S. 803). 1997 nahmen die ersten Fachhochschulen ihren Betrieb auf, es waren meistens Fachhochschulen aus Bereichen, welche dem Fachhochschulgesetz unterstanden (Wettstein, 2020, S. 196). Dieses Gesetz regelte die Bereiche Technik und Architektur, Wirtschaft und Verwaltung, Landwirtschaft/Landschaft und Ernährung sowie Gestaltung (Wettstein, 2020, S. 196). Eine Revision des Fachhochschulgesetzes wurde 2001 in die Wege geleitet und beinhaltete wichtige Änderungen in den Bereichen Gesundheit, Soziales und Kultur (GSK-Bereich) (Oertle Bürki, 2008, S. 80 f.). Ausbildungen an Fachhochschulen in diesen Bereichen wurden im ursprünglichen Fachhochschulgesetz aus finanziellen Gründen ausgeklammert und unterlagen bis da der kantonalen Steuerung (Oertle Bürki, 2008, S. 76). Mit dem revidierten Bundesgesetz, welches 2005 in Kraft trat, wurden die Studiengänge aus dem GSK-Bereich in Bundeskompetenz

überführt (Zosso, 2006, S. 1).

Als Argumente für die Etablierung der Fachhochschulen, je nach Argument zu unterschiedlichen Zeiten unterschiedlich aktuell, konnten die Forderung der Ingenieurschulen um Aufwertung ihres Status, die Europakompatibilität dieser Ausbildungen, die Differenzierung der Studiengänge der Höheren Fachschulen, die Steigerung der Akzeptanz der Abschlüsse im Ausland, die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft, die Attraktivitätssteigerung der Berufslehre und die Harmonisierung des Hochschulsektors gelten (Pätzmann, 2005, S. 36 ff.). Opposition hätte am ehesten von den Universitäten erwartet werden können, doch die „erhoffte Entlastung der eigenen Studiengänge hatte mehr Gewicht als die Furcht vor ernsthafter Konkurrenz“ (Pätzmann, 2005, S. 45).<sup>355</sup> Balthasar et al. (2010, S. 56) vermuten, dass die Zurückhaltung der Rektorenkonferenz in der Initialisierungsphase der Fachhochschulen daran lag, dass sich „das neue Feld aus der Berufsbildung heraus entwickelt hat, der [sic!] mit den Universitäten kaum über Berührungspunkte verfügte“. Zudem seien die Universitäten mit sich selbst beschäftigt gewesen (von Matt, 2022, S. 125).<sup>356</sup> Wie das Unterkapitel 5.2 zeigen wird, setzte sich die SHRK sehr wohl mit den Fachhochschulen auseinander und war diesem Vorhaben gegenüber zumindest zu Beginn kritisch eingestellt.

In der Botschaft zum Fachhochschulgesetz von 1994 wurde die Position der Fachhochschulen im Hochschulsystem als „gleichwertig, aber andersartig“ (Bundesrat, 1994, S. 798) bezeichnet. Im Fachhochschulgesetz wurde die Fachhochschule auf gleiche Stufe mit der Universität gestellt, aber gleichzeitig wurde die Andersartigkeit betont: „Fachhochschulen sind Ausbildungsstätten der Hochschulstufe, die grundsätzlich auf einer beruflichen Grundausbildung aufbauen“ (Fachhochschulgesetz, FHSZ, 1996 Art. 2). Eine Klausel über die Gleichwertigkeit der Hochschultypen hätte zuerst Eingang in das Gesetz finden sollen, fiel aber am Ende dem Differenzbereinigungsverfahren der eidgenössischen Räte zum Opfer (Pätzmann, 2005, S. 46 f.).

---

<sup>355</sup> Nach Monika Pätzmann (2005, S. 202 f.) ist die vor allem vom Schweizerischen Wissenschaftsrat erhoffte Entlastung der Universitäten durch die Fachhochschulen nie eingetroffen. „Das EVD als das für die Fachhochschulen zuständige Departement hat dagegen nie von einer Entlastung der Universitäten gesprochen, sondern von einer Erweiterung des Hochschulangebots, von dem Berufsleute profitieren sollen. Diese Erweiterung hat zweifelsohne stattgefunden und viele Berufsleute haben in den letzten Jahren davon profitiert“ (Pätzmann, 2005, S. 202 f.). Im Zusammenhang mit der Bologna-Reform und ihrem Wechsel zum Bachelor-Master-PhD-Modell war die Entlastung wieder ein Thema: Der ehemalige Direktor des BBT äusserte sich im Jahr 2000 in einem Interview in der Zeitschrift „Vision“ über die Möglichkeit der Entlastung der Universitäten durch die Fachhochschulen (Schorer, 2000, S. 28).

<sup>356</sup> Dabei werden die prekäre Finanzierung der kantonalen Universitäten, Fragen der Hochschulsteuerung nach dem Prinzip des New Public Managements, die Neuregelung der Maturität mit einer weiterhin bestehenden allgemeinen Hochschulzulassung, die Teilnahme an europäischen Forschungsrahmenprogrammen, das ETH-Gesetz von 1991, das Universitätsförderungsgesetz von 1999 und die Umsetzung der Bologna-Deklaration genannt (von Matt, 2022, S. 125). Laut dem Autor verlief die Entwicklung der Fachhochschulen für die Universitäten „unterhalb ihres Radars“ (von Matt, 2022, S. 125). Das Kapitel, aus dem diese Informationen stammen, heisst „Akademia im Tiefschlaf“ (von Matt, 2022, S. 124).

Mit der Streichung dieser Passagen wurde „der Ausdruck der ‚Gleichwertigkeit‘, der in der Diskussion um das FHSG omnipräsent war“, nicht gesetzlich verankert (Pätzmann, 2005, S. 46 f.). Das Gesetz stellte „die neuen Bildungsinstitutionen zwar auf die gleiche Stufe wie die Universitäten“, es wurde aber Mitte der 1990er-Jahre deutlich, „dass viele Exponentinnen und Exponenten von Universitäten ein ausgeprägtes Statusdenken pflegen, dass sie die Fachhochschulen nicht als gleichwertige Partner anerkennen und dass sie im Hinblick auf die anstehende Einführung von Bachelor- und Master-Studiengängen eine Hierarchisierung der Abschlüsse anstreben“ (Pätzmann, 2005, S. 53). Darüber hinaus konnte kurz nach der Gründung der Fachhochschulen an einigen Punkten festgemacht werden, dass die Gleichwertigkeit der beiden Hochschultypen als „Beschönigung einer klaren Hierarchisierung“ (Grossenbacher, 1997, S. 32) angesehen werden musste: Die höhere Lehrbelastung der Dozierenden an Fachhochschulen, welche weniger Raum für Forschung liess,<sup>357</sup> das fehlende Promotionsrecht der Fachhochschulen, der Zugang an die Fachhochschulen für Abgänger:innen des Gymnasiums nach einem Jahr Praktikum und das damals gleichzeitige Fehlen einer Möglichkeit des Übertritts für Lehrabgänger:innen mit BMS an die Universitäten sowie die Auflage für Fachhochschuldiplomierte, welche für das Doktorat zuerst einen Universitätsabschluss nachholen mussten, wurden dabei von der Autorin 1997 als Beispiele für die fehlende Gleichwertigkeit genannt (Grossenbacher, 1997, S. 31 f.). Die fehlende Durchlässigkeit zwischen den Hochschultypen oder die Existenz von unbegründeten Zulassungshürden bei gleichzeitiger Begünstigung eines Typs wird hier darum als Hierarchisierung und damit als fehlende Gleichwertigkeit der Hochschultypen aufgefasst.

## **5.2 Entwicklungen in den 1990er-Jahren vor der Bologna-Deklaration: Die Rolle der untersuchten Akteurinnen**

Mit diesem Wissen soll im folgenden Teil die Entwicklung bei der Durchlässigkeit von der Fachhochschule zur Universität anhand der untersuchten Akteurinnen analysiert werden. Zentral sind dabei die *Wahrnehmungen* und *Präferenzen* der Akteurinnen gemäss dem akteur:innenzentrierten Institutionalismus (Treib, 2015, S. 282f; siehe Unterkapitel 1.3.1) Verschiedene Zeitabschnitte wurden als Phasen zusammengefasst, um die unterschiedlichen und wichtigsten Etappen der Entwicklung aufzeigen zu können. Die Überschriften in diesem Unterkapitel machen diese Periodisierung deutlich. Zuerst wird die Situation im Hinblick auf Übertritte zwischen den Höheren Fachschulen und den Universitäten vor der Gründung der Fachhochschulen aufgezeigt (Unterkapitel 5.2.1). Als zweites werden im Unterkapitel 5.2.2 Befürchtungen von zwei Akteurinnen (SHK und SHRK) gegenüber den Fachhochschulen erläutert und es wird

---

<sup>357</sup> Implizit würde damit gesagt, dass angewandte Forschung weniger aufwendig sei (Grossenbacher, 1997, S. 32).

erklärt, wie es zum „Scheitern“ der ersten gemeinsamen Erklärung zur Durchlässigkeit kam.<sup>358</sup>

Die Lösung der Situation mit fachspezifischen Übertrittsregelungen steht im Zentrum des dritten Teils (Unterkapitel 5.2.3), bevor es im vierten Teil im Unterkapitel 5.2.4 um die neue Dynamik durch neue Vereinbarungen im Zusammenhang mit Durchlässigkeitsfragen geht.

### 5.2.1 Die Situation vor dem Aufkommen der Diskussion um die Gründung von Fachhochschulen

Bevor die Fachhochschulen als neuer Hochschultyp in den 1990er-Jahren ein Thema waren, wurde in der SHRK darüber gesprochen, wie der Übergang von Absolvent:innen mit dem Diplom einer Höheren Fachschule an eine universitäre Hochschule gestaltet werden könnte. Innerhalb der Höheren Fachschulen ging es dabei nur um die HTL und um die HWV. In der Immatrikulationskommission der SHRK und zudem im Ausschuss und in der Plenarversammlung wurde dies behandelt: Ende der 1980er-Jahre war zumindest klar, dass es für Absolvent:innen der HTL und der HWV gewisse Möglichkeiten (z. B. mit Zusatzexamen) zur Fortsetzung ihrer Studien an einer universitären Hochschule geben sollte (SHRK, JB 1985, S. 7 f.; SHRK, JB 1989, S. 8). Diese Regelungen waren aber von den Kantonen und ihren Universitäten abhängig.<sup>359</sup> Um 1990 wollte die Immatrikulationskommission der Rektorenkonferenz die Zulassung zu den HWV vereinheitlichen und verfasste ein Papier für diese Frage: Massgebend für eine erleichterte Zulassung zum Studium an einer universitären Hochschule sollte die Maturitätsanerkennungsverordnung bleiben, darum sollten Absolvent:innen der HWV eine von den kanto-

---

<sup>358</sup> „Scheitern“ ist mit Anführungszeichen versehen, da klargestellt werden soll, dass mit dem „Scheitern“ der Erklärung nicht gemeint ist, dass die Idee dahinter „gescheitert“ wäre. Auch wenn die Erklärung in dieser Form nicht verabschiedet wurde, war das „Scheitern“ ein wichtiges Ereignis im Hinblick auf den inkrementellen Wandel hin zu einer offeneren und allgemeingültigeren Durchlässigkeitspolitik an den Universitäten.

<sup>359</sup> Hierzu drei Beispiele: 1. Universität Zürich: Die Universität scheint sich an den Beschlüssen der Immatrikulationskommission zu orientieren (siehe Fussnote 360). Die Maturitätsanerkennungsverordnung soll massgebend für die Zulassung von Absolvent:innen der HTL und der HWV an der Universität Zürich sein. Gemäss Beschluss von 1990 müssen sie eine von der Kantonalen Maturitätsprüfungskommission begutachtete Prüfung in fünf Fächern ablegen (Bericht der Kommission zur Erarbeitung einer Stellungnahme zum Postulat betreffend Zulassung von Absolventen der HWV und HTL zum Studium an der Universität Zürich, 18.01.1990, UAZ, B.1.008). Über Wechsel im gleichen Fachbereich wird nichts gesagt.

2. ETH Zürich: Ab dem Jahr 1974 durften Absolvent:innen der HTL (Abschluss mit Notendurchschnitt von 5.0) nach einer einjährigen Zusatzausbildung, einer Aufnahmeprüfung und Sprachtests ein Studium im fünften Semester an der entsprechend ähnlichen Fachabteilungen der ETH beginnen; für ein Studium in einem Bereich, der vorher nicht an der HTL studiert wurde, war ab 1976 ein Übertritt in das erste Semester mit zusätzlichen Sprachtests ebenso möglich (Ursprung, 1976, S. 501).

3. Universität Bern: Seit 1989 durften Absolvent:innen der HWV mit einem Notendurchschnitt von 5.0 prüfungsfrei ein Studium der Wirtschaftswissenschaften beginnen (Immatrikulationskommission der Schweizerischen Hochschulrektorenkonferenz. Zulassung von Absolventen der HWV [...] zum Hochschulstudium, 27.10.1989, S. 2, BAR, J2.352-01#2010/108#104\*, „SHRK, Immatrikulationskommission, 1989.10.27, Protokoll“).

nenen Maturitätsprüfungskommissionen begutachtete Prüfung in fünf bis sechs Fächern ablegen.<sup>360</sup> Im Ausschuss konnte dieser Vorschlag der Kommission aber nicht von allen akzeptiert werden, da er einigen zu wenig liberal war, wie sich später herausstellen würde.<sup>361</sup>

Zwei Aspekte führten dazu, dass dieses Thema nicht aufgegeben und sich schliesslich eine neu gegründete Arbeitsgruppe den Zulassungsfragen annehmen sollte:<sup>362</sup> Zum einen sollte verhindert werden, dass diese Angelegenheit weiterhin von den einzelnen Universitäten in Eigenregie verwaltet wurde und die bisherigen Bestrebungen der Immatrikulationskommission ohne Resultat enden würden<sup>363</sup> und zum anderen hatten es die Westschweizer Universitäten geschafft, in der „Convention Romande“ einige Zulassungsfragen (z. B. hinsichtlich „Primarlehrerpapente“ und Technika) zu harmonisieren.<sup>364</sup> Im Mandat der Arbeitsgruppe Zulassungsfragen wurden Empfehlungen für Absolvent:innen der HWV erwähnt: Die nicht umgesetzte Empfehlung der Immatrikulationskommission sollte überprüft und ein „liberaleres Kompromisspapier“ erarbeitet werden; für die HTL sollte ein analoges Papier erarbeitet werden.<sup>365</sup>

Im weiteren Verlauf wurde im Ausschuss die Dringlichkeit des Anliegens festgestellt,<sup>366</sup> aber es passierte nicht viel: Im Frühling 1992 wurde in der Plenarversammlung beschlossen, dass dieser „Problemkreis“ von der neu zu bildenden „Kommission für Zulassungsfragen“ behandelt werden sollte, und bis es so wäre, würden die Rektoren zur gegenseitigen Information allfällige Entwürfe neuer Immatrikulationsordnungen der einzelnen Universitäten untereinander austauschen.<sup>367</sup> Ab dem Jahr 1992 rückte die Möglichkeit der Gründung von Fachhochschulen immer mehr in das Zentrum der Debatte. Bei einer Evaluation des Ist-Zustandes im Hinblick auf die

---

<sup>360</sup> Immatrikulationskommission der Schweizerischen Hochschulrektorenkonferenz. Zulassung von Absolventen der HWV [...] zum Hochschulstudium, 27.10.1989, S. 2 f., BAR, J2.352-01#2010/108#104\*, „SHRK, Immatrikulationskommission, 1989.10.27, Protokoll“.

<sup>361</sup> Protokoll der Ausschuss-Sitzung der SHRK vom 26.02.1990, Traktandum Nr. 3.2, BAR, J2.352-01#2010/108#92\*.

Wörtlich stand: „Die Rektorenkonferenz ist zur Zeit offensichtlich nicht in der Lage, eine für alle [universitären] Hochschulen annehmbare Empfehlung zu verabschieden. Sie verzichtet deshalb vorderhand auf eine einheitliche Regelung der Zulassung von HWV-Absolventen.“

<sup>362</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHRK vom 21.09.1990, Traktandum Nr. 4.3, BAR, J2.352-01#2010/108#70\*.

<sup>363</sup> Diese Befürchtung kam in folgendem Protokoll zum Ausdruck: Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHRK vom 23.03.1990, Traktandum Nr. 9.2, J2.352-01#2010/108#70\*.

<sup>364</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHRK vom 21.09.1990, Traktandum Nr. 4.3, BAR, J2.352-01#2010/108#70\*.

Séance de réflexion. 21./22. September 1990 in Basel. Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse, 30.11.1990, S. 11, BAR, J2.352-01#2010/108#70\*, „SHRK, 1990.09.21, Plenarversammlung und Séance de Réflexion, Protokoll und Anhang“.

<sup>365</sup> Es ist nur der Entwurf des Mandats verfügbar: Mandat für die Arbeitsgruppe „Zulassungsfragen/Conditions d’admission“ von Prorektor C. R. Pfaltz. Entwurf, 16.10.1990, BAR, J2.352-01#2010/108#70\*, „SHRK, 1990.10.30, Plenarversammlung, Protokoll und Anhang“.

<sup>366</sup> Protokoll der Ausschuss-Sitzung der SHRK vom 29.07.1991, Traktandum Nr. 3.1, BAR, J2.352-01#2010/108#92\*.

<sup>367</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung vom 13.03.1992, Traktandum Nr. 3.4, BAR, J2.352-01#2010/108#72\*, „SHRK, 1992.03.13, Plenarversammlung, Protokoll und Anhang“.

Anerkennung der HTL- und HWV-Diplome an den Universitäten im Jahr 1993 wurden zwar „grössere Abweichungen“ festgestellt, aber wegen den anstehenden Entscheidungen rund um die Revision der Maturitätsanerkennungsverordnung und um die Fachhochschulen hatten sich nur wenige Universitäten bereiterklärt, ihre Zulassungsbestimmungen diesbezüglich zu überprüfen (SHRK, JB 1993). So blieb auch wegen den Diskussionen um die Fachhochschulen die Harmonisierung in diesem Bereich ein unerreichtes Desiderat.<sup>368</sup>

In der Debatte um die Harmonisierung der Anerkennung der HTL- und HWV-Diplome ist von den drei untersuchten Organisationen erstaunlicherweise lediglich die Rektorenkonferenz präsent. Eine *Interaktion* mit anderen Organisationen ist nicht auszumachen. Ein Auszug aus dem Jahresbericht von 1989 im Hinblick auf die Liberalisierung der Zulassungspolitik der einzelnen Hochschulen im Rahmen der Förderung der Mobilität der Studierenden zeigt,<sup>369</sup> wie ernst es ihr dabei war: „Gerade an diesem Thema wird sich zu zeigen haben, inwiefern die Rektorenkonferenz zu einer Harmonisierung universitärer Strukturen und Politiken willens und fähig ist“ (SHRK, JB 1989, S. 2). Warum es der Rektorenkonferenz so wichtig war, hier eine Einigung zu erzielen, zeigt die Aussage als Abschluss einer Diskussion rund um Mobilität und Zulassung in der Plenarversammlung von Ende 1989:

Wenn es unserer Konferenz nicht gelingt, eine gewisse Übereinstimmung zwischen den Hochschulen zu erreichen, dann werden die Entscheidungen bald andernorts gefällt! Eines scheint ihm sicher: Mit Blick auf das sich rasch wandelnde Europa werden wir unsere Hochschulen in einem gewissen Masse öffnen müssen.<sup>370</sup>

Eine Harmonisierung der Anerkennung dieser Diplome schien für die Rektorenkonferenz bedeutsam zu sein: Sie lag einerseits im *institutionellen Eigeninteresse* der Organisation, wie das letzte Zitat zeigt, und entspricht der *normativen Rollenerwartung*. Das Zitat aus dem Jahresbericht von 1989 weist darauf hin, dass die Konferenz diese Erwartung wahrnahm und erfüllen

---

<sup>368</sup> Im Jahr 1994 teilte die Kommission für Zulassungsfragen mit, dass die Harmonisierungsbestrebungen im Hinblick auf die Zulassung zu den Universitäten grundsätzlich fortgeschritten seien, dass es aber bei den HTL- und HWV-Diplomen noch Probleme geben würde (Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHRK vom 18.05.1994, Traktandum Nr. 3.1, BAR, J2.352-01#2010/108#74\*, „SHRK, 1994.05.18, Plenarversammlung, Protokoll“).

<sup>369</sup> Da es in dieser Zeit die Fachhochschulen noch nicht gab, wurden die heutigen universitären Hochschulen, heute meist als „Universitäten“ bezeichnet, damals „Hochschulen“ genannt. Mit dem Aufkommen der Fachhochschulen verschwand die Bezeichnung „Hochschule“ für die Universitäten, wie die Entwicklung des offiziellen Namens der heutigen Universität St. Gallen zeigt: Um sich von den Fachhochschulen abzugrenzen, wurde die Bezeichnung „Handelshochschule St. Gallen, Hochschule für Wirtschaftswissenschaften“ 1995 in „Universität St. Gallen – Hochschule für Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften (HSG)“ geändert (Universität St. Gallen, 2022). Als „Hochschule“ bezeichnete sie sich also lange nachdem sie das Promotionsrecht 1938 erlangt und damit Universitätsstatus erreicht hatte (Universität St. Gallen, 2022).

<sup>370</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHRK vom 20.12.1989, Traktandum Nr. 3, BAR, E3370C#1999/259#553\*.

wollte. Der starke Wille, hier etwas zu erreichen, hat mit dem Thema zu tun: Es geht um Zusammenarbeit und Harmonisierung in Zusammenhang mit einem für die Universitäten wichtigen Gegenstand. Damit spielt die *Identität* der Konferenz eine Rolle: die gemeinsame Suche nach einer für alle annehmbaren Form der Zusammenarbeit. Dass eine konsensuelle Lösungsfindung bei einer kollektiv organisierten Akteurin an Grenzen stossen kann,<sup>371</sup> zeigt dieses Beispiel. Auch die Gründung von Untergremien und die Delegation der Lösungsfindung in diese Gremien hatten keine positiven Resultate zur Folge. Offensichtlich war die von der Immatrikulationskommission ausgearbeitete Lösung gewissen Beteiligten zu wenig liberal. Nach einigen Jahren der weiteren Suche konnte keine Lösung gefunden werden. Das hatte unter anderem damit zu tun, dass die Fachhochschulen in den Vordergrund rückten. Die Universitäten waren sich bewusst, dass sich damit weitere Fragen der Anerkennung und Durchlässigkeit ergeben würden. Die noch im Jahr 1991 geäußerte Dringlichkeit im Hinblick auf eine harmonisierte Anerkennung von HTL- und HWV-Diplomen war bereits 1993 nicht mehr vorhanden.

### 5.2.2 Befürchtungen in der SHK und SHRK und das „Scheitern“ einer gemeinsamen Erklärung zur Durchlässigkeit

Im Jahr 1992, als die Debatte um die Entstehung der Fachhochschule in der Schweiz jung war (siehe Unterkapitel 5.1), wurden in den Gremien der SHK und der SHRK ähnliche Bedenken geäußert: Es dürfe nicht sein, dass mit der Gründung der Fachhochschulen bei den Universitäten eine Öffnung im Hinblick auf Zulassungsfragen stattfinden würde.<sup>372</sup> Dass sich die Begeisterung der SHRK für das Projekt Fachhochschule grundsätzlich in Grenzen hielt, zeigen die folgenden Auszüge aus den Unterlagen der SHRK.<sup>373</sup> Grundsätzlich sprach sich die SHRK in Dokumenten, welche für die Öffentlichkeit bestimmt waren, für die Umwandlung der höheren Fachschulen in Fachhochschulen aus.<sup>374</sup> Gleichzeitig lassen Äusserungen hinter den Kulissen

---

<sup>371</sup> Bei der SHRK handelt es sich um eine kollektive Akteurin, auch wenn sie in dieser Studie als korporative Akteurin behandelt wird (zu den Gründen siehe Unterkapitel 1.3.1).

<sup>372</sup> In der SHK äusserte sich ein Regierungsrat wie folgt, als es um die Fachhochschulen ging: „Keinesfalls kann es darum gehen, einen weiteren Weg zu den Hochschulen zu öffnen“ (Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHK vom 25.06.1992, Traktandum Nr. 4, BAR, E3375C#2002/208#88\*). In der SHRK äusserte sich ein Rektor folgendermassen: „Bei den Zulassungsbedingungen an die Hochschulen für Absolventen der betreffenden Schulen [gemeint sind die Fachhochschulen] besteht die Gefahr einer zu weiten Öffnung. [...] Dass aber eine Fachmaturität oder ein Fachhochschulabschluss den allgemeinen Hochschulzugang gewährleistet, muss unbedingt vermieden werden“ (Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHRK vom 08.05.1992, Traktandum Nr. 7, BAR, J2.352-01#2010/108#72\*).

<sup>373</sup> Solche Äusserungen finden sich bei der SHK und EDK nicht. Die EDK kann mit ihrem Fachhochschulrat als treibende Kraft in der Entwicklung der Fachhochschule bezeichnet werden (von Matt, 2022, S. 84). Die SHK war bis über die Mitte der 1990er-Jahre hinaus zum Teil skeptisch, aber nicht in gleichem Masse wie die SHRK, wie sich hier zeigt.

<sup>374</sup> Z.B. Stellungnahme zur Schaffung von Fachhochschulen in der Schweiz, 12.06.1992, S. 1, BAR, J2.352-01#2010/108#72\*, „SHRK, 1992.06.12, Plenarversammlung, Protokoll und Anhang“.

in den Gremien auf mehr Skepsis schliessen. Mitte 1992 wurde in der Plenarversammlung Folgendes gesagt:

Da die Erziehungsdirektoren ziemlich entschlossen sind, den Schritt zu den Fachhochschulen zu tun, ist eine Zustimmung mit klaren Bedingungen von Seiten der Rektorenkonferenz zweckdienlicher als eine Ablehnung, die kaum viel bewirken würde. [...] Die Rektorenkonferenz kann das Projekt nicht zu Fall bringen und würde bei diesem Versuch höchstens ihr Mitspracherecht gefährden.<sup>375</sup>

Einen Monat später klang es ähnlich und es wurde explizit gesagt, dass dies die „gemeinsame Haltung“ der Rektorenkonferenz sei.<sup>376</sup> Als es im Jahr 1993 um die Vernehmlassung ging und klar wurde, dass die Schaffung von Fachhochschulen einige heikle Fragen aufwerfen würde, hiess es am Schluss des Protokolls: „Trotz dieser vielen Problempunkte ist zu sagen, dass die Stellungnahmen der Hochschulen im allgemeinen [sic!] voraussichtlich eher günstig gehalten sein werden. Die Rektorenkonferenz sollte sich dem Projekt wohl nicht grundsätzlich widersetzen.“<sup>377</sup>

Die Rektorenkonferenz veröffentlichte Mitte des Jahres 1992 Stellungnahmen zu den Themen Fachhochschulen und Berufsmaturität und integrierte diese in eine Pressemitteilung.<sup>378</sup> Dabei wurde klargestellt, dass die SHRK zwar die Schaffung der Fachhochschulen begrüssen würde, dass aber das Diplom einer Fachhochschule nicht automatisch zum Weiterstudium an einer Universität berechtigen sollte. In einem für die SHRK seltenen Fall der Übernahme der Perspektive der Fachhochschulen wurde angegeben, dass die fehlende Existenz solcher Ein- oder Übertrittsmöglichkeiten „im Interesse einer eigenständigen und unabhängigen Entwicklung der Fachhochschulen“ sei.<sup>379</sup> Übertritte würden nicht per se ausgeschlossen: Es sollten aber „qualifizierte Übertrittsmöglichkeiten“ geschaffen werden.<sup>380</sup> Es wurde darauf hingewiesen, dass es an den kantonalen Universitäten bereits Übertrittsregelungen geben würde und dass solche

---

<sup>375</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHRK vom 08.05.1992, Traktandum Nr. 7, BAR, J2.352-01#2010/108#72\*.

<sup>376</sup> „Die gemeinsame Haltung der Rektorenkonferenz lässt sich so zusammenfassen: Man kann sich nicht gegen die Gründung von FHS stellen, muss die Befürwortung aber mit klaren Forderungen verbinden [...]“ (Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHRK vom 12.06.1992, Traktandum Nr. 6.2, BAR, J2.352-01#2010/108#72\*).

<sup>377</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHRK vom 18.06.1993, Traktandum Nr. 5.1, BAR, J2.352-01#2010/108#74\*.

<sup>378</sup> Brief der SHK an die Redaktionen der schweizerischen Tagespresse „Stellungnahmen der Hochschulrektorenkonferenz zu zwei aktuellen bildungspolitischen Themen: Fachhochschulen und Berufsmaturität“, 29.06.1992, BAR, J2.352-01#2010/108#72\*, „SHRK, 1992.06.12, Plenarversammlung, Protokoll und Anhang“.

<sup>379</sup> Stellungnahme zur Schaffung von Fachhochschulen in der Schweiz, 12.06.1992, S. 2, BAR, J2.352-01#2010/108#72\*, „SHRK, 1992.06.12, Plenarversammlung, Protokoll und Anhang“.

<sup>380</sup> Stellungnahme zur Schaffung von Fachhochschulen in der Schweiz, 12.06.1992, S. 2, BAR, J2.352-01#2010/108#72\*, „SHRK, 1992.06.12, Plenarversammlung, Protokoll und Anhang“.



Übertritte in der Zukunft zahlenmässig nicht stark zunehmen sollten, auch wenn die „gegenseitige Durchlässigkeit (in beiden Richtungen)“ sinnvoll sei.<sup>381</sup> Die spätere Stellungnahme der SHRK zum Fachhochschulgesetz war nicht kontrovers formuliert<sup>382</sup> und sprach davon, dass die Bedingungen für den Übertritt für an der Fachhochschule Diplomierte „très strictes“ bleiben müssen. Begründet wurde dies mit der an der Fachhochschule weniger vermittelten Allgemein- und Wissenschaftskompetenz und mit den hohen Gesamtkosten bei einem so langen Bildungsweg über Fachhochschule und Universität.<sup>383</sup> Es ist eines der wenigen Male, dass eine Begründung für die Differenz zwischen Universitäten und Fachhochschulen angegeben wird.<sup>384</sup>

In dieser Phase betonte die SHK nicht in gleichem Masse eine so strikte Haltung im Hinblick auf eine Öffnung der Universitäten für Abgänger:innen der Fachhochschulen wie die SHRK. Trotzdem ging auch die SHK nicht von einer Öffnung der Universitäten im Zuge von neuen Übertrittsmöglichkeiten aus (siehe oben),<sup>385</sup> und es finden sich auch bei ihr in diesem Zeitraum Äusserungen, welche klarstellten, dass es eine klare Unterscheidung der Titel nach Hochschultyp geben und dass die Abgrenzung zwischen Fachhochschulen und Universitäten nicht verwischt werden sollte (SHK, JB 1995, S. 5).<sup>386</sup> Zu Beginn der 1990er-Jahre findet sich in einem Protokoll der SHK folgende Aussage im Zusammenhang mit Unterschieden zwischen den Hochschultypen, Niveau und Zulassung:

Die [universitären] Hochschulen haben im Ansatz [im Gegensatz zu den Fachhochschulen] einen anderen Zugang zu den Dingen, die sie behandeln. Werden diese Unterschiede zu den höheren Fachschulen nicht aufrechterhalten, sinken die Hochschulen mit der Zeit tatsächlich auf das Niveau höherer Fachschulen ab. Identität und Qualität einer

---

<sup>381</sup> Stellungnahme zum Konzept der Berufsmaturität, 15.06.1992, S. 1 f., BAR, J2.352-01#2010/108#72\*, „SHRK, 1992.06.12, Plenarversammlung, Protokoll und Anhang“.

<sup>382</sup> Das wurde zudem in der Plenarversammlung der SHRK so festgestellt, als es wahrscheinlich um diese Stellungnahme ging: Es wurde gesagt, dass das Dokument „abgerundet ist, die Zähne nicht zeigt“ (Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHRK vom 18.06.1993, Traktandum Nr. 5.1, BAR, J2.352-01#2010/108#74\*).

<sup>383</sup> *Prise de position de la conférence des recteurs des universités suisses sur le projet de loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées*, 14.07.1993, S. 4, BAR, J2.352-01#2010/108#76\*, „SHRK, 1996.02.09, Plenarversammlung, Protokoll und Anhang“.

<sup>384</sup> Bei lediglich drei Textstellen über Unterschiede können vage Gründe dafür ausgemacht werden. Eine Stelle wurde gerade genannt. Bei den anderen beiden Stellen geht es um den anderen Zugang (bei den Fachhochschulen über die Berufserfahrung) und die generell unterschiedliche Ausbildung: Es wurde argumentiert, dass der Bildungsauftrag der Fachhochschulen keine akademische Ausbildung beinhalte, sondern dass auf der Berufserfahrung aufgebaut werde (Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHRK vom 08.05.1992, Traktandum Nr. 7, BAR, J2.352-01#2010/108#72\*). Der Unterschied zwischen Universitäten und Fachhochschulen sei nicht eine Frage des Niveaus, sondern der „andersgearteten Ausbildung“ (Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHRK vom 27.11.1996, Traktandum Nr. 5, BAR, J2.352-01#2010/108#76\*).

<sup>385</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung vom 19.03.1992, Traktandum Nr. 2, BAR, E3375C#2002/208#88\*.

Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung vom 25.06.1992, Traktandum Nr. 4, BAR, E3375C#2002/208#88\*.

<sup>386</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung vom 25.06.1992, Traktandum Nr. 4, BAR, E3375C#2002/208#88\*.

Institution stehen in unmittelbarer Interdependenz zur Zulassungspolitik. Diesem Umstand gilt es Rechnung zu tragen.<sup>387</sup>

Wie bei der SHRK werden hier Gründe für Unterschiede bei den Hochschultypen vage mit dem Begriff des „anderen Zugangs zu den Dingen“ beschrieben.

Die Rektorenkonferenz dagegen äusserte sich häufiger und deutlich: Sie nahm eine *Situationsdeutung* vor, welche die Entwicklung der Fachhochschulen grundsätzlich skeptisch betrachtete. Auf die Gefahr, dass die grundsätzlichen Unterschiede zwischen Universitäten und Fachhochschulen verschwinden könnten und eine Abgrenzung nötig sei, wurde immer wieder hingewiesen. Zu Beginn der 1990er-Jahre war das nicht oft der Fall, ab 1995 nahmen die Äusserungen in diese Richtung aber zu.<sup>388</sup> Das wurde z. B. in einem Protokoll aus dem Jahre 1995 deutlich, als davon gesprochen wurde, dass „die akute Gefahr besteht, dass der Unterschied zwischen Universitäten und Fachhochschulen stillschweigend verschwindet“.<sup>389</sup> Die Furcht vor dem Aufweichen der Unterschiede zwischen den Hochschultypen äusserte sich mehrmals im Hinblick auf die Bezeichnung der akademischen Abschlüsse oder auf die Namen der Hochschulen und im Hinblick auf die Finanzierung der Fachhochschulen machten sich Befürchtungen bemerkbar, dass diese zulasten derjenigen der Universitäten gehen könnte.<sup>390</sup> Die SHRK machte sich im Rahmen der Vernehmlassung über die Verordnungen zum Fachhochschulgesetz von 1996 stark

---

<sup>387</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHK vom 25.06.1992, Traktandum Nr. 6, BAR, E3375C#2002/208#88\*.

<sup>388</sup> Protokoll der Séance de réflexion der SHRK vom 06.07.1995, 2. Arbeitssitzung, S. 4, BAR, J2.352-01#2010/108#76\*.

Entwurf für eine Stellungnahme der SHRK zu den Vollzugsverordnungen des Fachhochschulgesetzes der ETH Zürich, 28.02.1996, S. 1f, BAR, J2.352-01#2010/108#94\*, „SHRK, 1996.03.05, Ausschuss-Sitzung, Protokoll und Anhang“.

Vernehmlassung über die Verordnungen zum Fachhochschulgesetz, 09.04.1996, S. 1, BAR, J2.352-01#2010/108#76\*, „SHRK, 1996.03.20, Plenarversammlung, Protokoll und Anhang“.

<sup>389</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHRK vom 06.07.1995, Traktandum Nr. 4, BAR, J2.352-01#2010/108#76\*.

<sup>390</sup> Befürchtung der Verwechslungsgefahr von Fachhochschul- und Universitätsabschlüssen: Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHRK vom 18.06.1993, Traktandum Nr. 5.1, BAR, J2.352-01#2010/108#74\*; SHRK, JB 1995, S. 5 (hier zudem im Hinblick auf Aufgaben und Zielgruppe der Hochschultypen).

Befürchtung der Verwischung der Unterschiede der Hochschultypen im Hinblick auf die Bezeichnung der Hochschulen: Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHRK vom 09.02.1996, Traktandum Nr. 7.4, BAR, J2.352-01#2010/108#76\*; Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHRK vom 26.11.1997, Traktandum Nr. 4.2, BAR, J2.352-01#2010/108#76\*.

Befürchtungen hinsichtlich der Finanzierung der Fachhochschulen, welche zulasten der Universitäten gehen könnte: Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHRK vom 08.05.1992, Traktandum Nr. 7, BAR, J2.352-01#2010/108#72\*; Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHRK vom 14.07.1993, Traktandum Nr. 5.1, BAR, J2.352-01#2010/108#74\*; SHRK, JB 1995, S. 5.

dafür, dass die Formulierung „gleichwertig, aber andersartig“ aus den Verordnungstexten gestrichen werden sollte.<sup>391</sup> Begründet wurde dies damit, dass die eidgenössischen Räte im Differenzbereinigungsverfahren die folgende Formulierung wieder aus dem Fachhochschulgesetz gestrichen hatten: „Die Ausbildung an universitären Hochschulen und an Fachhochschulen sind gleichwertig. Ihr Leistungsauftrag und ihre Ausbildungsprofile ergänzen sich gegenseitig.“<sup>392</sup> Die Gleichwertigkeit der Hochschultypen wurde tatsächlich nicht gesetzlich verankert (Pätzmann, 2005, S. 46 f.; siehe Unterkapitel 5.1). Auch wenn nicht ganz klar wird, welche Verordnungstexte (in der Stellungnahme der SHRK wird der Plural verwendet) gemeint waren,<sup>393</sup> so findet sich zumindest in der Fachhochschulverordnung von 1996 diese Formulierung tatsächlich nicht (Bundesrat, 1996).

Es ist das Selbstverständnis der Universitäten, welches hier deutlich wird: Hier die etablierten Universitäten und da die aus der Tradition der HTL und HWV hervorgehenden Fachhochschulen. Dass diese zwei Hochschultypen von den Rektoren nicht als ebenbürtig angesehen wurden, beweist zudem die Aussage in der Stellungnahme der SHRK zum Fachhochschulgesetz, als gesagt wurde, dass der Zugang für Maturand:innen an die Fachhochschulen erleichtert werden sollte, damit die Fachhochschulen die Universitäten entlasten könnten.<sup>394</sup> Das *institutionelle Eigeninteresse* der SHRK bestand darin, dass sich die Konferenz für starke Universitäten einsetzte und in einem Abwehrreflex mithilfe von Abgrenzung und der Betonung von Unterschieden die Differenzen zwischen den potenziell gleichwertigen Bildungsstätten heraushob. Als Folge davon ist es nicht erstaunlich, dass eine eher automatisiert gestaltete Durchlässigkeit ohne grosse Hürden als nicht erstrebenswert angesehen wurde. Hier könnte die *Identität* der SHRK als Wächterin über den unangefochtenen Status der Universitäten deutlich werden. Einen anderen

---

<sup>391</sup> Entwurf für eine Stellungnahme der SHRK zu den Vollzugsverordnungen des Fachhochschulgesetzes, ETH Zürich, 28.02.1996, S. 1 f., BAR, J2.352-01#2010/108#94\*, „SHRK, 1996.03.05, Ausschuss-Sitzung, Protokoll und Anhang“.

Vernehmlassung über die Verordnungen zum Fachhochschulgesetz, 09.04.1996, S. 2, BAR, J2.352-01#2010/108#76\*, „SHRK, 1996.03.20, Plenarversammlung, Protokoll und Anhang“.

Diese Formulierung wurde durch die Botschaft des Bundesrates zum Fachhochschulgesetz 1994 bekannt (Bundesrat, 1994, S. 798).

<sup>392</sup> Vernehmlassung über die Verordnungen zum Fachhochschulgesetz, 09.04.1996, S. 2, BAR, J2.352-01#2010/108#76\*, „SHRK, 1996.03.20, Plenarversammlung, Protokoll und Anhang“.

<sup>393</sup> Vernehmlassung über die Verordnungen zum Fachhochschulgesetz, 09.04.1996, S. 2, BAR, J2.352-01#2010/108#76\*, „SHRK, 1996.03.20, Plenarversammlung, Protokoll und Anhang“.

<sup>394</sup> *Prise de position de la conférence des recteurs des universités suisses sur le projet de loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées*, 14.07.1993, S. 5, BAR, J2.352-01#2010/108#76\*, „SHRK, 1996.02.09, Plenarversammlung, Protokoll und Anhang“.

Das widerspricht einer anderen Aussage der SHRK drei Jahre später. Das eine Jahr Berufspraxis als Teil der Zulassungsbestimmung der Fachhochschulen müsse unbedingt erhalten bleiben, damit die Grenzen zwischen Fachhochschulen und Universitäten nicht verwischt würden (Vernehmlassung über die Verordnungen zum Fachhochschulgesetz, 09.04.1996, S. 1, BAR, J2.352-01#2010/108#76\*, „SHRK, 1996.03.20, Plenarversammlung, Protokoll und Anhang“).

Aspekt ihrer *Identität* nahm sie dabei nicht als bedeutend wahr: Indem sie auf kantonale Regelungen verwies,<sup>395</sup> machte sie klar, dass eine harmonisierte Lösung bei den Übertrittsfragen nicht im Interesse der SHRK lag.<sup>396</sup> Mit ihrem Verhalten in der Anfangsphase der Diskussion um die Fachhochschulen war die SHRK der *normativen Rollenerwartung*, welche die Universitäten an ihre Dachorganisation gehabt haben könnten, nachgekommen. Diese Aufgabe wollte sie in der öffentlichen Diskussion wahrnehmen, wie die Pressemitteilung zeigte. Bei der *Interaktionsorientierung* kann gegenüber den Akteur:innen der Fachhochschulen von *Individualismus* gesprochen werden. Die SHRK war darauf bedacht, den Status quo der Universitäten beizubehalten, unabhängig von den Bedürfnissen neu aufkommender Institutionen im Bildungssystem und den Veränderungen, die sich dadurch für das gesamte System ergeben könnten. Interessant ist die Position der EDK in dieser Phase: Früh an einer Arbeitstagung der EDK 1992 wird von einer „optimalen Durchlässigkeit“ im Hinblick auf den Übertritt von Absolvent:innen der Fachhochschulen an die Universität gesprochen und in den „Thesen zur Entwicklung von Fachhochschulen und Berufsmaturitäten“ aus dem Jahr 1993 ist im Hinblick auf die entstehenden Fachhochschulen von einem „adäquaten Übertritt an die Universitäten“ die Rede (EDK, JB 1993, S. 56).<sup>397</sup> In der Folge äusserte sich die EDK zwar nicht oft zu diesem Thema, sie wurde aber deutlicher: 1994 wurde erwähnt, dass Fachhochschulen keine Vorbereitungsschulen für die ETH darstellen sollten; einen Hochschulzugang mit dem Fachhochschuldiplom würde es aber geben müssen, da ansonsten die Fachhochschulabschlüsse im Ausland nicht anerkannt würden.<sup>398</sup> Ähnliche Aussagen gab es zudem an der Jahresversammlung von 1995 mit dem Zusatz,<sup>399</sup> dass eine solche allgemeine Übertrittsregelung „lebensnotwendig für die Fachhochschulen“ sei.<sup>400</sup> Die *Situationsdeutung* der EDK war somit von Beginn an eine ganz andere als bei der SHRK. Die EDK war gemäss Statuten für das „Schulwesen“, also das ganze schweizerische Bildungssystem, zuständig (EDK, 1985, S. 1). Somit lag es im *Eigeninteresse* und in der

---

<sup>395</sup> „Für den Übertritt von HTL-Absolventen an die ETHs bzw. von HTL- und HWV-Absolventen an die meisten kantonalen Universitäten bestehen bereits Regelungen“ (Stellungnahme zum Konzept der Berufsmaturität, 15.06.1992, S. 1, BAR, J2.352-01#2010/108#72\*, „SHRK, 1992.06.12, Plenarversammlung, Protokoll und Anhang“).

<sup>396</sup> In den Statuten der SHRK von 1987 geht es im Art. 2 Abs. a um Förderung und Pflege der Zusammenarbeit (Statuten der Schweizerischen Hochschulrektorenkonferenz, 23.03.1987, S. 1 f., BAR, E3370C#2010/177#305\*, „SHRK, CRUS 1975, 1987, 2000, Statuten der SHRK und der CRUS“). Auch wenn hier nicht von Harmonisierung die Rede ist, kann das Ziel eines möglichst einheitlichen, schweizerischen Hochschulraums durchaus als Teil der *Identität* der SHRK angesehen werden.

<sup>397</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 20.02.1992, Traktandum Nr. 4, AEDK.

<sup>398</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK (gemeinsame Arbeitstagung von Vertreterinnen und Vertretern der EDK und VDK) vom 24.02.1994, Traktandum Nr. 3.4, AEDK.

<sup>399</sup> Protokoll der Sitzung der Jahresversammlung der EDK vom 26.10.1995, Traktandum Nr. 8, AEDK.

Protokoll der Sitzung der Jahresversammlung der EDK vom 26.10.1995, Beilage 3, AEDK.

<sup>400</sup> Protokoll der Sitzung der Jahresversammlung der EDK vom 26.10.1995, Traktandum Nr. 8, AEDK.

*Identität* der EDK und wurde von ihr erwartet (*Rollenerwartung*), dass sie das ganze Bildungssystem im Blick hatte. Sie behandelte gemäss ihren Statuten Fragen im Zuständigkeitsbereich der kantonalen Erziehungsdirektionen (EDK, 1985 Art. 1) und da gehörten die Hochschulen als durch kantonale Hochschulgesetze legitimierte Institutionen dazu. Folglich war sie darum besorgt, dass die Fachhochschulen einen adäquaten Platz mit passenden Übertrittsregelungen im Bildungssystem finden sollten. Es war nicht der erste Kampf der EDK um offenere Übertrittsregelungen: Schon in den 1980er-Jahren setzte sich die EDK erfolgreich dafür ein, dass „Primarlehrerpatente“ den Zugang zu den Universitäten ermöglichten.<sup>401</sup> Es darf zudem nicht vergessen werden, dass die Erziehungsdirektor:innen in Kantonen, in denen Fachhochschulen im Entstehen begriffen waren, wussten, dass sie bald Fachhochschulträger:innen sein und sich mit der Ausarbeitung kantonaler Fachhochschulgesetze befassen würden. Das unterstreicht das Interesse der Erziehungsdirektor:innen an einer für die Fachhochschulen attraktiven Lösung, auch im Hinblick auf Übertrittsfragen von Fachhochschulen an Universitäten. Die Nähe zur Perspektive der Fachhochschulen zeigte sich bei der EDK mit dem 1994 konstituierten Fachhochschulrat (EDK, JB 1994, S. 4). Die Interaktionsorientierung kann mit *Solidarität* gegenüber den Akteur:innen der Fachhochschulen bezeichnet werden, wobei der Fachhochschulrat als wichtiger Akteur selbst Teil der EDK war.

Wurde 1994 und 1995 in zwei Beiträgen der Zeitschrift „Vision“ (ein Beitrag stammte vom Direktor des BBW) die Klärung der Übertrittsfrage zwischen den Hochschultypen gefordert (Kanaan, 1994, S. 31; Schuwey, 1995, S. 12), so wurde in einem anderen Beitrag in der Zeitschrift die *Wahrnehmung* der EDK,<sup>402</sup> wie oben bereits dargestellt, deutlich: Nach einem Fachhochschulabschluss soll im gleichen Studiengang der Übertritt in ein fortgeschrittenes Semester an einer Universität möglich sein (Vision, 1994, S. 25).

Der Fachhochschulrat der EDK starteten zwei Jahre später Ende 1996 zusammen mit der SHK,

---

<sup>401</sup> In zwei Empfehlungen der EDK wurde 1977 und 1982 (1982 in Zusammenarbeit mit der SHRK) die Zulassung von Personen mit einem „Primarlehrerpatent“ an die Universitäten thematisiert (EDK, 1977; EDK & SHRK, 1982). Da es offensichtlich Diskussionen über die Auslegung der Empfehlung gab, wurde von der EDK zusammen mit der SHRK ein Jahr später ein Kommentar zu der Empfehlung herausgegeben (EDK & SHRK, 1983). Die Empfehlung von 1982 sah vor, dass das Niveau des Unterrichts den Anforderungen der Maturitätsanerkennungsverordnung entsprechen sollte und der Unterricht und die Abschlussprüfungen durch die Maturitätskommission des zuständigen Hochschulkantons überprüft würden (EDK & SHRK, 1982 Art. 1.3 und 1.5). In der Folge wurden Entwicklungen an den Seminaren in dieser Hinsicht unter dem Stichwort der „Gymnasialisierung“ kritisiert (Rickenbacher, 1985, S. 36). Die Universitäten setzten diese Übertrittsmöglichkeit nicht konsequent um, was die EDK 1991 bemängelte (Hochschulzugang für Absolventen von Lehrerseminaren, EDK, 06.02.1991, BAR, J2.352-01#2010/108#92\*, „SHRK, 1991.04.12, Ausschuss-Sitzung, Protokoll und Anhang“). Es erstaunt darum nicht, dass der Zugang an die Universitäten mit dem Primarlehrer:innenpatent in der Rektorenkonferenz der Universitäten einmal als „billiger Umweg an die Hochschulen“ bezeichnet wurde (Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHRK vom 08.05.1992, Traktandum Nr. 7, BAR, J2.352-01#2010/108#72\*).

<sup>402</sup> Es ist die *Wahrnehmung* der EDK, da sie von einem Vertreter der EDK in der Zeitschrift „Vision“ geäußert wurde.

dem ETH-Rat, der SHRK und der DIS (Direktorenkonferenz der Ingenieurschulen der Schweiz) das Projekt einer gemeinsamen Erklärung zu Anerkennungs- und Übertrittsregelungen zwischen Fachhochschulen und Universitäten. Im Oktober 1996 kam es zu einer Aussprache zwischen Vertreter:innen der verschiedenen Akteur:innen (EDK, JB 1996, S. 17). Das Ziel sollte eine im Frühling 1997 gemeinsam veröffentlichte Erklärung sein.<sup>403</sup> Der Entwurf beinhaltete einige Neuerungen: So hätte das Fachhochschuldiplom einer allgemeinen Hochschulreife entsprochen, Inhaber:innen eines Fachhochschuldiploms hätten in der Regel in das fünfte Semester eines universitären Studiengangs eintreten können, wenn sie im gleichen Fachbereich an der Fachhochschule studiert gehabt hätten, Studierende der Universität mit bestandenen Zwischen- oder Vorprüfungen wären an der Fachhochschule in einem verwandten Fachbereich prüfungsfrei in das vierte Semester aufgenommen worden und Fachhochschuldiplomierten hätte in begründeten Einzelfällen der direkte Einstieg in das Promotionsstudium erlaubt werden können.<sup>404</sup>

So sahen die Reaktionen in den untersuchten Organisationen aus: In der Versammlung der SHK wurde betont, dass einige Aspekte problematisch seien. Eine Stellungnahme der SHK zu diesem Thema würde eingehende Diskussionen an den Universitäten und Hochschulen erfordern.<sup>405</sup> Als das Thema später wieder wie geplant aufkam und diskutiert werden sollte, wurde gesagt, dass das Geschäft noch nicht reif für eine Besprechung sei. Die Äusserung einer Kantonsvertretung machte zusätzlich deutlich, dass es diese Erklärung in der SHK nicht einfach haben würde.<sup>406</sup> Danach wurde diese Erklärung in den Gremien der SHK nicht mehr behandelt und eine Rekonstruktion der Sicht der SHK ist lediglich mit den Dokumenten der SHRK möglich. In der SHRK wurde im Herbst 1996 über diese Erklärung gesprochen und es wurden einzelne Punkte kritisiert: Obwohl das Fachhochschuldiplom als Hochschulzulassungsausweis nicht direkt in Frage gestellt wurde, hinterfragten gewisse Mitglieder in der Plenarversammlung die Gleichsetzung des Fachhochschuldiploms mit der allgemeinen Hochschulreife und es

---

<sup>403</sup> Brief des Fachhochschulrates der EDK an verschiedene Exponenten der Hochschulpolitik (Fachhochschulrat, ETH-Rat, SHRK, SHK, DIS) „Grundsätze bzw. Erklärung betr. Anerkennungs- und Übertrittsregelungen zwischen Fachhochschulen und universitären Hochschulen“, 24.10.1996, BAR, J2.352-01#2010/108#94\*, „SHRK, 1996.11.13, Ausschuss-Sitzung, Protokoll und Anhang“.

<sup>404</sup> Entwurf, Gemeinsame Erklärung betreffend Anerkennungs- und Übertrittsregelungen zwischen Fachhochschulen und universitären Hochschule, 17.10.1996, BAR, J2.352-01#2010/108#94\*, „SHRK, 1996.11.13, Ausschuss-Sitzung, Protokoll und Anhang“.

<sup>405</sup> Protokoll der Sitzung der Versammlung der SHK vom 05.12.1996, Traktandum Nr. 9, BAR, E9500.224A#2013/334#32\*.

<sup>406</sup> Protokoll der Sitzung der Versammlung der SHK vom 27.02.1997, Traktandum Traktandenliste, BAR, E9500.224A#2013/334#32\*.

wurde betont, dass der Übertritt an eine Universität nach einem Fachhochschulstudium ein Ausnahmefall sein müsse.<sup>407</sup> Des Weiteren wurde klargestellt, dass für Absolvent:innen einer Fachhochschule die Aufnahme eines Doktoratsstudiums nicht selbstverständlich sein könne. Der Passus, welcher dies in Ausnahmefällen ermöglicht hätte, sollte gestrichen werden.<sup>408</sup> Zwei Monate später hatte sich die Position der Rektorenkonferenz in dieser Frage deutlich verändert: Übertrittsregelungen seien verfrüht, Übertritte zwischen den Hochschultypen sollten „wirklich als Ausnahmen betrachtet werden“, das Fachhochschuldiplom stelle keine Hochschulreife dar, es brauche also für ein Studium an der Universität zum Fachhochschuldiplom zusätzlich Nachforderungen und ein direkter Zugang zum Doktorat mit einem Fachhochschuldiplom sei „auch in Ausnahmefällen unvorstellbar“.<sup>409</sup> Die SHRK verzichtete auf eine eigene Stellungnahme und unterstützte diejenige der SHK,<sup>410</sup> da dieser Entwurf alle Forderungen der SHRK umfasste (SHRK, JB 1997, S. 4).<sup>411</sup> Es wird deutlich, dass sich die Position der SHRK in kurzer Zeit stark gewandelt hatte und dass die Positionen von SHK und SHRK übereinstimmten. Zum „Scheitern“ der gemeinsamen Erklärung stand im Jahresbericht der EDK von 1997, dass der Fachhochschulrat der EDK eine Regelung mit den beiden ETH vorschlagen würde, weil „gegenwärtig eine allgemeine, fachbereichsunabhängige Regelung der Übertritte zwischen Fachhochschulen und Universitäten“ nicht möglich sei (EDK, JB 1997, S. 20).

Die oben beschriebenen, divergierenden *Situationsdeutungen* und *Präferenzen* der Akteurinnen SHRK und EDK in der anfänglichen Phase der Diskussion um die zu bildenden Fachhochschulen hatten sich offensichtlich rund um die gemeinsame Erklärung nicht verändert und führten zum „Scheitern“. Die *Situationsdeutungen* und *Präferenzen* der SHK stimmten mit den oben beschriebenen der SHRK stark überein.<sup>412</sup> Die Universitäten sollten sich für Studierende mit

---

<sup>407</sup> Dass Übertritte zwischen den Hochschultypen eine Ausnahme bleiben sollten, wurde bereits in der Botschaft zum Fachhochschulgesetz von 1994 festgehalten (Bundesrat, 1994, S. 803). Im untersuchten Zeitraum wurde in den Gremien der SHRK immer wieder gesagt, dass Übertritte eine Ausnahme darstellen würden oder darstellen sollten (z. B. Stellungnahme zum Konzept der Berufsmaturität, 15.06.1992, S. 2, BAR, J2.352-01#2010/108#72\*, „SHRK, 1992.06.12, Plenarversammlung, Protokoll und Anhang“; Entwurf, Gemeinsame Erklärung betreffend Anerkennungs- und Übertrittsregelungen zwischen Fachhochschulen und universitären Hochschule, 17.10.1996, BAR, J2.352-01#2010/108#94\*, „SHRK, 1996.11.13, Ausschuss-Sitzung, Protokoll und Anhang“; Zusammenarbeit von Universitäten und FH, SHK-Info Nummer 3/98, Mai 1998, S. 4, BAR, J2.352-01#2010/108#94\*, „SHRK, 1998.09.23, Ausschuss-Sitzung, Protokoll und Anhang“; Übertritte von diplomierten FH-Absolventen im gleichen Fachbereich, 08.04.1999, S. 3, BAR, J2.352-01#2010/108#79\*, „SHRK, 1999.04.16, Plenarversammlung, Protokoll und Anhang“).

<sup>408</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHRK vom 27.11.1996, Traktandum Nr. 5, BAR, J2.352-01#2010/108#76\*.

<sup>409</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHRK vom 07.02.1997, Traktandum Nr. 4, BAR, J2.352-01#2010/108#76\*.

<sup>410</sup> Leider liegt weder der Entwurf der Stellungnahme noch die Stellungnahme der SHK vor.

<sup>411</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHRK vom 07.02.1997, Traktandum Nr. 4, BAR, J2.352-01#2010/108#76\*.

<sup>412</sup> Auch wenn die Quellenlage bezüglich der SHK eher dürftig ist, machen dies die bereits am Anfang der Debatte zutage tretende Skepsis in der SHK und die gleiche Position von SHK und SHRK am Ende vor dem „Scheitern“ deutlich.

Fachhochschuldiplom nicht weiter öffnen. Die universitär geprägten Akteurinnen wollten die Kontrolle über eine restriktive Form der Selektion behalten und zogen dies einer stärker automatisierten Form des Übertritts mithilfe einer Erklärung und dem damit einhergehenden Verlust gewisser Selektionsmöglichkeiten vor. Es ist bei der Interaktionsorientierung von SHK und SHRK ein *Wettbewerb* sichtbar. Auf mögliche Bedürfnisse der Fachhochschulen wurde nicht Rücksicht genommen.<sup>413</sup> Die beiden Akteurinnen gingen davon aus, dass der Status quo mit einer gleichbleibenden Abgrenzung von den Fachhochschulen im Hinblick auf Übertrittsfragen für sie eine bessere Situation darstellte. Dass die Differenzen selten klar benannt und dann lediglich vage ausgeführt wurden, lässt diese Abgrenzungsversuche zu leeren Floskeln verkommen. Im Hinblick auf den Slogan aus der Botschaft zum Fachhochschulgesetz, „gleichwertig, aber andersartig“ (Bundesrat, 1994, S. 798), hätte diese Andersartigkeit, welche diese grossen Hürden bei Übertritten gerechtfertigt hätte, klarer definiert werden müssen. Die leeren Floskeln lassen darum auf eine fehlende Gleichwertigkeit schliessen.

### 5.2.3 Übertrittsregelungen in einzelnen Fachbereichen als Übergangslösung

Eine gemeinsame Erklärung der wichtigsten Akteur:innen der universitären Hochschulen und Fachhochschulen „scheiterte“ zwar wie beschrieben im Frühling 1997, aber das bedeutete nicht das Aus für Übertritte zwischen den Hochschultypen: In der oben erwähnten, restriktiven Position der SHRK ist ersichtlich, dass, auch wenn ein Fachhochschuldiplom nicht als allgemeine Hochschulreife bezeichnet werden konnte, „entsprechend der fachspezifischen Erfordernisse Nachforderungen gestellt werden können“.<sup>414</sup> Übertritte sollten also nach wie vor möglich sein, auch wenn es jetzt keine generelle, über alle Fachbereiche anwendbare Lösung gab. Es wurde weiter praktiziert, was zu Zeiten der Höheren Fachschulen gemacht wurde: Jede universitäre Hochschule regelte das Thema meistens selbständig.

Dabei darf aber nicht vergessen werden, dass es weiterhin Harmonisierungsbestrebungen gab. Ein Grund dafür war das Bundesgesetz über die Fachhochschulen, in welchem das Streben nach einer Zusammenarbeit im Hochschulbereich festgeschrieben stand.<sup>415</sup> Bereits vor dem „Scheitern“ der gemeinsamen Erklärung und insbesondere danach wurden fachspezifische Lösungen

---

<sup>413</sup> Und wenn darauf eingegangen wurde, mutet dies im Rückblick fast zynisch an, wie die oben beschriebene Stellungnahme der SHRK zur Schaffung von Fachhochschulen in der Schweiz 1992 zeigt: Die fehlende Existenz von Ein- oder Übertrittsmöglichkeiten von Fachhochschulen an die Universitäten würde „im Interesse einer eigenständigen und unabhängigen Entwicklung der Fachhochschulen“ liegen (Stellungnahme zur Schaffung von Fachhochschulen in der Schweiz, 12.06.1992, S. 2, BAR, J2.352-01#2010/108#72\*, „SHRK, 1992.06.12, Plenarversammlung, Protokoll und Anhang“).

<sup>414</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHRK vom 07.02.1997, Traktandum Nr. 4, BAR, J2.352-01#2010/108#76\*.

<sup>415</sup> Im Fachhochschulgesetz wurde die Zusammenarbeit im Hochschulbereich im Art. 1 Abs. 2 erwähnt und Genehmigung und Finanzhilfen für Fachhochschulen verlangten unter anderem ebenso eine Zusammenarbeit und



für Übertrittsfragen angestrebt. Als die EDK im Jahresbericht von 1996 die Verhandlungen der später „gescheiterten“, gemeinsamen Erklärung erwähnte, sagte sie zudem, dass unter der Führung der SHK in den Fachbereichen Wirtschaft und Informatik Kooperationen zwischen Fachhochschulen und universitären Hochschulen stattfinden würden (EDK, JB 1996, S. 17). Bei der SHK äusserte sich die Hochschulplanungskommission (HPK) Ende 1997: „Die wichtigen Fragen der Diplomanerkennung und des Übertritts zwischen den zwei Institutionstypen sind, worauf mehrere Hochschulen hinweisen, je nach Fachbereich zu regeln“.<sup>416</sup> Danach wurden die Bereiche Wirtschaft und Informatik erwähnt.<sup>417</sup> In der SHRK sprachen sich der Ausschuss und die Plenarversammlung eher spät offiziell für ein „fachbezogenes, schrittweises Vorgehen“ im Hinblick auf Übertritte von Fachhochschulen an die Universitäten aus.<sup>418</sup> Der Druck auf die SHRK war aus der eigenen Kommission für Zulassungsfragen immer grösser geworden: Der Ausschuss wurde von der Kommission gedrängt, ein „deutliches Zeichen zu setzen“.<sup>419</sup> In der Kommission für Zulassungsfragen war kurz davor von einer Tendenz gesprochen worden, dass für einen Eintritt in die Universität eine Berufsmatur mit Fachhochschulabschluss genügen würde.<sup>420</sup> Zwei Monate später, im Februar 1999, sollte die SHRK eine Liberalisierung ihrer Übertrittspolitik beschliessen, doch dazu mehr im nächsten Unterkapitel.

Im Zusammenhang mit der Zusammenarbeit in Fragen des Übertrittes zwischen den Hochschultypen war zu diesem Zeitpunkt die SHK, insbesondere mit ihrem Engagement in den Fachbereichen Wirtschaft und Informatik, mit Abstand die wichtigste nationale Akteurin, wie die nachfolgende Analyse zeigen wird. Ab dem Jahr 1997 standen Formen der Zusammenarbeit

---

Arbeitsteilung zwischen Fachhochschulen und universitären Hochschulen (Fachhochschulgesetz, FHSG, 1995 Art. 14 Abs. 2 lit. e, Art. 20 Abs. 2 lit. e). Anlässlich des Vernehmlassungsverfahrens im Zusammenhang mit der Zusammenarbeit und Arbeitsteilung zwischen Universitäten und Fachhochschulen im Fachgebiet der Informatik wurden diese Forderungen des Bundesgesetzes explizit erwähnt (Brief der SHK und der EDK an die zu Stellungnahme eingeladenen Institutionen und Instanzen „Vernehmlassungsverfahren“, 10.07.1997, BAR, E9500.224A#2013/334#32\*, „SHK, 1997.06.26, Versammlung, Protokoll und Anhang“).

<sup>416</sup> Strategische Planung, Horizont 2006, Schweizer Hochschulen, 07.10.1997, S. 9, BAR, E3370C#2003/445#91\*, „SHK, 1997.10.23, Versammlung, Protokoll“.

<sup>417</sup> Strategische Planung, Horizont 2006, Schweizer Hochschulen, 07.10.1997, S. 9, BAR, E3370C#2003/445#91\*, „SHK, 1997.10.23, Versammlung, Protokoll“.

<sup>418</sup> Protokoll der Ausschuss-Sitzung der SHRK vom 18.11.1998, Traktandum Nr. 4.4, BAR, J2.352-01#2010/108#94\*; Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHRK vom 03.12.1998, Traktandum Nr. 2.2, BAR, J2.352-01#2010/108#79\*.

<sup>419</sup> Protokoll der Ausschuss-Sitzung der SHRK vom 18.11.1998, Traktandum Nr. 4.4, BAR, J2.352-01#2010/108#94\*.

<sup>420</sup> Protokoll der Kommission für Zulassungsfragen der SHRK vom 12.11.1998, Traktandum Nr. 6.1, AS.

und Übertrittsfragen insbesondere in den Fachgebieten Wirtschaft und Informatik im Zentrum.<sup>421</sup> Dabei führte die SHK Vernehmlassungen durch.<sup>422</sup> Es fällt auf, dass bei den Diskussionen um Zusammenarbeit in einzelnen Fachbereichen rasch Forderungen nach allgemein gehaltenen Übertrittsregelungen laut wurden (siehe unten). Trotzdem sah eine Aussensicht auf die SHK im Sommer 1997 nach der „gescheiterten“ Erklärung nicht so aus, als dass alle Bedenken gegenüber den Fachhochschulen abgelegt worden wären. Dies zeigt sich in einem Brief des BBW an die SHK. Darin steht, dass in einem Bericht der SHK „eine gewisse Skepsis seitens der Universitäten gegenüber den FH zu spüren“ war und dass es schade wäre,<sup>423</sup> sollte diese „Abwehrhaltung den Aufbau des oft zitierten ‚dualen Hochschulwesens‘ verhindern“.<sup>424</sup> Im April 1998 sprach die CICUS (Commission pour l’informatique der SHK) in einem Papier über die Resultate der Vernehmlassung im Hinblick auf die Zusammenarbeit im Fachgebiet der Informatik davon, dass es im Zusammenhang mit Übertrittsregelungen wünschenswert wäre, wenn die Hochschulleitungen ein „generelles Reglement erlassen, das für die Gesamtheit der

---

<sup>421</sup> Strategische Planung, Horizont 2006, Schweizer Hochschulen, 07.10.1997, S. 9, BAR, E3370C#2003/445#91\*, „SHK, 1997.10.23, Versammlung, Protokoll“.

<sup>422</sup> Die Vernehmlassung für den Fachbereich Informatik zeigte, dass die SHK das Einverständnis des Fachhochschulrates der EDK einholte und SHK und EDK eine gemeinsame Vernehmlassung durchführten (Brief der SHK und der EDK an die zu Stellungnahme eingeladenen Institutionen und Instanzen „Vernehmlassungsverfahren“, 10.07.1997, BAR, E9500.224A#2013/334#32\*, „SHK, 1997.06.26, Versammlung, Protokoll und Anhang“). In den Plenarversammlungen und Jahresversammlungen der EDK waren diese Vernehmlassungen aber kein Thema. Im Jahresbericht von 1996 wurde die Zusammenarbeit erwähnt (EDK, JB 1996, S. 17), ohne die Vernehmlassungen zu erwähnen, die erst später folgten.

<sup>423</sup> Der Brief des BBW ist die Antwort auf einen Bericht der Hochschulplanungskommission der SHK im Zusammenhang mit der Vernehmlassung zur Zusammenarbeit und Arbeitsteilung zwischen Universitäten und Fachhochschulen im Gebiet Wirtschaftswissenschaften (Brief des BBW an die SHK „Zusammenarbeit und Arbeitsteilung zwischen Universitäten und Fachhochschulen (FH) im Fachgebiet Wirtschaftswissenschaften; Vernehmlassung“, 11.07.1997, BAR, E3370C#2003/445#92\*, „SHK, 1997.12.04, Versammlung, Protokoll und Anhang“). In dem Bericht werden die Ziele und Leistungen von Fachhochschulen und Universitäten als komplementär bezeichnet; es wird von einer Verwässerung der Charaktere der Hochschultypen gewarnt und es wird eine klare Positionierung der Abschlüsse und die Zuordnung der Abschlüsse zu den beiden Hochschultypen als notwendig erachtet (SHK, 1997, S. 12 ff., zitiert nach Pätzmann, 2005, S. 51).

<sup>424</sup> Brief des BBW an die SHK „Zusammenarbeit und Arbeitsteilung zwischen Universitäten und Fachhochschulen (FH) im Fachgebiet Wirtschaftswissenschaften; Vernehmlassung“, 11.07.1997, S. 1 f., BAR, E3370C#2003/445#92\*, „SHK, 1997.12.04, Versammlung, Protokoll und Anhang“.

Interessant ist dabei folgende Textstelle: „Die Universitäten werden von der Oeffnung [sic!] zu qualitativ hochstehenden FH, von einer verstärkten Durchlässigkeit, von gegenseitig benützbaren ‚Passerellen‘ und gemeinsamem Praxisbezug gewiss profitieren können. Die Herstellung einer Gleichwertigkeit der beiden Hochschultypen ist insbesondere auch für unsere Beziehungen mit dem Ausland (bilaterale Freizügigkeitsabkommen, internationale Konventionen) von grosser Bedeutung. [...] Wir fürchten, dass eine beinahe kleinkrämerische Betrachtungsweise dem grundlegenden Problem nicht gerecht wird [...]“ (Brief des BBW an die SHK „Zusammenarbeit und Arbeitsteilung zwischen Universitäten und Fachhochschulen (FH) im Fachgebiet Wirtschaftswissenschaften; Vernehmlassung“, 11.07.1997, S. 1 f., BAR, E3370C#2003/445#92\*, „SHK, 1997.12.04, Versammlung, Protokoll und Anhang“). Im weiteren Teil des Briefs setzte sich das BBW dafür ein, dass die Hürden (Zusatzprüfungen) für einen Übertritt von Fachhochschulen an die Universitäten möglichst tief gehalten werden (Brief des BBW an die SHK „Zusammenarbeit und Arbeitsteilung zwischen Universitäten und Fachhochschulen (FH) im Fachgebiet Wirtschaftswissenschaften; Vernehmlassung“, 11.07.1997, S. 1 f., BAR, E3370C#2003/445#92\*, „SHK, 1997.12.04, Versammlung, Protokoll und Anhang“).

an beiden Hochschultypen unterrichteten Fachrichtungen Gültig [sic!] ist“.<sup>425</sup> Es wurde der Vorschlag gemacht, dass gute Fachhochschulabsolvent:innen nach zwei Jahren Studium an der Universität einen akademischen Titel erlangen sollten. Des Weiteren sei eine Anerkennung der Fachhochschuldiplome durch die Universitäten wichtig für die internationale Anerkennung der Diplome.<sup>426</sup> Diese Vorschläge wurden für die Sitzung der Versammlung der SHK aufgenommen und mündeten in eine Empfehlung, dass die Universitäten gemeinsam mit den Fachhochschulen doch eine allgemeine Regelung für die Anerkennung und den Übergang zwischen den beiden Institutionstypen ausarbeiten sollten.<sup>427</sup> Dass die Frage des Übertritts Eingang in die Empfehlung der SHK hatte, zeigt die Wichtigkeit dieses Themas innerhalb der Diskussionen um eine Zusammenarbeit zwischen den Hochschultypen. Es soll aber klargestellt werden, dass es sich um eine Empfehlung der SHK an die Adresse der Universitäten und nicht um einen Beschluss handelte. Das Ziel war nicht eine schweizweit harmonisierte Regelung, sondern auf einzelne Universitäten und Fachhochschulen bezogene Regelungen.

Im Fachbereich Wirtschaft wurde in einem Dokument der SHK zur Vernehmlassung im Bereich der Zusammenarbeit zwischen den Hochschultypen in diesem Fachbereich gesagt, dass im Hinblick auf Übertritte „der Vorschlag einer Vereinbarung auf gesamtschweizerischer Ebene“ gutgeheissen würde.<sup>428</sup> Es scheint, dass hier nicht nur der Bereich Wirtschaft und zudem nicht einzelne Universitäten gemeint waren. Zudem wurde hier das Argument ins Feld geführt, dass eine Anerkennung der Fachhochschuldiplome wichtig für die Anerkennung dieser gleichen Diplome im Ausland wäre.<sup>429</sup>

Die SHK stellte diese Suche nach fächerspezifischen Lösungen in der öffentlichen „SHK-Info“ als eine kurzfristig durchzuführende Aktion dar. Längerfristig sei „eine für alle Fachbereiche gültige allgemeine Regelung anzustreben“.<sup>430</sup> Trotzdem schaffte es die SHK nicht, vor der Bologna-Deklaration eine allgemeine, schweizweit gültige Regelung für den Übertritt von Fachhochschulen an Universitäten im gleichen Fachbereich herauszuarbeiten und zu beschliessen. Mitte 1999 umfasste der Beschluss der SHK lediglich Fachhochschulabgänger:innen in

---

<sup>425</sup> Zusammenarbeit und Arbeitsteilung zwischen Universitäten und Fachhochschulen, Fachgebiete Informatik/Wirtschaftsinformatik, Ergebnisse der Vernehmlassung, 06.04.1998, S. 2, BAR, E3370C#2005/273#76\*, „SHK, 1998.04.30, Versammlung, Protokoll und Anhang“.

<sup>426</sup> Zusammenarbeit und Arbeitsteilung zwischen Universitäten und Fachhochschulen, Fachgebiete Informatik/Wirtschaftsinformatik, Ergebnisse der Vernehmlassung, 06.04.1998, S. 2, BAR, E3370C#2005/273#76\*, „SHK, 1998.04.30, Versammlung, Protokoll und Anhang“.

<sup>427</sup> Protokoll der Sitzung der Versammlung der SHK vom 30.04.1998, Traktandum Nr. 8, BAR, E3370C#2005/273#76\*.

<sup>428</sup> Zusammenarbeit zwischen Universitäten und Fachhochschulen für Wirtschaft, 07.04.1998, S. 1, BAR, E3370C#2005/273#76\*, „SHK, 1998.04.30, Versammlung, Protokoll und Anhang“.

<sup>429</sup> Zusammenarbeit zwischen Universitäten und Fachhochschulen für Wirtschaft, 07.04.1998, S. 2, BAR, E3370C#2005/273#76\*, „SHK, 1998.04.30, Versammlung, Protokoll und Anhang“.

<sup>430</sup> Zusammenarbeit von Universitäten und FH, SHK-Info Nummer 3/98, Mai 1998, S. 4, BAR, J2.352-01#2010/108#94\*, „SHK, 1998.09.23, Ausschuss-Sitzung, Protokoll und Anhang“.

den Bereichen Wirtschaft und Informatik und ermöglichte ihnen einen Übertritt in das fünfte Semester eines universitären Studiengangs.<sup>431</sup> Dies wird im nächsten Teil noch genauer erläutert werden.

Wie bereits angesprochen wird deutlich, dass die SHK treibende Kraft bei diesen fächerspezifischen Regelungen war. Die EDK war von Beginn an involviert, aber nicht sichtbar.<sup>432</sup> Die SHRK wies erst relativ spät offiziell darauf hin, dass solche Regelungen eine Lösung in dieser Sache darstellen könnten. Das „Scheitern“ der gemeinsamen Erklärung anfangs 1997 hatte diese fächerspezifischen Lösungen sicherlich begünstigt, auch wenn für die SHK klar war, dass diese Strategie nicht langfristig angelegt war. Die *Situationsdeutung* der SHK sah so aus, dass diese fachspezifischen Übertrittslösungen längerfristig von einer für alle Fachbereiche gültigen, allgemeinen Regelung abgelöst werden sollten. Dies wurde zudem in den Diskussionen um die Fachbereiche Informatik und Wirtschaft deutlich: Schnell wurden Forderungen laut, dass es nicht nur eine Lösung für einen einzelnen Fachbereich, sondern dass es eine einheitliche Lösung für alle Fachbereiche an einer Universität oder eine schweizweit einheitliche Lösung brauche. Gerade weil eine Zusammenarbeit zwischen Fachhochschulen und universitären Hochschulen im Bundesgesetz gefordert wurde, kam die SHK ihrer *normativen Rollenerwartung* nach und suchte nach Lösungen. Dies geschah im Wissen, dass es für die internationale Anerkennung der Fachhochschuldiplome Übertrittsmöglichkeiten in der Schweiz brauchte.<sup>433</sup> Bei der SHK kann eine Verschiebung von einer skeptischen Haltung im Zusammenhang mit dem „Scheitern“ der gemeinsamen Erklärung im Frühling 1997 zu einem pragmatischen Vorgehen ausgemacht werden.

Die „gescheiterte“ gemeinsame Erklärung schien für die SHRK eine Zäsur darzustellen: War die SHRK davor in Fragen des Übertritts zwischen den HTL oder HWV und den Universitäten die treibende Kraft, so war dies nach dem „Scheitern“ nicht mehr der Fall. Die SHRK meldete sich in der Diskussion um Übertritte zwischen Fachhochschulen und Universitäten ab. Das geschah bewusst: Als der Ausschuss, wie erwähnt, relativ spät Ende 1998 ein fachbezogenes Vorgehen in Übertrittsfragen empfahl, wurde gleichzeitig gesagt, dass die Rektorenkonferenz auf

---

<sup>431</sup> Protokoll der Sitzung der Versammlung der SHK vom 17.06.1999, Traktandum Nr. 6, BAR, E3370C#2005/273#87\*.

<sup>432</sup> Protokolle und andere Sitzungsunterlagen des Fachhochschulrates der EDK wären dabei aufschlussreich gewesen. Eine Einsichtnahme dieser Akten wurde beantragt, aber dem Antrag wurde mit Verweis auf das Öffentlichkeitsprinzip der EDK (EDK, 2011b) nicht stattgegeben. Gemäss diesem Prinzip handelt es sich bei den Sitzungen des Fachhochschulrates um eine Verwaltungskonferenz (EDK, 2011b, S. 2). Regierungskonferenzen (z. B. der Vorstand der EDK) und Verwaltungskonferenzen (z. B. Fachkonferenzen und ständige Kommissionen) sind nach den Bestimmungen des Berner Informationsgesetzes nicht öffentlich (EDK, 2011b, S. 2). Da der Fachhochschulrat als eine Art ständige Kommission mit vorberatendem Charakter für die Plenarversammlung fungierte, konnten leider die Protokolle und Verhandlungsunterlagen des Fachhochschulrates der EDK nicht eingesehen werden (J. Schärer, persönliche Kommunikation, 11. Mai 2022).

<sup>433</sup> Siehe Fussnoten 424 und 466.

eine „allgemeine politische Verlautbarung“ in dieser Sache verzichten würde.<sup>434</sup> In der folgenden Plenarversammlung wurde dies nochmals betont.<sup>435</sup> Gründe für dieses Schweigen wurden dabei nicht genannt. Dabei darf nicht unerwähnt bleiben, dass die im nächsten Unterkapitel erwähnte gemeinsame Erklärung von Fachhochschulrat und ETH-Rat bereits Tatsache war, als die SHRK auf Äusserungen diesbezüglich verzichten wollte. Das könnte erklären, warum sich die SHRK nicht äussern konnte: Sie wollte möglicherweise zuerst intern über die Geschehnisse diskutieren, das weitere Vorgehen besprechen und sich dabei abstimmen. Die *Interaktionsorientierung* kann mit *Individualismus* angegeben werden: Die SHRK wollte oder konnte sich lediglich auf die eigenen Bedürfnisse konzentrieren. Sie trug nichts zu einer Lösungsfindung bei und blieb in dieser hochschulpolitisch dynamischen Situation unbeweglich und stumm. Mit dem Verharren im Status quo versuchte sie ihre Interessen zu bewahren (*Eigeninteresse*) und den *Rollenerwartungen*,<sup>436</sup> welche die einzelnen Universitäten an sie hatten, zu entsprechen. Doch die Passivität führte dazu, dass die Befürchtung aus dem Jahre 1989 eintraf: Die Entscheidungen wurden nun anderswo gefällt,<sup>437</sup> z. B. im Fachhochschulrat der EDK und dem ETH-Rat mit der gewissermassen „zweiten“ Erklärung.<sup>438</sup>

#### 5.2.4 Es geht plötzlich schnell: Neue Dynamik durch neue Impulse

Gegen Ende des Jahres 1998 sahen die Positionen der drei untersuchten Akteurinnen im Hinblick auf Übertrittsregelungen zwischen den Hochschultypen folgendermassen aus: Die SHK und die SHRK hatten 1997 generelle Übertrittsregelungen als verfrüht angesehen, was zum „Scheitern“ der gemeinsamen Erklärung führte.<sup>439</sup> Die SHRK sah im Sommer 1998 generelle Regelungsempfehlungen betreffend Übertritte im selben Fachbereich in das fünfte universitäre Semester als verfrüht an.<sup>440</sup> Die SHK bewertete auf kurze Sicht fächerspezifische Lösungen als

---

<sup>434</sup> Protokoll der Ausschuss-Sitzung der SHRK vom 18.11.1998, Traktandum Nr. 4.4, BAR, J2.352-01#2010/108#94\*.

<sup>435</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHRK vom 03.12.1998, Traktandum Nr. 2.2, BAR, J2.352-01#2010/108#79\*.

<sup>436</sup> Das „Scheitern“ der gemeinsamen Erklärung und die bereits zuvor sichtbare Skepsis im Hinblick auf die Fachhochschulen und eine mögliche Öffnung der Universitäten machten dies sichtbar.

<sup>437</sup> Damit ist das bereits erwähnte Zitat aus dem Jahr 1989 anlässlich einer Diskussion um Mobilität und Zulassung in einer Plenarversammlung der SHRK gemeint: „Wenn es unserer Konferenz nicht gelingt, eine gewisse Übereinstimmung zwischen den Hochschulen zu erreichen, dann werden die Entscheidungen bald andernorts gefällt!“ (Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHRK vom 20.12.1989, Traktandum Nr. 3, BAR, E3370C#1999/259#553\*).

<sup>438</sup> Für die bessere Unterscheidbarkeit wird die „gescheiterte“ Erklärung als erste Erklärung verstanden und die folgende Erklärung des ETH- und Fachhochschulrates „zweite“ Erklärung genannt, auch wenn diese Bezeichnungen in den Quellen nicht vorkommen.

<sup>439</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHRK vom 07.02.1997, Traktandum Nr. 4, BAR, J2.352-01#2010/108#76\*.

<sup>440</sup> Brief der SHRK an die Universität Lausanne (ohne Betreff), 29.06.1998, BAR, J2.352-01#2010/108#94\*, „SHRK, 1998.09.23, Ausschuss-Sitzung, Protokoll und Anhang“.

adäquat, wobei längerfristig allgemeine Regelungen aufgestellt werden sollten.<sup>441</sup> Bei der EDK sollte nach dem „Scheitern“ der Erklärung eine Lösung mit ihrem Fachhochschulrat und dem ETH-Rat erreicht werden.<sup>442</sup> Insgesamt waren somit schweizweite Harmonisierungsbestrebungen kaum sichtbar. Es kann zudem angenommen werden, dass Mitte 1998 die wenigsten geahnt hatten, welche Dynamik diese Thematik in den nächsten Monaten entwickeln würde.

Am 17. September 1998 verabschiedeten der ETH-Rat und der Fachhochschulrat der EDK eine gemeinsame Erklärung im Zusammenhang mit der gegenseitigen Anerkennung von Studienleistungen und mit Übertritten zwischen den Fachhochschulen und den ETH, wobei Übertritte eine Ausnahme darstellen sollten.<sup>443</sup> Bei dieser Erklärung waren der prüfungsfreie Übertritt für Fachhochschuldiplomierte in das erste Semester der ETH sowie der Wechsel zwischen ETH und Fachhochschule im gleichen Fachbereich unter Anrechnung der abgeschlossenen Leistungen der ersten Institution bedeutsam.<sup>444</sup> Die EDK setzte erfolgreich um, was sie nach dem „Scheitern“ der ersten gemeinsamen Erklärung angekündigt hatte (EDK, JB, 1997, S. 20). Sie stellte diese Regelung als „Durchbruch“ dar, wies auf die Wichtigkeit dieser Regelung für die Anerkennung von Fachhochschuldiplomen im Ausland hin und meldete gleichzeitig, dass Gespräche mit den kantonalen Universitäten gesucht würden, um ähnliche Regelungen umzusetzen (EDK, JB 1998, S. 29).<sup>445</sup>

Zwei Monate später gaben die Konferenz der Rektoren der Westschweizer Universitäten (Conférence universitaire de suisse occidentale, CUSO) zusammen mit den Erziehungsdirektionen

---

<sup>441</sup> Zusammenarbeit von Universitäten und FH, SHK-Info Nummer 3/98, Mai 1998, S. 4, BAR, J2.352-01#2010/108#94\*, „SHRK, 1998.09.23, Ausschuss-Sitzung, Protokoll und Anhang“.

<sup>442</sup> Wie bereits erwähnt, sagte der Jahresbericht der EDK von 1997 Folgendes dazu: „Weil gegenwärtig eine allgemeine, fachbereichsunabhängige Regelung der Übertritte zwischen Fachhochschulen und Universitäten noch nicht möglich ist, schlägt der Fachhochschulrat vorerst eine Regelung mit den beiden ETHs vor“ (EDK, JB 1997, S. 20).

<sup>443</sup> Gemeinsame Erklärung des ETH-Rates und des Fachhochschulrates der EDK vom 17. September 1998, 17.09.1998, BAR, E3370C#2005/273#82\*, „SHK, 1999.03.04, Versammlung, Protokoll und Anhang“.

Auch in einem Beitrag in der Zeitschrift „Vision“ über die Übertrittsmöglichkeiten wird die *Wahrnehmung* der EDK in dieser Frage nochmals deutlich: Bei den Übertritten sollte es sich um Ausnahmen handeln (EDK, 1999, S. 45).

<sup>444</sup> Detaillierter: Fachhochschulabgänger:innen wurden an den ETH prüfungsfrei in das erste Semester eines fachfremden Studiums aufgenommen. Sie sollten ein Studium im gleichen Fachbereich an der ETH in zwei Jahren abschliessen können und wurden darum in das fünfte Semester aufgenommen. Die Zulassung erfolgte dabei nach Prüfung des Leistungsausweises (sur dossier). Innerhalb eines Jahres musste zudem ein Test zur Kontrolle der Grundkenntnisse abgelegt werden. Ein Zugang zum Doktorat war für Fachhochschuldiplomierte auch in Ausnahmefällen nicht möglich. Es musste davor ein Universitäts- oder ETH-Diplom erworben werden. Der Übertritt von Studierenden der ETH in das dritte Semester einer technischen Fachhochschule war möglich, wenn sie davor das erste ETH-Vordiplom bestanden hatten und berufliche Praxiserfahrung ausweisen konnten (Gemeinsame Erklärung des ETH-Rates und des Fachhochschulrates der EDK vom 17. September 1998, 17.09.1998, BAR, E3370C#2005/273#82\*, „SHK, 1999.03.04, Versammlung, Protokoll und Anhang“).

<sup>445</sup> Auch der Fachhochschulrat der EDK wollte nun mit „Hochdruck“ an einer allgemeinen Regelung für den Zugang für Fachhochschulabgänger:innen zu Universitäten arbeiten (Pressemitteilung der EDK, Neuer Fachhochschulrat der EDK, 03.12.1998, E3370C#2005/273#82\*, „SHK, 1999.03.04, Versammlung, Protokoll und Anhang“).

Siehe auch: Protokoll der Sitzung der Jahresversammlung der EDK vom 12.11.1998, Traktandum Nr. 10, AEDK.

der betroffenen Kantone die Empfehlung bekannt, dass Fachhochschulabsolvent:innen im gleichen Fachbereich in das fünfte Semester einer Westschweizer Universität eintreten sollten.<sup>446</sup> Obwohl gerade die Regelung der EDK explizit für Ausnahmefälle gedacht war, sorgten diese beiden Regelungen in der Folge als Katalysatoren für einige Veränderungen auf dem Gebiet der Übertrittsregelungen. So fragte die EDK bald bei der SHK an, ob die Grundsätze der erfolgreichen Erklärung von ETH- und Fachhochschulrat nicht für den Universitätszugang generell gelten könnten.<sup>447</sup> Im Rat der SHK wurde dies diskutiert und danach der Beschluss gefasst, dass der Rat den Grundsatz des prüfungsfreien Zugangs für Studierende mit Fachhochschulabschluss zum ersten Semester einer Universität befürworten würde und die Kantone, Universitäten und der Bund zu diesem Punkt konsultiert werden sollten.<sup>448</sup> Es wurde aber klargestellt, dass die übrigen Fragen, abgesehen von diesem prüfungsfreien Zugang zwischen den Universitäten und den Fachhochschulen, für jeden universitären Bereich gesondert geregelt werden müssten.<sup>449</sup> Die Kantone und Universitäten waren gemäss den Antworten aus dem Vernehmlassungsverfahren einverstanden, den von der EDK beantragten Grundsatz des prüfungsfreien Übertritts anzuwenden.<sup>450</sup> So fasste die Versammlung der SHK im März 1999 den Beschluss, dass den zuständigen kantonalen Behörden die Regelung empfohlen wurde, die Absolvent:innen der Fachhochschulen in allen Studienbereichen prüfungsfrei in das erste Semester der Universitäten eintreten zu lassen. Dem Bund wurde gleichzeitig empfohlen, die Massnahmen zu ergreifen, damit der Fachhochschulabschluss den Eintritt in die medizinischen Studienfächer ermöglichen würde.<sup>451</sup> Im Informationsschreiben der SHK, das den Beschluss kommunizierte,

---

<sup>446</sup> *Prise de polition de la CUSO, Accès des diplômé-e-s de la HES-SO aux hautes écoles de la CUSO*, 26.11.1998, BAR, E3370C#2005/273#82\*, „SHK, 1999.03.04, Versammlung, Protokoll und Anhang“.

Die Auswahl der Studierenden sollte sur dossier erfolgen und spätestens nach einem Jahr sollte eine Leistungskontrolle stattfinden (*Prise de polition de la CUSO, Accès des diplômé-e-s de la HES-SO aux hautes écoles de la CUSO*, 26.11.1998, BAR, E3370C#2005/273#82\*, „SHK, 1999.03.04, Versammlung, Protokoll und Anhang“).

<sup>447</sup> Brief der EDK an die SHK „Beziehungen Fachhochschule – Universität“, 30.11.1998, BAR, E3370C#2005/273#161\*, „SHK, 1998.12.10, Rat, Protokoll und evtl. relevante Dokumente“.

<sup>448</sup> Protokoll der Sitzung des Rates der SHK vom 10.12.1998, Traktandum Nr. 2.1, BAR, E3370C#2005/273#161\*. Wegen den medizinischen Studiengängen, welche unter anderem über die allgemeine Medizinalprüfungsverordnung des Bundes gesteuert wurden, musste der Bund konsultiert werden (Brief der SHK an die ED der Universitätskantone, die Rektorate der kantonalen Universitäten und das EDI „Verhältnis Universitäten – Fachhochschulen. Vernehmlassung“, 16.12.1998, S. 2, BAR, E3370C#2005/273#82\*, „SHK, 1999.03.04, Versammlung, Protokoll und Anhang“). Das Studium der Medizin war und ist ein vom Bund stark reglementierter Studiengang. 1877 wurde das Bundesgesetz über die Freizügigkeit des Medizinalpersonals beschlossen und 2007 durch das Bundesgesetz über die universitären Medizinalberufe (MedBG) ersetzt (Koelbing, 2017). Die allgemeine Medizinalprüfungsverordnung stützte sich auf das Bundesgesetz betreffend die Freizügigkeit des Medizinalpersonals (Bundesversammlung, 1980).

<sup>449</sup> Brief der SHK an die ED der Universitätskantone, die Rektorate der kantonalen Universitäten und das EDI „Verhältnis Universitäten – Fachhochschulen. Vernehmlassung“, 16.12.1998, S. 2, BAR, E3370C#2005/273#82\*, „SHK, 1999.03.04, Versammlung, Protokoll und Anhang“.

<sup>450</sup> Dokument für die Versammlung der SHK vom 04.03.1999, Verhältnis Universitäten – Fachhochschulen, 15.02.1999, BAR, E3370C#2005/273#82\*, „SHK, 1999.03.04, Versammlung, Protokoll und Anhang“.

<sup>451</sup> Protokoll der Sitzung der Versammlung der SHK vom 04.03.1999, Traktandum Nr. 8, BAR, E3370C#2005/273#82\*.

wurde klargestellt, dass die Übertritte für die internationale Anerkennung der Fachhochschulabschlüsse wichtig seien und sich diese Übertritte auf Ausnahmefälle beschränken würden.<sup>452</sup> Die weiteren Fragen zum Übertritt zwischen den Hochschultypen müssten in jedem universitären Fachbereich separat geregelt werden.<sup>453</sup> Die SHK blieb damit diesem im letzten Unterkapitel bereits erwähnten Grundsatz treu. Vor der Bologna-Deklaration hatte die SHK offiziell lediglich für Fachhochschulabgänger:innen in den Bereichen Wirtschaft und Informatik einen Übertritt in den gleichen Fachbereich an der Universität im fünften Semester vorgesehen. Dabei orientierte sich die SHK explizit an der gemeinsamen Erklärung des ETH- und Fachhochschulrates und an der Empfehlung der CUSO, welche aber allgemeiner ohne Bezug zu einzelnen Studiengängen formuliert waren.<sup>454</sup> Auf die Empfehlung der SHRK in dieser Sache, welche wie die Erklärung des ETH- und Fachhochschulrates und die Empfehlung der CUSO allgemeiner formuliert war und drei Tage vor dem Entscheid der SHK gefällt wurde (siehe unten), wurde im Protokoll der SHK im Zusammenhang mit dem Entscheid mit keinem Wort eingegangen. Die SHRK sprach sich nach dem Bekanntwerden dieser zwei Regelungen (ETH- und Fachhochschulrat, CUSO) Ende 1998 weiterhin für ein „schrittweises, fachbezogenes Vorgehen“ aus, traktandierte das Thema aber unter Erwähnung der Empfehlung der CUSO für eine nächste Plenarversammlung.<sup>455</sup> Wie bereits erwähnt, wollte sich die SHRK diesbezüglich in der Öffentlichkeit nicht äussern und schien von der Dynamik überrascht.<sup>456</sup> Im neuen Jahr kam die plötzliche Kehrtwende: Die Möglichkeit eines Studienbeginns an einer Universität mit dem Fachhochschuldiplom und der Übertritt in das fünfte Semester an der Universität im gleichen

---

<sup>452</sup> Wie bei der SHRK (siehe Fussnote 407) wurde immer wieder betont, dass Übertritte zwischen den Hochschultypen eine Ausnahme bleiben würden oder bleiben sollten. Im Unterschied zur SHRK wurden diese Äusserungen bei der SHK erst Ende der 1990er-Jahre gemacht. Z. B.: Zusammenarbeit und Arbeitsteilung zwischen Universitäten und Fachhochschulen, Fachgebiete Informatik/Wirtschaftsinformatik, Ergebnisse der Vernehmlassung, 06.04.1998, S. 2, BAR, E3370C#2005/273#76\*, „SHK, 1998.04.30, Versammlung, Protokoll und Anhang“; Brief der SHK an die ED der Universitätskantone, die Rektorate der kantonalen Universitäten und das EDI „Verhältnis Universitäten – Fachhochschulen. Vernehmlassung“, 16.12.1998, S. 2, BAR, E3370C#2005/273#82\*, „SHK, 1999.03.04, Versammlung, Protokoll und Anhang“ (hier nimmt die SHK Bezug auf die gemeinsame Erklärung von ETH- und Fachhochschulrat, welche den Ausnahmecharakter bei Übertritten betont (Gemeinsame Erklärung des ETH-Rates und des Fachhochschulrates der EDK vom 17. September 1998, 17.09.1998, BAR, E3370C#2005/273#82\*, „SHK, 1999.03.04, Versammlung, Protokoll und Anhang“)); Protokoll der Sitzung des Rates der SHK vom 28.01.1999, Traktandum Nr. 2.2, BAR, E3370C#2005/273#161\*; Protokoll der Sitzung der Versammlung der SHK vom 04.03.1999, Traktandum Nr. 8, BAR, E3370C#2005/273#82\*; SHK, JB 1999, S. 36.

<sup>453</sup> Brief der SHK an die ED der Universitätskantone und die Rektorate der kantonalen Universitäten „Aufnahme von Fachhochschulabsolventen ins erste Semester der kantonalen Universitäten“, 09.03.1999, BAR, E3370C#2005/273#82\*, „SHK, 1999.03.04, Versammlung, Protokoll und Anhang“.

<sup>454</sup> Protokoll der Sitzung der Versammlung der SHK vom 17.06.1999, Traktandum Nr. 6, BAR, E3370C#2005/273#87\*.

<sup>455</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHRK vom 03.12.1998, Traktandum Nr. 2.2, BAR, J2.352-01#2010/108#79\*.

<sup>456</sup> Protokoll der Ausschuss-Sitzung der SHRK vom 18.11.1998, Traktandum Nr. 4.4, BAR, J2.352-01#2010/108#94\*.

Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHRK vom 03.12.1998, Traktandum Nr. 2.2, BAR, J2.352-01#2010/108#79\*.



Fachbereich konnten unterstützt werden.<sup>457</sup> Als bekannt wurde, dass die SHK das Thema der Übertritte im gleichen Fachbereich im Sommer behandeln würde, wurde im Ausschuss gesagt, dass die SHRK doch vorher klar Stellung zu diesem Thema nehmen sollte. Die Ergebnisse einer Umfrage unter den Hochschulen im Hinblick auf ihre Handhabung der Übertritte sollten zu einem Vorschlag in dieser Sache führen, der im besten Fall von allen Universitäten angenommen werden könnte.<sup>458</sup> Der Vorschlag im Zusammenhang mit Übertritten im gleichen Fachbereich unter Berücksichtigung der Umfrage sah als Schlussfolgerung vor, dass eine möglichst einfache Lösung gewählt werden sollte. Mit Bezug auf die Empfehlung der CUSO, welche zudem mit der Erklärung des ETH- und Fachhochschulrates kompatibel sei, welche ihrerseits wieder von der SHK unterstützt würde, wurde im Vorschlag empfohlen, dass die Rektorenkonferenz die Empfehlung der CUSO für die ganze Schweiz übernehmen sollte.<sup>459</sup> Nach einigen Diskussionen wurde dies von der Plenarversammlung der SHRK im Juni 1999 beschlossen und der SHK und EDK mitgeteilt.<sup>460</sup> Mit dieser generellen, für alle Fachbereiche geltenden Regelung für Übertritte innerhalb des gleichen Fachbereichs ging die SHRK weiter als die SHK drei Tage später, auch im Juni 1999 (siehe oben). Im Hinblick auf die generelle, prüfungsfreie Aufnahme von Studierenden mit Fachhochschuldiplom, welche die SHK auf Initiative der EDK im März 1999 gutgeheissen hatte, fand sich lediglich im Jahresbericht der SHRK von 1999 eine Notiz: Die SHRK wolle sich der Empfehlung der SHK bezüglich der prüfungsfreien Aufnahme von Studierenden mit Fachhochschuldiplom in allen Fachbereiche anschliessen (SHRK, JB 1999, S. 5).<sup>461</sup>

Innerhalb von etwas mehr als einem halben Jahr (September 1998 bis Juni 1999) veränderten sich die Positionen der Akteurinnen und damit die Übertrittsregelungen. Die EDK landete mit ihrem Fachhochschulrat zusammen mit dem ETH-Rat einen Coup, der die Hochschullandschaft

---

<sup>457</sup> Protokoll der Ausschuss-Sitzung der SHRK vom 10.02.1999, Traktandum Nr. 4, BAR, J2.352-01#2010/108#96\*, „SHRK, 1999.02.10, Ausschuss-Sitzung, Protokoll“.

<sup>458</sup> Protokoll der Ausschuss-Sitzung der SHRK vom 31.03.1999, Traktandum 2.2, BAR, J2.352-01#2010/108#96\*, „SHRK, 1999.03.31, Ausschuss-Sitzung, Protokoll und Anhang“.

<sup>459</sup> Übertritte von diplomierten FH-Absolventen im gleichen Fachbereich, 08.04.1999, S. 3, BAR, J2.352-01#2010/108#79\*, „SHRK, 1999.04.16, Plenarversammlung, Protokoll und Anhang“.

<sup>460</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHRK vom 11.06.1999, Traktandum Nr. 3.3, BAR, J2.352-01#2010/108#79\*.

Stellungnahme der Schweizerischen Hochschulrektorenkonferenz zur Frage der Übertritte von FH-Absolventen an die Universitäten im gleichen Fachbereich, 14.06.1999, BAR, J2.352-01#2010/108#79\*, „SHRK, 1999.06.11, Plenarversammlung, Protokoll und Anhang“.

<sup>461</sup> Es ist nicht ersichtlich, wie diese Übernahme der Empfehlung der SHK für eine prüfungsfreie Aufnahme von Studierenden mit Fachhochschuldiplom an eine Universität zustande kam, da Diskussionen über diesen Sachverhalt in den Protokollen nicht gefunden werden konnten. An der Séance de réflexion der SHRK im Sommer 1999 wurde das Thema wahrscheinlich besprochen. In den Dokumenten und Protokollen ist aber nicht sichtbar, dass es zu einer Entscheidung in dieser Sache gekommen wäre (Thesen zum Verhältnis Universitäten – Fachhochschulen, 26.09.1999, S. 1, BAR, J2.352-01#2010/108#79\*, „SHRK, 1999.10.15, Séance de réflexion, Bericht und Anhang“; Protokoll der Sitzung der Séance de réflexion der SHRK vom 15.10.1999, Thema Nr. 6, BAR, J2.352-01#2010/108#79\*).

in dieser Sache veränderte. Es kann dabei von einer „critical juncture“ (Hall & Taylor, 1996, S. 942) gesprochen werden, welche den weiteren Verlauf der Geschehnisse veränderte und beschleunigte. Doch wenn hier von einer „critical juncture“ gesprochen wird, muss die gesamte Entwicklung davor in Betracht gezogen werden. Es brauchte bereits vorher einen Wandel, damit diese Änderung bei den Übertrittsregelungen Realität werden konnte. Helfen kann dabei das Verständnis vom inkrementellen Wandel (Thelen, 2004, S. 35 f.). Eine Art dieses Wandels wird mit „institutional layering“ beschrieben: Dabei geht es um das Einverleiben von neuen Elementen in ein ansonsten stabiles Gefüge (Thelen, 2004, S. 35 f.). Neue Elemente, die vor diesem Richtungswechsel ausgemacht werden können, sind folgende: Erstens die langsam zunehmende Anerkennung, dass die akademisierten Fachhochschulen den bereits bestehenden Hochschulen ebenbürtig seien und nicht einfach die Tradition der nicht zum Hochschulsystem gehörenden HTL und HWV weiterführten; zweitens die Forderung insbesondere der EDK nach Durchlässigkeit; drittens die „gescheiterte“ erste gemeinsame Erklärung, welche ins Bewusstsein rief, dass es die Möglichkeit eines abgestimmten Vorgehens gab; und viertens müssen die Übertrittsregelungen in einzelnen Fachbereichen und die dabei zum Teil geäußerte Forderung nach einer Verallgemeinerung der fachspezifischen Lösungen erwähnt werden.

Die von der SHK oder der SHRK verabschiedeten Regelungen und Empfehlungen waren für die Universitäten nicht zwingend, betrafen sie doch Zulassungsfragen und tangierten damit die Universitätsautonomie. Die Kantone waren letztendlich Träger der Universitäten und die SHK konnte bei Zulassungsfragen in dieser Zeit lediglich koordinierend wirken (siehe Unterkapitel 2.1). Insofern könnte nur eine Analyse der einzelnen Universitäten zeigen, inwiefern diese neuen Durchlässigkeitsregelungen mit ihrem stärker verankerten Automatismus beim Übertritt Ende der 1990er-Jahre tatsächlich von den Hochschulen umgesetzt wurden. Wie oben gezeigt wurde, war die Stossrichtung durch die nationalen, hochschulpolitischen Organisationen aber eindeutig.

Auch wenn die EDK mit der ersten Erklärung keinen sofortigen Erfolg erzielen konnte, verfolgte sie weiterhin die mit ihrer *Identität* verknüpften Ziele, nämlich die Koordination des ganzen Bildungssystems. Sie setzte sich für die Einbindung der Fachhochschule in den bestehenden Hochschulraum ein. Die *Interaktionsorientierung* kann wegen der Einbindung der Akteur:innen der Fachhochschulen und ihrer Bedürfnisse weiterhin als *solidarisch* bezeichnet werden. Geschickt wurde die Zahl der involvierten Akteur:innen nach der ersten Erklärung reduziert und eine zweite hervorgebracht, welche für eine neue Dynamik in der festgefahrenen Situation sorgte.

Die SHK war gezwungen, sich zu dieser Erklärung zu verhalten, als die EDK sie fragte, ob sich

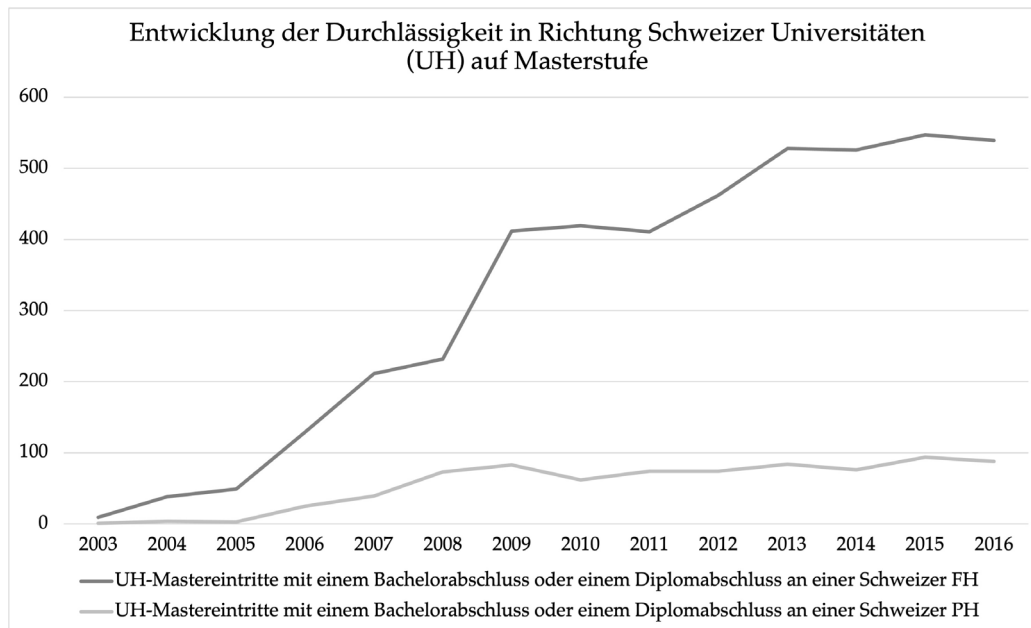
die Regelung der prüfungsfreien Aufnahme nicht auf alle Universitäten übertragen liesse. Auch wenn sie allgemeingültigen Regelungen nicht abgeneigt schien, erstaunt es, wie schnell die SHK nach der Konsultation der Universitäten, der Kantone und des Bundes diesem Anliegen entsprechen konnte. Die SHK hatte damit die *normative Rollenerwartung* an sie abgeklärt und konnte diese Kehrtwende vollziehen. Offensichtlich hatten sich die Positionen der befragten Akteur:innen gewandelt.

Da sich die Universitäten in dieser Frage der SHK nicht in den Weg stellten, ist es nachvollziehbar, dass sich die Rektorenkonferenz in dieser Sache bewegte. Doch sie schien überrascht, hatte sie sich doch noch Ende 1998 für ein vorsichtiges, fachbezogenes Vorgehen ausgesprochen. Um die Jahreswende 1998/99 musste sich einiges verändert haben, denn im neuen Jahr vollzog die SHRK eine Kehrtwende. Sie erscheint fast radikaler als diejenige der SHK, da die Rektorenkonferenz länger auf ein bedächtiges Vorgehen bestand und mit der allgemeinen Regelung bei den Übertritten im gleichen Fachbereich noch weiter ging als die Regelung der SHK, welche sich nur auf die Bereiche Informatik und Wirtschaft beschränkte. Vielleicht war die Kehrtwende unter anderem möglich, weil die SHRK Ende der 1990er-Jahre weiterhin von Ausnahmefällen bei den Übertritten ausging oder davon ausgehen wollte.<sup>462</sup> Wie die Abbildung 7 zeigt, sollte sich diese von allen untersuchten Akteurinnen getätigte Annahme nicht bewahrheiten. Auch wenn die Mastereintritte in die Universitäten mit einem Bachelor- oder Diplomabschluss eines anderen Typs im Jahr 2016 lediglich 4 % ausmachten (BFS, 2018a), so nahmen die Zahlen trotzdem in beeindruckender Weise zu.

---

<sup>462</sup> Folgendes Zitat aus einem Thesenpapier eines Gastes für eine Sitzung der SHRK aus dem Jahr 1999 lässt darauf schliessen: „Das Prinzip des freien Übertritts von Fachhochschulabsolventinnen und -absolventen jedweden Typs in das 1. Studiensemester wird akzeptiert. [...] Zur Wahrung der Identität beider Hochschultypen und der sinnhaften Kongruenz des Bildungssystems werden auch in Zukunft entsprechende Übertritte der Ausnahmefall sein müssen“ (Thesen zum Verhältnis Universitäten – Fachhochschulen, 26.09.1999, S. 1 ff., BAR, J2.352-01#2010/108#79\*, „SHRK, 1999.10.15, Séance de réflexion, Bericht und Anhang“).

Abbildung 7: Entwicklung der Durchlässigkeit in Richtung Schweizer Universitäten (BFS, 2018a und eigene Berechnungen)



Insgesamt entsteht der Eindruck, dass die SHK und die SHRK der EDK, welche ideell den Lead in diesen Fragen übernahm, am Ende folgten. Das ist erstaunlich, da beim „Scheitern“ der ersten Erklärung die Differenzen zwischen der EDK auf der einen und der SHK und SHRK auf der anderen Seite deutlich zum Vorschein kamen. Die Interaktionsorientierung von SHK und SHRK hatte derjenigen eines *Wettbewerbs* entsprochen, wogegen die EDK seit Beginn *solidarisch* unterwegs war und die Akteur:innen der Fachhochschulen einbinden wollte. Schlussendlich gaben die universitär geprägten Akteurinnen nach und akzeptierten mit der stärker automatisierten Form dieser Übertrittsmöglichkeiten einen gewissen Kontrollverlust bei der Selektion der Studierenden, welche von den Fachhochschulen kamen.

### 5.3 Governance-Mechanismen

Interessant sind die Unterschiede zwischen den Organisationen SHK und EDK: Obwohl in beiden Organisationen hauptsächlich und zum Teil dieselben Erziehungsdirektor:innen Einsitz hatten, führte in der SHK die Begrenzung der Teilnehmenden auf die Vertreter:innen der Hochschulkantone (damals waren damit nur die Kantone mit universitären Hochschulen gemeint) zu einer anderen *Situationsdeutung*. Hatte die EDK das ganze Bildungssystem und spezifisch die Fachhochschulen seit Beginn der Debatte im Blick, so begegnete die SHK diesem neuen Hochschultyp mit bedeutend mehr Skepsis. Es könnte sein, dass die Kantone, welche durch die entstehenden Fachhochschulen neu Hochschulkantone werden würden, in der EDK den Ausschlag

für diese Differenzen gaben. Sie wussten, dass sie Fachhochschulträger werden würden und dass es in ihren Kantonen bald zur Ausarbeitung von Fachhochschulgesetzen kommen würde. Vielleicht gaben die neuen Hochschulkantone, zusammen mit den Kantonen ohne Hochschulen, den Ausschlag, dass die EDK ihre *Identität* mit der Perspektive für das ganze Bildungssystem beibehalten konnte. Doch kann dies damit relativiert werden, dass den bestehenden Hochschulkantonen, vereint in der SHK, ebenso klar sein musste, dass es zusätzliche Fachhochschulen auf ihrem Gebiet geben würde. Werden die Mitglieder der Organisationen betrachtet, könnte die skeptische Haltung der SHK ferner daran liegen, dass ab Ende 1993 gleich fünf Rektoren Einsitz im wichtigen Gremium „Versammlung“ hatten (siehe Unterkapitel 2.1.1).

Alle drei untersuchten Akteurinnen waren zu unterschiedlichen Zeiten unterschiedlich stark involviert. Der Lead<sup>463</sup> im Hinblick auf Ideen, Engagement und Aufstellen von Regelungen in diesen Übertrittsfragen ging je nach Zeitpunkt von einer Organisation zu einer anderen über. Vor den Diskussionen um Fachhochschulen hatte die Rektorenkonferenz den Lead inne im Hinblick auf Übertritte von Absolvent:innen der HTL und HWV an die Universitäten. Im Jahr 1989 wurde in einer Plenarversammlung gesagt, dass die SHRK im Hinblick auf Zulassung und Mobilität in harmonisierender Weise proaktiv handeln sollte.<sup>464</sup> Das konnte die SHRK in den Anfangsjahren offensichtlich umsetzen. Nach dem „Scheitern“ der gemeinsamen Erklärung war die SHK bei den Übertrittsregelungen in den einzelnen Fachbereichen am aktivsten und hatte quasi die Führungsrolle. Die SHRK blieb passiv und die EDK unsichtbar. Mit der zweiten gemeinsamen Erklärung übernahm die EDK die Führung mindestens ideell und sorgte mit ihrer Anfrage um eine Ausdehnung dieser Regelung auf alle Universitäten dafür, dass sich SHK und SHRK in dieser Sache bewegen mussten.<sup>465</sup>

Das Wechseln der Führungsrolle in dieser Frage über diesen Zeitraum von nicht einmal zehn Jahren zeigt einige Aspekte auf, die zum Teil in anderen Kontexten dieser Studie ebenfalls eine Rolle spielen und dadurch zum Teil bekannt sind: Die Kompetenzen zur Regelung dieser Über-

---

<sup>463</sup> Das ist in dieser Studie kein theoretisch untermauerter Begriff. Er soll im Hinblick auf die Konstellation der Organisationen die Führungsrolle einer Organisation ausdrücken, die einiges schwächer verstanden werden kann als der Governance-Mechanismus „Hierarchie“ (Hüther & Krücken, 2016, S. 129 f.).

<sup>464</sup> Siehe Zitat in der Fussnote 370.

<sup>465</sup> Wie gerade erwähnt, wollte und konnte die SHRK anfangs 1990er-Jahre in den Zulassungs- und Übertrittsfragen proaktiv handeln. Nach der „gescheiterten“ Erklärung änderte sich dies. Es scheint, als ob die SHRK aber Ende der 1990er-Jahre wieder aktiver an Entscheidungsprozessen (nicht nur auf Zulassungsfragen bezogen) teilnehmen wollte. Als an einer Séance de réflexion der SHRK im Oktober 1999 die Beziehung und Zusammenarbeit zwischen Fachhochschule und Universität zum Thema gemacht wurden, konnte im anschliessenden Bericht Folgendes gelesen werden: „In der gegenwärtigen aktiven Aufbauphase der Fachhochschulen sollten wir deshalb Fragen aktiv aufgreifen, bevor sie uns zur Lösung aufgedrängt werden. In Anbetracht der grossen thematischen Unterschiede und der Tatsache, dass die neue SUK auch für die Koordination mit den FH zuständig sein wird, muss sich die Rektorenkonferenz ihre Position zu diesem Thema überlegen“ (Bericht der Sitzung der Séance de réflexion der SHRK vom 15.10.1999, S. 5, BAR, J2.352-01#2010/108#79\*).

tritte lagen erstens nicht eindeutig bei einem Gremium. Alle drei nationalen, hochschulpolitischen Organisationen hatten gewisse Handlungskompetenzen. Diese konnten je nach Gremium nur aus Empfehlungen an die Mitglieder bestehen. Damit zeigt sich zweitens, dass die Handlungskompetenzen für jede Organisation eher schwach ausgeprägt waren. Dies ist insbesondere dadurch bedingt, dass die einzelnen Kantone und ihre Universitäten bei diesen Fragen am Ende selbst entscheiden konnten. Entschied sich ein Gremium für eine Lösung, musste es davon ausgehen oder davor abgeklärt haben, dass viele Mitglieder diese Entscheidung mittragen würden. Drittens zeigt sich darin die Dynamik dieses Feldes: Ein neuer Hochschultyp etablierte sich und stellte die Universitätslandschaft und ihre Akteur:innen vor eine neue (Konkurrenz-)Situation. Es war eine aussergewöhnliche Sachlage ohne bereits eingespielte Konstellationen der Akteur:innen.

Im Unterschied zur Debatte um den Numerus clausus mit der geteilten Sorge um den Anstieg der Studierendenzahlen gab es zumindest zu Beginn der 1990er-Jahre kein Merkmal, welches genug stark war, um die Akteur:innen zu vereinen. Die internationale Anerkennung der Fachhochschuldiplome, welche Übertrittslösungen in der Schweiz voraussetzte, wurde von den Akteur:innen zu unterschiedlichen Zeitpunkten erwähnt.<sup>466</sup> Offensichtlich war dieses Argument mindestens zu Beginn der Diskussion zu wenig überzeugend und präsent. Beim Aufkommen der Diskussion um die Fachhochschulen war die EDK die einzige Akteurin, welche eine Lösung der Übertrittsfrage anstrebte. Es lag in der *normativen Rollenerwartung* und in der *Identität* der EDK, dass sie sich für das ganze Bildungssystem und damit für die Integration der Fachhochschulen in das System einsetzte. Der Rückzug der SHRK, welche bei Übertrittsfragen zu den HTL und HWV eine bedeutende Rolle gespielt hatte, könnte sich dadurch erklären, dass sie einerseits mit der Hochschulwerdung dieser Höheren Fachschulen und den damit verbundenen Fragen überfordert war. Symptomatisch dazu kann das Verhalten der SHRK erwähnt werden, als sie sich vor der Jahreswende 1998/99 zuerst nicht öffentlich zum Thema Übertritte äusserte

---

<sup>466</sup> Im Zusammenhang mit den Übertritten zwischen Fachhochschulen und Universitäten ist das Argument der internationalen Anerkennung der Fachhochschuldiplome, welche eine Übertrittslösung in der Schweiz voraussetzt, bei der EDK das erste Mal 1995 ersichtlich (Protokoll der Sitzung der Jahresversammlung der EDK vom 26.10.1995, Traktandum Nr. 8, AEDK).

Bei der SHRK wurde das Argument 1997 bei einem Besuch eines Regierungsrates von ihm eingebracht; das heisst aber natürlich nicht, dass es von der SHRK übernommen wurde (Zusammenfassung der Aussprache zum Thema Universitäten und Fachhochschulen mit Regierungsrat [XY; anonymisiert NQ], 18.11.1997, S. 1, BAR, J2.352-01#2010/108#76\*, „SHRK, 1997.10.17, Séance de réflexion, Protokoll und Anhang“). Ansonsten ist es in diesem Zusammenhang nirgends ein Thema.

Bei der SHK wurde es in diesem Zusammenhang 1998 in der Informatikkommission das erste Mal erwähnt (Zusammenarbeit und Arbeitsteilung zwischen Universitäten und Fachhochschulen, Fachgebiete Informatik/Wirtschaftsinformatik, Ergebnisse der Vernehmlassung, 06.04.1998, S. 2, BAR, E3370C#2005/273#76\*, „SHK, 1998.04.30, Versammlung, Protokoll und Anhang“).

wollte und danach eine Kehrtwende vollzog. Andererseits wurde die Entstehung der Fachhochschulen nicht gerne gesehen und kritisch beobachtet. Die *Situationsdeutung* der SHK und der SHRK im Hinblick auf die entstehenden Fachhochschulen beinhaltete die Angst vor dem Verschwinden der Unterschiede zwischen Universitäten und Fachhochschulen und einer Angleichung an den angeblich tieferen Standard der Fachhochschulen. Liberale Durchlässigkeitsregelungen mit einer stärker automatisierten Form des Übertritts waren aus ihrer Sicht ein konkreter Schritt, welcher zu dieser befürchteten Nivellierung führen würde. Die Herkunft der Mitglieder in den Gremien der zwei Organisationen erklärt diese vorsichtige bis abweisende Haltung: In den Gremien der SHRK waren fast nur Universitätsrektoren präsent und in den Gremien der SHK dominierten die Erziehungsdirektor:innen der Universitätskantone neben einigen Universitätsrektoren.<sup>467</sup> Des Weiteren fühlten sie sich nicht zuständig: Denn, auch wenn die Fachhochschulen Teil der Hochschulwelt wurden, kamen die Fachhochschulen aus der Tradition der Berufsbildung. Das zeigte sich daran, dass unterschiedliche eidgenössische Departemente für diese zwei Hochschulbereiche zuständig waren (siehe Unterkapitel 2.4.2).

Die „gescheiterte“ Erklärung kann mit dem Governance-Mechanismus „Verhandlung“ (Hüther & Krücken, 2016, S. 126 f.) beschrieben werden. Gemäss Hüther und Krücken (2016) müssen bei einer Verhandlung alle Akteur:innen dem Ergebnis zustimmen. Das ermöglicht eine hohe Legitimation des Ergebnisses und stellt sicher, dass nicht gegen die Interessen eines Akteurs oder einer Akteurin entschieden wurde. Somit ist die Anzahl der Akteur:innen „eine kritische Variable“. „Verhandlungen sind deshalb eher bei einer geringen Anzahl von Akteuren erfolgsversprechend, nicht aber bei vielen Akteuren“ (Hüther & Krücken, 2016, S. 126 f.). Dieser Aspekt kann als mitverantwortlich für das „Scheitern“ angesehen werden: Mit der SHK, dem ETH-Rat, dem Fachhochschulrat der EDK, der SHRK und der DIS waren viele Akteur:innen involviert. Die zweite Erklärung mit nur zwei Akteur:innen, dem Fachhochschulrat der EDK und dem ETH-Rat, war später erfolgreich. Positiv ausgedrückt steigern Verhandlungen das kollektive Koordinationspotential der Akteur:innen, negativ ausgedrückt minimieren sie die Handlungsspielräume der einzelnen Akteur:innen (Hüther & Krücken, 2016, S. 126). In diesem wichtigen Bereich der Regelung der Zulassung Handlungsspielraum abzugeben, scheint für die

---

<sup>467</sup> In der Versammlung der SHK waren ab Ende 1993 neben den Erziehungsdirektor:innen der Hochschulkantone (mit Hochschulen waren nur die damaligen Universitäten und noch nicht die Fachhochschulen gemeint) fünf Rektoren präsent, wovon einer der Vizepräsident der SHK war. Neben anderen Mitgliedern gab es nur eine Erziehungsdirektorin oder einen Erziehungsdirektor eines Nichthochschulkantons. Das andere Gremium, der Rat der SHK, hatte selbst keine Entscheidungskompetenz. Dort hatten ab 1993 die Erziehungsdirektionen der Hochschulkantone, ein Mitglied des Bundesrates und das Generalsekretariat der SHK (mit beratender Stimme) Einsitz. Weitere Informationen dazu finden sich in Unterkapitel 2.1.1.

universitär geprägten Akteurinnen schwierig gewesen zu sein, zumal die Regelung in die Richtung einer Öffnung der Universitäten hätte laufen sollen. Genau dies hatten die SHRK und die SHK in ihrer *Situationsdeutung* noch als Gefahr wahrgenommen, was mit ihrer damaligen *Identität* als „Wächterinnen“ über den Status der Universitäten zusammenhing.

In der Folge kam es nicht mehr zu Verhandlungen.<sup>468</sup> Die Governance der Akteurinnen kann in der folgenden Zeit am besten mit dem Mechanismus der „Gemeinschaft“ beschreiben werden: Es geht dabei um die Wahrnehmung von wichtigen gemeinsamen Merkmalen und einer Koordination durch Beobachtung und gegenseitige Beeinflussung, wobei die Koordination insgesamt schwach bleibt (Hüther & Krücken, 2016, S. 125). Durch wechselseitige Beobachtung kommt es zu einseitiger oder wechselseitiger Anpassung (Lange & Schimank, 2004, S. 20) und inkrementeller Wandel findet statt (vgl. Thelen, 2004, S. 35 f.). Im Bereich der fachspezifischen Übertritte hatte die SHK den Lead. Die EDK war nicht stark sichtbar und die SHRK sprach sich spät für ein fachbezogenes Vorgehen aus.<sup>469</sup> Zumindest am Ende teilten die Akteurinnen das gemeinsame Merkmal, dass in diesem Bereich fachspezifische Regelungen eine Lösung sein konnten. Durch wechselseitige Beobachtung kam es zu Anpassungen: Die SHRK reagierte im Zusammenhang mit fachspezifischen Lösungen erst, als die Diskussion um eine allgemeine Lösung lanciert war.

Das Vorgehen des Fachhochschulrates der EDK zusammen mit dem ETH-Rat und ihrer gemeinsamen Erklärung kann unter dem Governance-Mechanismus der „Gemeinschaft“ als einseitige Anpassung beschrieben werden:<sup>470</sup> Die Erklärung schuf Tatsachen, die SHK und die SHRK mussten reagieren. Da in einer Gemeinschaft keine zentralen Strategien und Ziele vorhanden sind, sind die Koordinationsergebnisse fast nicht vorhersehbar (Hüther & Krücken, 2016, S. 125). Auch hier war die Kettenreaktion nach dieser „critical juncture“ nicht berechenbar. Wie bereits beschrieben änderten sich Positionen und Regelungen innert einer kurzen Zeit stark durch wechselseitige Beobachtung und Anpassung (vgl. Lange & Schimank, 2004, S. 20). Am Ende unterstützen alle untersuchten Akteurinnen den prüfungsfreien Eintritt von Studierenden mit Fachhochschuldiplom in eine Universität und es setzte sich die Regelung des Eintritts in das fünfte Semester einer Universität für Fachhochschulabsolvent:innen im gleichen

---

<sup>468</sup> Die erfolgreiche Erklärung des Fachhochschul- und ETH-Rates wird hier nicht berücksichtigt, da lediglich ein wichtiger hochschulpolitischer Akteur (der Fachhochschulrat der EDK) daran beteiligt war.

<sup>469</sup> Es war klar, dass die EDK und ihr Fachhochschulrat für liberale Regelungen im Hinblick auf die Öffnung der Universitäten für Absolvent:innen der Fachhochschulen einstanden (EDK, JB 1996, S. 17; EDK, JB 1997, S. 20). Trotzdem scheint es, als habe sich die EDK der Koordination entzogen. Die schnelle und einfache Möglichkeit des Ausschwenkens aus einer Koordination ist ein Merkmal des Governance-Mechanismus „Gemeinschaft“ (Hüther & Krücken, 2016, S. 125).

<sup>470</sup> Das ist der Fall, wenn eine Akteurin oder ein Akteur den ersten Schritt tut, ohne darüber nachzudenken, wie die andere oder der andere daraufhin handeln kann oder muss; die andere oder der andere kann dann nur noch darauf reagieren (Lange & Schimank, 2004, S. 20).



Fachbereich durch. Die SHK sah diese Möglichkeit bis zum Schluss offiziell nur für die Studienbereiche Wirtschaft und Informatik vor. Die SHRK hatte kurz davor eine weitergehende Empfehlung verabschiedet, welche offensichtlich in der SHK nicht berücksichtigt wurde. Hier kam die wechselseitige Anpassung zu einem Ende.

#### **5.4 Entwicklungen im Zusammenhang mit der Kopplung zwischen „nicht-universitäre Hochschulen“ und „Universität“**

Im Hinblick auf die Fragestellung und die Kopplung zwischen den Institutionen „nicht-universitäre Hochschulen“ und „Universität“ (hier lediglich Fachhochschulen<sup>471</sup>) soll dargelegt werden, inwiefern die Governance in der Frage der horizontalen Durchlässigkeit zwischen Universität und Fachhochschule diese Kopplung beeinflusste (siehe Unterkapitel 1.1).

Wird die hindernisfreie Durchlässigkeit von der Fachhochschule an die Universität als Massstab für eine enge Kopplung aufgefasst, so kann gesagt werden, dass die SHK und SHRK die Kopplung zu Beginn der Diskussion um die sich etablierenden Fachhochschulen lose einschätzten und lose gestalten wollten. Es kann angenommen werden, dass gerade die SHRK die Kopplung weiterhin ähnlich handhaben wollte wie die Kopplung zwischen den Höheren Fachschulen und den Universitäten zu Beginn der 1990er-Jahre. Die SHRK hatte damals in der Governance dieser Nahtstelle den Lead und die Zulassung wurde dabei auf bescheidenem Niveau offener (auch wenn sich die Universitäten in der SHRK nicht auf eine gemeinsame Linie einigen konnten). Grundsätzlich behandelte die SHRK diese Nahtstelle wie diejenige zweier Bildungsstätten, die sich nicht auf gleicher Stufe befinden und nicht viel gemeinsam haben. Dies war auch der Fall, waren die Höheren Fachschulen doch nicht auf Hochschulstufe angesiedelt und die je Institution verschiedenen Zuständigkeiten bei den Bundesbehörden stehen exemplarisch für die zwei unterschiedlichen Systeme. So führte die *Situationsdeutung* der SHK und der SHRK weiterhin dazu, dass Unterschiede betont und eine klare Abgrenzung gezogen wurde, als wollten sie damit aufzeigen, dass das System Fachhochschule mit dem System Universität entgegen den Intentionen der gesetzgebenden Instanzen wenig gemein hätte. Dass die Unterschiede oder die Andersartigkeit kaum begründet wurden oder begründet werden konnten, lässt auf den fehlenden Willen zur Anerkennung der Gleichwertigkeit der beiden Hochschultypen schliessen. Das erstaunt nicht, war die SHRK mit den Universitätsrektoren doch die Organisation, welche allein die Interessen der Universitäten verfolgte und waren die Gremien der SHK in den 1990er-

---

<sup>471</sup> Siehe Fussnote 353.

Jahren hauptsächlich mit Erziehungsdirektor:innen der Universitätskantone und einigen Universitätsrektoren besetzt.<sup>472</sup> Die EDK wollte für die Fachhochschulen von Beginn an allgemeine und offene Übertrittsregelungen zu den Universitäten. Das entsprach ihrer *Identität*, verstand sie sich doch als für das ganze Bildungssystem und damit für eine adäquate Einbindung der Fachhochschulen in das Hochschulsystem zuständig.

Unter diesen Voraussetzungen begannen Ende 1996 Gespräche über eine gemeinsame Erklärung mit der SHRK, der SHK, dem Fachhochschulrat der EDK und weiteren Akteur:innen, die als „Verhandlung“ (im Sinne eines Governance-Mechanismus) eingeordnet werden können. Erfolgreiche Verhandlungen hätten Übertritte zwischen den Hochschultypen vereinfacht und die Kopplung in Zulassungsfragen gestärkt. Unterschiedliche Ansichten, welche mit der *Identität* der Akteur:innen erklärt werden können, und unterschiedliche *Situationsdeutungen* führten zu divergierenden Positionen. In der SHRK nahmen in den Jahren vor dem „Scheitern“ die Äusserungen zu, welche auf Unterschiede zwischen den Typen hinwiesen. Solche Voten gab es zudem im Zusammenhang mit Zulassungs- und Übertrittsfragen. In der SHK wurde die Öffnung der Universitäten nicht von Beginn an gutgeheissen, Zulassungspolitik wurde als Mittel zur Abgrenzung verstanden und ein Bundesamt (BBW) stellte bei der SHK eine Abwehrhaltung im Hinblick auf den neuen Hochschultyp fest. Die grosse Zahl der involvierten Akteur:innen, darunter die SHK und SHRK mit ihrer ablehnenden Haltung, könnte ein Grund für das „Scheitern“ der Verhandlung gewesen sein; die zwei Akteurinnen entzogen sich der Koordination und konnten ihre Freiräume behalten (vgl. Hüther & Krücken, 2016, S. 126). Die EDK kündigte kurz danach an, eine Regelung vorerst nur mit der ETH erreichen zu wollen.

Das „Scheitern“ von durchlässigeren Übertrittsbedingungen und die damit verbundene Reproduktion der losen Kopplung kann mit machtbasierten Faktoren erklärt werden: Es kann angenommen werden, dass der Umstand, dass das Hochschulsystem über lange Jahre lediglich aus einem Typ bestand, „bestimmte politische Kräfteverhältnisse zementiert und bestimmte gesellschaftliche Interessen dauerhaft privilegiert“ hatte (Edelstein, 2016, S. 57). Dass über lange Jahre etablierte Ressourcen und Anreizstrukturen bei den etablierten Institutionen (Pierson, 1993, S. 610) in der Diskussion über die Bildung der Fachhochschulen eine Rolle spielten, zeigen die Debatten in der SHRK: So wurde befürchtet, dass die Finanzierung der Fachhochschulen auf Kosten der Finanzierung der Universitäten geschehen könnte oder dass frühere Al-

---

<sup>472</sup> Zur Zusammensetzung der SHK in den 1990er-Jahren siehe Fussnote 467, für weitere Informationen siehe Unterkapitel 2.1.1.

leinstellungsmerkmale der Universitäten wie die Titel- und Namenbezeichnung mit der Entwicklung der Fachhochschulen an Bedeutung verlieren könnten.<sup>473</sup> Zudem hatten die im Entstehen begriffenen Fachhochschulen in den wichtigen hochschulpolitischen Organisationen SHRK (vor allem Universitätsrektoren) und SHK (vor allem Vertreter:innen der Universitätskantone) wenig bis kein Gewicht, wenn die Zusammensetzung der Gremien betrachtet wird. Ein übergeordnetes Interesse am ganzen Bildungssystem mit einer ganzheitlichen Perspektive fehlte bei diesen Organisationen. Wenn bedacht wird, dass einige Äusserungen in der SHRK und SHK die Unterschiede zwischen den Hochschultypen mit einer normativen Wertung und Abstufung verbunden haben könnten,<sup>474</sup> so kann diese Besserstellung der Universitäten durch Abgrenzung und Abwertung der Fachhochschule als Ressource der Universitäten angesehen werden. Auch die Zulassung zu den Universitäten, die nicht geöffnet wurde (wie dies die SHRK und die SHK bis über die Mitte der 1990er-Jahre hinaus immer wieder klarstellten) und quasi exklusiv bleiben sollte, kann unter diesem Ressourcenaspekt betrachtet werden.

Bei der machtbasierten Reproduktion kann es durch das Aufkommen von neuen Interessengruppen mit ihrem Einfluss zu Veränderungen und Kompromissen im Sinne der neuen Gruppen kommen (Ebbinghaus, 2005, S. 23; Edelstein, 2016, S. 58; Mahoney, 2000, S. 517). Die Richtungsänderung hin zu einer Öffnung der Universitäten kam nicht sofort, inkrementeller Wandel führte dazu (bereits ausgeführt in Unterkapitel 5.2). Die „Verhandlung“ über die erste gemeinsame Erklärung „scheiterte“ am Festhalten der SHRK und der SHK an einer losen Kopplung, begründet durch ihre Abgrenzungsversuche im Hinblick auf den neuen Hochschultyp. Trotzdem zeigte diese erste, nicht erfolgreiche Erklärung auf, dass eine offenere Regelung eine Option darstellen könnte. Danach kann bei den fachspezifischen Übertrittsregelungen eine „Gemeinschaft“ mit gegenseitiger Beobachtung und Anpassung ausgemacht werden. Im Gegensatz zu SHRK und SHK verfolgte die EDK seit Beginn der Debatten um die Fachhochschule, be-

---

<sup>473</sup> Siehe Fussnote 390.

<sup>474</sup> Davon kann zwar nicht per se ausgegangen werden. Es gab explizit Äusserungen, die dies vermeiden wollten: Der Unterschied zwischen Universitäten und Fachhochschulen sei nicht eine Frage des Niveaus, sondern der „andersgearteten Ausbildung“ (Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der SHRK vom 27.11.1996, Traktandum Nr. 5, BAR, J2.352-01#2010/108#76\*). Wenn aber bedacht wird, dass in der Rektorenkonferenz die Formulierung „gleichwertig, aber andersartig“ bekämpft wurde, fällt es schwer, bei diesen und anderen Äusserungen nicht eine normative und gewichtete Wertung hinter der Debatte um Unterschiede zu vermuten. Zudem spricht Pätzmann (2005, S. 53) von einem ausgeprägten Statusdenken bei den Universitäten. Die Fachhochschulen wurden nicht als gleichwertige Partnerinnen anerkannt (Pätzmann, 2005, S. 53; siehe dazu auch Unterkapitel 5.1).

gründet durch ihre *Identität* (Zuständigkeit für das ganze Bildungssystem) und durch ihre Zusammensetzung (Erziehungsdirektionen aller Kantone),<sup>475</sup> einen offenen Kurs in Übertrittsfragen. Die einseitige Anpassung der EDK in der „Gemeinschaft“ (Erklärung des Fachhochschulrates der EDK und des ETH-Rates) als „critical juncture“ hatte eine nicht vorhersehbare Kettenreaktion zur Folge. Alle drei Organisationen entschieden sich für fast gleichlautende Regelungen oder Empfehlungen im Hinblick auf Übertrittsfragen. Die machtbasierte Reproduktion der losen Kopplung endete. Das liegt einerseits daran, dass sich die Interessen der Fachhochschulen in den davor skeptischen Organisationen durchsetzten (SHK und SHRK): In der SHRK wurde die Abgrenzungspolitik gegenüber den Fachhochschulen zum Thema gemacht, die formale Gleichwertigkeit musste in Zulassungsfragen zur Kenntnis genommen werden und liberalere Übertrittsregelungen wurden übernommen. Ähnliche Prozesse waren ebenso bei der SHK sichtbar. Andererseits liess sich die EDK von vermeintlichen Niederlagen nicht abhalten und machte durch die neue Erklärung und die Anfrage um eine Verallgemeinerung der liberalen Übertrittsregelung weiter Druck.

Wandel kann zudem mithilfe der legitimationsbasierten und funktionalistischen Ansätze erklärt werden. Bei einer starren, legitimationsbasierten Reproduktion kann Wandel durch Veränderungen bei den Werten und Grundsätzen der Akteur:innen hervorgerufen werden (Mahoney, 2000, S. 517). Es sind also die „sozialen Bindungskräfte von Institutionen“, welche vor dem Wandel zu einer stabilisierten Situation beitragen (Edelstein, 2016, S. 59). In diesem Fall waren das die zwei unterschiedlichen Systeme auf Tertiärstufe (Höhere Fachschule und Universität) mit umständlichen Übertrittshürden. Auch nachdem sich die Höheren Fachschulen teilweise zu Fachhochschulen weiterentwickelten und das Hochschulsystem neu aus zwei Hochschultypen bestand, war den universitär geprägten Akteurinnen zuerst nicht klar, dass diese Akademisierung der Höheren Fachschulen und die erwünschte Gleichwertigkeit der beiden Hochschultypen Anpassungen bei Übertrittsfragen legitimieren würde. Trotzdem kam die legitimationsbasierte Reproduktion durch die Zunahme der Bedeutung der Durchlässigkeit zu einem Ende. Die EDK war die Akteurin, welche diesen Aspekt vehement vertrat. Bereits 1992 sprach sie von einer „optimalen Durchlässigkeit“ der Fachhochschulabgänger:innen im Hinblick auf einen möglichen Übertritt an eine Universität.<sup>476</sup> Diese Forderungen nach mehr Durchlässigkeit wurden in Unterkapitel 5.2 als einer von vier Gründen angegeben, welche die Entwicklungen begünstigten, die zur „zweiten“ Erklärung zwischen Fachhochschul- und ETH-Rat führten. Dabei

---

<sup>475</sup> In der EDK waren alle Kantone vertreten, also auch die Kantone, welche noch nicht Hochschulkantone waren, aber die mit der Fachhochschulgesetzgebung neu Fachhochschulen auf ihrem Gebiet haben und damit Hochschulkantone werden würden. Im Gegensatz dazu waren in der SHK, wie bereits ausgeführt, fast nur Erziehungsdirektor:innen von Hochschulkantonen (damals waren damit nur die Universitätskantone gemeint) präsent.

<sup>476</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 20.02.1992, Traktandum Nr. 4, AEDK.

ist nicht die Dynamik sichtbar, welche das Thema „Durchlässigkeit“ in den Jahren 2000 bis 2010 entfalten würde (siehe dazu Kapitel 6), doch können Anfänge durchaus ausgemacht werden.

Der funktionalistische Ansatz zur Klärung dieser Veränderungsprozesse ist als gewichtiger einzuordnen. Bei diesem Ansatz geht es um eine stabilisierende Funktion eines institutionellen Gefüges (Edelstein, 2016, S. 61), welches durch äussere Einflüsse seine Funktion verlieren kann (Mahoney, 2000, S. 517). Der äussere Einfluss ist hier ebenso der Akademisierungsprozess einiger Höherer Fachschulen. Die frühere, lose Kopplung zwischen den Höheren Fachschulen und den Universitäten war wegen der grossen Unterschiede dieser Bildungsstätten wahrscheinlich gerechtfertigt. Doch nach der Akademisierung und Hochschulwerdung dieser Schulen ergab diese undurchlässige Form des Übertritts keinen Sinn mehr. Eine engere Kopplung zwischen der neu entstandenen „nicht-universitären Hochschule“ (Fachhochschule) und „Universität“ wurde dem System und seinen Bedürfnissen besser gerecht und kann darum zu einer Erklärung des Wandels beitragen. Dieser Ansatz trägt zusammen mit dem machtbasierten Ansatz am meisten zur Erklärung der Veränderungen im Zusammenhang mit der enger werdenden Kopplung und einer stärkeren, horizontalen Durchlässigkeit bei.

Das Brechen der Reproduktion der losen Kopplung und damit der hier sichtbare Wandel im Zusammenhang mit Durchlässigkeitsfragen kann selbst nach Berücksichtigung der erwähnten Ansätze<sup>477</sup> noch als erstaunlich gelten. Unter dem Blickwinkel der Governance betrachtet, welche in Unterkapitel 5.3 genauer erörtert wurde, sind diese Veränderungen nochmals bemerkenswert. Aspekte, welche die Governance-Mechanismen betreffen, flossen bereits in die Analyse in diesem Unterkapitel mit ein. Die folgenden Darstellungen sind trotzdem wichtig, denn sie führen das Ausmass einer Komplexität vor Augen, welche damals Veränderungen wohl als nicht wahrscheinlich erscheinen liessen. Erstens kam es bei wichtigen Fragen immer wieder zu Änderungen im Hinblick auf diejenige Organisation, welche die Bearbeitung des Themas vorantrieb und gewissermassen den Lead innehatte. Die gescheiterte „Verhandlung“ offenbarte zweitens grosse Meinungsdivergenzen und führte nicht zu einer Harmonisierung. Die Erklärung zwischen ETH- und Fachhochschulrat war drittens nicht breit abgestützt. Es waren keine klar positionierten Organisationen und damit zusammenhängend zudem keine klar abgesteckten Verantwortungsbereiche sichtbar. Im Rückblick lässt es sich leicht sagen, dass es vielleicht gerade einen solchen Coup in der komplexen bis unübersichtlichen „Gemeinschaft“ brauchte,

---

<sup>477</sup> Damit sind die vorher erläuterten machtbasierten, legitimationsbasierten und funktionalistischen Ansätze gemeint, welche erklären können, wie es zum Ende einer Reproduktion kommt.

um die Situation zu verändern. Eine breit abgestützte Lösung wäre im Anbetracht der verhärteten Fronten möglicherweise in weiteren „Verhandlungen“ gar nicht möglich gewesen. Ohne dieses unkonventionelle Vorgehen von ETH- und Fachhochschulrat hätte sich die Situation vielleicht erst mit der Bologna-Reform in Richtung mehr Durchlässigkeit entwickelt. Letzten Endes war es das Vorpreschen der erwähnten Akteur:innen in einer Lage, welche als „komplexe Governance“ bezeichnet werden könnte, die den Anstoss zum Ende einer machtbasierten Reproduktion und damit zu einem erstaunlichen Wandel gab.

Dabei gingen die untersuchten Akteurinnen zum Teil noch Ende der 1990er-Jahre von der Annahme aus, dass es sich bei den Übertritten lediglich um Ausnahmen handeln würde (Unterkapitel 5.2.4). Ob diese Annahme jeweils eher als Wunsch oder als aussichtsreiches Szenario formuliert wurde, lässt sich nicht sagen. Deutlich wird dabei aber die Vorsicht, mit welcher die Akteurinnen an die Herausarbeitung von Regelungen zu mehr horizontaler Durchlässigkeit herantreten. Diese Vorsicht könnte mit der Brisanz des Themas der Gleichwertigkeit der Hochschultypen zusammenhängen. Dies wurde im letzten Abschnitt des Unterkapitels 5.1 bereits ausgeführt. Am Ende dieses Kapitels wird deutlich, dass sich die Annäherung in der Wahrnehmung im Hinblick auf eine Gleichwertigkeit der Hochschultypen in Zulassungsfragen widerspiegelte. Die historisch aus der Zeit der Höheren Fachschulen verankerte lose Kopplung in Zulassungsfragen zwischen zwei unterschiedlichen Bildungsstätten (Höhere Fachschulen und Universitäten) wurde Ende der 1990er-Jahre beendet. Nach anfänglichen Schwierigkeiten kam es durch die liberalisierten und damit zum Teil stärker automatisierten Übertrittsregelungen zu einer engeren Kopplung zwischen den zwei Hochschultypen. Das bedeutete, dass der Akademisierung der Höheren Fachschulen Rechnung getragen und die Fachhochschule verstärkt als gleichwertiger Hochschultyp, zumindest was Zulassungsfragen betraf, wahrgenommen wurde. Die Befürchtungen der Universitäten bewahrheiteten sich: Das Aufrechterhalten gewisser, zum Teil unbegründeter Unterschiede, welche sich auf Übertrittsfragen auswirkten, musste aufgegeben werden. Dabei kam es zu einem Verlust eines gewissen Ausmasses an Selektivität bei den Universitäten. Dies war der Preis, den die Universitäten im Hinblick auf Zulassungsfragen durch das Aufkommen der neuen Hochschultypen zahlen mussten.

Bei den Übertrittsregelungen der drei Organisationen in den 1990er-Jahren standen die einzelnen Hochschultypen noch stark im Vordergrund. Eine vollständigere Gleichwertigkeit, zumindest was die Regelung in Durchlässigkeitsfragen betraf, sollte 2003 mit den Bologna-Richtlinien der SUK für die Universitäten angedeutet und mit der Durchlässigkeitsvereinbarung der Rektorenkonferenzen aller Hochschultypen von 2007 erreicht werden. In den Bologna-Richtlinien wurde explizit gesagt, dass für die Zulassung zu Masterstudiengängen bei der Beurteilung

der Bachelordiplome anderer Hochschulen (damit sind auch andere Hochschultypen gemeint) der „Grundsatz der Gleichbehandlung“ gelten soll.<sup>478</sup> Ging es bei diesen Bologna-Richtlinien noch um die Zulassung zu den Universitäten, so ist die Durchlässigkeitsvereinbarung von 2007 ohne Bezug zu einzelnen Hochschultypen formuliert. Beim ersten Grundsatz heisst es: „Inhaberinnen und Inhaber eines Bachelordiploms einer schweizerischen Hochschule werden unabhängig von der Art und Herkunft des Vorbildungsausweises zum Studium an Hochschulen anderer Typen zugelassen“ (CRUS, KFH & COHEP, 2010b). Unter anderem um diese Sachverhalte wird es im nächsten Hauptkapitel gehen.

---

<sup>478</sup> Kommentar zu den Bologna-Richtlinien zuhanden der Universitätskantone, des Kantons Luzern und des Bundes, 04.12.2003, S. 9, BAR, J2.319-03#2014/246#29\*, „CRUS, 2004.12.09, Vorstandssitzung, Drehbuch und Anhang“.

## **6. Neue Nahtstellen mit Bologna und neue Dynamiken bei der Durchlässigkeit**

In diesem Kapitel soll gezeigt werden, wie sich die Zulassung zu den Universitäten im Zusammenhang mit Fragen der horizontalen Durchlässigkeit zwischen den Hochschultypen in der Zeit nach der Bologna-Deklaration (Mitte 1999) entwickelte. Damit knüpft das Kapitel thematisch und chronologisch an das vorangehende Kapitel 5 an. Der Zeitraum umfasst in diesem Kapitel die Spanne vom Beginn der 2000er-bis Ende der 2010er-Jahre.

Mit der Bologna-Reform wurden neue Nahtstellen innerhalb des Studiums (vom Bachelor in den Master und vom Master in das Doktoratsstudium) geschaffen. Die untersuchten Akteurinnen mussten entscheiden, wie sie diese neuen Nahtstellen und damit verbunden die Zulassung, speziell im Zusammenhang mit Übertritten von anderen Hochschultypen, gestalten wollten. Dabei wird sich zeigen, dass die Entwicklung speziell in der ersten Hälfte des Zeitraums (bis 2009) im Hinblick auf Fragen der horizontalen Durchlässigkeit intensiv verlief und die Kopplung zwischen „nicht-universitäre Hochschulen“ und „Universität“ enger wurde: Die Bologna-Richtlinien der SUK von 2003, die Durchlässigkeitsvereinbarung der drei Rektorenkonferenzen im Jahr 2007 und die Anpassung der Zulassungsvoraussetzungen für das Doktorat im Jahr 2009 sind Meilensteine und damit sichtbare Zeichen dieser Entwicklung. In den 2010er-Jahren veränderte sich in dieser Hinsicht fast nichts mehr, obwohl in dieser Zeit eine neue Hochschulgesetzgebung auf Bundesebene in Kraft trat und sich damit verbunden zwei der untersuchten hochschulpolitischen Organisationen (Rektorenkonferenz der Universitäten, später swissuniversities, sowie die SUK, später SHK) veränderten.<sup>479</sup> Sichtbar wird die Verlangsamung der Entwicklung an in dieser Zeit eher „ruhigen“ Verhalten von EDK und SUK/SHK in den untersuchten Themenbereichen. Nach der Phase der Stärkung einer engeren Kopplung durch neue Bestimmungen zur Durchlässigkeit in hoher Kadenz in den 2000er-Jahren ist es wahrscheinlich kein Zufall, dass in den 2010er-Jahren eine Phase der Konsolidierung oder des Verharrens auf dem Status quo einsetzte.

In diesem Kapitel sollen die oben bereits erwähnten Vereinbarungen und Richtlinien nicht alleine im Zentrum stehen. Es geht vielmehr darum, die Entwicklung der Durchlässigkeit zwischen den Hochschultypen im Zusammenhang mit Governance-Fragen aufzuzeigen. Auslöser für eine neue Dynamik in diesem Bereich ist die Deklaration von Bologna, welche durch die neu geschaffenen Studienstufen neue Nahtstellen schuf. Die Durchlässigkeit zwischen den

---

<sup>479</sup> Siehe Unterkapitel 2.1.3 und 2.2.3.



Hochschultypen musste damit neu verhandelt und geregelt werden. Selbstredend sind die erwähnten Rechtstexte wichtige Eckpunkte, welche die konkrete Zulassungspraxis der Universitäten veränderten und den weiteren Verlauf der Entwicklungen beeinflussten. Die untersuchten hochschulpolitischen Akteurinnen spielten dabei eine grosse Rolle. Wie sie die Entwicklung prägten, wird in Unterkapitel 6.2 dargelegt. Um diese Entwicklungen besser verständlich zu machen, wird davor in Unterkapitel 6.1 der Kontext erläutert: Es geht dabei erstens um die Deklaration von Bologna, zweitens wird die zu Beginn der 2000er-Jahre herrschende Situation der Durchlässigkeit anhand der Erkenntnisse aus Kapitel 5 kurz erläutert und drittens wird das Spannungsfeld rund um Durchlässigkeit, Hierarchisierung und Profilbildung (dies wurde ebenfalls in Unterkapitel 5.1 angedeutet) umrissen. Wie bereits in den letzten drei Kapiteln werden in Unterkapitel 6.3 die Governance-Mechanismen im Hinblick auf den Gegenstand analysiert. Damit wird im abschliessenden Unterkapitel 6.4 die Analyse rund um die Veränderung der Kopplung durch die vorher thematisierte Governance möglich.

### **6.1 Kontext: Die Bologna-Deklaration und die Schaffung neuer Nahtstellen durch die neue Studienstruktur**

Die Bologna-Reform in der Schweiz mit der Bologna-Deklaration als Initialzündung kann bloss verstanden werden, wenn die Internationalisierung und Europäisierung der Bildungspolitik in der Schweiz berücksichtigt wird (Benninghoff & Leresche, 2009, S. 208; Criblez, 2008a, S. 279; Müller, 2012, S. 129).<sup>480</sup> Damit gehen Entwicklungen einher, welche ausserhalb der Schweiz an Bedeutung gewannen, ausserhalb der Schweiz ausgearbeitet wurden und von der Schweiz lediglich in beschränktem Masse beeinflusst werden konnten. Die Bologna-Reform ist in diesem Sinne ein anschauliches Beispiel: Die Schweiz war weder bei den Entwicklungen vor der Bologna-Deklaration, noch bei den Entwicklungen der Bologna-Deklaration selbst konzeptionell eingebunden. Im Vorfeld der Unterzeichnung durch den Schweizer Staatssekretär der Gruppe für Wissenschaft und Forschung (GWF; als Vertretung der Innenministerin (Müller, 2012, S. 157)) war weder der Inhalt der Deklaration noch die Verbindlichkeit des Dokuments für die Schweizer Delegation klar (Benninghoff & Leresche, 2009, S. 204; Müller, 2012, S. 160 f.), noch fand eine „substanzielle Debatte mit den Beteiligten und/oder Betroffenen“ statt (Müller, 2012, S. 242).

Als wichtiges Ereignis vor der Deklaration von Bologna muss die Sorbonne-Deklaration gelten,

---

<sup>480</sup> Für einen umfangreichen Überblick über die Bologna-Reform allgemein, ihre Einbettung in den internationalen, hochschulpolitischen Kontext und die Anfänge der Implementation in der Schweiz wird auf die Dissertation von Barbara Müller (2012) hingewiesen.

welche ein Jahr davor verabschiedet wurde (Müller, 2012, S. 142). Im Jahr 1998 unterzeichneten die Bildungsminister:innen Frankreichs, Deutschlands, Italiens und des Vereinigten Königreichs diese gemeinsame Erklärung, welche von der Schweiz nachträglich unterzeichnet wurde (Müller, 2012, S. 142). In der Deklaration wurde übergeordnet ein „Europa des Wissens“ gefordert und es war von zwei Studienzyklen und einem Kreditsystem die Rede, welche zu einer Anerkennung der Abschlüsse im Ausland, zu Mobilität und zu einer besseren Arbeitsmarktfähigkeit führen sollten (Müller, 2012, S. 147 f.). Die Deklaration der Folgekonferenz in Bologna verfolgte ähnliche Ziele (Müller, 2012, S. 163). Als Massnahmen sollten unter anderem ein zweistufiges Studiensystem mit vergleichbaren Abschlüssen und ein Punktesystem eingeführt werden (Müller, 2012, S. 163 f.). In den Folgekonferenzen wurden die Massnahmen weiter geklärt und präzisiert, so wurde beispielsweise in Berlin im Jahr 2003 beschlossen, dass die Doktoratsstufe als dritte Stufe in den Prozess eingebunden werden sollte (Müller, 2012, S. 164 ff.).

Die für diese Studie relevanteste Neuerung im Zuge der Bologna-Reform war die Etablierung von aufeinander aufbauenden Studienstufen (Bachelor, Master, Doktorat) mit je eigenen Abschlüssen nach einem vorher einstufigen universitären Diplom- bzw. Lizentiatsstudium (Bucher & Dürsteler, 2011; SUK, 2008b, S. 1). Diese neue Konzeption, welche zumindest mit dem Bachelorabschluss nach drei Jahren verstärkt eine Arbeitsmarktfähigkeit proklamierte (Müller, 2012, S. 164), hatte neue Nahtstellen zur Folge: Es entstanden neue Übergänge im Bildungssystem, welche unter Berücksichtigung der verschiedenen Hochschultypen zu neuen Fragen im Zusammenhang mit der Durchlässigkeit führen sollten (Criblez, 2008a, S. 281).<sup>481</sup> Nicht nur die Gestaltung des Übergangs mit einem Wechsel des Hochschultyps, sondern ebenso die Gestaltung des Übergangs von einem Bachelor- zu einem Masterstudium innerhalb der Universitäten führte zu Diskussionen. Die Gestaltung des Übergangs innerhalb der Universitäten ist für diese Studie nicht relevant, da in diesem Zusammenhang nicht über die Zulassung zu den Universitäten verhandelt werden musste.<sup>482</sup>

---

<sup>481</sup> Dabei muss angefügt werden, dass zu Beginn noch nicht klar war, ob Fachhochschulen Master-Studienprogramme hätten anbieten dürfen. Die CRUS beanspruchte Programme der zweiten Studienstufe zuerst lediglich für die Universitäten, konnte diese Restriktion gegenüber den sich dynamisch entwickelnden Fachhochschulen jedoch nicht aufrechterhalten (Müller, 2012, S. 206; Pätzmann, 2005, S. 208). Auch die SHK sah zu Beginn vor, dass lediglich Universitäten Master-Titel vergeben dürften (Zur Umsetzung der ‚Erklärung von Bologna‘, 27.11.2000, S. 1, BAR, E3370C#2010/177#236\*, „SHK, 2000.12.14, Rat, Protokoll und Anhang“). Die EDK hingegen war der Meinung, dass Fachhochschulen ebenso Master-Abschlüsse vergeben sollten (Bildungspolitisches Engagement des Bundes: Beurteilung der Lage, erste Schlussfolgerungen und Auftrag zur Fortführung der Verhandlungen, 07.11.2002, S. 8, AEDK, „A\_d\_Ple-2002-4\_03\_bildungspolitisches-engagement-bund-verhandlungen“). Letztendlich kam es zu Masterstudiengängen an den Fachhochschulen, im Jahr 2008 starteten die ersten Studiengänge (von Matt, 2022, S. 138). Die Einführung der Masterstudiengänge aus den Diplomstudiengängen heraus war jedoch „seitens der Behörde von Misstrauen begleitet“ (von Matt, 2022, S. 138). Ob mit „Behörde“ die oben genannten Akteurinnen oder andere Stellen gemeint sind, wird nicht deutlich.

<sup>482</sup> Einige Details dazu sind in Fussnote 519 zu finden.

Doch wie wurde der Übertritt von Fachhochschulen an die Universitäten vor der Bologna-Reform gehandhabt?<sup>483</sup> Wie in Kapitel 5 beschrieben war die Regelung des ETH- und Fachhochschulrates von 1998 wegleitend, welche mit Beschluss der SHK allen Hochschulen empfohlen wurde: Abgänger:innen der Fachhochschulen sollten prüfungsfrei zu jedem Studium an einer Universität zugelassen werden. Übertritte sollten dabei aber eine Ausnahme darstellen.<sup>484</sup> Der Übertritt zwischen den Hochschultypen innerhalb des gleichen Fachbereichs wurde Ende der 1990er-Jahre von der SHK lediglich für gewisse Fachbereiche offiziell reguliert. Die CRUS beschloss eine weiterreichende Regelung für alle Fachbereiche. Die Verbindlichkeit dieser Weisungen muss dabei beachtet werden: Teilweise waren es Empfehlungen, zum Teil tangierten die Regelungen die Universitätsautonomie und konnten den Universitäten nicht aufgezwungen werden. Grundsätzlich kann aufgrund dieser Weisungen aber angenommen werden, dass an vielen Universitäten der Schweiz nach einem Fachhochschulstudium der Einstieg ins fünfte Semester eines Universitätsstudiums im gleichen Fachbereich möglich war. Was den Übertritt von der Fachhochschule in ein Doktorat betrifft, so war dieser in den 1990er-Jahren nicht möglich und kaum ein Thema. In der gemeinsamen Erklärung des ETH- und Fachhochschulrates wurden solche Übertritte explizit ausgeschlossen: „Inhaberinnen und Inhaber eines Fachhochschule-Diploms, welche eine Promotion an einer ETH anstreben, müssen zuerst ein dem Fach entsprechendes ETH-Diplom oder ein anderes gleichwertiges Universitäts-Diplom erwerben.“<sup>485</sup> Da alle Hochschultypen ab einem bestimmten Zeitpunkt die ersten beiden Studienstufen anboten und das Doktorat mit der Bologna-Reform als dritte Studienstufe verstanden wurde, musste der Übergang ins Doktorat als neue Nahtstelle zum Gegenstand der Verhandlungen um die Durchlässigkeit zwischen den Hochschultypen werden.

In Unterkapitel 5.1 über die Entwicklung in den 1990er-Jahren vor Bologna wurde bereits erwähnt, dass eine fehlende Durchlässigkeit zwischen den Hochschultypen mit einer Hierarchisierung der Typen einhergehen kann.<sup>486</sup> Diese Mechanismen gelten ebenfalls für dieses Kapitel. Sichtbar wird eine Hierarchisierung insbesondere dann, wenn die Zulassung von einem Hochschultypen einseitig restriktiv gehandhabt wird und ihn damit exklusiv erscheinen lässt. Dies

---

<sup>483</sup> Übertritte von den Pädagogischen Hochschulen an die Universitäten waren in den 1990er-Jahren in den untersuchten Organisationen kein Thema (siehe Fussnote 353).

<sup>484</sup> Gemeinsame Erklärung des ETH-Rates und des Fachhochschulrates der EDK vom 17. September 1998, 17.09.1998, BAR, E3370C#2005/273#82\*, „SHK, 1999.03.04, Versammlung, Protokoll und Anhang“.

<sup>485</sup> Gemeinsame Erklärung des ETH-Rates und des Fachhochschulrates der EDK vom 17. September 1998, 17.09.1998, S. 2, BAR, E3370C#2005/273#82\*, „SHK, 1999.03.04, Versammlung, Protokoll und Anhang“.

<sup>486</sup> Eine Hierarchisierung entspricht nicht dem Willen der hochschulpolitischen Akteur:innen, welche die verschiedenen Hochschultypen im Zusammenhang mit der Schaffung der Fachhochschulen als „gleichwertig, aber andersartig“ bezeichneten. Dies wird in Unterkapitel 5.1 ausgeführt. Dabei wird Silvia Grossenbacher (1997, S. 32) zitiert, die sagt, dass die Bezeichnung der Gleichwertigkeit der beiden Hochschultypen als „Beschönigung einer klaren Hierarchisierung“ angesehen werden muss.

äussert sich vor allem darin, dass Zulassungshürden nicht inhaltlich begründet werden (können). Mit Bologna gewann dieses Thema an Bedeutung, da es im Hochschulbereich mit der neuen Studienstruktur mehr Nahtstellen gab. Damit ergaben sich im Bereich der Zulassung und Durchlässigkeit mehr Möglichkeiten, aber es kam gleichzeitig zu mehr Regelungsbedarf.

Ein Spannungsfeld wird sichtbar: Einerseits soll sich der einzelne Hochschultyp in Richtung eines eigenständigen Profils entwickeln und sich mit seinem Profil im Wettbewerb von den anderen abheben, andererseits soll dies nicht zu einer statusspezifischen, hierarchischen Ordnung der Hochschultypen führen. Im untersuchten Zeitabschnitt arbeiteten die Rektor:innenkonferenzen der drei Hochschultypen im Hinblick auf das neue HFKG und die Erarbeitung eines Qualifikationsrahmens für den schweizerischen Hochschulbereich die spezifischen Profile der Hochschultypen heraus (Criblez, 2016, S. 290 f.; CRUS et al., 2009, S. 1).<sup>487</sup> Mit bestimmten Kriterien wurden die drei Hochschultypen im Dokument aus dem Jahr 2009 umschrieben (CRUS et al., 2009).<sup>488</sup> Im Zusammenhang mit den universitären Hochschulen wurde beim Kriterium „Lehre und Studienabschlüsse“ deutlich, dass lediglich die Universitäten ein Doktorat anbieten können. Beim Kriterium „Forschung“ wurde auf die „grundlegenden Fragestellungen“ hingewiesen und gesagt, dass die jungen Forschenden bereits auf Masterstufe damit bekannt gemacht würden. Beim Kriterium „Zulassung zum Studium“ wurde das Maturitätsdiplom oder eine gleichwertige Qualifikation erwähnt (CRUS et al., 2009). Diese Aspekte machten neben anderen diesen spezifischen Hochschultypen aus und trugen zu seinem Profil bei.<sup>489</sup> Somit definierten sich die Hochschultypen unter anderem über die Zulassung zum Studium. Die Reglementierung von Durchlässigkeits- und Zulassungsfragen im Zusammenhang mit den unterschiedlichen Hochschultypen muss damit immer unter dem Blickwinkel von Profilbildung und Hierarchisierung betrachtet werden.

Gerade durch eine restriktive Handhabung der Zulassung kann eine Profilbildung und Hierarchisierung zum einen sichtbar und zum anderen bewusst oder unbewusst verstärkt werden.<sup>490</sup>

In den Empfehlungen des SWIR für den Tertiärbereich des Schweizer Bildungssystems vom Jahr 2014 wird dieses Spannungsfeld anschaulich beschrieben: Auf der einen Seite sollten die Profile der Hochschultypen stärker differenziert werden,<sup>491</sup> eine Konvergenz gelte es unbedingt

---

<sup>487</sup> Weitere Informationen zum Qualifikationsrahmen finden sich in Unterkapitel 6.2.

<sup>488</sup> Zur Unklarheit im Hinblick auf die Abgrenzung zwischen den drei Hochschultypen und der Sichtweise der hochschulpolitischen Organisationen und gesetzgebenden Instanzen darauf siehe Fussnote 354.

<sup>489</sup> Es gab insgesamt folgende Kriterien: „Auftrag in der Gesellschaft“, „Lehre und Studienabschlüsse“, „Forschung“, „Weiterbildung“, „Internationale Ausrichtung“, „Zulassung zum Studium“, „Qualifikation der Lehrenden“, „Qualitätssicherung und -entwicklung“ und „Träger und Finanzierung“ (CRUS et al., 2009).

<sup>490</sup> Siehe dazu die Stellungnahme der EDK zum OECD-Bericht und das Zitat in Unterkapitel 6.2.1.

<sup>491</sup> Im Text wird zudem die höhere Berufsbildung in die Überlegungen miteinbezogen.

zu vermeiden. Auf der anderen Seite würde eine damit unter Umständen einhergehende Hierarchisierung die einzelnen Teile des tertiären Systems bei der Erfüllung ihrer spezifischen Aufgabe beeinträchtigen. Gleichzeitig müsse das System so durchlässig wie möglich ausgestaltet sein.<sup>492</sup>

Der 2006 in einer Volksabstimmung angenommene Bildungsartikel in der Verfassung zeigt einerseits, dass Fragen der Durchlässigkeit auf der bildungspolitischen Agenda prominent vertreten waren. Andererseits erhielten Entwicklungen in Richtung mehr Durchlässigkeit zwischen den Hochschultypen dadurch zusätzlichen Auftrieb. In diesem Verfassungsartikel wird explizit gesagt, dass Bund und Kantone gemeinsam „im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz“ sorgen sollen (Bundesverfassung, 2014 Art. 61a Abs. 1).<sup>493</sup>

## **6.2 Die Entwicklung der Durchlässigkeit zu den Universitäten nach der Bologna-Reform: Die Rolle der untersuchten Akteurinnen**

Bisher wurde aufgezeigt, wie die Bologna-Deklaration zustande kam, wie die Durchlässigkeit im Hochschulsystem Ende der 1990er-Jahre geregelt war und wie das Spannungsfeld rund um die Durchlässigkeit mit Fragen der Profilbildung und Hierarchisierung der Hochschultypen aussah. Im Folgenden wird in chronologischer Ordnung die Entwicklung in Durchlässigkeitsfragen aus Perspektive der universitären Hochschulen mithilfe der Analyse der untersuchten hochschulpolitischen Akteurinnen betrachtet. Dabei sollen *Wahrnehmungen* und *Präferenzen* der Akteurinnen gemäss dem akteur:innenzentrierten Institutionalismus sichtbar gemacht werden (Treib, 2015, S. 282 f.; siehe Unterkapitel 1.3.1).

Wie bereits beschrieben wurde, werden die Entwicklungen nicht alleine an den Abschlusspapieren festgemacht, obwohl diese selbstverständlich eine wichtige Rolle spielten. Doch wenn in einem bestimmten Zeitabschnitt eine Vereinbarung abgeschlossen wurde, sind nicht nur Entwicklungen in diesem Zusammenhang, sondern zudem der Kontext und Entwicklungen in anderen Bereichen interessant. So ist die Entstehung der Bologna-Richtlinien der SUK im Jahr 2003 in Unterkapitel 6.2.1 ein wichtiger Aspekt, gleichzeitig werden in diesem Zeitraum bereits Äusserungen zum Doktorat gemacht. Im zweiten Unterkapitel 6.2.2 ist es ähnlich: Die Durchlässigkeitsvereinbarung von 2007 ist ein wichtiges Dokument aus dieser Zeit. Trotzdem kann die Entstehung dieses Dokuments besser verstanden werden, wenn internationale Abkommen

---

<sup>492</sup> Die Tertiärstufe des Schweizer Bildungssystems. Bericht und Empfehlungen des Schweizerischen Wissenschafts- und Innovationsrates SWIR. SWIR Schrift 3/2014, SWIR, 11.11.2014, S. 14 und 21, AS, „C19 3.01-2d Bericht SWIR Tertiaerstufe“.

<sup>493</sup> In der gleichen Abstimmung wurde zudem ein Verfassungsartikel über die Hochschulen angenommen, welcher unter anderem Grundlage für das spätere HFKG werden sollte (Bundesrat, 2009; Criblez, 2008a, S. 291).

berücksichtigt werden. Auch in der Diskussion rund um das Doktorat geschieht in dieser Zeit einiges. Das Doktorat steht im dritten Unterkapitel 6.2.3 im Zusammenhang mit dem nationalen Qualifikationsrahmen im Zentrum. Im kurzen, letzten Unterkapitel 6.2.4 ist primär die Verordnung über die Koordination der Lehre an den Schweizer Hochschulen, welche am Ende des Zeitraums im Jahr 2019 vom Hochschulrat der SHK verabschiedet wurde, relevant. Damit schliesst sich gewissermassen der Kreis, ersetzte doch dieses Dokument die bereits erwähnten Bologna-Richtlinien der SUK von 2003 und die Durchlässigkeitsvereinbarung der drei Rektor:innenkonferenzen von 2007.

### 6.2.1 Die ersten Jahre nach der Bologna-Deklaration: Frühe Positionierungen und Regelungen im Hinblick auf die Durchlässigkeit beim Übergang Bachelor–Master

Wie in Unterkapitel 6.1 aufgezeigt werden konnte, sah die Durchlässigkeit Ende der 1990er-Jahre so aus, dass ein Fachhochschuldiplom einen Eintritt in jedes Studium an einer universitären Hochschule und im gleichen Studienbereich in das fünfte Semester ermöglichen sollte. Es wurde zudem aufgezeigt, dass die Bologna-Reform neue Nahtstellen (Bachelor–Master, Master–Doktorat) im Studium schuf. Diese neuen Nahtstellen würden für den Übergang von der Fachhochschule und Pädagogischen Hochschule an die Universität relevant werden. Bereits kurz nach der Unterzeichnung der Bologna-Deklaration stellte sich die CRUS bezüglich der ersten neuen Nahtstelle elementare Fragen: Wie sollten die Übertrittsbedingungen von der Fachhochschule an die Universität gestaltet werden, sollten sie „eher ‚erleichtert‘ oder ‚erschwert‘ werden?“<sup>494</sup> Sollten „ausgezeichnet qualifizierte“ Personen mit einem Bachelorabschluss einer Fachhochschule direkt für universitäre Master-Programme zugelassen werden?<sup>495</sup> Die Universitätsrektorenkonferenz (CRUS) positionierte sich früh im Umsetzungsprozess mit dem Papier „Die 12 Thesen der CRUS“, welche in der Universitätskonferenz (SUK) Beachtung fand.<sup>496</sup> In der zwölften These wurde der Übertritt von den Fachhochschulen an die Universitäten thematisiert. In dieser Sache sollte es zu keinen Veränderungen kommen: „Die heute gülti-

---

<sup>494</sup> Diskussions-Leitfaden zum ‚Bologna-Prozess‘ in der Schweiz. als Basis für die zu erarbeitenden Empfehlungen der SHRK/CRUS, 16.03.2000, S. 2, BAR, J2.352-01#2010/108#81\*, „SHRK, 2000.04.07, Plenarversammlung, Protokoll und Anhang“.

<sup>495</sup> Gestaltungsparameter, welche im Zusammenhang mit der Einführung gestufter Studiengänge in der Schweiz diskutiert werden sollten. Ein Grundlagenpapier zuhanden der Plenarversammlung SHRK vom 7. April 2000, 29.03.2000, S. 18, BAR, J2.352-01#2010/108#81\*, „SHRK, 2000.04.07, Plenarversammlung, Protokoll und Anhang“.

<sup>496</sup> Beschlussprotokoll der Sitzung der SUK vom 22.02.2001, Traktandum Nr. 8, ASBFI.

gen Regelungen für den Übertritt von den Fachhochschulen an die Universitäten werden beibehalten.“<sup>497</sup> Diese Position wurde in einem anderen Papier der CRUS, welches eine minimale Koordination bei der Umsetzung der Bologna-Reform zum Ziel hatte, ein Jahr später wiederholt.<sup>498</sup> In diesem Papier war zudem von der anderen Nahtstelle von einem Master- in einen Doktoratsstudiengang die Rede: Personen mit einem Fachhochschul-Master sollten „in der Regel“ nicht zum Doktorat zugelassen werden.<sup>499</sup> Grundsätzlich sollten die neuen Nahtstellen demnach nicht für einen Wechsel des Hochschultyps genutzt werden können. Die bisherige Regelung für den gleichen Studienbereich sah einen Wechsel ins fünfte Semester eines universitären Studiengangs vor (siehe Unterkapitel 6.1). Zwei Jahre Studium wurden einem so erlassen, nicht die drei Jahre, die es bis zum Abschluss des Bachelors im Normalfall braucht. Mit den gleichbleibenden Hürden versuchte die CRUS wohl, ihr *institutionelles Eigeninteresse* durchzusetzen und die Universitäten mittels der Durchlässigkeitsfrage von den Fachhochschulen klar abzugrenzen. Doch schien die CRUS bemerkt zu haben, dass sie diese Position unter Umständen nicht würde halten können. Das zeigte sich, als die CRUS über den Entwurf von Richtlinien zur Bologna-Reform diskutierte,<sup>500</sup> welche später von der SUK verabschiedet werden sollten.<sup>501</sup> Zumindest für den Übergang vom Bachelor in den Master wurde in der Plenarversammlung der CRUS explizit erwähnt, dass es „zur Zeit politisch kaum akzeptiert würde,

---

<sup>497</sup> Die 12 Thesen der CRUS. Eine Diskussionsgrundlage zur Umsetzung der ‚Erklärung von Bologna‘ (betreffend gestufte Studiengänge) in der Schweiz, CRUS, 27.09.2000, S. 4, BAR, E3370C#2010/177#236\*, „SHK, 2000.12.14, Rat, Protokoll und Anhang“.

<sup>498</sup> Grundsätze für die Umsetzung der Bologna-Deklaration an den Schweizer Universitäten. Séance de Réflexion vom 4./5. Okt. 2001, 21.09.2001, S. 4, BAR, J2.319-03#2014/246#3\*, „CRUS, 2001.10.04, Séance de Réflexion, Anhang“.

Dabei wurde gleichzeitig die Möglichkeit einer weniger restriktiven Haltung genannt, dass nämlich liberalere Zulassungsbedingungen für Personen mit einem Fachhochschuldiplom definiert werden könnten (Grundsätze für die Umsetzung der Bologna-Deklaration an den Schweizer Universitäten. Séance de Réflexion vom 4./5. Okt. 2001, 21.09.2001, S. 4, BAR, J2.319-03#2014/246#3\*, „CRUS, 2001.10.04, Séance de Réflexion, Anhang“).

<sup>499</sup> Grundsätze für die Umsetzung der Bologna-Deklaration an den Schweizer Universitäten. Séance de Réflexion vom 4./5. Okt. 2001, 21.09.2001, S. 4, BAR, J2.319-03#2014/246#3\*, „CRUS, 2001.10.04, Séance de Réflexion, Anhang“.

Das wird zudem in einem Protokoll der CRUS Ende 2001 deutlich: Der Eintritt in ein Doktorat bedinge einen Master einer Universität. Im Protokoll wird diese Aussage im Zusammenhang mit einer möglichen Lösung in der Frage des Fachhochschul-Masters gemacht (siehe Fussnote 481). Die Fachhochschulen sollen ebenso Master-Studiengänge anbieten können. Ihre Masterabschlüsse würden sich ja in dem Sinne unterscheiden, dass es sich dabei um eine postgraduale Ausbildung handle, die keinen Übertritt in ein Doktorat gewähren würde; dies als Unterschied zum Masterabschluss einer Universität (Protokoll der Vorstandssitzung der CRUS vom 11.01.2001, Traktandum Nr. E, BAR, J2.319-03#2014/246#26\*, „CRUS, 2001.01.11, Vorstandssitzung, Protokoll und Anhang“).

<sup>500</sup> Dieser Entwurf stützte sich unter anderem auf die beiden oben bereits genannten Dokumente der CRUS (Diskussion eines ersten Entwurfs der von der SUK zu erlassenden Richtlinien, 18.01.2002, S. 5, BAR, J2.319-03#2014/246#4\*). In der Frage des Übergangs von einer Fachhochschule an eine Universität ist dieser Entwurf aber liberaler gestaltet als die zwei bereits erwähnten Dokumente.

<sup>501</sup> Zur Aufgabenteilung zwischen CRUS und SUK: Ganz grundsätzlich kann gesagt werden, dass, wie in anderen Bereichen auch, die SUK politische und strategische Aufgaben wahrnahm, währenddem die CRUS die auf akademischer Ebene angesiedelten Aufgaben bearbeitete (SUK, JB 2001, S. 5). Dies hatte der Gesetzgeber in der Zusammenarbeitsvereinbarung so vorgesehen (Bundesrat & Regierungen der Universitätskantone, 2000 Art. 13). Im Bologna-Prozess hatte also die CRUS die operative Leitung (Müller, 2012, S. 203). Darum sollte sie die Bologna-

wenn wir FH-Absolventen dazu zwingen würden“, dass sie vor dem Master an der Universität zuerst einen Bachelor nachholen müssten.<sup>502</sup> Das Mitglied der CRUS, welches dies sagte, war für die Erarbeitung des Richtlinienentwurfs zuständig. Es erstaunt demnach nicht, dass im Entwurf beim Übergang vom Bachelor zum Master ein Gleichbehandlungsgebot (es sollte keine Rolle spielen, von welcher Universität die aufzunehmende Person beim Eintritt in den Master stammte) verankert war und dieses Gebot auf die Absolvent:innen eines Fachhochschul-Bachelors ausgedehnt wurde. Wenn die Äquivalenz der Vorbildung nicht stimmte, konnte die aufzunehmende Universität von der Studentin oder dem Studenten das Abschliessen zusätzlicher Kreditpunkte verlangen; bei Fachhochschul-Absolvent:innen sollte die Grenze von 60 nachzuholenden ECTS-Credits an der Universität nicht überschritten werden.<sup>503</sup>

Auf der einen Seite war diese Regelung ähnlich wie die bereits bestehende. Wenn 60 Credits im Bachelor hätten nachgeholt werden müssen, hätte dies einem ganzen Studienjahr entsprechen (zwei Semester à 30 Credits). Insofern hätte diese Lösung für die Studierende keine signifikante Verbesserung im Vergleich zum früheren Zustand mit einem Einstieg ins fünfte Semester dargestellt. Dies wurde von einem Vertreter der KFH heftig kritisiert. Er sagte, dass die Erwähnung dieser Auflagen einer „unnötigen, generellen Abwertung der FH-Abschlüsse der ersten Stufe“ gleichkäme.<sup>504</sup> Dies zeige, dass „Teile der CRUS an der heutigen Auflage des Einstiegs (bei gleicher Studienrichtung) ins fünfte Semester a priori festhalten“ wollten.<sup>505</sup> Im Hinblick auf die eben gerade von der CRUS geäußerten grundsätzlichen Skepsis bezüglich der direkten Zulassung von Absolvent:innen eines Fachhochschul-Bachelors (siehe oben) erscheint dieser Schritt der CRUS auf der anderen Seite bemerkenswert.

Die Kritik der KFH schien gleichwohl Wirkung zu zeigen. Die Bemerkung, dass die Universitäten maximal 60 zusätzliche Credits verlangen können, wurde in einem weiteren Entwurf der

---

Richtlinien erarbeiten und der SUK unterbreiten (Umsetzung der Bologna-Deklaration. Vorentscheid zur Verwendung der Begriffe ‚Richtlinien/directives‘ und ‚Empfehlungen/recommendations‘. CRUS Plenarversammlung 30. Jan. 2002, 30.01.2002, S. 1, BAR, J2.319-03#2014/246#4\*, „CRUS, 2002.01.30, Plenarversammlung, Protokoll und Anhang“). Weitere Informationen zu den beiden Akteurinnen und ihrer Aufgabenteilung finden sich in den Unterkapiteln über die beiden Akteurinnen (2.1.2 und 2.2.2).

<sup>502</sup> Protokoll der Plenarversammlung der CRUS vom 30.01.2002, Annexe S. 19 f., BAR, J2.319-03#2014/246#4\*.

<sup>503</sup> Diskussion eines ersten Entwurfs der von der SUK zu erlassenden Richtlinien, 18.01.2002, S. 5, BAR, J2.319-03#2014/246#4\*.

ECTS-Credits werden in der Folge nur noch als „Credits“ bezeichnet.

<sup>504</sup> Brief des Hochschulamtes der Bildungsdirektion des Kantons Zürich/der Zürcher Fachhochschule an den Rektor (Mitglied der CRUS und zuständig für die Erarbeitung der Richtlinien) einer universitären Hochschule „Richtlinie über die Koordination der Umsetzung der Deklaration von Bologna an den universitären Hochschulen der Schweiz“, 23.01.2002, S. 2, BAR, J2.319-03#2014/246#4\*, CRUS, 2002.01.30, „Plenarversammlung, Protokoll und Anhang“.

<sup>505</sup> Brief des Hochschulamtes der Bildungsdirektion des Kantons Zürich/der Zürcher Fachhochschule an den Rektor (Mitglied der CRUS und zuständig für die Erarbeitung der Richtlinien) einer universitären Hochschule „Richtlinie über die Koordination der Umsetzung der Deklaration von Bologna an den universitären Hochschulen der Schweiz“, 23.01.2002, S. 2, BAR, J2.319-03#2014/246#4\*, CRUS, 2002.01.30, „Plenarversammlung, Protokoll und Anhang“.



Richtlinien gestrichen und es wurde keine maximale Anzahl mehr genannt.<sup>506</sup> Der Entwurf war innerhalb der CRUS wegen einem angeblich engen Zeitplan und einer „überstürzten Vorgehensweise“ grundsätzlich umstritten, aber der Übertritt von einer Fachhochschule an einen universitären Master-Studiengang im gleichen Fachbereich gab ebenso zu reden: Es scheint, dass die Rektorenkonferenz eine Regelung ohne die Angabe einer maximalen Anzahl von Credits akzeptieren konnte. Die CRUS wollte aber, dass in den Erläuterungen zu den Richtlinien erwähnt werden würde, „welches die Unterschiede zwischen einem FH-Bachelor und einem universitären Bachelor sind“.<sup>507</sup> In der späteren Version wurde dieser Inhaltsaspekt in den Erläuterungen aufgenommen: Da sich Fachhochschul-Bachelor und Universitäts-Bachelor unterscheiden, könne eine Beurteilung vorgenommen werden und je nach Fall zusätzlich Lehrinhalte (Auflagen) verordnet werden.<sup>508</sup> Später wurde dies von der CRUS abgeändert: Es war jetzt von „erworbenen Kenntnissen und Fähigkeiten“ die Rede, welche bei der Prüfung der Äquivalenz von Bachelordiplomen anderer Universitäten, der Fachhochschulen und der Pädagogischen Hochschulen eine Rolle spielen würden.<sup>509</sup> Die CRUS unterstrich mit diesem Verhalten, dass lediglich inhaltliche Differenzen zu Auflagen führen würden. Es zeigt sich, dass die Andersartigkeit der Hochschulprofile somit an Inhalten gemessen wurde. Unbegründete Hürden hätten auf eine Differenz aufgrund von Status und Prestige schliessen lassen (siehe Unterkapitel 6.1). Wie bereits in Kapitel 5 über die Entwicklung der Durchlässigkeit von der Fachhochschule an die Universität in den 1990er-Jahren sichtbar wurde, bestätigte die EDK ihre Rolle als „Schirmherrin“ über die Integration der neuen Hochschultypen und über die Förderung der Durchlässigkeit zum bestehenden universitären System: Vergleichsweise früh im Jahr 2001 war der Übergang mit einem Bachelorabschluss einer Fachhochschule oder Pädagogischen Hochschule

---

<sup>506</sup> Richtlinie über die Koordination der Umsetzung der Deklaration von Bologna an den universitären Hochschulen der Schweiz. Entwurf vom 22. Februar 2002, 22.02.2002, S. 2, BAR, J2.319-03#2014/246#4\*, „CRUS, 2002.03.08, Plenarversammlung, Protokoll und Anhang“.

Es muss aber angefügt werden, dass in der Durchlässigkeitsvereinbarung von 2007 die Auflage von maximal 60 Credits bei Übertritt in einen anderen Hochschultyp in der gleichen Studienrichtung wieder erwähnt wurde (CRUS et al., 2010b).

<sup>507</sup> Protokoll der Plenarversammlung der CRUS vom 08.03.2002, Annexe S. 13 f., BAR, J2.319-03#2014/246#4\*.

<sup>508</sup> Ergebnisse der Vernehmlassung zu den ‚Richtlinien‘ bei den Universitäten und Anträge für Modifikationen. Séance de Réflexion 9./10. Juli 2002, 08.07.2002, S. 9, BAR, J2.319-03#2014/246#5\*, „CRUS, 2002.07.09, Plenarversammlung, Protokoll und Anhang“.

<sup>509</sup> Protokoll der Plenarversammlung der CRUS vom 22.05.2003, Traktandum Nr. 8.1, BAR, J2.319-03#2014/246#28\*.

Kurz nach der Gründung der SKPH wurden die Pädagogischen Hochschulen in einer späteren Version der Richtlinien neben den Fachhochschulen genannt um später mit „andere Hochschulen“ zusammengefasst zu werden (Protokoll der Plenarversammlung der CRUS vom 09.07.2002, Traktandum Nr. 3.4, BAR, J2.319-03#2014/246#5\*; Erläuterungen zur Richtlinie der SUK über die Koordination der Umsetzung der Deklaration von Bologna an den universitären Hochschulen der Schweiz. Materialien für eine Arbeitsfassung zum Entwurf 2.2, 12.08.2002, S. 5, BAR, J2.319-03#2014/246#27\*, „CRUS, 2002.08.21, Vorstandssitzung, Protokoll und Anhang“; Protokoll der Plenarversammlung der CRUS vom 22.05.2003, Traktandum Nr. 8.1, BAR, J2.319-03#2014/246#28\*).

in einen Masterstudiengang an einer Universität ein Thema in der EDK<sup>510</sup> und 2002 wurde dies mit der Aussage, dass „die Durchlässigkeit zum universitären System verbessert werden“ muss, nochmals deutlich.<sup>511</sup> Kurz bevor die Richtlinien im Dezember 2003 von den Erziehungsdirektor:innen in der SUK verabschiedet wurden, diskutierten die Erziehungsdirektor:innen in der EDK über ein OECD-Examen des tertiären Bildungssystems der Schweiz. Der OECD-Bericht empfahl eine Stärkung der Durchlässigkeit des tertiären Bildungssystems allgemein aber ebenso zwischen den Hochschultypen und dieser Empfehlung wollte die EDK im Rahmen des Bologna-Prozesses nachkommen.<sup>512</sup> Gleichzeitig wurde das Dilemma genannt, welches die Durchlässigkeitsdebatte im weiteren Verlauf immer wieder beschäftigen würde: Die Gratwanderung zwischen der Förderung der Durchlässigkeit und der Stärkung der Profile der Hochschultypen.

Insbesondere die Passerellen<sup>[513]</sup> zwischen den Fachhochschulen und den Universitäten müssen mit der Implementierung der gestuften Ausbildungen gemäss der Bologna-Erklärung neu ausgehandelt werden. Hier ist ein Gleichgewicht zu finden zwischen dem Anspruch, die Profile der beiden tertiären Ausbildungsmodelle zu stärken und der Zielsetzung, gleichzeitig eine Durchlässigkeit zu ermöglichen, die ein offenes Bildungssystem kennzeichnet [...].<sup>514</sup>

Die SKPH stellte verhältnismässig früh, im Jahr 2002, Forderungen im Zusammenhang mit dem Doktorat auf. Sie forderte, dass Universitäten und Pädagogische Hochschulen die Zulassung von Absolvent:innen der Pädagogischen Hochschulen zu einem Doktoratsstudiengang an den Universitäten regeln müssten.<sup>515</sup> Dieser Punkt wurde weder in der Diskussion noch in den

---

<sup>510</sup> Protokoll der Sitzung der Jahresversammlung der EDK vom 08.11.2001, Traktandum Nr. 8, AEDK.

<sup>511</sup> Bildungspolitisches Engagement des Bundes: Beurteilung der Lage, erste Schlussfolgerungen und Auftrag zur Fortführung der Verhandlungen, 07.11.2002, S. 8, AEDK, „A\_d\_Ple-2002-4\_03\_bildungspolitisches-engagement-bund-verhandlungen“.

<sup>512</sup> OECD-Examen 2001 des tertiären Bildungssystems Schweiz: Stellungnahme zum Expertenbericht. Beschluss der EDK 23. Oktober 2003, 23.10.2003, S. 3, BAR, J2.319-03#2014/246#10\*, „CRUS, 2004.03.11, Plenarversammlung, Protokoll“.

Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 23.10.2003, Traktandum Nr. 8, AEDK.

<sup>513</sup> Der Begriff „Passerelle“ wird hier im Zusammenhang mit dem Übergang von einem Bachelor- in einen Masterstudiengang verwendet. Es ist nicht die in den 2000er-Jahren errichtete Passerelle zwischen Berufsmaturität und Universität gemeint, die mit einem zusätzlichen Jahr Schule diesen Übertritt ermöglichte (siehe dazu Unterkapitel 3.2.2). Wegen der Verwechslungsgefahr wurde später für die Vereinbarung zwischen den drei Hochschulrektor:innenkonferenzen (siehe unten) eine andere Bezeichnung gesucht (Protokoll der Plenarsitzung der CRUS vom 08.03.2007, Traktandum Nr. 11.1, BAR, J2.319-03#2014/246#16\*) und in Form von „Durchlässigkeitsvereinbarung“ gefunden.

<sup>514</sup> OECD-Examen 2001 des tertiären Bildungssystems Schweiz: Stellungnahme zum Expertenbericht. Beschluss der EDK 23. Oktober 2003, 23.10.2003, S. 3, BAR, J2.319-03#2014/246#10\*, „CRUS, 2004.03.11, Plenarversammlung, Protokoll“.

<sup>515</sup> Ergebnisse der Vernehmlassung zu den ‚Richtlinien‘ bei den Universitäten und Anträge für Modifikationen. Séance de Réflexion 9./10. Juli 2002, 08.07.2002, S. 8, BAR, J2.319-03#2014/246#5\*, „CRUS, 2002.07.09, Plenarversammlung, Protokoll und Anhang“.

finalen Bologna-Richtlinien berücksichtigt. In Art. 1 Abs. 1 hiess es explizit, dass Umfang und Ausgestaltung der Doktoratsstufe „von jeder Universität unabhängig festgelegt wird“ (SUK, JB 2003, S. 74). Im Kommentar wurde klargestellt, dass den Universitäten diesbezüglich keine Vorgaben gemacht werden sollten (SUK, JB 2003, S. 75). Auch Auflagen sollten die inhaltlichen Differenzen in den Studienprogrammen auf Masterstufe, die sich durch die verschiedenen Hochschultypen ergäben, nicht wettmachen können. An der Nahtstelle zwischen Master und Doktorat gab es mit den Richtlinien keine Veränderungen.

Die drei Akteurinnen positionierten sich eindeutig: Die EDK beschäftigte sich in der ersten Zeit nicht stark mit der Bologna-Deklaration, da die Erziehungsdirektor:innen diese Fragen in der SUK verhandelten (Müller, 2012, S. 202). Trotzdem fiel sie als die Akteurin auf, der die Förderung der neuen Hochschultypen und die Übergänge zu den universitären Hochschulen ein besonderes Anliegen war. Damit wird einmal mehr die *Identität* der EDK deutlich: Sie sah sich als Förderin des ganzen Bildungssystems und strebte darum eine gute Integration der neueren Hochschultypen Fachhochschule und Pädagogische Hochschule in das bestehende Hochschulsystem an. Das wird zudem unabhängig von Durchlässigkeitsfragen deutlich, wenn für Fachhochschulen im Vergleich mit Universitäten gleiche Rahmenbedingungen im Hinblick auf Rechtsetzung und Autonomie gefordert und ganz grundsätzlich die Gleichwertigkeit von Fachhochschulen und Universitäten betont wurde.<sup>516</sup> Die Universitätsrektorenkonferenz war mit der Umsetzung der Bologna-Prozesse betraut, verhandelte die akademisch relevanten Fragen und machte Vorschläge zuhanden der SUK. Sie machte sich stark für die *institutionellen Eigeninteressen* der Universitäten, was sich bei der anfänglichen Skepsis im Hinblick auf den Übergang vom Bachelor zum Master mit Wechsel des Hochschultyps und beim Doktorat zeigte. Sie sah aber ebenso die bildungspolitischen Realitäten und versuchte die Anliegen der anderen Akteur:innen und Hochschultypen miteinzubeziehen. Aus Sicht der CRUS verlief die Zusammenarbeit mit KFH und SKPH erfreulich.<sup>517</sup> Nicht alle Forderungen erfüllte die CRUS sofort: So verlangten SKPH und KFH, dass die Hochschultypen *gemeinsam* die Zulassung zu Masterstudiengängen mit Wechsel des Hochschultyps regeln sollten.<sup>518</sup> Diese Forderung sollte erst mit der Durchlässigkeitsvereinbarung von 2007 in Erfüllung gehen. Die *Interaktionsorientierung*

---

Siehe auch: Absprachen mit der KFH und der SKPH. CRUS - Vorstand 21. August 2002, 21.08.2002, S. 2, BAR, J2.319-03#2014/246#27\*, „CRUS, 2002.08.21, Vorstandssitzung, Protokoll und Anhang“.

<sup>516</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 01.03.2001, Traktandum Nr. 5, AEDK.

Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 23.10.2003, Traktandum Nr. 8, AEDK.

<sup>517</sup> So dankte die CRUS der KFH und der SKPH im Herbst 2002 für die „hervorragende Zusammenarbeit im Bologna-Projekt“ (Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der CRUS vom 13.09.2002, Traktandum Nr. 6.2, BAR, J2.319-03#2014/246#5\*).

<sup>518</sup> Ergebnisse der Vernehmlassung zu den ‚Richtlinien‘ bei den Universitäten und Anträge für Modifikationen. Séance de Réflexion 9./10. Juli 2002, 08.07.2002, S. 8, BAR, J2.319-03#2014/246#5\*, „CRUS, 2002.07.09, Plenarversammlung, Protokoll und Anhang“.

der CRUS kann irgendwo zwischen *Individualismus* und *Solidarität* verortet werden. Die SUK war in der Durchlässigkeitsfrage weniger aktiv, da die CRUS vieles gemäss ihrem Auftrag unter Einbezug der anderen Rektor:innenkonferenzen (KFH und SKPH) klärte. Dass die SUK durchaus ihre übergeordnete, stärker hochschulpolitisch ausgeprägte Funktion übernehmen konnte, wurde im „einzigsten stark kontrovers beurteilten Punkt“ der Richtlinien sichtbar (SUK, JB 2003, S. 13): Weil sich die CRUS nicht den Vorschlägen der SUK im Hinblick auf Fragen der Zulassung zwischen universitären Hochschulen anschliessen konnte, intervenierte die SUK mit einer Arbeitsgruppe und konnte damit letztendlich doch eine Lösung erreichen.<sup>519</sup> Des Weiteren nahm sie ihre Rolle mit der Verabschiedung der Bologna-Richtlinien wahr. Das erste Mal nutzte sie damit die vom Gesetzgeber erhaltene Kompetenz, „Richtlinien im Sinne von Rahmenordnungen zur Studienorganisation zu erlassen“ (SUK, JB 2003, S. 13).<sup>520</sup> Damit konnte sie der an sie gerichteten, *normativen Rollenerwartung* gerecht werden. Übertritte an die Universitäten mit einem Bachelorabschluss einer Fachhochschule oder einer Pädagogischen Hochschule wurden dadurch offiziell ermöglicht (SUK, 2003b, S. 79). Die Bachelordiplome egal von welchem Hochschultyp mussten bei der Überprüfung der Gleichwertigkeit gleichbehandelt werden (SUK, 2003b, S. 82).

Die Bedeutung der Richtlinien für den weiteren Verlauf in der Debatte um die Durchlässigkeit zwischen den Hochschultypen darf nicht unterschätzt werden. Zwei Punkte sind dabei relevant: Die Bologna-Richtlinien nahmen erstens die weitere Entwicklung der Durchlässigkeit zwischen den Hochschultypen an den Nahtstellen vorweg. Die Nahtstelle zwischen Bachelor und Master erhielt in den Richtlinien im Gegensatz zur Nahtstelle zwischen Master und Doktorat viel Gewicht. Das kann verschiedene Gründe haben und liegt wahrscheinlich an der grösseren Bedeutung der ersten Nahtstelle im Hinblick auf die Übertrittszahlen. Die Richtlinien dürften den Fokus auf die erste Nahtstelle verstärkt haben. Es ist unter anderem deshalb wohl kein Zufall,

---

<sup>519</sup> Dabei ging es darum, ob Absolvent:innen universitärer Bachelorprogramme automatisch in der gleichen Studienrichtung in universitäre Masterprogramme eintreten dürften. Das Dilemma zwischen dem Wunsch nach Freizügigkeit für Absolvent:innen eines Bachelorstudiengangs und der Forderung der Universitäten, über die Zulassung zum Masterstudium selbst bestimmen zu können, wurde sichtbar (SUK, 2003a, S. 2). Die CRUS vertrat den Standpunkt, dass es keinen Automatismus geben sollte und die Universitäten über die Aufnahme in Masterprogramme selbst entscheiden dürften (Protokoll der Sitzung der CRUS vom 22.05.2003, Traktandum Nr. 8.1, BAR, J2.319-03#2014/246#28\*; Protokoll der Séance de réflexion der CRUS vom 07.07.2003, Traktandum Nr. 6.7, BAR, J2.319-03#2014/246#28\*). In der SUK wurde daraufhin auch keine Einigung erzielt und eine Arbeitsgruppe aus Vertreter:innen der SUK, der Universitäten und des Bundes wurde ins Leben gerufen (Beschlussprotokoll der Sitzung der SUK vom 16.10.2003, Traktandum Nr. 4, ASBFI). Der Kompromissvorschlag der Arbeitsgruppe wurde von der SUK akzeptiert und in den Richtlinien berücksichtigt: Er sah vor, dass es neben konsekutiven Masterstudiengängen (offen für alle Absolvent:innen eines Bachelors im gleichen Studienbereich, also mit Automatismus) spezialisierte Masterstudiengänge (da können Universitäten zusätzliche Anforderungen stellen) geben sollte (Beschlussprotokoll der Sitzung der SUK vom 04.12.2003, Traktandum Nr. 17, ASBFI).

<sup>520</sup> Diese Kompetenz der SUK ist im Universitätsförderungsgesetz von 2000 festgeschrieben (Universitätsförderungsgesetz, UFG, 1999 Art. 6 Abs. 1 lit. a).

dass es länger dauern sollte, bis die hochschulpolitische Governance die zweite Nahtstelle entdeckte und auf ihre Durchlässigkeit hin prüfte. Zweitens gab es in den Debatten um die Richtlinien bereits erste Anzeichen dafür, dass mit Durchlässigkeitsfragen schnell Fragen der Profilbildung der verschiedenen Hochschultypen verbunden waren. Das war bei der Diskussion um die Durchlässigkeit bei der CRUS z. B. im Hinblick auf die spezifische, inhaltliche Ausrichtung eines universitären Bachelors im Unterschied zu einem Fachhochschul-Bachelor der Fall.

### 6.2.2 2006 bis 2007: Konkretisierung beim Übergang Bachelor-Master und Status quo beim Doktorat

Verlangten SKPH und KFH bereits in den Diskussionen um die Bologna-Richtlinien die *gemeinsame* Regelung der Zulassung zu den Masterstudiengängen bei einem Wechsel des Hochschultyps durch alle drei Rektor:innenkonferenzen (siehe oben), so wurde diese Forderung 2004, im Jahr nach der Verabschiedung der Bologna-Richtlinien, nochmals angebracht. In einem Papier einer Arbeitsgruppe von SKPH und CRUS über die Umsetzung der Bologna-Deklaration in der Lehrer:innenbildung wurde der Aufbau einer „gemischten Passerellen-Kommission von CRUS, KFH und SKPH“ gefordert.<sup>521</sup> Ende 2005 erhielt die CRUS vom neu formierten SBF<sup>522</sup> den Auftrag, die Frage der Passerellen vom Fachhochschul-Bachelor zum Universitäts-Master zu klären und falls möglich eine allgemeine Regelung auszuarbeiten.<sup>523</sup> Es waren internationale Entwicklungen, welche die Entwicklung in dieser Sache als Katalysator voranbrachten und den Auftrag des SBF auslösten: Die Schweiz befand sich mit Deutschland in Verhandlungen über ein Abkommen im Hinblick auf die gleiche Behandlung der Studierenden bei einem Übertritt in das andere Land (Äquivalenzabkommen).<sup>524</sup> Zwischen den beiden Ländern gab es einen wichtigen Unterschied im Zusammenhang mit der Handhabung des Übergangs vom Bachelor in den Master: In Deutschland wurde bei der Aufnahme ins Masterstudium nicht nach Hochschultyp unterschieden. In der Schweiz wurde insofern unterschieden, als dass Absolvent:innen eines Bachelorstudiums einer Universität für den Übertritt in ein Masterstudium einer anderen Universität explizit keine zusätzlichen Anforderungen erfüllen mussten,

---

<sup>521</sup> Weitere Anträge zu den Empfehlungen für die koordinierte Umsetzung der Erklärung von Bologna in der Lehrerinnen- und Lehrerbildung, Arbeitsgruppe ‚Bologna in der Lehrerinnen- und Lehrerbildung‘ von SKPH und CRUS, 18.02.2004, S. 9, BAR, J2.319-03#2014/246#10\*, „CRUS, 2004.01.15, Plenarversammlung, Protokoll“.

<sup>522</sup> Das SBF entstand 2005 aus dem Zusammenschluss der GWF und dem BBW. Mehr dazu in Unterkapitel 2.4.2.

<sup>523</sup> Beschlussprotokoll der Sitzung der SUK vom 01.12.2005, Traktandum Nr. 24, ASBFI.

Protokoll der Sitzung der KZA (CRUS) vom 30.11.2005, Traktandum Nr. 3, AS.

<sup>524</sup> Brief der EDK an die SUK „Übergänge Bachelor-Master und Master-Promotion, verbunden mit einem Wechsel vom Fachhochschul- ins Universitätssystem“, 29.05.2006, S. 1, BAR, J2.319-03#2014/246#29\*, „CRUS, 2006.06.27, Vorstandssitzung, Protokoll und Anhang“.

was beim Übertritt an die Universität von einem anderen Hochschultyp oder von einer ausländischen Hochschule kommend nicht unbedingt der Fall war (SUK, JB 2003, S. 64).<sup>525</sup> Als weitere Grundlage für Verhandlungen um mögliche Passerellen muss zudem der Umstand gelten, dass Fachhochschulen die Kompetenz zugestanden wurde, Masterstudiengänge anzubieten (von Matt, 2022, S. 138). Die CRUS und die SHK waren zu Beginn der 2000er-Jahre dagegen, konnten sich in dieser Frage aber nicht durchsetzen.<sup>526</sup>

Die CRUS übertrug den Auftrag zur Klärung der Passerellenfrage ihrer Kommission für Zulassung und Äquivalenzen (KZA), welche ihrerseits eine Arbeitsgruppe mit externen Expert:innen bildete.<sup>527</sup> Wie bereits mit den „12 Thesen der CRUS“ nach der Unterzeichnung der Bologna-Deklaration positionierte sich die CRUS eher früh im Prozess.<sup>528</sup> Sie machte ihren Standpunkt im Frühling 2006 gegenüber ihrer Arbeitsgruppe klar: Unter anderem wurde dabei gesagt, dass die Regelung für alle Hochschultypen anwendbar sein sollte, dass grundsätzlich Absolvent:innen eines Bachelordiploms eines anderen Hochschultyps ein Masterstudium in der gleichen Fachrichtung beginnen könnten und dass „entsprechend den festgestellten Differenzen zwischen dem absolvierten Bachelorstudium und den spezifischen Anforderungen des Masterstudiums fachliche Auflagen“ inhaltlich umschrieben und in Credits quantifiziert festgelegt werden könnten; dabei sollte die Anzahl Credits (Auflagen) nicht begrenzt werden.<sup>529</sup>

Der CRUS war es offensichtlich wie bereits in den Diskussionen um die Bologna-Richtlinien wichtig, dass die Differenzen bei den Inhalten, welche sich aufgrund der Studiengänge in verschiedenen Hochschultypen ergeben würden, klar benannt und die Gründe für die nachzuholenden Credits damit nachvollziehbar dargelegt werden würden. Eine Differenzierung der Hochschultypen war seit der Herausbildung der Fachhochschulen hochschulpolitisch erwünscht. Wenn die Universitäten die Notwendigkeit der Zulassungshürden beim Wechsel mit der inhaltlichen Differenzierung der Hochschultypen begründeten, konnte den Universitäten der Vorwurf nicht angelastet werden, dass sie die Zulassungshürden aus status- und hierarchieerhaltenden Gründen einbauen würden.<sup>530</sup>

---

<sup>525</sup> Brief der EDK an die SUK „Übergänge Bachelor-Master und Master-Promotion, verbunden mit einem Wechsel vom Fachhochschul- ins Universitätssystem“, 29.05.2006, S. 1, BAR, J2.319-03#2014/246#29\*, „CRUS, 2006.06.27, Vorstandssitzung, Protokoll und Anhang“.

<sup>526</sup> Siehe Fussnote 481.

<sup>527</sup> Protokoll der Sitzung der KZA (CRUS) vom 30.11.2005, Traktandum Nr. 3, AS.

Als Expert:innen waren in der Arbeitsgruppe Vertreter:innen verschiedener Universitäten, der CRUS, der KFH, der SKPH und des Bundes präsent (Protokoll der Plenarsitzung der CRUS vom 09.03.2006, Traktandum Nr. 9.3, BAR, J2.319-03#2014/246#14\*).

<sup>528</sup> Vielleicht wollte die CRUS bewusst aktiver handeln. Das hatte sich die SHRK Ende der 1990er-Jahren im Zusammenhang mit dem Aufbau der Fachhochschulen vorgenommen (siehe Fussnote 465 in Unterkapitel 5.3).

<sup>529</sup> Protokoll der Plenarsitzung der CRUS vom 09.03.2006, Traktandum Nr. 9.3, BAR, J2.319-03#2014/246#14\*.

<sup>530</sup> Wird das Vorgehen der Universitäten in den 1990er-Jahren im Zusammenhang mit der Durchlässigkeit zu den gerade erst errichteten Fachhochschulen betrachtet, kann der Eindruck entstehen, dass die Universitäten die Durchlässigkeit damals aus Gründen des Statuserhalts nicht vorantrieben (siehe dazu Kapitel 5).

Die SKPH ihrerseits setzte sich für attraktive Übertrittsbedingungen ihrer Abgänger:innen ein und machte sich in diesem Zusammenhang für eine Beschränkung der Auflagen auf eine bestimmte Anzahl Credits stark. Diese sollten nicht als Bedingung für den Studienstart gelten, um den Studienstart im Masterstudium nicht zu verzögern.<sup>531</sup> Des Weiteren sollten „Standardlösungen für generelle Passerellen“ geschaffen werden.<sup>532</sup> Dabei ging es der SKPH um Fachgebiete, welche von den Absolvent:innen der Pädagogischen Hochschulen für ein Weiterstudium gewählt würden; die Standardlösungen sollten den Studierenden Rechtssicherheit bieten.<sup>533</sup> Die CRUS legte sich bei den Auflagen nach „eingehender Diskussion“ vorübergehend auf grundsätzlich 60 Credits fest.<sup>534</sup> Wenn mehr zusätzliche Studienleistungen verlangt würden, müsste der Bachelor ganz nachgeholt werden, wobei gewisse Studienleistungen sur dossier angerechnet werden könnten.<sup>535</sup>

Es machte den Anschein, dass sich die CRUS an dem Vorgehen der CUSO orientierte, welche die Auflagen für Übertritte von einer Fachhochschule an eine Universität in der gleichen Studienrichtung in ihren Regelungen auf mindestens 60 Credits festlegen wollte.<sup>536</sup> In einem Dokument des Leitungsausschusses der drei Rektor:innenkonferenzen<sup>537</sup> stellte die CRUS fest, dass 60 Credits vielleicht eher zu viel seien und dass bei der Bestimmung der nachzuholenden Credits unbedingt die bereits erworbenen Kenntnisse berücksichtigt werden müssten.<sup>538</sup> Dieser Verweis weist, wie bereits oben erwähnt, auf inhaltlich begründete Zulassungshürden hin. Die KFH konnte sich der Forderung für maximal 60 Credits bei Übertritten letztlich anschliessen und dabei blieb es.<sup>539</sup>

Die internationale Entwicklung mit den Verhandlungen zwischen der Schweiz und Deutschland

---

<sup>531</sup> Es wurde also unterschieden zwischen „Bedingungen“, das sind Module, welche vor der Aufnahme des Masterstudiums erfüllt werden sollten, und „Auflagen“, welche während der Absolvierung des Masterstudiums erfüllt werden konnten (Klärung und Definition zentraler Begriffe. Bericht der AG [Bologna-Koordinationssteam der CRUS] für die Plenarversammlung der CRUS am 11./12.Mai 2006, 27.04.2006, S. 7, BAR, J2.319-03#2014/246#13\*, „CRUS, 2006.05.11, Plenarsitzung, Protokoll und Anhang“). Die Unterscheidung wird in dieser Studie in diesem Sinne gehandhabt.

<sup>532</sup> Brief der SKPH an die CRUS „Meinungsausserung der SKPH“, April 2006, S. 1, BAR, J2.319-03#2014/246#13\*, „CRUS, 2006.05.11, Plenarsitzung, Protokoll und Anhang“.

<sup>533</sup> Brief der SKPH an die CRUS „Meinungsausserung der SKPH“, April 2006, S. 1, BAR, J2.319-03#2014/246#13\*, „CRUS, 2006.05.11, Plenarsitzung, Protokoll und Anhang“.

<sup>534</sup> Protokoll der Plenarsitzung der CRUS vom 11.05.2006, Traktandum Nr. 6.1, BAR, J2.319-03#2014/246#13\*.

<sup>535</sup> Protokoll der Plenarsitzung der CRUS vom 11.05.2006, Traktandum Nr. 6.1, BAR, J2.319-03#2014/246#13\*.

<sup>536</sup> Protokoll der Plenarsitzung der CRUS vom 11.05.2006, Traktandum Nr. 6.1, BAR, J2.319-03#2014/246#13\*.

<sup>537</sup> Mehr zu dem Ende 2005 ins Leben gerufenen Leitungsausschuss der drei Rektor:innenkonferenzen in Unterkapitel 2.2.2.

<sup>538</sup> Vereinbarung zwischen der CRUS, der KFH und der SKPH betreffend die Zulassung zum Masterstudium für Inhaber:innen eines Bachelordiploms anderer Hochschultypen (Passerelle), la-rkh.ch, 07.06.2006, S. 2, BAR, J2.319-03#2014/246#29\*, „CRUS, 2006.06.27, Vorstandssitzung, Protokoll und Anhang“.

<sup>539</sup> E-Mail der KFH an die CRUS „BFI/Passerellen“, 18.08.2006, S. 1 f., BAR, J2.319-03#2014/246#29\*, „CRUS, 2006.08.18, Vorstandssitzung, Protokoll und Anhang“.

Protokoll der Plenarsitzung der CRUS vom 05.07.2007, Traktandum B5.2, BAR, J2.319-03#2014/246#17\*.

und das Vorgehen der Partnerorganisation CUSO schienen die Entwicklung entscheidend beeinflusst zu haben. Doch nicht nur der Übergang vom Bachelor in den Master war davon betroffen. Bald wurde klar, dass im Rahmen der Verhandlungen über ein Äquivalenzabkommen mit Deutschland der Übergang vom Master in das Doktorat ebenso miteinbezogen werden sollte. Dies wurde von der CRUS im Frühling 2006 „kategorisch abgelehnt“.<sup>540</sup> Begründet wurde dies mit dem Verweis auf die „anspruchsvoll und bereits forschungsbezogen“ gestalteten Masterstudiengänge an den Universitäten als einzig adäquate Vorbereitung auf ein Doktorat.<sup>541</sup> So wurde klargestellt, dass es bei der Ausarbeitung von Passerellen lediglich um den Übergang von einem Bachelor- in einen Masterstudiengang gehen sollte.<sup>542</sup> Das Doktorat sollte nicht berücksichtigt werden. Begründet wurde dies wieder mit inhaltlichen Aspekten und der forschungsbezogenen Ausrichtung an den Universitäten. Es wurden die gleichen Merkmale genannt, welche 2009 bei der Beschreibung des spezifischen Profils der Universitäten eine Rolle spielen sollten.

Später wurde im Zusammenhang mit der strikten Handhabung des Zugangs zum Doktorat das „Risiko“ erwähnt, „dass die Politik mit einer forcierten Einführung des Promotionsrechts für Fach- und Pädagogische Hochschulen“ reagieren könnte, es wurde aber nicht näher darauf eingegangen.<sup>543</sup> Gleichzeitig relativierte die CRUS die strikte Regelung des Zugangs allein über einen universitären Masterstudiengang ein wenig: Auf Antrag des Betreuungsteams der Doktoranden sollten „entsprechend qualifizierte Personen mit anderer Vorbildung“ ebenso zugelassen werden können.<sup>544</sup> Die CRUS passte sich damit der in dieser Sache liberaleren CUSO an. Diese informierte die CRUS kurz davor, dass sie bestimmt hatte, einen ähnlich lautenden Passus in ihre eigenen Übertrittsbestimmungen einzuführen.<sup>545</sup> Es zeichnete sich bereits damals ab, dass die CRUS die eher starre Abgrenzung zu den nicht-universitären Hochschulen nicht würde aufrechterhalten können.

Im Sommer 2006 schaltete sich die EDK in die Diskussionen ein. In einem besorgten Brief gelangte sie an die SUK und verlangte von ihr, dass sie mit der CRUS über die Passerelle sprechen sollte, damit es zu einer Lösung kommen könne, welche die Gleichwertigkeit der Ausbildungswege und die Durchlässigkeit des Bildungssystems berücksichtigen würde. Die EDK

---

<sup>540</sup> Protokoll der Vorstandssitzung der CRUS vom 11.04.2006, Traktandum Nr. F.1 und F.3, BAR, J2.319-03#2014/246#29\*.

<sup>541</sup> Protokoll der Vorstandssitzung der CRUS vom 11.04.2006, Traktandum Nr. F.1 und F.3, BAR, J2.319-03#2014/246#29\*.

<sup>542</sup> Protokoll der Vorstandssitzung der CRUS vom 11.04.2006, Traktandum Nr. F.1 und F.3, BAR, J2.319-03#2014/246#29\*.

<sup>543</sup> Protokoll der Plenarsitzung der CRUS vom 11.05.2006, Traktandum Nr. 6.2, BAR, J2.319-03#2014/246#13\*.

<sup>544</sup> Protokoll der Plenarsitzung der CRUS vom 11.05.2006, Traktandum Nr. 6.2, BAR, J2.319-03#2014/246#13\*.

<sup>545</sup> Brief der CUSO an die CRUS „Passerelles universités – HES, position de la CUSO“, 05.05.2006, S. 1, BAR, J2.319-03#2014/246#13\*, „CRUS, 2006.05.11, Plenarsitzung, Protokoll und Anhang“.



schrrieb also einen Brief an ein Gremium, in dem zum Teil dieselben Personen Einsitz hatten wie in der EDK selbst. Offensichtlich wollte die EDK die offiziellen Dienstwege einhalten und wandte sich an das interkantonale Gremium, welches direkt für die universitären Hochschulen zuständig war. Im Hinblick auf die Durchlässigkeit konnte die EDK auf die eine Woche zuvor durchgeführte Abstimmung im Mai 2006 verweisen, welche die Zuständigkeit von Bund und Kantonen für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit im Bildungsraum Schweiz in der Verfassung verankerte (Bundesverfassung, 2014 Art. 61a). Die EDK sah diese Grundsätze in Gefahr, da sie vernommen hatte, dass die Auflagen für ein Masterstudium im gleichen Studienbereich bei einem Wechsel an die Universität das gesamte Bachelorstudium umfassen und zudem Studierende der zwei neuen Hochschultypen nicht ins Doktorat aufgenommen werden könnten.<sup>546</sup> Der erste Punkt wurde in der CRUS nicht so extrem diskutiert wie von der EDK angenommen. Aber beim Punkt der nicht akzeptierten Aufnahme von Absolvent:innen der Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen in ein Promotionsstudium einer Universität trafen die Befürchtungen der EDK durchaus zu (siehe oben). Im Hinblick auf die Gleichwertigkeit verlangte die EDK in ihrem Schreiben eine saubere Definition der fachlichen Auflagen bei einem Übertritt und die Aufnahme von Absolvent:innen nicht-universitärer Hochschultypen in ein Promotionsstudium einer Universität.<sup>547</sup> Beim Wechsel des Hochschultyps von einem Bachelor- in einen Masterstudiengang hatte sich die CRUS auf Auflagen eingelassen. Diese sollten nüchtern und inhaltlich begründet werden. Beim Übertritt ins Doktorat (und Wechsel des Hochschultyps) war dies nicht der Fall. Dieser Punkt wurde nun von der EDK kritisiert.

Indirekt drohte die EDK mit dem Aufbau eigener Promotionsstudiengänge durch die Fachhochschulen: „Es muss vermieden werden, dass das Fachhochschulstudium zu einer Sackgasse wird oder dass früher oder später an den Fachhochschulen redundante Studien- und Promotionsstufen aufgebaut werden.“<sup>548</sup>

Indem die EDK die Sorge um Anschlussmöglichkeiten des wissenschaftlichen Nachwuchses der Fachhochschulen äusserte und ganz grundsätzlich eine vollständige Gleichwertigkeit und Durchlässigkeit forderte, zeigt sich einerseits, wie die EDK die Situation *wahrnahm*, und andererseits die *Identität* dieser Akteurin mit ihrem Blick auf das ganze Bildungssystem. Auch der

---

<sup>546</sup> Brief der EDK an die SUK „Übergänge Bachelor-Master und Master-Promotion, verbunden mit einem Wechsel vom Fachhochschul- ins Universitätssystem“, 29.05.2006, S. 1 f., BAR, J2.319-03#2014/246#29\*, „CRUS, 2006.06.27, Vorstandssitzung, Protokoll und Anhang“.

<sup>547</sup> Brief der EDK an die SUK „Übergänge Bachelor-Master und Master-Promotion, verbunden mit einem Wechsel vom Fachhochschul- ins Universitätssystem“, 29.05.2006, S. 1 f., BAR, J2.319-03#2014/246#29\*, „CRUS, 2006.06.27, Vorstandssitzung, Protokoll und Anhang“.

<sup>548</sup> Brief der EDK an die SUK „Übergänge Bachelor-Master und Master-Promotion, verbunden mit einem Wechsel vom Fachhochschul- ins Universitätssystem“, 29.05.2006, S. 1 f., BAR, J2.319-03#2014/246#29\*, „CRUS, 2006.06.27, Vorstandssitzung, Protokoll und Anhang“.

Nachwuchs der Pädagogischen Hochschulen und damit die Anschlussfähigkeit eines Bachelordiploms einer Pädagogischen Hochschule war der EDK wichtig,<sup>549</sup> wie die spätere Verabschiedung des „Masterplans Pädagogische Hochschulen“ zeigte: Die EDK setzte sich für eine rasche und gute Regelung des Übergangs von einem Bachelorstudiengang einer Pädagogischen Hochschule zu einem Masterstudiengang an einer Universität und umgekehrt ein.<sup>550</sup>

Als Reaktion auf den Brief der EDK wurde die CRUS von der SUK unter Verweis auf das Schreiben der EDK kontaktiert. Die CRUS wurde darauf aufmerksam gemacht, dass bei dieser Passerelle unbedingt die Gleichwertigkeit und Andersartigkeit der Bildungswege berücksichtigt werden müsse. Zudem sollte die Anerkennung der Schweizer Fachhochschulen in Deutschland (Äquivalenzabkommen) erreicht werden, ohne dass sich dies ungerecht auf die Verhältnisse in der Schweiz auswirken würde.<sup>551</sup> Es sollte verhindert werden, dass im schlimmsten Fall Abgänger:innen einer Fachhochschule in Deutschland in der Schweiz eine durchlässigere Situation erleben würden, als Abgänger:innen einer Schweizer Fachhochschule.

In der Plenarversammlung der CRUS wurde das Schreiben der SUK (und ebenso das Schreiben der EDK an die SUK) zur Kenntnis genommen.<sup>552</sup> Im Hinblick auf den Zugang zum Doktorat war deswegen aber keine veränderte Position sichtbar: Der Zugang über den universitären Master sei die einzige „viable road“.<sup>553</sup> „Gleichwertige Vorbildung“ würde anerkannt, aber es war klar, dass damit nicht die Masterstudiengänge nicht-universitärer schweizerischer Hochschulen gemeint waren, sondern eher ausländische Ausbildungen.<sup>554</sup> Die nicht-universitären Hochschulen könnten die „notwendige forschungsbezogene Ausbildung“ nicht bieten.<sup>555</sup> Dabei stellte die CRUS fest, dass „Illusionen und ihre Erfolgsaussichten für ein Doktoratsstudium unbedingt

---

<sup>549</sup> In diesem Zusammenhang war von „Sackgasse“ die Rede: „Das Lehrdiplom ist keine Sackgasse, sondern beinhaltet die Möglichkeit, sich sowohl im Rahmen von Zusatzausbildungen für weitere schulbezogene Funktionen weiterzubilden bzw. sich durch ein Weiterstudium an einer Hochschule weiterzuentwickeln (Bologna-Deklaration; Durchlässigkeit zum übrigen Hochschulsystem) [...]“ (Masterplan Pädagogische Hochschulen, EDK, 18.01.2007, S. 7, AEDK, „A\_d\_Ple-2007-1\_05-masterplan-PH“).

<sup>550</sup> Masterplan Pädagogische Hochschulen: Verabschiedung, EDK, 01.03.2007, S. 2, AEDK, „A\_d\_Ple-2007-1\_05-masterplan-PH“.

<sup>551</sup> Brief der SUK an die CRUS „Passerellen zwischen universitärer Hochschule und Fachhochschule“, 20.06.2006, S. 1, BAR, J2.319-03#2014/246#12\*, „CRUS, 2006.07.06, Plenarversammlung Séance de Réflexion, Protokoll und Anhang“.

<sup>552</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung und Séance de Réflexion der CRUS vom 06.07.2006, Traktandum C.6.1, BAR, J2.319-03#2014/246#13\*.

<sup>553</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung und Séance de Réflexion der CRUS vom 06.07.2006, Traktandum C.6.2, BAR, J2.319-03#2014/246#13\*.

<sup>554</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung und Séance de Réflexion der CRUS vom 06.07.2006, Traktandum C.6.2, BAR, J2.319-03#2014/246#13\*.

<sup>555</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung und Séance de Réflexion der CRUS vom 06.07.2006, Traktandum C.6.2, BAR, J2.319-03#2014/246#13\*.

vermieden werden“ müssten.<sup>556</sup> Als weiteres Argument galt der Punkt, dass mit den Fachhochschul-Masterstudiengängen (als Zugang zum Doktorat) über etwas diskutiert wurde, das es noch gar nicht gab. Grundsätzlich war sich die CRUS aber bewusst, dass es sich bei der Zulassung zum Doktorat um ein „politisch heikles Thema“ handelte.<sup>557</sup>

Der Hinweis auf die forschungsbezogene Ausbildung ist der einzige Aspekt, der auf inhaltliche Differenzen verweist. Die CRUS kam von der inhaltlichen Argumentation, wie sie dies beim Übertritt vom Bachelor in den Master machte, weg: Mit dem Erwähnen möglicher Illusionen und den noch nicht verfügbaren Masterstudiengängen der anderen Hochschulen wurden andere Argumentationslinien verwendet. Hätte sie beim Übergang vom Master in das Doktorat (jeweils mit Wechsel des Hochschultyps) argumentiert wie beim Übergang vom Bachelor in den Master, hätten Auflagen eine Differenz beim Forschungsbezug auflösen können. Es kann der Eindruck entstehen, dass es den Universitäten bewusst oder unbewusst nicht um Inhalte, sondern um das Aufrechterhalten einer Hierarchie ging. Beim Übergang vom Master zum Doktorat war sie damit vorerst erfolgreich.

Es scheint, als ob der Leitungsausschuss aller drei Rektor:innenkonferenzen in der Konzipierung der Durchlässigkeitsvereinbarung federführend gewesen sei. Es ist darum bezeichnend, dass die EDK allein die CRUS und ihre Ansichten in dieser Sache kritisierte. Entgegen den Beteuerungen der CRUS, sie würden sich sehr wohl für Durchlässigkeit engagieren (siehe unten)<sup>558</sup> scheint die CRUS in der Wahrnehmung der anderen Akteur:innen die grösste Hürde gewesen zu sein. Gerade die EDK, welche mit ihrem Fachhochschulrat die Entwicklung vorantreiben wollte, schien das Vorgehen der CRUS genaustens zu verfolgen. Das zögerliche Vorgehen der CRUS in dieser Sache lässt sich damit begründen, dass die Rolle der CRUS als skeptische Begleiterin von Bestrebungen für mehr Durchlässigkeit eine gewisse Tradition hatte und dies einen Teil ihrer *Identität* ausmachte.<sup>559</sup> Mit ihrem zögerlichen Vorgehen zu Beginn der Debatte um Durchlässigkeit beim Übergang vom Bachelor zum Master und ihrer fortwährenden Weigerung beim Übergang vom Master zum Doktorat konnte sie dieser *normativen Rollenerwartung* gerecht werden.

Ein entscheidender Durchbruch im Bereich der Passerellen (allerdings nur die Nahtstelle von Bachelor zu Master) brachte die Einigung mit der KFH im August 2008. Die KFH zeigte ihren guten Willen zur Zusammenarbeit mit der CRUS nicht nur durch das Einlenken im Hinblick

---

<sup>556</sup> Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung und Séance de Réflexion der CRUS vom 06.07.2006, Traktandum C.6.2, BAR, J2.319-03#2014/246#13\*.

<sup>557</sup> Protokoll der Vorstandssitzung der CRUS vom 27.06.2006, Traktandum B.1, BAR, J2.319-03#2014/246#29\*.

<sup>558</sup> Beschlussprotokoll der Sitzung der SUK vom 12.10.2006, Traktandum Nr. 18, ASBFI.

<sup>559</sup> Siehe Kapitel 5 zur Durchlässigkeit zwischen Universität und Fachhochschule vor der Bologna-Reform.

auf ihre Position in den Geschäften, sondern äusserte sich direkt in diese Richtung: Sie sei weiterhin überzeugt, dass sie „auch in Zukunft gut daran tun, eng mit der CRUS und der SKPH zu kooperieren“ und bedankte sich für die „bisherige sehr gute Zusammenarbeit“.<sup>560</sup> Die Mitglieder der CRUS schienen sichtlich erleichtert gewesen zu sein: Mit der Einigung mit der KFH in diesen wichtigen Geschäften gab es für die Zusammenarbeit mit der SUK eine gute Ausgangslage. Die CRUS wollte sich daraufhin bei einzelnen Personen der KFH bedanken und war sich bewusst, „was es brauchte, alle Mitglieder der KFH auf diesen kooperativen Kurs zu bringen“.<sup>561</sup> Neben der Einigung, dass maximal 60 Credits nachgeholt werden sollten (siehe oben), akzeptierte die KFH im Bereich des Doktoratsstudium die Position der CRUS: Es sei noch zu früh für eine Diskussion über den Eintritt ins Doktorat. Wenn die Fachhochschul-Masterstudiengänge realisiert seien, gäbe es „bessere Beurteilungsgrundlagen“ für diese Frage.<sup>562</sup> Die Dankbarkeit bei der CRUS nach dem Einlenken der KFH zeigt die Erleichterung. Die Einflussversuche durch die EDK und die SUK, die teilweise als versteckte Drohungen daherkamen, waren offensichtlich nicht spurlos an ihr vorbeigegangen. Das Einverständnis der KFH zum Status quo im Hinblick auf den nicht vorhandenen Übergang mit einem Masterabschluss einer Fachhochschule oder Pädagogischen Hochschule in einen Doktoratsstudiengang sollte zu einer Pause in diesen Diskussionen bis ins Jahr 2008 führen.

Zurück zu den Verhandlungen im Hinblick auf die Nahtstelle von Bachelor zu Master: In der Sitzung der SUK im Oktober 2006 wurde das Streben der drei Rektor:innenkonferenzen nach bestmöglicher Berücksichtigung der Prämisse Gleichwertigkeit und Andersartigkeit zur Kenntnis genommen. Trotzdem wurde die Regelung mit den maximal 60 Credits von einem Regierungsrat als viel zu restriktiv bezeichnet. Die Vertretung der CRUS rechtfertigte sich daraufhin damit, dass eine „völlige Öffnung aller Übergänge“ dazu führen würde, „dass man den Studierenden einen Weg eröffnet, auf dem sie nur scheitern können“.<sup>563</sup> Mit dem Verweis auf gemeinsam von nicht-universitären und universitären Hochschulen angebotene Masterstudiengänge als Zulassungsmöglichkeit zum Doktorat sollte die Bildungspolitik wohl zusätzlich beschwichtigt werden. Der CRUS sei die Durchlässigkeit gewiss ein Anliegen.<sup>564</sup>

Am 05. November 2007 wurde die Durchlässigkeitsvereinbarung von CRUS, KFH und COHEP (vorher SKPH genannt)<sup>565</sup> welche sich auf die Bologna-Richtlinien der universitären

---

<sup>560</sup> E-Mail der KFH an die CRUS „BFI/Passerellen“, 18.08.2006, S. 1 f., BAR, J2.319-03#2014/246#29\*, „CRUS, 2006.08.18, Vorstandssitzung, Protokoll und Anhang“.

<sup>561</sup> Protokoll der Vorstandssitzung der CRUS vom 18.08.2006, Traktandum Nr. B, BAR, J2.319-03#2014/246#29\*.

<sup>562</sup> Protokoll der Vorstandssitzung der CRUS vom 18.08.2006, Traktandum Nr. B, BAR, J2.319-03#2014/246#29\*.

<sup>563</sup> Beschlussprotokoll der Sitzung der SUK vom 12.10.2006, Traktandum Nr. 18, ASBFI.

<sup>564</sup> Beschlussprotokoll der Sitzung der SUK vom 12.10.2006, Traktandum Nr. 18, ASBFI.

<sup>565</sup> Die Schweizerische Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen vereinheitlichte ihren Namen für alle in der Schweiz gesprochenen Sprachen in „COHEP“ um das Jahr 2007 (Ammann, 2007).

Hochschulen (von der SUK verabschiedet) und die Bologna-Richtlinien der Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen stützte, in Kraft gesetzt (CRUS et al., 2010b, S. 1 f.). Sie bezog sich zu Beginn unter anderem auf den damals noch jungen Verfassungsartikel, welcher eine „hohe Qualität und Durchlässigkeit“ des Bildungssystems in der Schweiz forderte (Bundesverfassung, 2014 Art. 61a) und stellte fest, dass wegen der Unterschiedlichkeit der Profile der Hochschultypen bei einem Wechsel „Kenntnisse und Fähigkeiten zu erwerben sind“ (CRUS et al., 2010b, S. 1). Es sei das Bestreben der Vereinbarung, „mit angemessenen Übertrittsregelungen die Durchlässigkeit zu unterstützen, ohne dadurch Profil, Niveau und Qualität der Studienangebote zu verändern“ (CRUS et al., 2010b, S. 1). Es wird deutlich, dass mögliche zusätzliche Anforderungen nicht der Hierarchisierung der Hochschultypen dienen sollten, sondern den einzelnen Profilen derselben geschuldet wären. Das wurde in der Vereinbarung konsequent umgesetzt, werden die einzelnen Hochschultypen im eigentlichen Vereinbarungstext doch nirgends genannt.<sup>566</sup> Damit geht die Vereinbarung im Hinblick auf die Durchlässigkeit einen Schritt weiter als die hochschultypenspezifisch formulierten Bologna-Richtlinien der SUK. Durch diese Gleichbehandlung der Hochschultypen im Hinblick auf die Ausgestaltung der Auflagen wurde deutlich, „dass die Repräsentanten der beiden Hochschultypen auf institutioneller Augenhöhe verhandelt haben“ (Balthasar et al., 2010, S. 56).

Auf die Forderung von SKPH und KFH nach gemeinsamen Regelungen im Hinblick auf die Zulassung zu den Masterstudiengängen mit Hochschultypenwechsel wurde somit reagiert und mit der Konkordanzliste wurde die Umsetzung der Vereinbarung mehr oder weniger standardisiert.<sup>567</sup> Auch dies stellte eine Neuerung im Vergleich zu den Bologna-Richtlinien von 2003 dar. Gerade bei der KFH zeigte sich, dass sie für diese Vereinbarung über einige andere Wünsche (Anzahl Credits bei Auflagen, Doktoratsfrage) hinwegsehen konnte. Die CRUS ihrerseits kam den Rektor:innenkonferenzen der anderen Hochschultypen mit der Vereinbarung an sich entgegen, ihre *Interaktionsorientierung* kann als *solidarisch* bezeichnet werden. Trotzdem konnte sich die CRUS in wichtigen Punkten durchsetzen. Gerade im Hinblick auf das Doktorat führte diese Einigung trotz zweifelhafter Begründungen der CRUS zu einer Pause in den Diskussionen.

Der Fachhochschulrat der EDK stimmte der Vereinbarung und der Konkordanzliste zu (SUK, 2008a, S. 2). Auch die SUK hatte das Vorgehen der drei Rektor:innenkonferenzen im Sommer

---

<sup>566</sup> Lediglich bei den Namen der Rektor:innenkonferenzen und im Zusammenhang mit den Bologna-Richtlinien kommen sie vor.

<sup>567</sup> Die Konkordanzliste war Bestandteil der Durchlässigkeitsvereinbarung von 2007 und definierte „die Liste derjenigen Übertritte von Bachelorstudiengänge in Masterstudiengänge anderer Hochschultypen mit entsprechender bzw. vergleichbarer Ausrichtung, die mit Auflagen im Umfang von maximal 60 Credits möglich sind“ (CRUS, KFH & COHEP, 2010a, S. 1; Loprieno, 2010, S. 245).

vor der Inkraftsetzung als Mittelweg zwischen einer vollständigen Öffnung und einem Verzicht auf eine Regelung mit der Prüfung aller Einzelfälle in ihrer „SUK INFO“ gutgeheissen (SUK, 2007, S. 2 f., 2008a, S. 1). Die Regelung mit der Konkordanzliste gewährleiste die Rechtssicherheit für die Studierenden und die damit verbundenen Auflagen würden so gut wie möglich für ihren Studienerfolg sorgen und zudem die unterschiedlichen Profile der Hochschultypen berücksichtigen, was politisch so gewollt sei (SUK, 2007, S. 2 f., 2008a, S. 1). Die *Wahrnehmung* der SUK kann als positiv gegenüber der Vereinbarung bezeichnet werden. Das wird zudem mit der Ankündigung deutlich, dass sie auf politischer Ebene Richtlinien zur Durchlässigkeit im Sinne dieser Durchlässigkeitsvereinbarung erlassen wollte.<sup>568</sup> Mitte 2008 kam die SUK dem nach und fügte in den Bologna-Richtlinien den Art. 3a zur „Zulassung zu den Universitäten mit Bachelordiplom von Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen“ ein, welcher die wichtigsten Bestimmungen der Durchlässigkeitsvereinbarung aufnahm und den drei Rektor:innenkonferenzen explizit die Kompetenz zur Festlegung von Auflagen übertrug (SUK, 2008b, S. 2 f.). Damit kam die SUK der *normativen Rollenerwartung* an sie als oberste hochschulpolitische Instanz nach und sorgte für eine rechtliche Verankerung der Vereinbarung.

Im Zuge der um das Jahr 2011 durchgeführten Evaluation der Durchlässigkeitsvereinbarung wurden Schwächen aufgedeckt und eine Revision der Vereinbarung in Betracht gezogen.<sup>569</sup> In der Folge wurde in der CRUS in Zusammenarbeit mit KFH und COHEP immer wieder an der Revision gearbeitet. 2014 wurden die Arbeiten vom Vorstand von swissuniversities, welcher nun Vertreter:innen aller Hochschultypen in sich vereinte,<sup>570</sup> gestoppt: Gemäss swissuniversities lag die Ursache für den Abbruch der Verhandlungen beim Fachhochschulrat der EDK und bei Vertreter:innen des Bundes: Diese hätten sich durch einen „Mangel an Vertrauen“ in die Zusammenarbeit zwischen den drei Hochschultypen ausgezeichnet.<sup>571</sup> Es sollte bis ins Jahr 2020

---

<sup>568</sup> Brief der SUK an die CRUS „Durchlässigkeit zwischen den Hochschultypen: Beschluss der SUK vom 06. Dezember 2007“, 06.12.2007, S. 1, BAR, J2.319-03#2014/246#20\*, „CRUS, 2008.01.24, Plenarsitzung, Protokoll und Anhang“.

<sup>569</sup> Protokoll der Vorstandssitzung der CRUS vom 06.10.2011, Traktandum J, AS.

Im Dezember 2007 wurde die Durchlässigkeitsvereinbarung zusammen mit der Konkordanzliste von der SUK gutgeheissen und die SUK bestimmte zudem, dass die Vereinbarung von der CRUS mit einem Zwischenbericht evaluiert werden sollte (Beschlussprotokoll der Sitzung der SUK vom 06.12.2007, Traktandum Nr. 16, ASBFI).

<sup>570</sup> Der Vorstand von swissuniversities traf sich bereits vor Inkrafttreten des HFKG 2015 und übernahm während der Übergangszeit die Koordinationsfunktion des ehemaligen, eher informellen Leitungsausschusses der drei Rektor:innenkonferenzen (la-rkh.ch) (Statuten des Vereins swissuniversities für die Übergangszeit bis zum Inkrafttreten des HFKG, swissuniversities, 21.11.2012, S. 5, AS, „13\_01P\_5\_P Nov12\_Statuten\_swissuniversities\_351“). Das HFKG verankerte ab 2015 „die Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen“, welche als eine Konferenz der Rektor:innen aller Hochschultypen verstanden werden muss (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, 2015 Art. 7 lit. b, Art. 19 Abs. 1; siehe Unterkapitel 2.2.3).

<sup>571</sup> Es scheint als sei die Konkordanzliste im Zentrum der Meinungsverschiedenheiten gestanden: swissuniversities wollte die Liste streichen, da sie sich im Laufe der Zeit eher als hinderlich erwiesen habe. Im Fachhochschulrat kam das Weglassen der Liste mit einer neuen Durchlässigkeitsvereinbarung aber gar nicht gut an. „Wenn diese

dauern, bis die Durchlässigkeitsvereinbarung ausser Kraft gesetzt werden würde: Die SHK hatte die Bologna-Richtlinien mit der „Verordnung über die Koordination der Lehre an den Schweizer Hochschulen“ ersetzt. Auch die Durchlässigkeit zwischen den Hochschultypen war in dieser Verordnung hinreichend geregelt, sodass es die Durchlässigkeitsvereinbarung nicht mehr brauchte.<sup>572</sup>

Dass die Vereinbarung im seit Mitte der 1990er-Jahre so dynamischen Hochschulraum 13 Jahre (2007–2020) in Kraft blieb und nicht einmal überarbeitet wurde, zeigt drei Dinge auf: Erstens scheint diese Vereinbarung als notwendig angesehen worden und breit akzeptiert gewesen zu sein, was die *Wahrnehmung* der untersuchten Akteurinnen zeigt. Die Zusammenarbeit zwischen den Hochschultypen beim Ausformulieren der Vereinbarung verlief konstruktiv. Vertreter:innen der Universitäten und der nicht-universitären Hochschulen gingen aufeinander zu. Sogar die Nachfolgeregelung mit der Verordnung von 2020 brachte im Hinblick auf die Schnittstelle von Bachelor zu Master mit Hochschultypenwechsel keine Neuerungen. Dass nicht einmal eine Revision möglich war, hing zweitens mit den Misstönen zusammen, die oben angesprochen wurden. Dabei scheinen es nicht primär Misstöne zwischen Vertreter:innen der nicht-universitären Hochschulen und der Universitäten gewesen zu sein, sondern Misstöne zwischen den Vertreter:innen der Universitäten und den politischen Akteur:innen, welche sich für die Fachhochschulen einsetzten. Drittens wird sich in den folgenden Jahren zeigen, dass sich die hochschulpolitische Dynamik veränderte: Einerseits verlor die Nahtstelle von Bachelor zu Master (mit Wechsel des Hochschultyps) an Relevanz. Das könnte wiederum dafürsprechen, dass die Vereinbarung als gelungen angesehen und breit akzeptiert wurde. Die Durchlässigkeit an der Nahtstelle von einem Bachelor- in einen Masterstudiengang schien gelöst. In den Folgejahren rückte die Nahtstelle zwischen Master und Doktorat ins Zentrum, wie das folgende Unterkapitel zeigen wird. Grundsätzlich entschleunigte sich aber die Dynamik im hochschulpolitischen Feld was Zulassung, Durchlässigkeit und Profilbildung anging. Der Kontrast bei der Dynamik ist sicherlich deshalb gross, weil in den 1990er-Jahren ganze Hochschultypen etabliert wurden und deswegen im Hinblick auf Zulassung, Durchlässigkeit und Profilbildung viel in Bewegung war. Trotzdem zeigt gerade die Debatte um das Doktorat, dass sich das Reformtempo in diesen Bereichen spürbar verlangsamte oder ganz zum Erliegen kam. Speziell nach 2009 geschah nicht mehr viel: Wie sich in der Folge zeigen wird, wurde in diesem Jahr die

---

fehle, würden die Universitäten die nun einmal geöffnete Türe wieder zuschlagen“ (Verhandlungen des Fachhochschulrats. Traktandum: Bericht über Durchlässigkeitsvereinbarung, swissuniversities, 29.11.2013, S. 1, AS, „13\_12V\_7.6\_Verhandlungen des Fachhochschulrats\_317“).

Protokoll der Vorstandssitzung von swissuniversities vom 04.02.2014, Traktandum Nr. 4.2, AS.

<sup>572</sup> Einladung/Drehbuch zur 38. Vorstandssitzung vom 4. März 2020, swissuniversities, 19.02.2020, S. 9, AS, „C38 1 Drehbuch 200304“.

Möglichkeit des Zugangs zu einem Doktorat mit einem nicht-universitären Masterabschluss eingeführt.

### 6.2.3 2008 bis 2009: Grosse Veränderungen beim Zugang zum Doktorat

Obwohl die KFH beim Übergang von einem Master- in ein Doktoratsstudiengang wie oben beschrieben Mitte 2006 eingelenkt hatte, keine Durchlässigkeit verlangte und dieser Übergang somit bei der Durchlässigkeitsvereinbarung nicht berücksichtigt wurde, kann angenommen werden, dass die CRUS mit ihrer restriktiven Haltung einen Rechtfertigungsdruck verspürte. Der Lenkungsausschuss der drei Rektor:innenkonferenzen hatte den Universitäten das Doktorat als Alleinstellungsmerkmal zugestanden und die Bedingung für die Zulassung zum Doktorat stellte nach wie vor ein universitärer Masterabschluss dar. Trotzdem schien sich die CRUS vor der Politik zu fürchten: Diese wolle die Unterschiede zwischen Universitäten und Fachhochschulen verwischen.<sup>573</sup> Der Auftrag, den sie Mitte 2007 ihrer Delegation Forschung zukommen liess, lässt sich unter anderem dadurch erklären.<sup>574</sup> Die Delegation sollte einen Vorschlag zu Mindeststandards und zur Zusammenarbeit zwischen Universitäten und Fachhochschulen im Bereich des Doktorats erarbeiten.<sup>575</sup>

Damit wird hier bereits deutlich, dass die Doktoratsausbildung als Alleinstellungsmerkmal der Universitäten in ihrem Bestreben um Abgrenzung oder, weniger negativ formuliert, um Profilschärfung herangezogen wurde. Im Positionspapier, welches von der Delegation Forschung der CRUS vermutlich auf obigen Auftrag verfasst wurde, wird dies deutlich: „Das Doktorat ist die spezifische Aufgabe (,Proprium‘) der universitären Lehre und Forschung“ und sollte durch die Schweizer Universitäten im Rahmen ihrer Profilbildung eigenverantwortlich geregelt und gestaltet werden.<sup>576</sup> Eine Begründung für dieses Proprium der Universitäten wurde im Text nicht direkt ersichtlich. Die Erwähnung der Einbettung des Doktorats in den universitären Forschungskontext und der Erwerb wissenschaftlicher und fachlicher Kompetenz zusammen mit der wissenschaftlichen Sozialisation könnten im Dokument als Argumente verstanden werden.<sup>577</sup> Wichtig ist zu betonen, dass die eigenverantwortliche Regelung und Gestaltung des

---

<sup>573</sup> Protokoll der Plenarsitzung der CRUS vom 05.07.2007, Traktandum Nr. A.2, BAR, J2.319-03#2014/246#17\*.

<sup>574</sup> Ein anderer Grund war die Vernehmlassung des HFKG, bei der die Hochschultypologie ebenso verhandelt wurde (Protokoll der Plenarsitzung der CRUS vom 05.07.2007, Traktandum Nr. A.2, BAR, J2.319-03#2014/246#17\*). Die Tatsache, dass im Jahr 2008 die ersten Masterstudiengänge an den Fachhochschulen starteten und dieses Thema darum an Bedeutung gewann, kann als weiterer Grund angesehen werden (siehe dazu Fussnote 481).

<sup>575</sup> Protokoll der Plenarsitzung der CRUS vom 05.07.2007, Traktandum Nr. A.2, BAR, J2.319-03#2014/246#17\*.

<sup>576</sup> Exzellenz durch Forschung. Gemeinsames Positionspapier der Schweizer Universitäten zum Doktorat, 03.07.2008, S. 1, BAR, J2.319-03#2014/246#20\*, „CRUS, 2008.11.06, Plenarsitzung, Drehbuch und Anhang“.

<sup>577</sup> Exzellenz durch Forschung. Gemeinsames Positionspapier der Schweizer Universitäten zum Doktorat, 03.07.2008, S. 1, BAR, J2.319-03#2014/246#20\*, „CRUS, 2008.11.06, Plenarsitzung, Drehbuch und Anhang“.



Doktorats durch die Universitäten selbstredend ebenso die Zulassung zum Doktorat beinhaltet. Das Positionspapier wurde im Juli 2008 von der Plenarversammlung verabschiedet und sollte in der folgenden Diskussion wichtig werden.<sup>578</sup> Es ist offensichtlich, dass die CRUS mit diesem Dokument einer möglichen Wiederaufnahme von Diskussionen um eine Öffnung des Doktorats zuvorkommen und den Status quo damit festigen wollte. Sie verteidigte ihre *institutionellen Eigeninteressen*: Das Doktorat war Alleinstellungsmerkmal der Universitäten und diente der Abgrenzung und Profilierung. Das sollte gemäss CRUS so bleiben.

Für den weiteren Verlauf der Entwicklungen um den Zugang zum Doktorat muss das Dokument des nationalen Qualifikationsrahmens kurz eingeführt werden: Wegen eines Beschlusses der europäischen Bildungsminister:innen mussten alle Bologna-Signatarstaaten bis 2010 ein solches Dokument für den Hochschulbereich entwickeln und einführen. Das in der Schweiz zuständige Staatssekretariat (SBF) gab der CRUS den Auftrag, zusammen mit der KFH und der COHEP und unter Einbezug weiterer Akteur:innen diesen Qualifikationsrahmen, auch „nqf.ch-HS“ genannt, auszuarbeiten. Der Leitungsausschuss der drei Rektor:innenkonferenzen beschloss 2007, dass es einen Qualifikationsrahmen für alle drei Hochschultypen geben sollte. Eine Arbeitsgruppe bestehend aus den Generalsekretär:innen der drei Rektor:innenkonferenzen und weiteren Vertreter:innen der CRUS, des SBF, der EDK und weiterer Gremien wurde gebildet. Der Qualifikationsrahmen sollte einen Gesamtüberblick über die Hochschulbildung an Universitäten, Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen und ihre Studienangebote und Qualifikationsstufen ermöglichen. Des Weiteren sollte er die aktuellen Gesetze und Regelungen wiedergeben und eine Profilbeschreibung der Hochschultypen beinhalten.<sup>579</sup>

Der letzte Aspekt weist auf die Schwierigkeiten hin, welche die Konzeption dieses Dokumentes mit sich brachten. Wie sollte das Verhältnis zwischen Fachhochschulen und Universitäten in einem offiziellen Dokument beschrieben werden, wenn weder Gesetzgeber:innen noch hochschulpolitische Organisationen dies je definiert hatten? In Unterkapitel 5.1<sup>580</sup> finden sich Informationen dazu, wie in den 1990er-Jahren mit dem Aufkommen der Fachhochschulen versucht wurde, das Verhältnis zwischen Universitäten und Fachhochschulen einigermaßen zu klären, um einer Debatte um Status und Hierarchie der zwei Hochschultypen zuvorzukommen. Da es aber weder auf gesetzlicher noch auf hochschulpolitischer Ebene gelang, eine klare Differenzierung zwischen den Hochschultypen zu erreichen, war die Situation nicht klar geregelt. Themen rund um die Profilierung, die Unterschiede und die Gemeinsamkeiten der Hochschultypen

---

<sup>578</sup> Protokoll der Plenarsitzung der CRUS vom 03.07.2008, Traktandum Nr. 5, BAR, J2.319-03#2014/246#19\*.

<sup>579</sup> Qualifikationsrahmen für den schweizerischen Hochschulbereich nqf.ch-HS. Version für die Vernehmlassung 2008, CRUS/KFH/COHEP, 2008, S. 3, BAR, J2.319-03#2014/246#33\*, „CRUS, 2008.12.12, Vorstandssitzung, Protokoll und Anhang“.

<sup>580</sup> Siehe Fussnote 354.

wurden darum immer wieder diskutiert. Das zeigt sich ebenso in diesem Kapitel.

Die kontroversesten Themen rund um den Qualifikationsrahmen waren Folgende: In der Vernehmlassung zu einem ersten Entwurf wurde kritisiert, dass mit diesem Dokument überhaupt erst ein weiteres „Steuerungsinstrument“ geschaffen würde.<sup>581</sup> Beanstandet wurde zudem die eben erwähnte fehlende Beschreibung der drei Hochschultypen, der verschiedenen Zulassungsbedingungen und der Durchlässigkeit untereinander.<sup>582</sup>

Die CRUS befand Ende 2008, dass im Zusammenhang mit der Frage des Verhältnisses zwischen den Hochschultypen zudem über das Doktorat gesprochen werden müsse. Damit ist die Verbindung zwischen dem nationalen Qualifikationsrahmen und dem Doktorat hergestellt. Diskussionen über das Doktorat waren seit der Einigung im Zusammenhang mit der Durchlässigkeitsvereinbarung Mitte 2006 nicht wieder aufgenommen worden. Im Vorstand der CRUS wurde der Standpunkt gemäss ihrem kürzlich verabschiedeten Positionspapier bekräftigt: Das Doktorat, eigenverantwortlich durch die Schweizer Universitäten geregelt, sei Proprium der universitären Hochschulen.<sup>583</sup> Diese Einschätzung teilten KFH und COHEP. Eigene Doktoratsstufen seien für sie „zur Zeit kein Thema“.<sup>584</sup> Damit war aber die Durchlässigkeit in das Doktorat nicht geklärt. Der Vorstand der CRUS beschloss, dass sich der Leitungsausschuss der drei Rektor:innenkonferenzen mit den Fragen der Differenzierung der Hochschultypen und der Doktoratsstufe befassen sollte. Dabei sollte es nicht um Abgrenzung, sondern um das Verhältnis „der drei unterschiedlich profilierten, komplementär ausgerichteten Hochschultypen“ gehen.<sup>585</sup> Trotzdem setzte die CRUS gleichzeitig einen ad-hoc-Ausschuss ein, welcher sich mit der Frage der Zulassung zum Doktorat mit einem Abschluss einer Fachhochschule oder Pädagogischen Hochschule auseinandersetzen sollte und verwies einmal mehr auf das verabschiedete, den Status quo beschreibende Positionspapier der CRUS.<sup>586</sup>

Es ist möglich, dass die CRUS unangenehme Forderungen zuvorkommen und darum in der Sitzung des Leitungsausschusses versöhnlich von einer „differenzierten Darstellung des Verhältnisses“ und explizit nicht von „Abgrenzung“ der Hochschultypen zueinander sprechen

---

<sup>581</sup> Nationaler Qualifikationsrahmen für den schweizerischen Hochschulbereich nqf.ch-HS. Vernehmlassung 2008. Kurze Zusammenfassung der Stellungnahmen (wahrscheinlich ein Dokument der CRUS), 27.11.2008, S. 1, BAR, J2.319-03#2014/246#33\*, „CRUS, 2008.12.12, Vorstandssitzung, Protokoll und Anhang“.

<sup>582</sup> Nationaler Qualifikationsrahmen für den schweizerischen Hochschulbereich nqf.ch-HS. Vernehmlassung 2008. Kurze Zusammenfassung der Stellungnahmen (wahrscheinlich ein Dokument der CRUS), 27.11.2008, S. 1, BAR, J2.319-03#2014/246#33\*, „CRUS, 2008.12.12, Vorstandssitzung, Protokoll und Anhang“.

<sup>583</sup> Protokoll der Vorstandssitzung der CRUS vom 16.10.2008, Traktandum Nr. C.4, BAR, J2.319-03#2014/246#33\*.

<sup>584</sup> Protokoll der Plenarsitzung der CRUS vom 22.01.2009, Traktandum Nr. 3.2, BAR, J2.319-03#2014/246#25\*.

<sup>585</sup> Protokoll der Vorstandssitzung der CRUS vom 12.12.2008, Traktandum Nr. E.1 und E.2, BAR, J2.319-03#2014/246#33\*.

<sup>586</sup> Protokoll der Vorstandssitzung der CRUS vom 12.12.2008, Traktandum Nr. E.1 und E.2, BAR, J2.319-03#2014/246#33\*.

wollte.<sup>587</sup> Auch die Einsetzung des bereits erwähnten ad-hoc-Ausschusses kann als vorsorgliche Massnahme betrachtet werden. Begründet wurde die Einberufung eines Ausschusses offiziell damit, dass die Frage des Doktorates mehrere nicht näher erläuterte Geschäfte umfasste.<sup>588</sup> Wahrscheinlich waren damit nicht nur der Übertritt von einem nicht-universitären Master ins Doktorat gemeint, sondern weitere kontroverse Themen in diesem Zusammenhang wie das Promotionsrecht der Universitäten,<sup>589</sup> der nationale Qualifikationsrahmen und die Profilbildungsfragen der Hochschultypen. Der letzte Punkt wurde zu dieser Zeit unter anderem im Zusammenhang mit dem HFKG diskutiert.<sup>590</sup> Der Umgang mit einem Mitglied der CRUS in der Vorstandssitzung Ende 2008 lässt darauf schliessen, dass diese Frage die CRUS herausforderte: Das Mitglied wurde für seine „notorischen Vermittlungsbemühungen und allzu bereitwilliges Eingehen auf Forderungen und Interessen der FH-Vertreter“ kritisiert.<sup>591</sup> Dieses Vorgehen würde die Grenzen zwischen den Hochschultypen verwischen und „den Alleinanspruch der Universitäten auf das Promotionsrecht“ unterminieren.<sup>592</sup>

Zu Beginn des Jahres 2009 deutete nichts auf die kommenden Umwälzungen auf diesem Gebiet hin, denn die Frage des Zugangs zum Doktorat war im Leitungsausschuss noch nicht aufgenommen worden. In der Plenarsitzung der CRUS wurde entschieden, dass die Thematik vom Leitungsausschuss erst aufgenommen werden sollte, wenn die CRUS in diesem Bereich eine Position erreicht hätte. Dazu war bereits der ad-hoc-Ausschuss gebildet worden.<sup>593</sup>

Dieser unterbreitete dem Plenum der CRUS im Mai 2009 einen Diskussionsantrag, welcher keine Neuerungen enthielt: Die Universitäten sollten weiterhin selber über den Zugang zum Doktorat bestimmen können. Der universitäre Master wurde als praktisch einzige Zugangsmög-

---

<sup>587</sup> Protokoll der Vorstandssitzung der CRUS vom 12.12.2008, Traktandum Nr. E.2, BAR, J2.319-03#2014/246#33\*.

<sup>588</sup> Protokoll der Vorstandssitzung der CRUS vom 12.12.2008, Traktandum Nr. E.2, BAR, J2.319-03#2014/246#33\*.

<sup>589</sup> Da die Diskussion über das Promotionsrecht der nicht-universitären Hochschulen Fragen der Zulassung und Durchlässigkeit zu den Universitäten nicht direkt tangiert, wird dieses Thema in dieser Studie nicht behandelt. Wenn es im Zusammenhang mit Durchlässigkeitsfragen zu Diskussionen über Profilbildung und Promotionsrecht kommt, wird dies durchaus aufgenommen.

<sup>590</sup> Bezüge zur Differenzierung der Hochschultypen und damit verbunden zur Profilbildung sind in der finalen Version des HFKG kaum ersichtlich: Im zweiten Artikel wird unterschieden zwischen universitären Hochschulen einerseits und Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen andererseits, ohne mehr dazu zu sagen; des Weiteren wird bei den Regelungen über die Zulassung zwischen den Hochschultypen unterschieden (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, 2011 Art. 2 und Art. 23-25). Ansonsten wird nichts zu den Unterschieden zwischen den Hochschultypen gesagt. In der finalen Version des HFKG wurden Studienstufen nicht den Hochschultypen zugeteilt (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, 2011). Das Doktorat als Merkmal der universitären Hochschulen wurde am Ende also nicht in das Gesetz aufgenommen.

<sup>591</sup> Protokoll der Vorstandssitzung der CRUS vom 12.12.2008, Traktandum Nr. E.2, BAR, J2.319-03#2014/246#33\*.

<sup>592</sup> Protokoll der Vorstandssitzung der CRUS vom 12.12.2008, Traktandum Nr. E.2, BAR, J2.319-03#2014/246#33\*.

<sup>593</sup> Protokoll der Plenarsitzung der CRUS vom 22.01.2009, Traktandum Nr. 3.2, BAR, J2.319-03#2014/246#25\*.

lichkeit zu einem Doktorat dargestellt, Absolvent:innen der anderen Fachhochschultypen müssten zuerst einen Masterstudiengang an einer Universität absolvieren. Immerhin sollte ein Masterstudium in Zusammenarbeit mit Fachhochschulen oder Pädagogischen Hochschulen einen Eintritt ermöglichen, was keine Neuerung war,<sup>594</sup> und wegen der Dynamik in diesem Gebiet wurde eine „gewisse Flexibilität“ gefordert.<sup>595</sup> Es wird in diesem Dokument sichtbar, dass die CRUS die Forderungen der anderen Hochschultypen wahrnahm,<sup>596</sup> aber ausser Kooperationsprojekten keine Erweiterung der Durchlässigkeit an dieser Nahtstelle wünschte. Begründet wurde diese Haltung mit dem Verweis auf die Qualität: Die „forschungsbezogene Grundausbildung“ der universitären Hochschulen sei wichtige Voraussetzung für ein Doktoratsstudium.<sup>597</sup> Ausserdem wurde die Regelung des Zugangs für Absolvent:innen der Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen über einen universitären Masterstudiengang oder Kooperationsmaster als genügend offen angesehen.<sup>598</sup>

Die CRUS verwendete einerseits die gleiche Argumentation wie im Jahr 2006 (siehe letztes Unterkapitel): Es gäbe inhaltliche Unterschiede in der Ausbildung. Offensichtlich waren diese aber so gross, dass sie nicht durch Auflagen hätten beglichen werden können. Andererseits wurden Argumente ausgetauscht: 2006 wurden die noch nicht verfügbaren Masterstudiengänge der Fachhochschulen als Argument gegen eine Öffnung verwendet. Das konnte jetzt offensichtlich nicht mehr gesagt werden. So wurde auf die Möglichkeit von Kooperations-Masterstudiengängen verwiesen. Die Universitäten zeigten eine grosse Flexibilität darin, sich Argumente für ihre Position zu eigen zu machen. Gleichzeitig hatten sie es damit aber verpasst, eine kohärente Linie zu finden und dabei zu bleiben.

Im Leitungsausschuss der drei Rektor:innenkonferenzen zwei Monate später ging es, weiterhin

---

<sup>594</sup> Der Vorschlag wurde, wie oben erwähnt, von der CRUS bereits an einer Sitzung der SUK Ende 2006 präsentiert (Beschlussprotokoll der Sitzung der SUK vom 12.10.2006, Traktandum Nr. 18, ASBFI).

<sup>595</sup> Zulassung zum Doktorat mit FH- oder PH-Master. Diskussionsantrag des ad-hoc-Ausschusses zu Handen des Plenums, 06.05.2009, S. 1 f., BAR, J2.319-03#2014/246#22\*, „CRUS, 2009.07.02, Plenarsitzung Séance de Réflexion, Protokoll und Anhang“.

<sup>596</sup> Dass Fachhochschulen und Pädagogische Hochschulen keine Doktoratsstudien anbieten wollten, wurde durch dieses Dokument relativiert: Die COHEP wolle Forderungen mittel- bis längerfristig doch geltend machen und laut KFH würden je nach Fachbereich unterschiedliche Positionen existieren. Zudem wurde im Dokument erwähnt, dass ein Fachhochschul-Master in den Augen der Fachhochschule durchaus einen Zugang zu einem Doktorat ermöglichen sollte. Es sei ausserdem ein Anliegen der Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen, dass weitere Kooperationsprogramme entwickelt würden (Zulassung zum Doktorat mit FH- oder PH-Master. Diskussionsantrag des ad-hoc-Ausschusses zu Handen des Plenums, CRUS, 06.05.2009, S. 1 f., BAR, J2.319-03#2014/246#22\*, „CRUS, 2009.07.02, Plenarsitzung Séance de Réflexion, Protokoll und Anhang“).

<sup>597</sup> Zulassung zum Doktorat mit FH- oder PH-Master. Diskussionsantrag des ad-hoc-Ausschusses zu Handen des Plenums, 06.05.2009, S. 1 f., BAR, J2.319-03#2014/246#22\*, „CRUS, 2009.07.02, Plenarsitzung Séance de Réflexion, Protokoll und Anhang“.

<sup>598</sup> Zulassung zum Doktorat mit FH- oder PH-Master. Diskussionsantrag des ad-hoc-Ausschusses zu Handen des Plenums, 06.05.2009, S. 1 f., BAR, J2.319-03#2014/246#22\*, „CRUS, 2009.07.02, Plenarsitzung Séance de Réflexion, Protokoll und Anhang“.

im Zusammenhang mit dem nationalen Qualifikationsrahmen, um die Umschreibung des Doktorates. Dabei wurde die Position der CRUS auf der Grundlage des Diskussionsantrags nicht akzeptiert. Die Vertreter:innen der COHEP und KFH machten deutlich, dass sie „in Bezug auf die konservative Formulierung Widerstand ihrer Rektorenkonferenzen“ erwarten würden.<sup>599</sup> Absolvent:innen mit einem Masterabschluss einer Fachhochschule oder Pädagogischen Hochschule sollten sich für ein Doktorat bewerben können und akzeptiert werden, wenn eventuelle Bedingungen im Hinblick auf wissenschaftliche und fachliche Kompetenzen erfüllt seien. Der Forderung an die Universitäten wurde mit drei Punkten Nachdruck verliehen: Erstens würde sich bei gleichbleibender Regelung „der Druck ‚von innen‘ auf den Anspruch auf das Promotionsrecht von PH und FH zwangsläufig massiv erhöhen“.<sup>600</sup> Der Fachhochschulrat der EDK wolle zweitens bei der SUK intervenieren und offenere Zugangsregelungen fordern. Drittens würden internationale Abkommen (Äquivalenzabkommen mit Deutschland und Lissabonner Konvention<sup>601</sup>) fordern, dass der Zugang zu weiteren Hochschulstudien vom Beurteilen der fachlichen Voraussetzungen und nicht vom Hochschultyp abhängig gemacht werden müsste. Die ersten beiden Aspekte mit den Hinweisen auf ein offensichtlich verändertes hochschulpolitisches Klima können als Drohungen verstanden werden, der dritte Punkt nahm tatsächlich ein Problem im Zusammenhang mit den internationalen Verpflichtungen auf. Die Vertretung der CRUS im Leitungsausschuss versprach eine Wiederaufnahme der Diskussion in der CRUS.<sup>602</sup> Der zweite Punkt, die Intervention des Fachhochschulrates der EDK bei der SUK, fand fast zeitgleich statt und erinnert stark an die Intervention der EDK bei der SUK im Rahmen der Diskussion um die Durchlässigkeit beim Übergang vom Bachelor in den Master (siehe letztes Unterkapitel). Wie im Sommer 2006 gelangte die EDK (jetzt aber der Fachhochschulrat der EDK) im Jahr 2009 wieder an die SUK und bat sie, die CRUS darauf hinzuweisen, dass Schweizer Master-Absolvent:innen anderer Hochschultypen ebenfalls zum Doktorat an der Universität zugelassen werden müssten. Ansonsten würden inländische Studierende anderer Hochschulty-

---

<sup>599</sup> Auszug aus dem Ergebnisprotokoll der Sitzung des Leitungsausschusses la-rkh.ch, CRUS/KFH/COHEP/la-rkh.ch, 18.08.2009, S. 1 ff., BAR, J2.319-03#2014/246#23\*, „CRUS, 2009.09.03, Plenarsitzung, Protokoll und Anhang“.

<sup>600</sup> Auszug aus dem Ergebnisprotokoll der Sitzung des Leitungsausschusses la-rkh.ch, CRUS/KFH/COHEP/la-rkh.ch, 18.08.2009, S. 1 ff., BAR, J2.319-03#2014/246#23\*, „CRUS, 2009.09.03, Plenarsitzung, Protokoll und Anhang“.

<sup>601</sup> Die Lissabonner Konvention von 1997 spielte bereits bei der Liberalisierung der Durchlässigkeit an der Nahtstelle zwischen Bachelor und Master im Zusammenhang mit dem Äquivalenzabkommen mit Deutschland im Jahr 2006 eine Rolle und wurde dabei zitiert (Protokoll der Plenarsitzung der CRUS vom 11.05.2006, Traktandum Nr. 6.3, BAR, J2.319-03#2014/246#13\*).

<sup>602</sup> Auszug aus dem Ergebnisprotokoll der Sitzung des Leitungsausschusses la-rkh.ch, CRUS/KFH/COHEP/la-rkh.ch, 18.08.2009, S. 1 ff., BAR, J2.319-03#2014/246#23\*, „CRUS, 2009.09.03, Plenarsitzung, Protokoll und Anhang“.

pen gegenüber ausländischen Studierenden benachteiligt, denn diese müssten gemäss internationalen Abkommen zum Doktorat zugelassen werden.<sup>603</sup> Zudem wurde ebenso wie im Sommer 2006 und im Einklang mit der *Identität* der EDK (und ihres Fachhochschulrates) mit der Bundesverfassung argumentiert, welche die Durchlässigkeit fordere. „Erst wenn alle Masterabsolventen zum Doktorat zugelassen werden, kann von ‚Durchlässigkeit‘ im Sinne der Bundesverfassung gesprochen werden“ [Übersetzung aus dem Französischen; NQ].<sup>604</sup>

Danach ging es verhältnismässig schnell, was direkt der Intervention des Fachhochschulrates der EDK bei der SUK geschuldet war. Die CRUS diskutierte bereits im September, und nicht wie vorgesehen im November, über das Thema, da sie die SUK über das Vorgehen unterrichten musste.<sup>605</sup> Sie wollte mit dem beschleunigten Vorgehen verhindern, dass der Fachhochschulrat über die SUK eine Lösung in der Frage des Übergangs zum Doktorat erzwingen würde, „während sich unter den Rektorenkonferenzen bereits eine Lösung abzeichnet“.<sup>606</sup> Das beschreibt fast euphemistisch das Bestreben der CRUS um eine Lösung angesichts des stärker werdenden Drucks von aussen. Der Beschluss sah dann folgendermassen aus: Die Zulassung würde nach wie vor in der Verantwortung der einzelnen Universitäten liegen, immer sur dossier erfolgen und grundsätzlich gäbe es keinen Anspruch auf ein Doktorat. Daraufhin kam die Neuerung: Obwohl das Doktorat auf der Grundlage eines universitären Masterstudiums konzipiert sei, wäre der Zugang „bei ausreichender wissenschaftlicher Qualifikation“ über einen Masterabschluss an einer Fachhochschule oder Pädagogischen Hochschule möglich.<sup>607</sup>

---

<sup>603</sup> Dabei war der EDK klar, dass es kein Recht auf ein Doktorat gab. Sie stellte lediglich klar, was im Leitungsausschuss ebenfalls diskutiert wurde: Der Hochschultyp dürfe kein Hindernis sein, wenn es um den Zugang zum Doktorat gehe (Brief des Fachhochschulrates der EDK an die SUK „Application de la réglementation relative au passage bachelor-master avec changement du type de haute école (convention sur la perméabilité entre les types de hautes écoles) et admission au doctorat“, 17.08.2009, S. 1 f., BAR, J2.319-03#2014/246#23\*, „CRUS, 2009.09.03, Plenarsitzung, Protokoll und Anhang“).

<sup>604</sup> Brief des Fachhochschulrates der EDK an die SUK „Application de la réglementation relative au passage bachelor-master avec changement du type de haute école (convention sur la perméabilité entre les types de hautes écoles) et admission au doctorat“, 17.08.2009, S. 1 f., BAR, J2.319-03#2014/246#23\*, „CRUS, 2009.09.03, Plenarsitzung, Protokoll und Anhang“.

<sup>605</sup> Diese hatte daraufhin in beschwichtigender Weise wiederum den Fachhochschulrat der EDK informiert und gesagt, dass die „Überlegungen in eine gute Richtung gehen“ würden und die SUK „im Moment keinen weiteren Handlungsbedarf“ sehe (Brief der SUK an den Fachhochschulrat der EDK „Zugang zum Doktorat für Absolvent/innen einer Fachhochschule“, 30.09.2009, S. 1, BAR, J2.319-03#2014/246#32\*, „CRUS, 2009.10.14, Vorstandssitzung, Protokoll und Anhang“).

<sup>606</sup> Protokoll der Plenarsitzung der CRUS vom 03.09.2009, Traktandum Nr. 10.6, BAR, J2.319-03#2014/246#23\*.

<sup>607</sup> Protokoll der Plenarsitzung der CRUS vom 03.09.2009, Traktandum Nr. 10.6, BAR, J2.319-03#2014/246#23\*. So wurde diese Lösung erreicht: Im Plenum näherten sich die Mitglieder der CRUS einer Lösung an, indem sich alle Mitglieder zuerst einverstanden erklärten, dass die Herkunft des Masterabschlusses allein kein Hinderungsgrund für ein Doktorat sein könne. Es wurde festgestellt, dass die Praxis an den Universitäten bisher nicht immer so restriktiv gewesen sei und exzellente Studierende anderer Hochschultypen bereits zugelassen worden seien. Eine Mehrheit erklärte sich zudem bereit, dass jedes Gesuch einzeln geprüft und eine „Ablehnung inhaltlich begründet“ werden müsse. Danach kam es zum Beschluss, welcher ebenso diese Neuerung umfasste (Protokoll der Plenarsitzung der CRUS vom 03.09.2009, Traktandum Nr. 10.6, BAR, J2.319-03#2014/246#23\*).

In der Folge wurden die Papiere der CRUS, einerseits der Diskussionsantrag des ad-hoc-Ausschusses und andererseits das Positionspapier zum Doktorat („Exzellenz durch Forschung“) in diese Richtung angepasst.<sup>608</sup> Bedeutender ist jedoch, dass der nationale Qualifikationsrahmen ebenfalls in diesem Sinne verändert und von der CRUS zuhanden des Leitungsausschusses verabschiedet wurde.<sup>609</sup> Die CRUS konnte sich nicht durchsetzen. Die Argumentation war nicht schlüssig: Wenn inhaltliche Differenzen beim Übergang vom Bachelor zum Master ab 2007 durch Auflagen aufgeholt werden konnten (Durchlässigkeitsvereinbarung), ist es nicht nachvollziehbar, warum dies bei der anderen Nahtstelle nicht funktionieren sollte. Das Festhalten am *institutionellen Eigeninteresse* mittels klarer Abgrenzungswünsche im Hinblick auf das Doktorat mit zweifelhaften Argumenten hatte sich 2006 ausgezahlt. Drei Jahre später musste die CRUS einsehen, dass sich das hochschulpolitische Klima verändert hatte. Die nicht-universitären Hochschulen und ihre Rektor:innenkonferenzen schienen selbstbewusster aufzutreten und hatten politisch an Rückhalt gewonnen. Das Alleinstellungsmerkmal der Universitäten (universitärer Masterabschluss als Zugang zum Doktorat) wurde weniger stark gewichtet als die Durchlässigkeit zwischen den Hochschultypen. Im Zusammenhang mit der Profilbildung verloren die Universitäten ein spezifisches Distinktionsmerkmal.

Im Anschluss gab es zwei weitere Projekte im Zusammenhang mit dem Qualifikationsrahmen: Zum einen sollte der nationale Qualifikationsrahmen inklusive seiner Neuerung im Hinblick auf das Doktorat auf Wunsch des SBF in den Bologna-Richtlinien aufgenommen werden.<sup>610</sup> Die SUK entschied sich aber, den Qualifikationsrahmen lediglich zu genehmigen. Da der Qualifikationsrahmen nicht vom Fachhochschulrat in den Bologna-Richtlinien der Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen aufgenommen und von ihm lediglich zur Kenntnis genommen wurde, sollte dies im Bereich der universitären Hochschulen nicht anders gehandhabt werden.<sup>611</sup> Zum anderen sollte gemäss den Diskussionen in der CRUS Ende 2011 die Neuerung im Hinblick auf das Doktorat vom Leitungsausschuss der drei Rektor:innenkonferenzen in eine revidierte Durchlässigkeitsvereinbarung aufgenommen werden.<sup>612</sup> Zwei Jahre später wurde

---

<sup>608</sup> Protokoll der Vorstandssitzung der CRUS vom 14.10.2009, Traktandum Nr. E.1, BAR, J2.319-03#2014/246#32\*.

<sup>609</sup> Protokoll der Plenarsitzung der CRUS vom 05.11.2009, Traktandum Nr. 7, BAR, J2.319-03#2014/246#23\*.

<sup>610</sup> Brief des SBF an die SUK „Qualifikationsrahmen für den schweizerischen Hochschulbereiche (nqf.ch-HS): Anpassung der Bologna-Richtlinien“, 07.01.2010, S.1, AS, „10-173-Brief SBF an SUK betr. nqf“.

<sup>611</sup> Nationaler Qualifikationsrahmen für den Hochschulraum (nqf.ch-HS): Genehmigung durch die SUK, SUK, 21.03.2011, S. 2 f., AS, „11-204-E-V-6-AntragSUK-nqf“.

<sup>612</sup> Protokoll der Vorstandssitzung der CRUS vom 06.10.2011, Traktandum Nr. J, AS.

Durchlässigkeit zwischen den Hochschultypen. Vereinbarung der CRUS, der KFH und der COHEP vom 05. November 2007 mit Änderungen vom 01. Februar 2010 und vom 05. Dezember 2011, Entwurf, CRUS/KFH/COHEP, 05.12.2011, S. 2 f., AS, „11\_12V\_6\_Conv\_Perméabilité\_Complément\_F\_D\_427“.

zwar die Revision noch nicht gestoppt, aber das Doktorat sollte keine Erwähnung finden. Begründet wurde dies in der CRUS damit, dass die Frage „noch nicht systematisch eingeleitet“ wäre und die „Doktoratsproblematik nicht in eine Vereinbarung betreffend curricular geregelte Studiengänge“ passen würde.<sup>613</sup> Am Ende wurde die Revision der Durchlässigkeitsvereinbarung 2014 wegen Misstönen zwischen den Akteur:innen vollumfänglich gestoppt (siehe Schluss des vorangehenden Unterkapitels 6.2.2). Diese zwei gescheiterten Versuche, welche eine stärkere Implementation der neuen Durchlässigkeit beim Doktorat in bestehende Regelwerke zum Ziel gehabt hätten, bedeuteten aber nicht, dass die Neuerung nun ignoriert worden wäre. Immerhin wurde sie in den „Empfehlung für die Lehre an den universitären Hochschulen der Schweiz“ von 2012 aufgenommen.<sup>614</sup>

Die Regelung im Zusammenhang mit der Öffnung des Doktorats wurde im Gegensatz zu der Durchlässigkeitsvereinbarung von der SUK rechtlich nicht besser verankert, wie dies der Wunsch des SBF gewesen wäre. Die SUK gab juristische Gründe im Hinblick auf ein drohendes Ungleichgewicht zwischen der Verankerung im Feld der Universitäten und im Feld der nicht-universitären Hochschulen an.<sup>615</sup> Interessant ist die Rolle der SUK trotzdem: Ähnlich wie im Jahr 2006 vermittelte sie in dieser Sache, übermittelte das Anliegen des Fachhochschulrates der EDK und wartete die Reaktion der CRUS ab. Als wichtige hochschulpolitische Instanz agierte sie in dieser Sache erstaunlich zurückhaltend. In der *Wahrnehmung* der SUK schien sich die Situation von alleine zu verändern. Der Fachhochschulrat der EDK war bereits aktiv. Die Vermutung liegt nahe, dass die SUK an einer Änderung der Zulassungspraxis nicht so stark interessiert war wie die EDK und ihr Fachhochschulrat, bestand die Zusammensetzung der SUK doch vor allem aus Erziehungsdirektor:innen von Universitätskantonen (siehe dazu Unterkapitel 2.2.2). Die EDK und ihr Fachhochschulrat handelten dagegen einmal mehr gemäss ihrer *Identität*: Die Fachhochschulen sollten unter anderem mit durchlässigen Zugangswegen gut ins Bildungssystem integriert werden.

Auf der einen Seite erstaunt es, dass die Diskussion um ein Papier zum nationalen Qualifikationsrahmen so viel in Bewegung setzte.<sup>616</sup> Der Zugang zum Doktorat wurde danach für Masterabsolvent:innen offiziell geöffnet (zum Teil wurde dies von einzelnen Universitäten bereits

---

<sup>613</sup> Protokoll der Vorstandssitzung von swissuniversities vom 12.06.2013, Traktandum Nr. 8, AS.

<sup>614</sup> Empfehlungen für die Lehre an den universitären Hochschulen der Schweiz. Kondensiert, CRUS, 02.02.2012, S. 7, AS, „12\_10V\_3.2\_Tischvorlage\_316“.

<sup>615</sup> Erst mit der Verordnung des Hochschulrates der SHK von 2019 wurde dieser Übergang rechtlich verankert (SHK Hochschulrat, 2019 Art. 10 Abs. 1). Das könnte damit zusammenhängen, dass es kein Recht auf Eintritt in das Doktorat gab und gibt und dass alle Anträge damals wie heute sur dossier geprüft werden.

<sup>616</sup> Bereits zum Entwurf des nationalen Qualifikationsrahmens von 2008 schrieben Balthasar et al. (2010, S. 56 f.), dass dieser die Gleichwertigkeit der Studiengänge und der Abschlüsse von Universitäten und Fachhochschulen postulieren würde.



vorher nicht allzu streng gehandhabt) und die Profile der Hochschultypen wurden durch die drei Rektor:innenkonferenzen erstmals beschrieben.<sup>617</sup> Auf der anderen Seite ist es nicht überraschend, dass es irgendeinmal zu einer grösseren Diskussion über die spezifischen Profile der Hochschultypen hatte kommen müssen. Die Politik hatte bisher in der Gesetzgebung zu den Hochschulen klare Definitionen zu den Hochschultypen vermissen lassen.<sup>618</sup> Dass diese Unklarheit die Initialzündung für die Veränderung im Hinblick auf den Zugang zum Doktorat werden würde, hatte wohl niemand so kommen sehen. Das sich verändernde hochschulpolitische Umfeld mit grossen Sympathien für eine gleichwertige Verankerung der nicht-universitären Hochschulen im Bildungsraum, die nach wie vor grosse Bedeutung der Durchlässigkeit auf der politischen Agenda und das gestiegene Selbstverständnis der Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen können als Kontextfaktoren genannt werden.

#### 6.2.4 2010er-Jahre: Es wird still um Zulassungsfragen

Oben wurde deutlich, dass die Zulassung zum Doktorat für Masterabsolvent:innen nicht-universitärer Hochschulen 2009 offiziell geöffnet wurde. Dies stellte eine wichtige Neuerung in der Zulassungspolitik der Universitäten dar. Danach wurde zwar weiterhin über das Doktorat vor allem im Zusammenhang mit dem Promotionsrecht für nicht-universitäre Hochschulen diskutiert, aber Fragen der Zulassung standen dabei nicht im Vordergrund.

Die Bearbeitung dieses Themas verschob sich weg von der SUK/SHK oder EDK und wurde auf Ebene der Rektor:innenkonferenz (CRUS und danach swissuniversities) im Zusammenhang mit den projektgebundenen Beiträgen des Bundes für Kooperationsprojekte auf Doktoratsstufe behandelt.<sup>619</sup> Die Kooperationsprogramme waren ursprünglich ins Leben gerufen worden, weil der Bund den wissenschaftlichen Nachwuchs an den Fachhochschulen mittels projektgebundener Beiträge fördern wollte.<sup>620</sup> In einem vom Bundesrat im Jahr 2014 verabschiedeten Bericht wurde gefordert, dass die Durchlässigkeit zum dritten Zyklus für Absolvent:innen

---

<sup>617</sup> Nationaler Qualifikationsrahmen für den Hochschulraum (nqf.ch-HS): Genehmigung durch die SUK, SUK, 21.03.2011, S. 2, AS, „11-204-E-V-6-AntragSUK-nqf“.

<sup>618</sup> Das wurde im Jahr 2018, einige Jahre nach dem Inkrafttreten des HFKG, noch immer festgestellt: „Das bildungspolitische Verständnis einer klaren Differenzierung von Institutionstypen des Tertiärbereichs wird in der Schweiz auf *rechtlicher* Ebene nicht abgebildet“ (Böckelmann & Nagel, 2018, S. 31). Siehe dazu auch Fussnote 354.

<sup>619</sup> Siehe z. B. Doktoratsprogramme/Zukunftsgerichtete Entwicklung des 3. Zyklus [sic!]. Änderungsvorschläge, Zusammenfassung zu Händen des CRUS Vostandes [sic!], CRUS, 18.12.2014, S. 1, AS, „S C12 4.01-01-A Projektskizze Doktoratsprogramme – Dritter Zyklus – Anträge CRUS“.

Dieser Aspekt wird hier nicht vertieft, da diese Fragen nicht zwischen den drei untersuchten Akteurinnen verhandelt wurden.

<sup>620</sup> Massnahmen zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses in der Schweiz. Bericht in Erfüllung des Postulats WBK-SR (12.3343). Version vom 01. November 2013. Zwischenbericht, WBF, 01.11.2013, S. 71 f., AS, „13\_12V\_4\_Bericht\_Nachwuchs\_131101\_306“.

von Fachhochschulen verbessert werden sollte (SBFI, 2014, S. 5). Es kann angenommen werden, dass dieses Problem ebenso mit den vorher erwähnten Programmen angegangen werden sollte. Die *Wahrnehmung* der hochschulpolitischen Akteur:innen im Hinblick auf eine solche Lösungsmöglichkeit wird zudem in einem Bericht des Newsletters „Future“ aus dem Jahr 2014 deutlich:<sup>621</sup> Es ging dabei grundsätzlich um die Verbesserung von Laufbahnmodellen der Forscher:innen an Hochschulen (Future, 2014, S. 1). Darin steht unter anderem, dass Bund und Kantone durch projektgebundene Beiträge die Kooperationen zwischen Fachhochschulen und Universitäten vereinfachen und damit die Durchlässigkeit zwischen den Hochschultypen fördern sollten (Future, 2014, S. 1). Im Programm mit der Laufzeit von 2017 bis 2020 waren Gelder für Kooperationen auf Doktoratsstufe der Universitäten mit Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen vorgesehen. Dabei sollten die Kooperationen der verschiedenen Hochschultypen gemäss dem Projektvorschlag der drei Rektor:innenkonferenzen „auf Augenhöhe“ erfolgen und dem übergeordneten Zweck dienen, den wissenschaftlichen Nachwuchs der Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen durch Doktoratsausbildungen zu fördern.<sup>622</sup> Der Zusammenschluss der drei Rektor:innenkonferenzen, swissuniversities, koordinierte diese Doktorats-Kooperationen anschliessend (vgl. Future, 2017, S. 3; swissuniversities, JB 2017).<sup>623</sup> Erst in der zweiten Hälfte der 2010er-Jahre wurde ein Thema im Hinblick auf Zulassung und Durchlässigkeit relevant: die Revision der Bologna-Richtlinien mit dem Resultat der Verabschiedung der „Verordnung über die Koordination der Lehre an den Schweizer Hochschulen“. Eine Anpassung der Bologna-Richtlinien durch die SHK war bereits 2015 wegen der neuen Gesetzgebung (das HFKG trat 2015 in Kraft) in Erwägung gezogen worden.<sup>624</sup> Als Verordnung sollte das neue Regelwerk dem Bundesrecht unterstellt werden (swissuniversities, JB 2017).<sup>625</sup> 2016 startete der Prozess der Anpassung bei swissuniversities (swissuniversities, JB 2016). Letztendlich arbeitete swissuniversities zuhanden der SHK einen Vorschlag aus, der sich auf die bisherigen Bologna-Richtlinien (einerseits auf diejenigen der Universitäten und andererseits

---

<sup>621</sup> swissuniversities ist eine Trägerorganisation des Netzwerks „Future“ (siehe Unterkapitel 1.4).

<sup>622</sup> Projektgebundene Beiträge 2017–2020. Projektvorschlag. Version vom 16.12.14. Doktoratsprogramme und zukunftsgerichtete Entwicklung des 3. Zyklus, CRUS/KFH/COHEP, 16.12.2014, S. 1 ff., AS, „S C12 4.01-01 Projektskizze Doktoratsprogramme – Dritter Zyklus – v2“.

<sup>623</sup> Letztendlich entstanden für die Laufzeit von 2017–2020 17 Doktorats-Kooperationen zwischen einer Fachhochschule oder Pädagogischen Hochschule und einer Schweizer Universität (swissuniversities, JB 2017).

<sup>624</sup> Einladung/Drehbuch zur 17. Vorstandssitzung vom 25. Nov. 2015, swissuniversities, 13.11.2015, S. 5, AS, „C17 1 Drehbuch 151125“.

Dabei kann erwähnt werden, dass der Hochschulrat der SHK die Bologna-Richtlinien der universitären Hochschulen (erstmalig verabschiedet durch die SUK im Jahr 2003 (SUK, 2008b)) mit gleichem Wortlaut als verbindliche Rahmenordnung übernahm (SHK Hochschulrat, 2015). Die Kompetenzen zu diesem Schritt erhielt der Hochschulrat durch das HFKG und die Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen Bund und Kantonen (SHK Hochschulrat, 2015).

<sup>625</sup> Die am Ende verabschiedete Verordnung stützt sich einerseits auf das HFKG und andererseits auf die mit dem HFKG eng abgestimmte Zusammenarbeitsvereinbarung (SHK Hochschulrat, 2019, S. 1).

auf diejenigen der Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen) stützte. Wegen der „hochschulpolitischen Relevanz“ wurden im Zusammenhang mit dem Doktorat zwei Varianten formuliert, aus denen die SHK eine auswählen sollte.<sup>626</sup> Die Arbeitsteilung bei der Erarbeitung der Verordnung macht die in Unterkapitel 2.2.3 beschriebene enge Zusammenarbeit zwischen SHK und swissuniversities mit dem neuen HFKG und den Fokus von swissuniversities auf akademische Angelegenheiten deutlich. Dass swissuniversities die Frage des dritten Zyklus an die SHK weiterreicht, ist in diesem Sinne nachvollziehbar und konsequent. Letztlich änderte sich am Status quo nichts: Die „dritte Studienstufe (Doktorat)“ kann gemäss der neuen Verordnung weiterhin lediglich an den universitären Hochschulen absolviert werden (SHK Hochschulrat, 2019 Art. 4 Abs. 1 lit. c). Vor einer Ausweitung des Promotionsrechts sollte die Auswertung des Doktoratsprogramms zur dritten Stufe abgewartet werden.<sup>627</sup> Auch hinsichtlich Zulassungs- und Durchlässigkeitsfragen änderte sich mit der neuen Verordnung nichts.

Es zeigte sich, dass die Zusammenarbeit zwischen swissuniversities und SHK gemäss den Intentionen der gesetzgebenden Instanzen funktionierte. Beide Organisationen handelten gemäss den an sie gerichteten *normativen Rollenerwartungen*. swissuniversities bereitete das Geschäft mit der Klärung wichtiger akademischer Fragen vor und die SHK klärte anschliessend hochschulpolitisch brisante Punkte. Die EDK hielt sich aus den Diskussionen heraus. Sie hatte sich davor nie sichtbar für eine Vergabe von Dokortiteln durch Fachhochschulen und Pädagogische Hochschulen stark gemacht. Ihr Anliegen des Zugangs von Masterabsolvent:innen der Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen zu einem universitären Doktorat war bereits erfüllt worden. Allgemein kann gesagt werden, dass sich die Situation bezüglich Zulassungs- und Durchlässigkeitsfragen nach der Bologna-Deklaration bis Ende der 2000er-Jahre dynamisch gestaltete, danach aber keine grundlegenden Entwicklungen mehr sichtbar wurden.

### 6.3 Governance-Mechanismen

Die zwei untersuchten Jahrzehnte unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Dynamik im Bereich der Governance von Zulassung und Durchlässigkeit fundamental voneinander. In den 2000er-Jahren, dem Jahrzehnt nach der Unterzeichnung der Bologna-Deklaration, wurden Richtlinien und Vereinbarungen verabschiedet, die Durchlässigkeit zwischen den Hochschultypen wurde ausgebaut und die Diskussionen in und zwischen den untersuchten Organisationen verliefen teilweise kontrovers. Die Organisationen und ihre Zuständigkeiten veränderten sich vor und nach den 2000er-Jahren (siehe Kapitel 2). Untergremien der untersuchten Organisationen (z. B.

---

<sup>626</sup> Brief von swissuniversities an die SHK „Verordnung zur Koordination der Lehre an den Schweizer Hochschulen“, 14.12.2017, S. 1, AS, „20171214 B SHK Koordination Lehre – sign“.

<sup>627</sup> Protokoll der Sitzung des Hochschulrats der SHK vom 23.02.2018, Traktandum Nr. 5.4, ASBFI.

der Fachhochschulrat der EDK, die KZA der CRUS) waren teilweise involviert und teilweise nicht. Die Governance kann darum in den 2000er-Jahren, wie auch im Zusammenhang mit den Durchlässigkeitsfragen der 1990er-Jahre (siehe Unterkapitel 5.4), durchaus als uneinheitlich, zum Teil unübersichtlich und komplex bezeichnet werden.

Anhand der Tatsache, dass von 2010 bis 2020 kein in diesem Zusammenhang relevantes Papier von den betreffenden Organisationen verabschiedet wurde,<sup>628</sup> zeigt sich die veränderte Dynamik: Es wurde ruhig um die Nahtstellen zwischen Bachelor und Master einerseits und zwischen Master und Doktorat andererseits. Eine Phase der Konsolidierung nach einer intensiven Phase der Verabschiedung von Regelungen durch teilweise mit viel Mühen erreichte Kompromisse kann ausgemacht werden. Dies spiegelt sich in den Governance-Mechanismen wider: Ist in den 2000er-Jahren die „Verhandlung“ der prägende Governance-Mechanismus, so kann in den 2010er-Jahren wegen der geringen Interaktionen kein Mechanismus ausgemacht werden.

Wenn von „Verhandlung“ gesprochen wird, dann geht es um eine „Handlungsabstimmung über verbindliche Vereinbarungen zwischen Akteuren“ (Hüther & Krücken, 2016, S. 126 f.). Erfolgreiche Verhandlungen steigern das „kollektive Koordinationspotenzial“ (Hüther & Krücken, 2016, S. 126 f.), führen aber zudem zu einer Minimierung der Handlungsspielräume der Akteur:innen. Auf den untersuchten Gegenstand bezogen: Gibt es als Resultat von Verhandlungen Richtlinien oder Vereinbarungen zu Fragen der Zulassung und Durchlässigkeit, schränkt dies den Spielraum der Hochschulen ein, gleichzeitig führt dies zu einer starken Koordination mit dem Resultat der erwünschten Gleichbehandlung der Studierenden an allen Hochschulen der Schweiz. Die hochschulpolitischen Aufgaben speziell mit dem neuen Universitätsförderungsgesetz von 1999 wurden bewusst auf verschiedene Akteurinnen verteilt: So war die SUK für die politischen und hochschulstrategischen und die CRUS für die akademisch ausgerichteten Arbeiten zuständig (SUK, JB 2001, S. 5). So ist es möglich, dass die CRUS inhaltlich tonangebend war bei der Herausarbeitung von Richtlinien, diese aber nicht von ihr, sondern von der SUK verabschiedet wurden. Nach 2015 mit dem neuen HFKG änderte sich die Zusammenarbeit in dieser Hinsicht zwischen der Rektorenkonferenz swissuniversities und der SHK nicht grundlegend.<sup>629</sup> Es nahmen zudem Akteur:innen prägenden Einfluss auf Verhandlungen, ohne beim Abschluss Vertragsparteien zu sein, wie z. B. die EDK bei der Durchlässigkeitsvereinbarung.

---

<sup>628</sup> Als Ausnahme kann die „Verordnung des Hochschulrates über die Koordination der Lehre an den Schweizer Hochschulen“ gelten, welche 2020 in Kraft trat und die Durchlässigkeitsvereinbarung sowie die Bologna-Richtlinien ersetzte (Einladung/Drehbuch zur 38. Vorstandssitzung vom 04. März 2020, swissuniversities, 19.02.2020, S. 9, AS, „C38 1 Drehbuch 200304“; SHK Hochschulrat, 2019). Im Bereich der Zulassung und Durchlässigkeit kam es durch diese Verordnung aber zu keinen Neuerungen.

<sup>629</sup> Für weitere Informationen zu den beiden Akteurinnen, ihren Aufgaben und ihrer Zusammenarbeit im Laufe des hier relevanten Zeitraums: siehe Unterkapitel 2.1.3 und 2.2.3.

Das unterstreicht die erwähnte Komplexität der Governance.

Die Zusammenarbeit zwischen SUK und CRUS war zu Beginn der 2000er-Jahre bei der Verabschiedung der Bologna-Richtlinien durch die SUK gegeben. Inhaltlich positionierte sich die CRUS mit ihren „12 Thesen“ früh und machte ihre *institutionellen Eigeninteressen* klar sichtbar. Danach musste sie aber einsehen, dass eine schwach ausgeprägte Durchlässigkeit bei der Nahtstelle zwischen Bachelor und Master politisch kaum aufrechterhalten werden konnte. Trotzdem prägte sie die inhaltliche Ausrichtung der Bologna-Richtlinien in Absprache mit den anderen Rektor:innenkonferenzen massgebend. Im Rahmen des Governance-Prozesses „Verhandlung“ hatte die CRUS inhaltlich den Lead, die SUK blieb verantwortlich für die grossen Linien und für die hochschulpolitische Verankerung mit der Inkraftsetzung der Richtlinien im Jahr 2003.<sup>630</sup> Damit kam die SUK der in sie gesetzten *normativen Rollenerwartung* nach. Die EDK nahm eher als Beobachterin an den „Verhandlungen“ teil und legte, ganz gemäss ihrer *Identität*, Wert auf eine angemessene Durchlässigkeit zwischen den Hochschultypen und damit verbunden einer adäquaten Verankerung der Fachhochschulen im Hochschulsystem.

Ähnlich präsentierte sich die Situation nach Mitte der 2000er-Jahre mit der Verabschiedung der Durchlässigkeitsvereinbarung für die Nahtstelle zwischen Bachelor und Master durch die drei Rektor:innenkonferenzen im Jahr 2007. Die CRUS hatte zusammen mit den zwei anderen Rektor:innenkonferenzen inhaltlich den Lead. Sie war erfolgreich darin, die KFH auf ihre Linie zu bringen. Ihr Einstehen für die eigenen, *institutionellen Eigeninteressen* kollidierte jedoch mit den Bestrebungen der EDK für mehr Durchlässigkeit. Die EDK intervenierte bei der politischen Ansprechpartnerin, der SUK, und nahm damit an den „Verhandlungen“ teil. Mit dem kurz zuvor in einer Abstimmung vom Stimmvolk angenommenen Bildungsartikel war das politische Momentum auf ihrer Seite. Geschickt platzierte sie diesen Aspekt. Die SUK war Ansprechpartnerin für die EDK und die CRUS, verankerte die Durchlässigkeitsvereinbarung später auf der rechtlichen Ebene in den Bologna-Richtlinien und kam damit der *normativen Rollenerwartung* als vor allem politisch involvierte Hochschulakteurin nach. Interessant ist, dass die SUK in der hochschulpolitisch umstrittenen Frage des Zugangs zum Doktorat in dieser Zeit trotz der Intervention der EDK nicht aktiv wurde. Eine Stellungnahme dazu, zustimmend oder ablehnend, hätte von der SUK durchaus erwartet werden können. Ein Grund könnte die Nähe der SUK zu den Universitäten und ihren Trägerkantonen sein: Mit „Universität“ im Namen setzte sich die SUK in dieser Zeit vor allem aus den Erziehungsdirektor:innen der Universitätskantone zusammen (siehe Unterkapitel 2.1.2). Diese Regierungsrät:innen waren zwar in ihren Kantonen auch

---

<sup>630</sup> In Durchlässigkeits- und Zulassungsfragen intervenierte die SUK nicht. In einem anderen Fall, im Rahmen der hier nicht relevante Frage nach der Ausgestaltung der Masterstudiengänge der universitären Hochschulen (siehe Fussnote 519), intervenierte die SUK aber sehr wohl.

für die dort zum Teil vorhandenen Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen zuständig, doch für diese Hochschulen gab es andere Gremien.<sup>631</sup>

Gegen Ende der 2000er-Jahre und der Veränderung der Zulassung zum Doktorat rund um die Diskussionen um den nationalen Qualifikationsrahmen blieb die Rolle der SUK in etwa gleich: Auch hier übernahm sie in den „Verhandlungen“ die Rolle der Ansprechpartnerin für den Fachhochschulrat der EDK und die CRUS und diskutierte über eine rechtliche Verankerung der Öffnung des Doktorats in den Bologna-Richtlinien, welche letztendlich nicht umgesetzt wurde. Auch hier nahm sie kaum an den Verhandlungen rund um die Ausgestaltung des Qualifikationsrahmens teil und äusserte sich nicht, obwohl dies bei diesem hochschulpolitisch brisanten Thema sicherlich nicht ungewöhnlich gewesen wäre und der *normativen Rollenerwartung* an sie als Gremium der Universitätsträger (damit sind die Kantone gemeint) mit politischen und strategischen Aufgaben (SUK, JB 2001, S. 5) durchaus entsprochen hätte. Es ist gut möglich, dass sie den Universitäten möglichst grossen Freiraum zugestehen wollte. Aktiver verhielt sich die EDK (und ihr Fachhochschulrat): Mit ihrem Selbstverständnis als Zuständige für das gesamte Bildungssystem und damit für die Durchlässigkeit (*Identität*) intervenierte sie bei der SUK und trug damit wahrscheinlich entscheidend zur Öffnung des Zugangs zum Doktorat bei. Besonders bei der CRUS kann eine Veränderung im Gegensatz zu ihrem Agieren im Zusammenhang mit der Durchlässigkeitsvereinbarung ausgemacht werden: Konnte sie damals bei den „Verhandlungen“ um die Durchlässigkeit an der Nahtstelle zwischen Bachelor und Master als zielgerichtete und aktiv handelnde Verhandlungspartnerin wahrgenommen werden, so veränderte sich dies, als es um die Nahtstelle zwischen Master und Doktorat ging. Sie setzte sich mit ihren restriktiven Vorstellungen im Leitungsausschuss nicht durch, konnte ab diesem Zeitpunkt lediglich reagieren und musste die Forderungen der anderen Akteur:innen (Fachhochschulrat der EDK, KFH, COHEP) umsetzen. Es waren Forderungen, welche die CRUS im Zusammenhang mit der Durchlässigkeitsvereinbarung im Jahr 2007 noch hatte abwehren können. Dabei spielt eine eventuell weniger überzeugend auftretende CRUS wohl die kleinste Rolle. Die Veränderungen widerspiegeln viel eher die veränderte Dynamik im Hochschulraum Schweiz mit dem grösseren (politischen) Selbstbewusstsein der nicht-universitären Hochschulen und dem

---

<sup>631</sup> Bis zu seiner Auflösung im Jahr 2014 war der Fachhochschulrat der EDK für die Fachhochschulen zuständig. Danach waren die neu formierten SHK und swissuniversities für alle drei Hochschultypen zuständig. Die Pädagogischen Hochschulen wurden bis zum Inkrafttreten des HFKG praktisch ausschliesslich durch die kantonalen Gesetzgebungen und durch die Bestimmungen der EDK definiert. Als Pendant zum Fachhochschulrat der EDK können für die Pädagogischen Hochschulen die Anerkennungskommissionen der Diplome für Lehrkräfte der verschiedenen Schulstufen der EDK gelten, welche bis heute (Stand 2023) existieren (EDK, o. J.-a) und damit die starke Stellung der EDK in der Lehrer:innenbildung und die starke Verankerung dieser Bildungsinstitutionen in den Kantonen aufzeigen. Auf diese Anerkennungskommissionen wird im Zusammenhang mit den Themen dieser Studie in den untersuchten Dokumenten kaum verwiesen, weshalb sie nicht näher behandelt und ausgeführt werden.

weiterhin hohen Stellenwert der Durchlässigkeit in den Diskussionen.

Wie oben bereits beschrieben war Ende der 2000er-Jahre die dynamische Zeit der Veränderungen und Kontroversen im Hinblick auf Zulassung und Durchlässigkeit vorbei. Nach 2010 wurde weiterhin über Themen diskutiert, welche mit der Zulassung verwandt sind: das Promotionsrecht, die Ausgestaltung des dritten Zyklus und die Profilbildung der Hochschultypen. Trotzdem geschah in spezifischen Zulassungs- und Durchlässigkeitsfragen zu wenig, als dass dieser Zeit ein Governance-Mechanismus zugeordnet werden könnte.

Zu Beginn der zweiten Hälfte der 2010er-Jahre hatte sich die rechtliche Grundlage des Schweizer Hochschulraums stark verändert. Mit dem HFKG bekam der Hochschulrat der SHK zum Beispiel die Kompetenz, Merkmale der Hochschultypen, die Studienstufen, deren Übergänge und die Durchlässigkeit innerhalb und zwischen den Hochschultypen festzulegen (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, 2011 Art. 12 Abs. 3 lit. a und lit. b). Das neue Gesetz kann sicherlich als Grund angesehen werden, warum sich die neue SHK im Gegensatz zur SUK zum Doktorat äusserte und äussern musste. swissuniversities hatte den Hochschulrat explizit um Klärung in diesem Bereich gebeten. Beide Organisationen handelten damit gemäss der an sie gerichteten *normativen Rollenerwartung*: swissuniversities arbeitete die Inhalte mit dem Fokus auf akademische Fragen heraus, die SHK musste die brisanten, hochschulpolitischen Fragen klären. Wie im letzten Unterkapitel bereits beschrieben wurde, veränderte sich am Ende nichts. Der Status quo wurde beibehalten mit dem Argument, dass zuerst die Auswertung des Doktoratsprogramms zur dritten Studienstufe abgewartet werden sollte. Diese Doktoratsprogramme wurden unter anderem mit dem Ziel errichtet, den wissenschaftlichen Nachwuchs an nicht-universitären Hochschulen durch Kooperationsprojekte im Zusammenhang mit Doktoraten zu fördern. Die EDK äusserte sich nicht dazu. Als Grund können die veränderten hochschulpolitischen Strukturen mit dem HFKG gelten: So wurde der Fachhochschulrat der EDK kurz vor Inkrafttreten des HFKG abgeschafft. Die Erziehungsdirektor:innen aller (!) Kantone bekamen mit dem HFKG, im Gegensatz zur alten SUK, Einsitz in die Plenarversammlung der SHK.<sup>632</sup>

#### **6.4 Entwicklungen im Zusammenhang mit der Kopplung zwischen „nicht-universitäre Hochschulen“ und „Universität“**

Im Hinblick auf die Fragestellung und die Kopplung zwischen den Institutionen „nicht-universitäre Hochschulen“ (Fachhochschulen und Pädagogische Hochschulen) und „Universität“ soll hier dargelegt werden, inwiefern die Governance diese Kopplung im Hinblick auf die Frage der

---

<sup>632</sup> Mehr Informationen zu der SUK und SHK finden sich in Unterkapitel 2.1.2 und 2.1.3.

horizontalen Durchlässigkeit beeinflusste (siehe Unterkapitel 1.1).

Im Rückblick wird sichtbar, dass die Richtung der Entwicklung bei der Kopplung im Zusammenhang mit Fragen der Zulassung und Durchlässigkeit vor der Bologna-Deklaration bereits vorgezeichnet war und im Hinblick auf die Studienstufen von unten nach oben verlief.<sup>633</sup> Die Universitäten hatten sich Ende der 1990er-Jahre für Absolvent:innen der Fachhochschulen geöffnet. Für die Universitäten schienen diese Veränderungen kein einfacher Prozess gewesen zu sein: Die Universitäten waren bis Mitte der 1990er-Jahre die einzigen Hochschulen. Als die Fachhochschulen etabliert wurden, zeichneten sie sich durch eine strikte und zum Teil nicht abschliessend begründbare Handhabung der Übertrittsbestimmungen und dementsprechend wenig Durchlässigkeit aus. Übertritte wurden unter der Annahme oder Hoffnung, dass es sich dabei um Ausnahmefälle handeln würde, ermöglicht (siehe dazu Kapitel 5). Die Bologna-Reform schaffte neue Studienstufen und Nahtstellen. Die aufstrebenden, nicht-universitären Hochschultypen stellten in diesem Zusammenhang immer weitreichendere Forderungen: Durchführen von Masterstudiengängen, Zulassung mit ihren Bachelorstudiengängen zu den universitären Masterstudiengängen und mit ihren Masterstudiengängen zum Doktorat. Die Forderungen wurden jeweils umgesetzt. Die Übertritte wurden stärker automatisiert, wobei die Universitäten mit Auflagen und Bedingungen gewisse Spielräume behielten. Von Ausnahmefällen wurde nicht mehr gesprochen. Die Übertritte nahmen zu (siehe Abbildung 7 in Unterkapitel 5.2.4). Was Zulassungsfragen betrifft, kann darum gesagt werden, dass die Kopplung zwischen „nicht-universitäre Hochschulen“ und „Universität“ enger wurde. Diese Veränderungen konnten mit dem gesellschaftlich breit akzeptierten Begriff der Durchlässigkeit (wie die Abstimmung von 2006 und die damit einhergehende Verankerung der Durchlässigkeit in der Bundesverfassung zeigt) legitimiert werden. Es scheint, als ob die Universitäten dabei ein Alleinstellungsmerkmal nach dem anderen verloren hätten. Es wird deutlich, dass bei den Universitäten die Etablierung der Durchlässigkeit zu den nicht-universitären Hochschulen auf Kosten der Profilierung durch Selektivität geschah und diese beiden Bereiche somit nur beschränkt gleichzeitig gefördert werden konnten. Die neu gegründeten Fachhochschulen mussten sich unterdessen gegenüber den zum Teil seit Jahrzehnten etablierten Universitäten behaupten und starteten je nach Bereich mit grösseren oder kleineren Wettbewerbsnachteilen (Forschungsgelder, Titelvergabe, Reputation).<sup>634</sup> Sie wollten sich weiter entwickeln und an Attraktivität für potentielle Nachwuchsforschende gewinnen (vgl. Ehrenzeller, 2018, S. 198).

---

<sup>633</sup> Zuerst die Nahtstelle Bachelor–Master, danach die Nahtstelle Master–Doktorat.

<sup>634</sup> Ehrenzeller (2018, S. 198) schreibt, dass sich die Fachhochschulen im Gegensatz zu den Universitäten nicht auf ein „derart gefestigtes und anerkanntes Profil“ berufen können und sie sich nach wie vor stark über die Abgrenzung zu den Universitäten definieren.



In diesen Schilderungen wird Wandel sichtbar, welcher mit den machtbasieren, legitimationsbasierten und funktionalistischen Reproduktionsmechanismen (Edelstein, 2016, S. 57 ff.; Mahoney, 2000, S. 515 ff.) erklärt werden kann. Die Heuristik der machtbasieren Reproduktion erklärt die Stabilität eines institutionellen Settings mit stabilen, politisch durchsetzungsstarken und damit einflussreichen Akteur:innen (Pierson, 1993, S. 610). Neue Interessengruppen und der abnehmende Einfluss bestehender, starker Akteur:innen kann die machtbasierte Reproduktion aufhalten und Veränderungen ermöglichen (Ebbinghaus, 2005, S. 23; Edelstein, 2016, S. 58). Die machtbasierte Reproduktion einer losen Kopplung und Veränderungen hin zu einer engeren Kopplung im Hinblick auf Zulassungsfragen konnten bereits im Kapitel 5 zwischen Universitäten und Fachhochschulen beobachtet werden. Im neuen Jahrtausend sollte diese Entwicklung weitergehen, wobei die Zulassung und horizontale Durchlässigkeit auf nationaler und interkantonaler Ebene an neu installierten Nahtstellen (Bologna-Reform) und mit einem weiteren Hochschultypen (Pädagogische Hochschule) verhandelt wurden. Die EDK, welche sich bereits in den 1990er-Jahren aktiv für die Fachhochschulen eingesetzt hatte, führte ihr Engagement als prominente Fürsprecherin der nicht-universitären Hochschulen nach 2000 fort. Sie gehörte über die 20 Jahre (2000–2020) hinweg gesehen nicht zu den aktivsten der untersuchten Akteurinnen, war aber speziell in den 2000er-Jahren mit ihren Interventionen massgeblich an der Umsetzung der Anliegen der Interessengruppen rund um die nicht-universitären Hochschulen beteiligt.<sup>635</sup> Die Veränderungen spielten sich in diesen zehn Jahren jeweils unter dem Governance-Mechanismus „Verhandlung“ ab. Es fand ein mehr oder weniger reger Austausch zwischen den Akteur:innen statt. Die Veränderungen wurden in einer vergleichsweise hohen Kadenz angestossen, was vielleicht daran lag, dass es nach Bologna mit den neuen Nahtstellen mehr zu regeln gab. Die „Verhandlungen“ wurden meistens zügig mit einem gemeinsamen oder breit abgestützten Entscheid mittels Richtlinien oder Vereinbarung abgeschlossen. Die Kopplung zwischen „nicht-universitäre Hochschulen“ und „Universität“ wurde eindeutig enger. Die neuen Interessengruppen rund um die nicht-universitären Hochschulen machten ihren stärker gewordenen Einfluss für mehr Durchlässigkeit zu den universitären Hochschulen geltend. In der „komplexen Governance“ konnte sich, auch wegen des grossen Engagements der EDK (siehe Unterkapitel 6.2), keine universitär geprägte Akteurin in einer „Hierarchie“ durchsetzen. Den aufstrebenden, in den untersuchten hochschulpolitischen Strukturen jedoch eher schwach verankerten, neueren Hochschultypen könnte die komplexe Governance mit (zu) vielen Akteur:innen mit zum Teil unklaren Zuständigkeiten und beschränkten

---

<sup>635</sup> Damit sind die Interventionen der EDK oder ihres Fachhochschulrates im Zusammenhang mit der Durchlässigkeitsvereinbarung im Jahr 2006 und mit der Öffnung des Doktorates im Rahmen der Diskussionen um den nationalen Qualifikationsrahmen im Jahr 2009 gemeint (siehe Unterkapitel 6.2).

Kompetenzen in ihrem Streben nach mehr Durchlässigkeit geholfen haben. Der Machtverlust der universitären Hochschulen zeigt sich im Verlust von Alleinstellungsmerkmalen und damit von spezifischen Distinktionsmerkmalen zur Profilbildung.

Ein weiterer Punkt, welcher zu Veränderungen anlässlich der machtbasierten Reproduktion hätte beitragen können, war die neue Hochschulgesetzgebung (HFKG) und in diesem Zusammenhang die neue Ausrichtung der Akteurinnen (SHK, swissuniversities) durch die Gesetzgebung. Das HFKG sah vor, dass die vorher für die Universitäten zuständige SUK von einer für alle Hochschultypen zuständigen SHK abgelöst wurde, mit Vertretungen aller Kantone in der Plenarversammlung (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, 2011 Art. 11).<sup>636</sup> Ähnlich gestalteten sich die Änderungen in der Rektorenkonferenz: Eine Konferenz aller Rektor:innen sowie Präsident:innen der verschiedenen Hochschulen und Hochschultypen entstand (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, 2011 Art. 19 Abs. 1). Die Einheit des Hochschulraums mit den verschiedenen Hochschultypen kam in der neuen Hochschulgesetzgebung klar zum Ausdruck. Damit ist eindeutig eine bessere Integration der neuen Interessensgruppen rund um die nicht-universitären Hochschulen in das Hochschulsystem sichtbar. Dieser Bedeutungszuwachs hätte sich gemäss der beschriebenen Heuristik in einer verstärkten Berücksichtigung der Anliegen der neuen Interessengruppen niederschlagen können.

Der Konjunktiv wird verwendet, weil die entscheidenden Veränderungen in Zulassungsfragen in den 2000er-Jahren, also deutlich vor dem Inkrafttreten des HFKG im Jahr 2015, umgesetzt wurden. Dass die CRUS nach ihrem Misserfolg im Hinblick auf die Öffnung des Doktorates im Jahr 2009 nichts weiter anstossen wollte, erstaunt nicht. Doch die Zurückhaltung der stark hochschulpolitisch ausgerichteten Akteurin EDK ist auffällig. Auch die SUK und später die mit einigen Kompetenzen ausgestattete SHK „verstummt“. Dies könnte einerseits daran liegen, dass die Akteurinnen vor den Veränderungen mit dem neuen HFKG keine neuen und umstrittenen Themen zur Sprache bringen wollten. Dass sich die Situation nach 2015 nicht weiterentwickelte, würde allerdings gegen diesen Grund sprechen. Andererseits ist es durchaus möglich, dass die Akteurinnen mit dem Status quo entweder zufrieden waren, oder sich durch das Aufbringen eines brisanten Themas keine Veränderungen erhoffen konnten. Das kann als Verharren im erwähnten Status quo oder, positiver ausgedrückt, als Phase der Konsolidierung beschrieben werden. Dies lässt den Schluss zu, dass das neue Hochschulgesetz die Etablierung der neuen Hochschultypen mit ihren Interessensgruppen durch ihre Teilhabe an den hochschul-

---

<sup>636</sup> In der SUK waren neben den Erziehungsdirektor:innen aller Universitätskantone lediglich zwei weitere Vertreter:innen aus anderen Kantonen präsent (siehe dazu Unterkapitel 2.1.2).

politischen Aushandlungsprozessen zwar schön illustriert. Eine Weiterführung der Entwicklung, welche mit der Öffnung der Universitäten und mehr Durchlässigkeit zwischen den Hochschultypen begonnen hatte und sich in den 2010er-Jahren mit weitreichenderen Forderungen hätte manifestieren können, kann nicht ausgemacht werden.<sup>637</sup>

In der legitimationsbasierten Reproduktion geht es um „soziale Bindungskräfte von Institutionen, die Stabilität erzeugen“ (Edelstein, 2016, S. 59). Dabei wird eine soziale Definition darüber konstruiert, was selbstverständlich als die „richtige“ Sache verstanden wird (W. R. Scott & Meyer, 1994, S. 234). Veränderungen werden bei einem Wandel dieser Definitionen sichtbar (Mahoney, 2000, S. 517). Im Zusammenhang mit der hier vorhandenen Fragestellung können Veränderungen im Hinblick auf die Bedeutung von Durchlässigkeit und der Selbstverständlichkeit, wie darüber gesprochen wird, darunter verstanden werden. Dabei sind Veränderungen in diesem Bereich nicht neu: Bereits in Kapitel 5 über die Durchlässigkeit zwischen Universität und Fachhochschule vor der Bologna-Deklaration konnten diesbezüglich kleinere Verschiebungen beobachtet werden. Hauptsächlich die EDK trieb sie voran (siehe Unterkapitel 5.4). In den Jahren nach der Bologna-Deklaration erlangten Durchlässigkeitsfragen eine ganz neue Bedeutung: Einerseits wurden sie durch die Volksabstimmung über den neuen Bildungsartikel von 2006 sichtbar und bekamen durch diese Verfassungsänderung sicherlich neuen Schub. Andererseits entstanden im Hochschulraum neue Nahtstellen, welche mehr oder weniger durchlässig gestaltet werden mussten. Im Zusammenhang mit der Durchlässigkeitsvereinbarung intervenierte die EDK im Jahr 2006 eine Woche nach der Abstimmung, verwies auf diese und setzte sich für eine umfassende Durchlässigkeit an den Nahtstellen zwischen Bachelor und Master und zwischen Master und Doktorat ein. Es war weiterhin die EDK, die sich stark für dieses Thema engagierte und bei verschiedenen Gelegenheiten eine Verbesserung der Durchlässigkeit zum universitären System forderte.<sup>638</sup> Auch wenn die zunehmend im Fokus stehende Durchläss-

---

<sup>637</sup> Auf die erstaunlich geringen Auswirkungen des HFKG mit seinen Zulassungsartikeln auf die Gesamtsituation und die Debatten der untersuchten Akteurinnen (sichtbar in Dokumenten und Protokollen) im Hinblick auf Zulassungsfragen wurde bereits in Unterkapitel 2.5 hingewiesen.

<sup>638</sup> Brief der EDK an die SUK „Übergänge Bachelor-Master und Master-Promotion, verbunden mit einem Wechsel vom Fachhochschul- ins Universitätssystem“, 29.05.2006, S. 1 f., BAR, J2.319-03#2014/246#29\*, „CRUS, 2006.06.27, Vorstandssitzung, Protokoll und Anhang“.

Für weitere Beispiele, bei denen sichtbar wird, wie sich die EDK für mehr Durchlässigkeit einsetzte: siehe Unterkapitel 6.2.

Auch wenn der Bund und seine Organisationen als Akteur:innen nicht genauer untersucht wurden, soll hier angemerkt werden, dass sich der Bund für mehr Durchlässigkeit im Bildungssystem einsetzte. Das wurde wie erwähnt 2006 in der Verfassung so verankert und kam im Zusammenhang mit gemeinsamen Projekten mit der EDK zur gymnasialen Maturität bereits in Unterkapitel 3.2.1 klar zum Ausdruck. Sichtbar wurde dies zudem durch Äusserungen des Bundesrates, z. B. anlässlich einer Jahrestagung der SUK im Jahr 2013, an der ein Bundesratsmitglied „ein offenes und durchlässiges Bildungssystem“ als einen Eckpunkt der Bildungspolitik darstellte (SUK, 2013, S. 2).

sigkeit und die damit einhergehenden, legitimationsbasierten Veränderungen nicht alles erklären können, so dürften sie doch ein wichtiger Grund gewesen sein, warum die untersuchten hochschulpolitischen Akteurinnen zumindest bis Ende der 2000er-Jahre Reformschritte in diese Richtung unternahmen.

Der funktionalistische Reproduktionsmechanismus erklärt das Bestehen einer Institution mit ihrer „Einbettung in ein institutionelles Gesamtgefüge“ (Edelstein, 2016, S. 61). Wandel geschieht, wenn plötzliche, exogene Ereignisse die Bedürfnisse des Systems verändern (Mahoney, 2000, S. 517). Auch wenn die Deklaration von Bologna nicht unbedingt als rein exogenes Ereignis dargestellt werden kann, wird trotzdem sichtbar, dass sie das Gesamtgefüge im Hochschulsystem nachhaltig veränderte. Durch die Bologna-Reform wurden neue Nahtstellen geschaffen, welche Fragen nach Übertrittsmöglichkeiten von einem Hochschultyp in den anderen nach sich zogen. Aus einer funktionalistischen, bildungssystematischen Perspektive waren durchlässig gestaltete Übergänge sinnvoll. Die neueren Hochschultypen sollten durch eine engere Kopplung besser in das Hochschulsystem eingebunden werden. Die Akteurin EDK brachte die Forderung nach einer angemessenen Einbettung der nicht-universitären Hochschulen in das Hochschulsystem durch durchlässig gestaltete Übertrittsmöglichkeiten in der „Verhandlung“ immer wieder ein.

Abschliessend waren es die Jahre 2000 bis 2010, in welchen die neuen Interessengruppen mit der Unterstützung der EDK eine Öffnung der Übertritte zwischen den Hochschultypen und zum Teil gegen den expliziten Willen der Universitäten in komplexen Governance-Konstellationen vorwärts trieben. Dies führte bei Zulassungs- und Durchlässigkeitsfragen zu einer engeren Kopplung zwischen „nicht-universitäre Hochschulen“ und „Universität“. Als Folge davon verloren die Universitäten gewisse Alleinstellungsmerkmale. Es kam zu einer Konvergenz der Hochschultypen auf Kosten des spezifischen Profils der Universitäten: Fachhochschulen und Pädagogische Hochschulen konnten ab 2008 ebenso Masterstudiengänge anbieten und bei den Übertritten zwischen den Hochschultypen wurden Absolvent:innen der universitären Hochschulen nicht mehr in dem Sinne privilegiert, dass sie je nach Situation mehr Möglichkeiten und weniger Hindernisse hatten als die Absolvent:innen nicht-universitärer Hochschulen. Dabei muss die Sonderstellung der universitären Hochschulen als prestigeträchtigster Hochschultyp berücksichtigt werden: Auch wenn Übertritte von den Universitäten an die nicht-universitären Hochschulen Gegenstand der Verhandlungen waren, so kann der erschwerte Zugang von den nicht-universitären Hochschulen an die Universitäten als primäres Problem, welches bei den Akteurinnen zu Handlungsdruck führte, bezeichnet werden. Wenn in bildungspolitischen Kreisen von Durchlässigkeit gesprochen wird, ist damit wohl meistens implizit gemeint, dass

ein Aufstieg ermöglicht werden soll. Auch wenn dies nicht direkt gesagt wurde, stand wahrscheinlich vor allem die Durchlässigkeit in der Form eines Übertritts an die prestigeträchtigeren, universitären Hochschulen im Zentrum.

Die neuen Chancen der Gestaltung der horizontalen Durchlässigkeit mit der Bologna-Reform und die zunehmende Bedeutung der Durchlässigkeit, welche bereits in den 1990er-Jahren eng mit der EDK verbunden war, trugen zu einem starken Wandel in Richtung mehr Automatismus und weniger Möglichkeiten der Selektion durch die Universitäten bei. Es ist kein Zufall, dass in dieser Zeit der Governance-Mechanismus „Verhandlung“ vorherrschend war: Der Austausch, speziell zwischen SUK und CRUS, war intensiv und zuweilen wurde heftig diskutiert, um die besten Argumente gerungen und interveniert. Wie erwähnt führte dies zu einem relativ hohen Reformtempo, trotz der Komplexität der Verhältnisse. In den 2010er-Jahren ging es nicht so weiter: Die Nahtstelle zwischen Bachelor und Master schien zur Zufriedenheit aller geregelt und war kaum mehr Thema, ebenso blieb die Nahtstelle zwischen Master und Doktorat grundsätzlich gleich. Mit der Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses an nicht-universitären Hochschulen und den damit einhergehenden Kooperationsprojekten sollte aber mehr Forscher:innen dieser Hochschulen ein Doktorat ermöglicht werden. Die neue Verordnung von 2019 ohne Neuerungen im Hinblick auf Zulassungsfragen kann symptomatisch als Abschluss eines in diesen Aspekten reformarmen Jahrzehntes gelten. Einerseits ist dies möglicherweise nicht erstaunlich, da viele wichtige Reformen in den 2000er-Jahren umgesetzt wurden und nun eine Phase der Konsolidierung nötig war. Andererseits ist der Status quo in dem bisher so dynamischen Hochschulumfeld bemerkenswert, zumal sich in dieser Hinsicht nach dem HFKG (in Kraft ab 2015) kaum etwas veränderte.<sup>639</sup>

---

<sup>639</sup> Siehe Fussnote 637.

## **7. Konstanz und Komplexität als prägende Merkmale der Governance von Zulassungsfragen**

Diese Studie hat sich zum Ziel gesetzt, die Entwicklung der Linien<sup>640</sup> zu den universitären Hochschulen über die letzten 30 Jahre hinweg genauer zu betrachten. Besondere Relevanz kommt dem damit verbundenen Aspekt der Zulassung zu den Universitäten zu, weil die Zulassung einen grossen Einfluss im Hinblick auf das Ermöglichen oder Verhindern von Bildungschancen hat. Dabei liess sich die Studie von der Frage leiten, inwiefern sich durch die Governance von Zulassungsfragen die Kopplung einerseits zwischen den Institutionen „Gymnasium“ und „Universität“ und andererseits zwischen „nicht-universitäre Hochschulen“ und „Universität“ veränderte.<sup>641</sup> Drei nationale oder interkantonale hochschulpolitische Organisationen (SHK/SUK, Rektorenkonferenz, EDK) wurden analysiert.

Damit schliesst die Studie, um auf den dargelegten Forschungsstand (Unterkapitel 1.2) zurückzukommen, insbesondere an Forschung zur Entwicklung im Hochschul- und Bildungsraum Schweiz an. Die Analyse der hier mehr oder weniger ausführlich dargestellten Akteur:innen im Hinblick auf ihr Agieren im Zusammenhang mit Zulassungs- und Durchlässigkeitsfragen wäre nicht gleich aufschlussreich, wenn sie nicht auf bereits existierende Beiträge zu diesen Akteur:innen hätte zurückgreifen können. Zu nennen sind insbesondere die Studie von Herren (2008) zur nationalen Hochschulpolitik der 1960er- und 1970er-Jahren, bei welcher die Entwicklung gewisser, hier auch mitberücksichtigter Akteur:innen thematisiert wird, die Studie von Manz (2012) und der Sammelband von Hans Badertscher (1997b) zur EDK und der Beitrag von Hafner (2015) zum Schweizerischen Wissenschaftsrat. Die Entwicklung der gymnasialen Maturität als allgemeiner Hochschulzulassungsausweis seit 1880 beschreibt Criblez (2019) in einem aktuellen Forschungsbeitrag. Daran kann diese Studie anknüpfen und mit der Analyse der Dokumente von drei Organisationen aufzeigen, wie über diesen allgemeinen Hochschulzulassungsausweis debattiert und welche Massnahmen in diesem Zusammenhang ergriffen wurden. Die umfangreiche Masterarbeit von Flury (2019) liefert Erkenntnisse zu der Debatte um eine letztendlich nicht umgesetzte Einführung des Numerus clausus an den Schweizer Universitäten in den 1970er-Jahren. Diese Studie hier führt den Beitrag gewissermassen für einen späteren Zeitabschnitt fort und analysiert die Implementation des Numerus clausus in den medizinischen Studienfächern in den 1990er-Jahren unter dem Blickwinkel der gymnasialen Maturität, welche damit ihre Gültigkeit als allgemeiner Hochschulzulassungsausweis für ein prominentes

---

<sup>640</sup> Wie zu Beginn der Einleitung (Kapitel 1) beschrieben wurde, sind damit die Übertrittsmöglichkeiten im Bildungssystem gemeint.

<sup>641</sup> Verweise auf die verwendeten Theorien und Heuristiken finden sich am Anfang der Unterkapitel 7.1 und 7.2.

Fach verlor. Im Zusammenhang mit den Fachhochschulen stützt sich diese Studie auf verschiedene Forschungsbeiträge zur Entstehung dieses nicht-universitären Hochschultyps ab<sup>642</sup> und kann mithilfe dieser Ergebnisse einen Beitrag dazu liefern, wie sich die hier untersuchten nationalen und interkantonalen Akteurinnen zu der Herausbildung der Fachhochschulen verhielten und, spezifischer bezogen auf die damit einhergehende Frage der Durchlässigkeit zu den universitären Hochschulen, sich austauschten und Regelungen ausarbeiteten. Geht es um die Bologna-Reform, so trägt der Forschungsbeitrag von Müller (2012) wichtige Erkenntnisse zur Entstehung der Deklaration von Bologna und zu ihren Auswirkungen auf den Schweizer Hochschulraum bei. Aufbauend auf diesen Beitrag geht diese Studie mit dem untersuchten Zeitraum bis 2020 zeitlich aber über die erste Phase der Implementation der Bologna-Reform hinaus und analysiert den spezifischen Aspekt der Durchlässigkeit zwischen den Hochschultypen, welche die Bologna-Reform mit der Einführung neuer Nahtstellen (Bachelor–Master, Master–Doktorat) prägte.

Auf die Erkenntnisse dieser und weiterer Beiträge aufbauend<sup>643</sup> betritt sie in gewissen Bereichen Neuland: Es ist eine Leistung dieses Forschungsbeitrags, dass er Schlüsse zulässt, welche die Entwicklung der Zulassungsregelungen auf nationaler und interkantonaler Ebene, die Entwicklung der Kopplung der Institutionen „Gymnasium“ und „nicht-universitäre Hochschulen“ zu der Institution „Universität“ sowie die Entwicklung der nationalen und interkantonalen Governance von Zulassungsfragen betreffen.

Nach diesem Abschnitt über die mit dem Forschungsstand verknüpften Leistungen dieser Studie geht es im Folgenden um eine allgemeinere Synthese über das in den Kapiteln 3 bis 6 Gesagte. Dabei stehen zuerst die Entwicklungen rund um die beiden untersuchten Kopplungen im Zentrum (Unterkapitel 7.1). Im darauffolgenden Teil geht es darum, mithilfe der Governance von Zulassungsfragen gewisse Entwicklung bei den Kopplungen zu erklären (Unterkapitel 7.2). Schliesslich werden die Limitationen dieser Studie, und die Möglichkeiten, welche diese wiederum für zukünftige Forschung darstellen, fokussiert, verbunden mit einem generellen Ausblick, basierend auf den Erkenntnissen dieses Forschungsbeitrags (Unterkapitel 7.3).

## **7.1 Entwicklungen bei den beiden Kopplungen**

Diese Studie betritt, wie erwähnt, im Bereich der Untersuchung der beiden Kopplungsarten Neuland. Wie in Unterkapitel 1.3.3 beschrieben wurde, wird im Zusammenhang mit dem Begriff „Kopplung“ von dem Konzept ausgegangen, welches Weick (2009) prägte: Verschiedene

---

<sup>642</sup> Von Bedeutung sind dabei insbesondere folgende Beiträge: Grossenbacher, 1997; Maienfisch, 2018; Oertle Bürki, 2008; Pätzmann, 2005; von Matt, 2022; Weber et al., 2010; Zosso, 2006.

<sup>643</sup> Ausführlichere Informationen zum Forschungsstand finden sich in Unterkapitel 1.2.

Elemente und Organisationen, Weick (2009) erwähnt das Bildungssystem als Beispiel, können in oftmals loser Form miteinander verbunden sein. In dieser Studie hier geht es um die Kopplung zwischen Bildungsinstitutionen. Dabei werden diese Institutionen (Gymnasium, nicht-universitäre Hochschule und Universität) nicht als die real existierenden Bildungsstätten verstanden, sondern als Konzepte und Typisierungen dieser Bildungsstätten (vgl. Berger & Luckmann, 2009, S. 58; Meyer & Rowan, 2009, S. 29; siehe Unterkapitel 1.3.1). Analog zum Unterkapitel 1.3.3 wird in dieser Studie unter einer engen Kopplung verstanden, dass Übertritte automatisiert oder zumindest relativ einfach möglich sind. Bei einer losen Kopplung ist ein möglicher Übertritt dagegen geprägt von verschiedenen Hürden. Um die Entwicklung der Kopplung zu analysieren, greift diese Studie auf das aus dem historischen Institutionalismus stammende Konzept der Reproduktionsmechanismen zurück. Dabei geht es darum, mit verschiedenen Formen oder eben Mechanismen die Stabilität einer Konstellation, oder im Zusammenhang mit dieser Arbeit die Stabilität einer Kopplung, aufzuzeigen (vgl. Edelstein, 2016, S. 57 ff.; Mahoney, 2000, S. 517 ff.). Unterschieden wird zwischen den machtbasierten, legitimationsbasierten, funktionalistischen und utilitaristischen Reproduktionsmechanismen (Mahoney, 2000, S. 517 ff.), welche in Unterkapitel 1.3.3 ausgeführt wurden. Diese verschiedenen Reproduktionsmechanismen können nicht bloss Erklärungen im Hinblick auf die Stabilität einer Kopplung, sondern ebenso im Hinblick auf einen Wandel liefern. In den anschliessenden Ausführungen wird auf diese vier unterschiedlichen Ansätze jeweils in Klammern hingewiesen.

In den zwei folgenden Unterkapiteln sollen die beiden in dieser Studie relevanten Kopplungen separat angeschaut werden. Zuerst geht es um die Kopplung zwischen den Bildungsinstitutionen „Gymnasium“ und „Universität“. Dabei werden die Erkenntnisse aus den Kapiteln zur gymnasialen Maturität als allgemeiner Hochschulzugang (Kapitel 3) und zur Einführung des Numerus clausus (Kapitel 4) in kondensierter Form wiedergegeben und vereinigt (Unterkapitel 7.1.1). Das geschieht auch im zweiten Teil (Unterkapitel 7.1.2) zur Kopplung zwischen den Institutionen „nicht-universitäre Hochschulen“ und „Universität“ mit den Erkenntnissen aus den beiden Kapiteln zur horizontalen Durchlässigkeit<sup>644</sup> zwischen den Hochschultypen (Kapitel 5 und 6). In einem dritten Teil (Unterkapitel 7.1.3) werden daraufhin die Entwicklungen unter Berücksichtigung beider Kopplungen eingeordnet.

### 7.1.1 Kopplung zwischen den Institutionen „Gymnasium“ und „Universität“

Im Zuge der Etablierung der neuen Hochschultypen Fachhochschule und Pädagogische Hochschule kam es zu Anpassungen bei den Zubringerschulen auf der Sekundarstufe II (BMS, FMS,

---

<sup>644</sup> Zur Definition der horizontalen und vertikalen Durchlässigkeit siehe Unterkapitel 1.2.1.



Passerellen; siehe dazu Unterkapitel 3.2.2). Der Numerus clausus stellte eine Zäsur für den prüfungsfreien Übertritt vom Gymnasium an die Universität dar. In der Medizin reichte die gymnasiale Maturität nicht mehr als „Eintrittsticket“ (siehe Kapitel 4). Die Tatsache, dass im Studienfach Medizin in den Deutschschweizer Kantonen ein Numerus clausus eingeführt wurde, und das grundsätzlich dynamische Hochschulumfeld mit den Veränderungen bei den allgemeinbildenden Zubringerschulen würden dafürsprechen, dass die Kopplung tendenziell nicht mehr gleich stark ist wie zu Beginn des untersuchten Zeitraums.

Trotz diesen Entwicklungen kann im Untersuchungszeitraum nicht von einer Schwächung der um 1990 bereits eher engen Kopplung durch die untersuchten Akteurinnen gesprochen werden, auch wenn die Bedeutung dieser engen Kopplung mit den ab den 2000er-Jahren aufkommenden, alternativen Zulassungsausweisen abnahm. Als Erklärung für diese grundsätzliche Kontinuität können die Reproduktionsmechanismen gelten: Dabei geht es, wie in Kapitel 3 im Zusammenhang mit der Entwicklung der gymnasialen Maturität erläutert, erstens um den Stellenwert und die als legitim angesehene Bedeutung des prüfungsfreien Übertritts in den Debatten (legitimationsbasierter Ansatz). Damit verbunden ermöglicht diese automatisierte Form des Übertritts als zweiter Punkt eine „unspektakuläre“ Form der Selektion und ist in dieser Funktion im Bildungssystem fest verankert (funktionalistischer Ansatz) und bildungspolitisch gut abgestützt (machtbasierter Ansatz). Eine Abkehr davon wäre nur mit vielen zeitlichen, ökonomischen und politischen Ressourcen<sup>645</sup> zu bewerkstelligen (utilitaristischer Ansatz).

Umso erstaunlicher ist darum die Umsetzung des Numerus clausus in der Humanmedizin in der Deutschschweiz Ende der 1990er-Jahre (siehe Kapitel 4). Doch hier können die Reproduktionsmechanismen ebenso Aufschluss über den Wandel geben: Die steigenden Studierendenzahlen standen aus bildungspolitischer Sicht in keinem Verhältnis zu den Kosten, welche dadurch verursacht wurden. Das besonders ressourcen- und kostenintensive Studienfach Medizin war von diesen Kosten-Nutzen-Abwägungen besonders betroffen (utilitaristischer Ansatz). Durch exogene Veränderungen, in diesem Fall die steigenden Studierendenzahlen, diente diese Form des Übertrittes dem System nicht mehr, sondern führte zu einer Mehrbelastung (funktionalistischer Ansatz). Diese Faktoren waren mitverantwortlich für den Wandel. Die relativ lange Dauer vom Entscheid (1993) bis zur Umsetzung (1998) macht deutlich, dass es einige Hindernisse aus dem Weg zu räumen galt. Dies vor allem wegen der mit nicht vielen Kompetenzen ausgestatteten Koordinationsinstanz (SHK) und der kleinräumigen Bildungslandschaft (Föderalismus).

---

<sup>645</sup> Mit politischen Ressourcen ist die politische Überzeugungsarbeit gemeint, die bei einem solchen Wechsel unter gegebenen Umständen geleistet werden müsste.

Gleichwohl blieb der Numerus clausus auf die Deutschschweiz und die medizinischen Studienfächer beschränkt und es kam nicht zu einem Dominoeffekt.

Sowohl im Hinblick auf den prüfungsfreien Eintritt nach dem Gymnasium (siehe Kapitel 3) als auch, und das ist doch erstaunlich, im Hinblick auf die Einführung des Numerus clausus (siehe Kapitel 4) lässt sich nicht nur eine gleichbleibend starke Kopplung, sondern gar eine stärker werdende Kopplung zwischen den Institutionen „Gymnasium“ und „Universität“ im untersuchten Zeitraum beobachten. Nicht einmal in der Zeit der Implementation des Numerus clausus wurde der grundsätzlich prüfungsfreie Übertritt nach dem Gymnasium von einer der untersuchten Akteurinnen in Frage gestellt. Es kann sogar argumentiert werden, dass die fortwährenden Beteuerungen, dass trotz Numerus clausus in der Medizin der prüfungsfreie Zugang erhalten bleiben solle, die Kopplung stärkten. Auch die Rolle der EDK mit ihren diversen Projekten in den 2000er- und 2010er-Jahren, in denen sie sich für eine Sicherung und Stärkung dieser Form des Übertrittes einsetzte, lassen sich als Gründe für eine stärker werdende Kopplung hervorheben. Die EDK war bestrebt, die Qualität des Gymnasiums immer wieder zum Thema zu machen. Ein qualitativ hochstehendes Gymnasium mit einem anspruchsvollen Abschluss macht in dieser Lesart eine Selektion vor dem Studium überflüssig und trägt somit zur Stärkung des prüfungsfreien Hochschulzugangs bei. Es wird damit gleichzeitig deutlich, dass der prüfungsfreie Hochschulzugang von gewissen Akteur:innen der Bildungspolitik nicht immer als Selbstverständlichkeit angesehen wurde und die EDK auf kritische Einwände, welche in den untersuchten Dokumenten aber bloss schwach sichtbar sind, reagieren musste.<sup>646</sup>

Die Schattenseiten dieser Entwicklung wurden dabei von den untersuchten Akteurinnen kaum problematisiert. Zu einem ersten Punkt: Selbstverständlich ist es für Eltern und ihre Kinder, wenn sie einmal im Gymnasium sind, gut zu wissen, dass der Abschluss einem Automatismus gleich direkt den Zugang zu fast allen Studiengängen an den Universitäten eröffnet. Wichtig wäre dabei aber, die dem Gymnasium vorgelagerten Selektionsentscheide verstärkt zu thematisieren und auf ihre Angemessenheit hin zu überprüfen. In den Organisationen wurde nicht sichtbar, dass eine frühe Selektion (zum Teil nach der sechsten Primarklasse) in dem Sinne problematisiert wurde, dass sie der Chancengerechtigkeit nicht zuträglich ist. Das kann zum einen daran liegen, dass dieser frühere Übertritt häufig während der obligatorischen Schulzeit stattfindet und darum vor allem die einzelnen Kantone involviert sind. Zum anderen kann aber durchaus ein fehlendes Bewusstsein für diesen Aspekt in der nationalen und interkantonalen Bildungspolitik ausgemacht werden. Gleichwohl gibt es Initiativen in Kantonen, welche diesem

---

<sup>646</sup> In Unterkapitel 3.2.1 wird in diesem Zusammenhang die ETH erwähnt, welche zumindest in den nationalen Organisationen, so scheint es, eher leise Kritik übte.

Missstand entgegenwirken wollen.<sup>647</sup> Die Assessment-Phase kann als ein Instrument der Universitäten angesehen werden, welches ihnen ermöglicht, die Selektion ihrer Student:innen selbst vorzunehmen. Dieser Aspekt, welcher als zweiter Punkt im Hinblick auf eine mögliche „Aushöhlung“ des Übertritts-Automatismus speziell von der EDK durchaus ablehnend beurteilt werden könnte, wurde in den untersuchten Debatten kaum thematisiert. Das könnte daran liegen, dass diese Selektion nicht *vor* dem Studium, sondern *im* Studium stattfindet und als Sache der Universitäten angesehen wird. Kritisch könnte jedoch angemerkt werden, dass die fehlende Debatte und damit verbunden die möglicherweise unausgesprochene Akzeptanz als Eingeständnis an die Universitäten gewertet werden könnten, da diese immerhin den allgemeinen Hochschulzugang mit einer gymnasialen Maturität grundsätzlich unterstützen.

Wie angesprochen wurde, waren das Hochschulsystem und die Zubringerschulen auf Sekundarstufe II im Untersuchungszeitraum einem starken Wandel ausgesetzt. Der allgemeine Hochschulzugang und die starke Stellung des Gymnasiums im Bildungssystem<sup>648</sup> sind in diesem Zusammenhang erstaunliche Konstanten. Die Vermutung wäre naheliegend, diese Kopplung als fast 150 Jahre altes, unveränderliches Relikt abzutun. Diese Einschätzung würde der Gesamtsituation aber nicht gerecht werden. Wird die Durchlässigkeit zwischen den Hochschultypen vorerst ausser Acht gelassen (siehe nächstes Unterkapitel), kann festgestellt werden, dass sich die Zulassung zu den Universitäten abseits des prüfungsfreien Hochschulzugangs nach dem Gymnasium in den letzten 30 Jahren durchaus dynamisch entwickelte: Wie in Kapitel 3 erwähnt wurde, sind die Assessment-Phasen mittlerweile fester Bestandteil von gewissen Studiengängen und die Anzahl ausländischer Zulassungsausweise für den Eintritt in die Universitäten nahm zu. Passerellen (nach der BMS und FMS) wurden errichtet und der Zugang zur Universität ohne Maturität gewann an Akzeptanz. Es zeigt sich, dass die Durchlässigkeit höher gewichtet wurde als ein alleiniger Zugang zur Universität über das Gymnasium. Speziell bei der CRUS ist im Verlauf der 2000er-Jahre eine stetige Entwicklung in die Richtung einer grösseren Offenheit in Durchlässigkeitsfragen (hier geht es dabei um die vertikale Durchlässigkeit zur Universität) sichtbar: Sie nahm neue Zulassungswege an ihre Universitäten immer weniger als Bedrohung wahr. Doch diese Vielfalt an Zulassungsausweisen führte ebenso dazu, dass der als „Königsweg“ bezeichnete Zugang über die gymnasiale Maturität und damit die enge Kopplung

---

<sup>647</sup> Im Kanton Zürich fördert das Projekt „ChagALL“ der Pädagogischen Hochschule Unterstrass „Jugendliche mit Migrationshintergrund, die sich zum Ziel gesetzt haben, die Aufnahmeprüfung in ein Gymnasium, eine Fachmittelschule oder an eine Berufsmittelschule zu bestehen“ (unterstrass.edu, o. J.).

<sup>648</sup> Criblez (2003, S. 31) schreibt dem Gymnasium mit seiner Kontrolle über den Eintritt in das Gymnasium und über den Zugang zu den Universitäten eine „doppelte Definitionsmacht“ zu. Dies wurde in den Unterkapiteln 3.1 und 3.4 bereits aufgegriffen.

an Bedeutung verloren. Die Konsequenzen dieses Bedeutungsverlustes wurden in den untersuchten Organisationen nicht thematisiert (mehr dazu im Ausblick in Unterkapitel 7.3).

Abschliessend lässt sich sagen, dass die untersuchten Akteurinnen mit ihren Bestrebungen zu einer ideellen Stärkung und Sicherung der engen Kopplung trotz Numerus clausus in der Medizin beitrugen. Diese Stärkung hat aber etwas Programmatisches, da die Realität sich in eine andere Richtung entwickelte: Die sich diversifizierenden Zulassungsausweise für den Eintritt in die Universität schwächten die Kopplung insofern, als dass die Bedeutung der gymnasialen Maturität als Zulassungsausweis abnahm. Es gibt also einen Widerspruch zwischen der ideellen Stärkung einerseits und der Realität mit den sich diversifizierenden Ausweisen andererseits. Die Stärkung der Kopplung durch die untersuchten Akteurinnen könnte als eine mehr oder weniger bewusste Folge der Schwächung durch die Diversifizierung der Zulassungsausweise interpretiert werden, wobei die Akteurinnen diesen Zusammenhang in den untersuchten Dokumenten nicht herstellen.

### 7.1.2 Kopplung zwischen den Institutionen „nicht-universitäre Hochschulen“ und „Universität“

In den Kapiteln 5 und 6 wurde die Entwicklung der horizontalen Durchlässigkeit zwischen den Hochschultypen von den Anfängen in den 1990er-Jahren mit den neu entstandenen Fachhochschulen (Kapitel 5) bis zu den Veränderungen rund um die Bologna-Reform mit ihren Nahtstellen (Kapitel 6) dargestellt. Darauf wird in diesen abschliessenden Bemerkungen zu der Kopplung zwischen den Institutionen „nicht-universitäre Hochschulen“ und „Universität“ Bezug genommen und aufgebaut.

Über die untersuchten 30 Jahre hinweg geht die Entwicklung im Hinblick auf Zulassungs- und Durchlässigkeitsfragen kontinuierlich in die Richtung einer engeren Kopplung zwischen den beiden Institutionen. Zu Beginn der 1990er-Jahren behandelte die Rektorenkonferenz, damals die in dieser Sache aktivste Akteurin, die HTL und HWV im Vergleich zu den Universitäten wie ganz andere Ausbildungsinstitutionen. Das hatte seine Berechtigung: Die HTL und HWV waren zwar ebenso auf Tertiärstufe angesiedelt, es handelte sich bei ihnen aber nicht um Hochschulen. Sie gehörten damit nicht zu den akademischen Ausbildungsstätten. Bestimmte Übertrittsmöglichkeiten zwischen HTL oder HWV und Universitäten waren möglich, sie waren aber beschränkt (siehe Unterkapitel 5.2.1). Ab Mitte der 1990er-Jahre wurden viele dieser Ausbildungsstätten Fachhochschulen (siehe Unterkapitel 5.1) und wegen dieser Akademisierung ergab die lose Kopplung mit wenig Durchlässigkeit zwischen zwei Hochschultypen wenig Sinn (funktionalistischer Ansatz). Bei der Rektorenkonferenz der Universitäten waren die Rufe nach

einer klaren Abgrenzung zuerst einflussreicher als der Wille für stärker standardisierte Übertrittsmöglichkeiten. Es entsteht der Eindruck, dass die Fachhochschulen als Hochschulen „zweiter Klasse“ angesehen wurden. Eine gemeinsame Erklärung zur Durchlässigkeit „scheiterte“,<sup>649</sup> was mit der starken Stellung der für die Universitäten zuständigen Akteurinnen erklärt werden kann (machtbasierter Ansatz). Später, nach der Etablierung gewisser Übergangslösungen in einzelnen Fachbereichen, kam es zu einer gemeinsamen Erklärung des Fachhochschulrates der EDK und des ETH-Rates. In dieser Erklärung, wie in vielen anderen Äusserungen auch, wird deutlich, dass die Akteurinnen bei den Übertritten von Ausnahmefällen ausgingen oder ausgehen wollten. Die neuen Interessengruppen, welche sich für die Fachhochschulen und damit für mehr Durchlässigkeit einsetzten, konnten mit dieser Erklärung einen ersten Erfolg verbuchen (machtbasierter Ansatz). Die zuerst nicht breit abgestützte Erklärung markierte den Anfang vom Ende der Reproduktion der losen Kopplung. Diese Regelung wurde Ende der 1990er-Jahre mindestens auf nationaler Ebene durch die Rektorenkonferenz und die SHK zum Standard erklärt und führte damit zu einer gewissen Automatisierung: Fachhochschulabsolvent:innen konnten prüfungsfrei in jeden Studiengang eintreten und bei einem Übertritt in den gleichen Studiengang auf Universitätsstufe wurden je nach Studiengang gewisse Leistungen für ein Universitätsstudium angerechnet. Die Veränderungen können unter anderem mit einem Wertewandel erklärt werden: Der Aspekt der Durchlässigkeit bekam in den 1990er-Jahren und danach im Zusammenhang mit der Bologna-Reform vermehrt Aufmerksamkeit (legitimationsbasierter Ansatz).

Die Bologna-Reform hatte an den Hochschulen nicht nur eine Zäsur im Hinblick auf die Studienstruktur zur Folge, sondern führte zu einer neuen Ausgangslage bei den Übertritten zwischen den Hochschultypen (funktionalistische Reproduktion).<sup>650</sup> Durch die eingeführten Nahtstellen gab es neue Möglichkeiten für die Durchlässigkeit zwischen den Hochschultypen. Mit den Bologna-Richtlinien der SHK von 2003 wurden Eintritte in einen universitären Masterstudiengang mit einem Bachelorabschluss einer Fachhochschule oder Pädagogischen Hochschule möglich. Bei der Überprüfung der Gleichwertigkeit sollten die Bachelordiplome egal welchen Hochschultyps gleichbehandelt werden. Mit der Durchlässigkeitsvereinbarung der drei Rektor:innenkonferenzen von 2007 wurden die Übertritte unabhängig vom Hochschultyp geregelt und viele Übertrittsmöglichkeiten im gleichen Fachbereich mit der damit verbundenen Konkordanzliste weitgehend standardisiert. Diese Regelungen hielten sich bis zum Ende des unter-

---

<sup>649</sup> Zum Begriff des „Scheiterns“ siehe Fussnote 358.

<sup>650</sup> Die Bologna-Reform als exogenes Ereignis veränderte mit den neuen Nahtstellen die Bedürfnisse im System (vgl. Mahoney, 2000, S. 517). Es kam zu einem Wandel.

suchten Zeitraums und wurden ohne grosse Änderungen in die neue Verordnung des Hochschulrates der SHK integriert. Die neue Verordnung trat im Jahr 2020 in Kraft und löste die Durchlässigkeitsvereinbarung sowie die Bologna-Richtlinien ab. Auch beim Übertritt in das universitäre Doktorat kam es mit einiger Verzögerung zu einer Öffnung, sodass Absolvent:innen von Masterstudiengängen der Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen ebenso zugelassen werden konnten. Die Erarbeitung des nationalen Qualifikationsrahmens hatte 2009 gegen den Willen der CRUS zu diesem Schritt geführt. Die EDK hatte entscheidenden Anteil an diesen Öffnungsschritten, gegen die sich die eher universitär geprägten Akteurinnen (vor allem CRUS und SUK) mehr oder weniger stark einsetzten (machtbasierter Ansatz).

Im untersuchten Zeitraum wurden die Übertrittsmöglichkeiten zwischen den Hochschultypen ausgedehnt und mehr oder weniger standardisiert. Die Durchlässigkeit nahm stark zu und damit wurde die Kopplung enger. Die ab Ende der 1990er-Jahren zunehmende Standardisierung bei den Übertritten führte zu einer gewissen Automatisierung, auch wenn der Grad der Automatisierung nicht mit dem Übertritt vom Gymnasium an die Universität mittels dem allgemeinen Hochschulzulassungsausweis verglichen werden kann, da der Spielraum der Universitäten hier unter anderem über das Einfordern von Auflagen und Bedingungen bedeutend grösser ist. Die Durchlässigkeitslösungen Ende der 1990er-Jahre waren Voraussetzung und Grundlage, damit die Durchlässigkeit im Zuge der Bologna-Reform immer offener gestaltet werden konnte. Die Bologna-Reform mit den neuen Nahtstellen führte, wohl ursprünglich nicht intendiert,<sup>651</sup> zu einem Schub in Sachen Durchlässigkeit. Die Automatisierung der Übertritte geschah auf Kosten der Selektionsmöglichkeiten der Universitäten. Viele Bewerber:innen, es kann zahlenmässig nicht mehr von Ausnahmen gesprochen werden (siehe Abbildung 7 in Unterkapitel 5.2.4), müssen aufgrund der in den letzten 20 Jahren abgeschlossenen Vereinbarungen aufgenommen werden. Es kann von ihnen häufig nicht mehr wie in den 1990er-Jahren verlangt werden, den Studiengang von Beginn an zu absolvieren, weil Vorleistungen nicht angerechnet werden, geschweige denn eine gymnasiale Maturität nachzuholen oder Kurse zu besuchen, welche eine möglicherweise bestehende Lücke zur gymnasialen Maturität schliessen sollen.

Die immer stärker automatisierte Form der Durchlässigkeit und damit die engere Kopplung führten zu Veränderungen im Hinblick auf das spezifische Profil der Universitäten. Es ist wahrscheinlich kein Zufall, dass die Bedingungen für den Eintritt in ein Doktorat (ein universitärer

---

<sup>651</sup> Wie in Unterkapitel 6.1 beschrieben wurde, standen bei der Deklaration von Bologna ursprünglich Themen wie die Anerkennung der Abschlüsse, die Mobilität und eine bessere Arbeitsmarktfähigkeit im Zentrum. Es ist durchaus möglich, dass Durchlässigkeitsfragen (vielleicht im Zusammenhang mit der Mobilität) bereits eine gewisse Rolle spielten. Die Weiterentwicklung in diesen Fragen schien aber nicht im Zentrum der Überlegungen zu stehen.

Masterabschluss) im Zusammenhang mit Diskussionen um die Profile der Hochschultypen (nationaler Qualifikationsrahmen) im Jahr 2009 gelockert wurden (siehe Unterkapitel 6.2.3). Zulassungsregelungen definieren das spezifische Profil eines Hochschultyps (siehe Unterkapitel 6.1). Mit dem Verlust von Selektionsmöglichkeiten ging bei den Universitäten der Verlust von Alleinstellungsmerkmalen einher. Diese spezifischen Voraussetzungen für ein Studium an einer Universität wurden alle aufgehoben: die gymnasiale Maturität (und nicht ein Fachhochschulabschluss) als Voraussetzung für den Eintritt in die Universität, der universitäre Bachelorabschluss als Voraussetzung für den Eintritt in einen universitären Masterstudiengang sowie der universitäre Masterabschluss als Voraussetzung für den Eintritt in ein (universitäres) Doktorat.<sup>652</sup> Die zunehmende Durchlässigkeit im Hochschulraum beseitigte gewisse Alleinstellungsmerkmale der Universitäten und beschnitt somit das spezifische Profil der Universitäten. Mit einem spezifischen Profil ist eine Profilierung und zum Teil ein Aufrechterhalten von Exklusivität verbunden. Die verlorenen Alleinstellungsmerkmale machen den Preis eines differenzierten und doch immer konvergenteren, aber auch immer durchlässigeren Hochschulsystems für die Universitäten deutlich sichtbar (siehe Unterkapitel 6.4). Bisher hat der Verlust dieser spezifischen Alleinstellungsmerkmale und damit die Konvergenztendenzen<sup>653</sup> bei den Hochschultypen im Bereich der Zulassung und Durchlässigkeit weder dem Profil noch der Profilierung der Universitäten wahrnehmbar geschadet. Der Hochschultyp Universität scheint nach wie vor der prestigeträchtigste und damit gewissermassen „exklusivste“ Hochschultyp zu sein, obschon er bei der Auswahl der Studierenden vor Studienbeginn nicht mehr in gleicher Weise selektiv vorgehen kann. Dabei darf aber nicht vergessen werden, dass die grössere horizontale Durchlässigkeit kein Ende der Assessment-Phasen an den Universitäten oder der Auflagen und Bedingungen bei Übertritten an die Universitäten bedeutete. Zudem unterscheiden sich die Zugangswege je Hochschultyp weiterhin mehr oder weniger stark. Insofern haben die Universitäten nach dem Wegfall gewisser Selektionsmöglichkeiten weiterhin Instrumente, um sich im Hinblick auf die Aufnahme von Studierenden durch zusätzliche Hürden von anderen Hochschultypen unterscheiden zu können und damit selektiv und ein Stück weit „exklusiv“ zu bleiben. Somit fällt der oben erwähnte Preis für die Universitäten wohl nicht zu stark ins Gewicht

---

<sup>652</sup> Nicht direkt mit der Zulassung verbunden, aber trotzdem relevant sind Fragen nach anderen Alleinstellungsmerkmalen der Universitäten: Zu Beginn der 2000er-Jahre war nicht klar, ob nicht-universitäre Hochschulen überhaupt Masterstudiengänge anbieten dürfen. Ob sie Doktorate anbieten dürfen (Promotionsrecht), ist Gegenstand aktueller Diskussionen, wobei es bereits kooperative Doktoratsprogramme mit Beteiligung der drei Hochschultypen gibt. Ein Ende der Diskussion um die Auflösung von Alleinstellungsmerkmalen wurde demnach nicht erreicht.

<sup>653</sup> Böckelmann & Nagel (2018) beschreiben verschiedene Konvergenzfaktoren im Tertiärbereich (die Höhere Berufsbildung ist dabei bewusst auch mitgemeint), gehen aber nicht spezifisch auf Zulassungs- und Durchlässigkeitsregelungen ein. Das „einheitliche Bachelor-Master-System“ und der bessere Zugang zur Promotionsstufe für Abgänger:innen der Fachhochschulen sind aber ein Thema (Böckelmann & Nagel, 2018, S. 39 f.).

und scheint die Entwicklung dieses Hochschultyps nicht behindert zu haben. Es darf zudem nicht vergessen werden, dass es noch weitere, in dieser Studie nicht berücksichtigte Bereiche gibt, welche von den einzelnen Hochschulen benutzt werden, um sich profilieren und von den anderen Hochschulen und Hochschultypen unterscheiden zu können. Dabei handelt es sich beispielsweise um die Forschung, die Drittmittelakquise, die Rekrutierung von Personal und die Zusammenarbeit etwa bei Brückenprofessuren. Diese nicht berücksichtigten Themen, dazu gehören auch Fragen rund um Entwicklungen und Bedeutung der Assessment-Phase, bieten Raum für weitere Forschung.<sup>654</sup>

### 7.1.3 Einordnung der Entwicklungen

Die Entwicklung der beiden Institutionen „Gymnasium“ und „nicht-universitäre Hochschulen“ zur Institution „Universität“, und speziell die vorher beschriebene, führte in eine Richtung, welche den Universitäten tendenziell weniger Selektion zugestand.

Das Abschlusszeugnis des Gymnasiums ging bereits vor dem untersuchten Zeitraum mit einem Automatismus bei der Zulassung einher. Diese Art des Übertritts nach dem Gymnasium hat sich nicht grundsätzlich verändert. Wenn es eine Veränderung gab, dann wurde die Kopplung von den untersuchten Akteurinnen ideell eher enger gestaltet. Das heisst, dass der Stellenwert dieser automatisierten Form des Übertritts mit der gymnasialen Maturität gestärkt wurde. Durch die grösser werdende Anzahl nicht-gymnasialer Zulassungsausweise und den Stellenwert der Assessment-Phase in gewissen Studiengängen verlor diese enge Kopplung aber an Bedeutung. Im Zusammenhang mit der horizontalen Durchlässigkeit und damit der Zulassung von Abgänger:innen nicht-universitärer Hochschulen hat sich dagegen mehr verändert. Die Entwicklung verlief in Richtung weniger Selektivität und mehr Automatismus, also ebenso in die Richtung einer engeren Kopplung.

Diese engeren Kopplungen führen bei Übertritten zu einer besser vorhersehbaren und transparenteren Situation für die Universitätsverwaltungen und die Studierenden. Gleichzeitig schränken die zusätzlichen Vereinbarungen und Verordnungen die Freiheit der Universitäten ein, indem die Instrumente für das Durchsetzen einer potenziell stärkeren Selektivität verschwinden. Die beschriebenen Entwicklungen scheinen hochschulpolitisch erwünscht zu sein, führen aber zu gewissen Reaktionen bei den Universitäten, die sich über Auflagen, Bedingungen und Assessment-Phasen bei beliebten oder bewusst exklusiv gestalteten Studiengängen einen gewissen Spielraum bei der Auswahl der Studierenden sichern. Momentan scheint sich das System

---

<sup>654</sup> Mehr zu möglicher, zukünftiger Forschung aufgrund der Grenzen und Limitationen dieser Studie: siehe Unterkapitel 7.3.



in einer Konsolidierungsphase zu befinden, hat sich doch in den letzten zehn Jahren des untersuchten Zeitraums diesbezüglich nicht viel verändert. Im letzten Unterkapitel (7.3) soll dazu ein Ausblick erfolgen.

## **7.2 Die Governance von Zulassungsfragen**

Nachdem die Veränderungen bei der Kopplung beleuchtet wurden, geht es hier um die untersuchten Akteurinnen und die Governance. Dabei steht die Frage im Zentrum, inwiefern die Betrachtung der Governance Erklärungen für Veränderungen bei der Kopplung (siehe Unterkapitel 7.1) liefern kann. Die Studie greift dabei, wie in Unterkapitel 1.3.2 bereits ausgeführt, auf die Governance-Perspektive zurück, welche die Koordinationsfunktion von institutionellen Strukturen und Interaktionen der Akteur:innen in den Fokus nimmt (Benz, 2004a, S. 20). Um der Kritik an der Governance-Perspektive zu begegnen, ist wichtig, dass die Governance-Strukturen nicht überschätzt werden (Hüther & Krücken, 2016, S. 152; siehe auch Unterkapitel 1.3.2). Damit die Koordination und Handlungsabstimmung zwischen den untersuchten Akteurinnen analysiert werden können, wird auf die Governance-Mechanismen nach Hüther & Krücken (2016, S. 124 ff.) zurückgegriffen.<sup>655</sup> In dieser Studie sind die Mechanismen „Gemeinschaft“, „Verhandlung“ und „Hierarchie“ sichtbar (Hüther & Krücken, 2016, S. 124 ff.), welche ebenso in Unterkapitel 1.3.2 dargestellt wurden.

---

<sup>655</sup> Um die Governance-Mechanismen besser bestimmen zu können, wurden in einem ersten Schritt die Eigenschaften der untersuchten Organisationen mithilfe des akteur:innenzentrierten Institutionalismus als Analyse Kriterien bestimmt (vgl. Treib, 2015, S. 281 ff.; siehe dazu Unterkapitel 1.3.1). Auf die Darstellung der Eigenschaften wurde hier verzichtet, da diese in den Hauptkapiteln 3 bis 6 bereits erwähnt werden.

Abbildung 8: Governance-Mechanismen (unterstrichen) im chronologischen Verlauf, geordnet nach Bereichen (eigene Darstellung)

Jahr	Gymnasium (Kap. 4)	Numerus clausus (Kap. 5)	Durchlässigkeit (Kap. 6)	(Lead bei Durchlässigkeit)
1990		„Gemeinschaft“ (bis Entscheid 1993) „Hierarchie“ mit SHK an der Spitze (bis Umsetzung 1998)	„Verhandlung“ (scheitert 1997) „Gemeinschaft“ durch Beobachtung und Beeinflussung	Lead: SHRK vor FH-Diskussion Lead: SHK bei Übergangslösungen, EDK bei zweiter Erklärung und ideell
2000	„Hierarchie“ mit EDK an der Spitze		„Verhandlung“	
2010				
2020				

Ein Blick auf die Abbildung 8 erlaubt verschiedene Feststellungen. Die verschiedenen Formen der Governance sollen mit ihren Vor- und Nachteilen in jedem der drei Bereiche, welche die Spalten in der Abbildung 8 sichtbar machen, analysiert werden. Zuerst werden jedoch bereichsübergreifende Aussagen zur Governance gemacht.

Über den gesamten Zeitraum und die drei Bereiche hinweg gesehen kann kein Muster bei der Governance von Zulassungsfragen ausgemacht werden. Es fällt auf, dass sich die Governance-Mechanismen immer wieder ändern und die Akteurinnen in sich verändernden Konstellationen die Ereignisse prägen. Der Governance-Mechanismus „Hierarchie“ kommt zweimal vor (siehe Abbildung 8). In beiden Fällen (Gymnasium und Numerus clausus) musste diese Bezeichnung in den jeweiligen Kapiteln wieder relativiert werden, da die Dominanz der entsprechenden Akteurin nicht so gross war, wie bei diesem Governance-Mechanismus vorgesehen (vgl. Hüther & Krücken, 2016, S. 129). Dies kann als symptomatisch für die Governance von Zulassungsfragen bei den Universitäten auf interkantonaler und nationaler Ebene bezeichnet werden: Es gibt im gesamten Zeitraum weder eine über alle untersuchten Bereiche dominante Akteurin, noch ist es möglich, von den Beschreibungen der Akteurinnen auf eine einflussreichste Akteurin zu schliessen. Im Zusammenhang mit dem wechselnden Lead bei Durchlässigkeitsfragen in den 1990er-Jahren wird sichtbar, dass die Führungsrolle je nach Bereich und Zeitpunkt von

einer anderen Akteurin besetzt wurde (siehe Unterkapitel 5.3). Die EDK konnte ihre Positionen vielleicht am erfolgreichsten geltend machen. Trotzdem kann sie über den ganzen Zeitraum hinweg gesehen nicht als die dominanteste Akteurin, was die Regelung der Zulassung zu den Universitäten betrifft, bezeichnet werden.

Die verschiedenen Ebenen, welche bei der Governance von Zulassungsfragen involviert sind und ohne klare Hierarchie bestehen, können als Hauptgrund für dieses Nichtvorhandensein einer gleichbleibenden, starken und prägenden Führungsorganisation oder Governance ausgemacht werden. Der Bund ist involviert mit den Bundesstellen, aber ebenso mit Mitgliedern in der SHK und SUK. Der Einfluss des Bundes auf den Hochschulraum hat im untersuchten Zeitraum zugenommen (siehe Unterkapitel 2.5). Die interkantonalen Organisationen, welche sich aus Mitgliedern der verschiedenen (Hochschul-)Kantone zusammensetzen, haben in der Gestalt der SHK/SUK und der EDK viel Einfluss. Das liegt vor allem daran, dass die Kantone, als weitere Ebene, Träger der Universitäten sind. Das Management der jeweiligen Universität ist selbstredend ebenso bedeutsam und damit hängt die letzte, für diese Studie relevante Ebene zusammen, nämlich der Zusammenschluss der für das Management der Hochschulen und Universitäten Verantwortlichen in der Konferenz der Rektor:innen. Je nach Zeitraum und Bereich ist eine mehr oder weniger komplexe Form der Governance sichtbar. Diese Komplexität bei den hochschulpolitischen Organisationen wurde nicht nur im Zusammenhang mit Zulassungsfragen als Problem wahrgenommen. Bei der Ausarbeitung neuer Gesetze war die Vereinfachung der hochschulpolitischen Strukturen immer wieder Ziel der gesetzgebenden Instanzen (siehe Unterkapitel 2.1.2 und 2.1.3).

Bei der Governance des Übertrittes vom Gymnasium an die Universität scheint sich das gerade formulierte Problem nicht zu äussern. Diese Nahtstelle zeichnet sich durch eine über fast 150 Jahre währende Konstanz aus. Der Bund und die interkantonal organisierte EDK sind seit der jüngsten Reform 1995 gleichermassen verantwortlich, wobei die einzelnen Kantone über die Diplomanerkennungsvereinbarung (diese ist Grundlage für die interkantonale Anerkennung der Maturitätsausweise) eine theoretische Mitsprachemöglichkeit haben.<sup>656</sup> Die SHK und die Konferenz der Rektor:innen äusserten sich im untersuchten Zeitraum nicht in die Richtung, dass sie eine stärkere Mitsprache im Hinblick auf diese Nahtstelle gewünscht hätten. Das Gymnasium mit dem Abschlusszeugnis, das einen prüfungsfreien Übertritt an die Universität erlaubt, wurde

---

<sup>656</sup> Will ein Kanton andere Maturitätsausweise nicht mehr anerkennen, müsste er aus der als Konkordat konstruierten Diplomanerkennungsvereinbarung (siehe dazu Unterkapitel 2.3.4) aussteigen. Dieser Schritt hätte für den betreffenden Kanton Einfluss auf die Anerkennung anderer Diplome und Abschlüsse. Eine Kündigung kann als unwahrscheinliches Szenario angesehen werden.

in den letzten 20 Jahren vor allem durch die EDK geprägt und gestärkt. Insofern kann die konstant starke und tendenziell enger werdende Kopplung zwischen den Institutionen „Gymnasium“ und „Universität“ mit der einflussreichen Stellung der EDK in der „Hierarchie“ erklärt werden. Eine unübersichtliche oder komplexe Situation, welche die Entwicklung der Nahtstelle negativ prägen könnte, kann dabei nicht ausgemacht werden. Der Vorteil dieser Form der Governance kann in der Konstanz gesehen werden: Die Nahtstelle kann im untersuchten Zeitraum als zuverlässig funktionierend und in Bezug auf Entwicklungen in diesem Bereich als voraussehbar angesehen werden. Die EDK als starke Akteurin prägte diesen Übertritt über einen langen Zeitraum und setzte dabei Themen und Entwicklungsschwerpunkte. Das kann als Nachteil ausgelegt werden, gerade im Hinblick auf Bereiche, die kaum Beachtung erhielten, obwohl sie bildungspolitisch als bedeutsam angesehen werden können.<sup>657</sup>

Die Stärken und Schwächen der Governance von Zulassungsfragen sind bei der Einführung des Numerus clausus gut ersichtlich. Bis zur Entscheidung für einen Numerus clausus waren die untersuchten Akteurinnen in einer „Gemeinschaft“ mit gegenseitiger Beobachtung und Beeinflussung darum besorgt, eine möglichst schweizweit gültige, passable Lösung (ohne Bruch mit dem allgemeinen Hochschulzugang in den anderen Fächern) für das von allen Akteurinnen wahrgenommene Problem, die überfüllten, medizinischen Studiengänge, zu finden. Damit konnten Vertreter:innen unterschiedlichster Ebenen, Organisationen und Regionen ihren Einfluss geltend machen und auf die Lösungsfindung einwirken. Sichtbar wird diese intensive Suche nach ausgewogenen und möglichst einheitlichen Lösungen in den Debatten über mögliche Alternativen zu einem Numerus clausus und in der letzten Endes ohne Alleingänge eines einzelnen Kantons (wenn auch lediglich in der Deutschschweiz) durchgesetzten Zulassungsbeschränkung (siehe Unterkapitel 4.2). Es kam nicht zu einer Top-down-verordneten, nationalen Lösung. Regionale Interessen mussten berücksichtigt werden. Das kann als Stärke dieser Form von Governance bezeichnet werden. Die (Über-)Komplexität mit den vielen involvierten Ebenen, ihren Akteur:innen und Interessen kann ebenso als Schwäche angesehen werden. Nachteile werden sichtbar, wenn die erwähnte, lange Zeitspanne zwischen Entscheidung und Umsetzung betrachtet wird. Obwohl die SHK nach 1993 an der Spitze einer „Hierarchie“ stand, ging es nicht vorwärts. Die Grenzen einer nationalen oder interkantonalen Governance von Zulassungsfragen werden hier deutlich sichtbar. Es konnte keine Lösung erreicht werden, welche die einzelnen Universitätskantone nicht mittragen. Deshalb hat die hier untersuchte nationale und interkantonale

---

<sup>657</sup> Dazu gehören die in Unterkapitel 7.1.1 bereits erwähnten Themen: kritikwürdige frühe Selektion beim Eintritt in das Gymnasium zum Teil nach der Primarschulzeit, die Bedeutung der Assessment-Phase nach Studienbeginn und die Konsequenzen des Bedeutungsverlusts der engen Kopplung (Gymnasium–Universität) durch die Zunahme der Anzahl alternativer Zulassungsausweise. Sie spielen auch im Ausblick in Unterkapitel 7.3 eine Rolle.

Governance von Zulassungsfragen die Kopplung zwischen den zwei Institutionen in diesem Fall lediglich begrenzt beeinflusst. Immerhin hatte die interkantonale und nationale Governance Anteil daran, dass es nicht zu kantonalen Alleingängen kam und Studierende aus Nichthochschul- und Hochschulkantonen gleichbehandelt wurden.

Wird die Gestaltung der horizontalen Durchlässigkeit aus der Perspektive der Universitäten betrachtet, wird deutlich, dass trotz der vielen Akteur:innen, Ebenen und Interessen die Sichtweise der nicht-universitären Hochschulen wohl zu wenig vertreten war. Im gesamten Zeitraum hat das Engagement der EDK und ihres Fachhochschulrates zweifellos dazu beigetragen, dass sich zu keinem Zeitpunkt eine „Hierarchie“ mit einer eher auf die Universitäten ausgerichteten Akteurin (Konferenz der Rektor:innen (der Universitäten) oder SHK/SUK) herausbildete. So kam es nicht zu einer stärkeren Begünstigung der Universitäten in dem Sinne, dass der Zugang zu einer Universität weiterhin exklusiv gestaltet und mit grösseren Hürden verbunden wurde. Die Gründe, warum sich die EDK so vehement für eine adäquate Einbettung der Fachhochschulen einsetzte, wurden in der Studie bereits erläutert (siehe Kapitel 5 und 6). Dass die Konferenzen der Rektor:innen der nicht-universitären Hochschulen (SKPH/COHEP bei den Pädagogischen Hochschulen, KFH bei den Fachhochschulen) bis zur Inkraftsetzung des HFKG mit der neuen SHK und swissuniversities Mühe hatten, ihre Position ohne Mithilfe der EDK durchzusetzen, mag erstaunen, zeigt aber den vergleichsweise grossen Einfluss des bereits etablierten Hochschultyps Universität. Trotzdem konnten mit den eher komplexen Mechanismen „Verhandlung“ und „Gemeinschaft“ die Interessen der zu diesem Zeitpunkt neuen und eher marginalisierten Akteur:innen, welche die (Positionen der) nicht-universitären Hochschulen vertraten, eher berücksichtigt werden. Das kann als Vorteil dieser Form der Governance gewertet werden. Wahrscheinlich hat diese breit abgestützte und bisweilen etwas (über-)komplexe Governance dazu beigetragen, dass die Durchlässigkeit zwischen den Hochschultypen ausgeprägter und damit die Kopplung zwischen den Institutionen „nicht-universitäre Hochschulen“ und „Universität“ enger wurde. Trotzdem kann die Überkomplexität oder Unübersichtlichkeit dieser Governance, welche die Zusammenarbeit für alle beteiligten Akteur:innen erschwerte, auch als Nachteil gewertet werden.

Im Bewusstsein, dass die Governance-Strukturen nicht überschätzt werden sollen (siehe oben), lässt sich zusammenfassend sagen, dass die konstante Form der Governance von Zulassungsfragen bei der Kopplung zwischen den Institutionen „Gymnasium“ und „Universität“ und damit bei dieser automatisierten Form des Übertrittes zu einer weiteren Stabilisierung und sogar Stärkung führte. Die Grenzen der hier untersuchten nationalen oder interkantonalen Governance

werden bei der Einführung des Numerus clausus hingegen sichtbar: Da die Kantone die Zulassungsbeschränkungen letztlich in ihren kantonalen Universitätsgesetzen verankern mussten und dadurch viel Einfluss hatten, kann davon ausgegangen werden, dass die spezifische Form der im Zusammenhang mit der Einführung des Numerus clausus untersuchten Governance die Kopplung zwischen den Institutionen „Gymnasium“ und „Universität“ eher schwach prägte. Trotzdem ist der Befund dieser Studie kontraintuitiv und aufschlussreich: Die Einführung des Numerus clausus stärkte die Kopplung eher, als dass diese sie schwächte. Im Zusammenhang mit der Einführung des Numerus clausus ist zudem eine Komplexität in der Governance sichtbar, welche ebenso bei Durchlässigkeitsfragen über den gesamten Zeitraum auffällt. Diese (Über-)Komplexität, welche die EDK im Zusammenhang mit den Durchlässigkeitsfragen zu ihren Gunsten ausnutzen konnte, verhinderte wohl eine „Hierarchie“ mit einer universitär verankerten Akteurin an der Spitze. Die Durchlässigkeit zwischen den Hochschultypen nahm zu. Die Governance hatte entscheidenden Anteil daran, dass die Kopplung zwischen den Institutionen „nicht-universitäre Hochschulen“ und „Universität“ enger wurde.

### **7.3 Limitationen und Ausblick**

Ausgehend von den Ergebnissen dieser Studie können ebenso die Limitationen aufgezeigt werden, welche wiederum Raum für weiterführende Forschungsfragen zukünftiger Studien bieten. Danach geht es darum, mit dem in diesem Forschungsbeitrag generierten Wissen Ausblicke zu den verschiedenen Themen zu wagen.

Selbstredend werden Forschungsbeiträge, so auch der vorliegende, durch gewisse, durchaus absichtlich gezogene Grenzen limitiert. Der Fokus soll dazu führen, dass das Thema in sich abgeschlossen und trotzdem noch bearbeitbar ist. Die einschneidendsten Grenzziehungen beim Themenfeld, welche in Unterkapitel 1.1 dargelegt wurden, hängen mit der nationalen und interkantonalen Perspektive dieser Studie zusammen. Die Trägerkantone der Universitäten sowie das Management und die Verwaltung der Universitäten, welche dafür sorgen, dass die Zulassungsregelungen in den entsprechenden Bildungsorganisationen umgesetzt werden und dass die Studierenden zugelassen oder nicht zugelassen werden, konnten wegen dem damit einhergehenden Umfang der Datenmenge nicht berücksichtigt werden. Zukünftige Forschungsprojekte könnten untersuchen, wie sich die in dieser Studie untersuchte nationale und interkantonale Governance von Zulassungsfragen auf Zulassungsregelungen und damit auf die Governance von Zulassungsfragen an den einzelnen Schweizer Universitäten auswirkte. Mit den ausländischen Zulassungsausweisen für die Universitäten blieb ein weiteres Feld unberücksichtigt. Selbstverständlich gibt es gute Gründe dafür, dies nicht zu tun (siehe Unterkapitel 1.1). Die in

Kapitel 3 erwähnte Zunahme von Personen an Schweizer Universitäten mit einem ausländischen Zulassungsausweis könnte dem Thema für ein zukünftiges Forschungsprojekt zusätzliche Brisanz verleihen (vgl. BFS, 2022b).

Entscheide zur Wahl der zu untersuchenden Daten, zur Art und Weise der Analyse der Daten und damit zur Auswahl der passenden Methoden und Theorien führen dazu, dass eine bestimmte Perspektive eingenommen wird. Der Fokus auf Dokumente und die Auswertung mittels der Dokumentenanalyse ermöglichen tiefgehende Einblicke in die Thematik. Gleichzeitig ergeben sich dadurch selbstredend einige Limitationen. So wurde z. B. im Hinblick auf die Erstellung der Protokolle sicherlich nicht alles dokumentiert, was gesagt wurde und nicht alles, was dokumentiert wurde, wurde auch gesagt (siehe dazu, auch für weitere Limitationen im Hinblick auf die gewählten Daten und die Methode, Unterkapitel 1.4). Zukünftige Forschung könnte diese Studie mit Antworten zu ähnlichen und doch anders ausgerichteten Fragestellungen ergänzen. Am Anfang der Einleitung (Kapitel 1) wurde beispielsweise der chancenermöglichende und -verhindernde Charakter von Zulassungsregelungen erwähnt. Mit einem soziologischen Zugang könnten etwa mithilfe von statistischen Daten Bildungsbiografien der Studierenden untersucht und damit Analysen zu Zulassungshürden z. B. unter dem Blickwinkel der Erhaltung von Eliten durchgeführt werden. Mit anderen Zugängen liessen sich Erkenntnisse beispielsweise zum Diskurs von Selektion oder zu der Herausbildung gewisser Deutungsmuster im Zusammenhang mit Zulassungs- und Durchlässigkeitsfragen gewinnen. Zukünftige Forschung könnte z. B. mit Interviews genauere Erkenntnisse im Hinblick auf Deutungen, Wahrnehmungen und Sorgen der untersuchten Organisationen ermöglichen. Es wäre somit allenfalls möglich, zu verstehen, wie es in der SHRK um den Jahreswechsel 1998/99 zu einem solchen Meinungswandel im Hinblick auf die Zulassung von Fachhochschul-Diplomierten an die Universitäten kommen konnte (siehe Unterkapitel 5.2.4) oder ob die Stärkung der Kopplung zwischen den Institutionen „Gymnasium“ und „Universität“ durch die untersuchten Akteurinnen eine Reaktion auf die sich diversifizierenden Zulassungsausweise war (siehe Unterkapitel 3.4). Historische Studien könnten längere Zeiträume vor den 1990er-Jahren mit tiefgründigen Analysen zu Konjunkturen (Veränderungen und Konstanten) im Hinblick auf Zulassungsregelungen analysieren, mit einem praxeologischen Blick konkrete Zulassungstests erforschen oder Zulassungsregelungen mit Machtfragen unter Bezugnahme auf den Foucaultschen Begriff der „gouvernementalité“ verknüpfen.

Im Folgenden geht es darum, mit dem in dieser Studie generierten Wissen Ausblicke zu den jeweiligen Themen zu wagen. Dabei soll betont werden, dass die nachkommenden Aussagen, auch wenn sie Erkenntnisse eines wissenschaftlichen Forschungsbeitrages als Grundlage haben,

sehr ungewiss sind. Das liegt in der simplen Tatsache begründet, dass die untersuchten Daten nichts zur zukünftigen Entwicklung sagen können. Der Ausblick ist daher mehr ein Versuch einer Skizze mit möglichen Szenarien, welche mit Vorsicht zur Kenntnis zu nehmen sind. Trotzdem wird der Versuch aus folgenden drei Gründen unternommen: Erstens untersucht die Studie einen Zeitraum, welcher bis an die Gegenwart grenzt. Ein Ausblick ist sprichwörtlich naheliegend. Zweitens möchte sich die Studie an der aktuellen hochschulpolitischen Debatte in den untersuchten Themenfeldern beteiligen. Diese Debatten drehen sich jeweils auch um zukünftige Entwicklungen. Als dritter Punkt kann im Zusammenhang mit der Governance der Umstand geltend gemacht werden, dass der Begriff zumindest seit den 1980er-Jahren als normativ geprägte „good governance“ Einzug in die Verwaltungspraxis hielt (Benz, 2004a, S. 18). Diese Studie ging bisher selbstredend nicht von diesem normativ aufgeladenen Governance-Begriff aus. Hier im Ausblick sollen Aussagen, die in diese Richtung gehen, aber möglich sein. Der Ausblick beschränkt sich auf zwei Themenfelder: Zuerst geht es um die Kopplung zwischen den Bildungsinstitutionen „Gymnasium“ und „Universität“ und ihrer Governance mit der Beleuchtung des Stellenwertes der gymnasialen Maturität und Kommentaren zu Zulassungsbeschränkungen. Danach steht die Kopplung zwischen „nicht-universitäre Hochschulen“ und „Universität“ im Zentrum und damit die Frage der horizontalen Durchlässigkeit. Auch bei diesem zweiten Punkt spielen Überlegungen zur zukünftigen Governance eine Rolle.

Bei der Kopplung zwischen den Institutionen „Gymnasium“ und „Universität“ und damit verbunden beim Stellenwert der gymnasialen Maturität als automatisierte Form des Übertritts an die Universitäten wird sich mittelfristig wohl wenig verändern. Nicht nur im Hinblick auf die Kopplung, ebenso im Hinblick auf die Governance der Kopplung gibt es Anzeichen, dass die Konstanz ein Merkmal bleiben könnte. In beiden Bereichen liegen grosse Veränderungen weit zurück. Sie gründen auf Entwicklungen, welche weit vor dem Jahr 1990 ihren Anfang nahmen. Grosse Veränderungen scheinen sich bildungspolitisch in der Zukunft auch nicht aufzudrängen. Gemäss den Empfehlungen des SWR soll weiterhin an der allgemeinen Studierfähigkeit als einem Ziel des Gymnasiums festgehalten werden (SWR, 2021, S. 20) und das Projekt von Bund und EDK zur Weiterentwicklung der gymnasialen Maturität (WEGM) möchte an diesem Stellenwert ebenso nichts verändern (SBFI, o. J.-b). Mit dem Projekt WEGM soll das Gymnasium wieder einmal fit für die Zukunft gemacht werden, was, wie bereits bei bisherigen Debatten über die Qualitätssicherung am Gymnasium beobachtet werden konnte, den Stellenwert des allgemeinen Hochschulzugangs weiter konservieren dürfte. Die Universitäten und alle weiteren Akteur:innen der Hochschullandschaft werden diese Entwicklung gespannt mitverfolgen. Mit den kaum thematisierten und problematisierten Assessment-Phasen wird den Universitäten ein



gewisser Freiraum bei der Selektion ihrer Studierenden zugestanden. Eine Ausdehnung auf weitere Studiengänge ist jederzeit möglich und hängt von der wahrgenommenen und tatsächlichen Qualität der Gymnasien, aber ebenso vom Studierendenandrang an die Universitäten und den finanziellen Möglichkeiten, diesem zu begegnen, ab. Die Situation müsste sich in den drei gerade erwähnten Bereichen wohl drastisch verschlechtern, bevor am Tabu des allgemeinen Hochschulzugangs gerüttelt und neben der bereits gut etablierten Assessment-Phase quasi als nächste „Eskalationsstufe“ Zulassungsbeschränkungen in weiteren Fächern in Erwägung gezogen würden. Was die bisherige Entwicklung betrifft, gibt es Anzeichen, dass der allgemeine Hochschulzugang mittelfristig bestehen bleiben wird, auch wenn die Bedeutung dieser engen Kopplung wegen der Zunahme alternativer Zulassungsausweise weiterhin abnehmen dürfte. Mit der zunehmenden Diversifizierung der Ausweise und der zunehmenden Zahl dieser Ausweise, bedingt durch eine grössere Durchlässigkeit (Passerelle, Zulassung ohne Maturität) und den Anstieg der ausländischen Ausweise, dürfte eine grössere Varianz im Hinblick auf das mitgebrachte Wissen der zukünftigen Studierenden verbunden sein. Die grössere Varianz mit womöglich schlechter ausgebildeten Studienanfänger:innen ist der Preis der zunehmenden vertikalen Durchlässigkeit beim Eintritt in die Universität. Dieser kurze Problemaufriss macht deutlich, dass über mögliche Massnahmen als Reaktion auf die negativen Konsequenzen der erhöhten Durchlässigkeit, welche wohl zu Recht einen hohen Stellenwert genießt, zu wenig diskutiert wird. Die anhaltenden Diskussionen der EDK über den Erhalt der Qualität an den Gymnasien können in dieser Sache wenig ausrichten.

Im Zusammenhang mit der Governance dieses Übertrittes hat die EDK bildungspolitisch eine starke Stellung inne, was in diesem Forschungsbeitrag sichtbar wurde. Sie wird wohl in der Zukunft über das Projekt WEGM hinaus bei den Themen „Weiterentwicklung des Gymnasiums“ und „allgemeiner Hochschulzugang“ eine Führungsrolle innehaben.<sup>658</sup> Wie im Kapitel 3 sichtbar wurde, brachte die EDK in den letzten 20 Jahren viel Energie für die Sicherung und Stärkung des prüfungsfreien Hochschulzugangs auf. Es ist fraglich, ob die EDK als Akteurin in der Führungsrolle mit diesem Fokus Raum für andere, dringende Diskussionen bieten wird. Dabei wäre es für die Weiterentwicklung des Übertritts an die Universität essentiell, wenn Zeit und Ressourcen für Diskussionen und Problemlösung in weiteren Bereichen verwendet würden.

---

<sup>658</sup> Um die Begriffe der Governance-Mechanismen gemäss Hüther & Krücken (2016, S. 124 ff.) zu verwenden, würde die EDK weiterhin an der Spitze einer „Hierarchie“ stehen, wobei die „Hierarchie“ weiterhin weniger stark ausgeprägt wäre, als bei Hüther & Krücken (2016, S. 129) beschrieben. Dabei muss der Vollständigkeit halber gesagt werden, dass die EDK zusammen mit dem Bund für die gymnasiale Maturität zuständig ist (siehe Unterpunkt 2.3.5). Die Rolle des Bundes war jedoch aus dargelegten Gründen nicht Schwerpunkt dieser Studie (siehe Beginn des Kapitels 2) und wurde nicht genau analysiert. Es ist also durchaus möglich, dass die EDK diese wahrgenommene Führungsrolle im Hinblick auf die gymnasiale Maturität mit dem Bund teilt.

Es wäre wünschenswert, wenn die bereits thematisierten, dem Gymnasium vorgelagerten und mehr oder weniger selektiv gestalteten Übertritte von der nationalen und interkantonalen Bildungspolitik verstärkt aufgegriffen und im Hinblick auf die Chancengerechtigkeit problematisiert würden.<sup>659</sup> Das gleiche sollte mit der Rolle und weiteren Entwicklung der Assessment-Phase nach Studienbeginn geschehen. Auch das oben erwähnte, bisher tabuisierte Thema der negativen Konsequenzen einer grundsätzlich positiven Entwicklung in Richtung mehr Durchlässigkeit beim Übertritt an die Universität müsste unbedingt aufgenommen werden. Es kann angenommen werden, dass sich speziell die Universitäten ein stärkeres Engagement der EDK im Zusammenhang mit dem letztgenannten Thema wünschen würden, zumal die EDK als stark positionierte Akteurin in der Governance dieses Übertrittes in der Verantwortung steht. Ignoriert die EDK dieses Thema weiterhin, werden die Rufe nach einer angemesseneren und möglicherweise härteren Selektion der Studierenden vermehrt auf Zustimmung stossen.<sup>660</sup> Auf längere Frist könnte dies die starke Position der EDK in der Governance dieser Nahtstelle beeinträchtigen.

Bezüglich der Durchlässigkeit zwischen den Hochschultypen ist es alles andere als klar, ob Durchlässigkeitsfragen in naher Zukunft wieder an Relevanz gewinnen. Das System scheint erstaunlich austariert zu sein. Die Studienstufen im Hochschulsystem werden im Hinblick auf die verschiedenen Hochschultypen wohl als genügend durchlässig angesehen. Eine neue Dynamik könnte allenfalls bei Themen aufkommen, welche entfernt mit Zulassungsfragen zusammenhängen: Einerseits die umstrittene Frage des Promotionsrechts für nicht-universitäre Hochschulen im Zusammenhang mit der Förderung des eigenen Nachwuchses und andererseits die Frage nach Konvergenz und Divergenz der Hochschultypen.<sup>661</sup> Beide Themen könnten die Profilbildung der Universitäten und damit ihr Streben nach Exklusivität bedrohen, da Alleinstellungsmerkmale und generell die hochschulpolitisch durchaus gewollten Unterschiede zu anderen Hochschultypen betroffen wären. Entwicklungen bei der Profilbildung könnten wiederum Folgen für die Durchlässigkeit zwischen den Hochschultypen haben, da, wie in Kapitel 6 gezeigt wurde, bei Verhandlungen um Durchlässigkeit die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Hochschultypen vielfach eine Rolle spielen. Somit wäre es durchaus möglich, dass es dabei

---

<sup>659</sup> In den Medien wird das Problem der (zu) frühen Selektion nach der Primarschule thematisiert, wie zwei Artikel anfangs 2023 wieder zeigten (Kardos, 2023; Meuli, 2023). In einem Artikel wird die Forschung einer Soziologin zu diesem Thema erwähnt (Meuli, 2023).

<sup>660</sup> Bereits heute vertreten gewisse Bildungsforscher:innen die Meinung, dass die „falschen“ Personen ans Gymnasium und die Universitäten kommen. Als Beispiel kann die ETH-Professorin Elsbeth Stern gelten, die in den Medien immer wieder auf dieses Thema hinweist (z.B. Kardos, 2023; Kasperski, 2021; Schwarzenbach & Pfändler, 2021).

<sup>661</sup> Siehe dazu allgemein über Konvergenzfaktoren im Hochschulsystem Böckelmann & Nagel (2018), spezifischer auf die Position der Pädagogischen Hochschulen im Hochschulsystem bezogen Denzler (2016).

wieder zu einer neuen Dynamik in Durchlässigkeitsfragen kommt.

Was die Governance dieser Kopplung betrifft, spricht nichts dagegen, dass im Hochschulraum die enge und als sinnvoll erachtete Zusammenarbeit mit der bisher etablierten Aufgabenteilung zwischen SHK und swissuniversities weitergeführt wird.<sup>662</sup> Die EDK äusserte sich im Hinblick auf Durchlässigkeitsfragen im Hochschulraum bis Ende der 2000er-Jahre regelmässig und konnte ihre Anliegen häufig durchsetzen. Es kann aber angenommen werden, dass sie sich diesbezüglich nicht mehr so häufig zu Wort meldet. Das haben die 2010er-Jahre bereits gezeigt. Ein Grund für diese Annahme ist die Tatsache, dass die Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen, deren „Anwältin“ die EDK in der Vergangenheit gewissermassen war, seit dem Inkrafttreten des HFKG 2015 in den Organisationen SHK und swissuniversities angemessen vertreten sind und ihren Platz im Hochschulraum gefunden zu haben scheinen.<sup>663</sup> Dies lässt den Schluss zu, dass in der Zukunft grundsätzlich die SHK die Führung in Durchlässigkeitsfragen innehaben dürfte,<sup>664</sup> swissuniversities würde ihr dabei in akademischen Fragen beratend zur Seite stehen. So (über-)komplex wie in den 2000er-Jahren gestaltet sich die Governance nach dem Inkrafttreten des HFKG von 2015 nicht mehr. Die Konferenzen der Rektor:innen der nicht-universitären Hochschulen (KFH und COHEP) und ebenso der Fachhochschulrat der EDK wurden aufgelöst. Das dürfte die Koordination und Lösungsfindung im Zusammenhang mit Durchlässigkeitsfragen in der Zukunft erleichtern. Die Zukunft wird zeigen, ob die SHK die Führungsrolle auf nationaler und interkantonaler Ebene einnehmen kann und einnehmen will. Würde der Fall eintreten, dass die SHK allzu zögerlich reagiert, wäre ein weiteres Szenario möglich: swissuniversities könnte den Lead in Durchlässigkeitsfragen zumindest ideell mehr oder weniger sichtbar übernehmen.

---

<sup>662</sup> Die Aufgabenteilung zwischen SUK/SHK und CRUS/swissuniversities sieht seit den 2000er-Jahren so aus, dass die Rektorenkonferenz eher die Themen behandelt, welche die akademische Ebene betreffen und die SUK/SHK die politischen und strategischen Aufgaben wahrnimmt (siehe Unterkapitel 2.2.2 und 2.2.3).

<sup>663</sup> Ein aktuelles Beispiel, welches dies verdeutlicht: Mit Luciana Vaccaro wurde Ende 2022 erstmals eine Rektorin einer nicht-universitären Hochschule (Rektorin der Fachhochschule Westschweiz HES-SO) als zukünftige Präsidentin von swissuniversities gewählt (swissuniversities, 2022).

<sup>664</sup> Um die Begriffe der Governance-Mechanismen gemäss Hüther & Krücken (2016, S. 124 ff.) zu verwenden, würde die SHK an der Spitze einer „Hierarchie“ stehen, wobei hier die „Hierarchie“ weniger stark ausgeprägt wäre, als bei Hüther & Krücken (2016, S. 129) beschrieben.

## **Bibliografie**

Die Bibliografie ist folgendermassen aufgebaut: Die Jahresberichte (JB) sowie die Archivquellen und Quellen aus den verschiedenen Organisationen sind in zwei separaten Unterkapiteln aufgeführt. Die Angaben zu den Jahresberichten befinden sich im Text in Klammern (jeweils mit „JB“ noch speziell gekennzeichnet). Auf die Angaben zu den Archivquellen wird für die bessere Lesbarkeit der Texte in Fussnoten hingewiesen. Alle anderen Texte wie Sekundärliteratur, Internetquellen und Zeitschriftenartikel findet sich im dritten Unterkapitel. Die Verweise zu diesen Quellen finden sich direkt im Text in Klammern.

### **Jahresberichte (JB)**

CRUS<sup>665</sup>

Jahresberichte der CRUS von 2013-2014. <https://www.swissuniversities.ch/organisation/dokumentation/publikationen-crus-bis-2014/jahresberichte> (15.10.2021)

EDK

Jahresberichte der EDK von 1979-2020. <https://edudoc.ch/search?ln=de&p=Jahresbericht+EDK&c=Archivierte+Dokumente&c=Film&c=Monographien&c=Offizielle+Dokumente&c=Parlamentarische+Dokumentation&c=Zeitschriften&c=Zeitschriftenartikel&jrec=1> (28.09.2021)

SHK

Jahresberichte der SHK von 1987-2000. Bibliothek für Betriebswirtschaft der Universität Zürich (ZWD d-615)

Jahresberichte der SHK von 2015-2021. <https://shk.ch/de/dokumentation/publikationen> (21.09.2021)

SHRK

Jahresberichte der SHRK von 1989-1999. Zentralbibliothek Zürich (LK 160/3)

---

<sup>665</sup> Die CRUS verfasste einzig für die Jahre 2013 und 2014 Jahresberichte (R. Frommenwiler, persönliche Kommunikation, 16. Dezember 2021). Für die Rektorenkonferenz gibt es also von 2000 bis und mit 2012 keine Jahresberichte. Deshalb wurden Newsletter der CRUS beigezogen. Weitere Informationen dazu finden sich in Unterkapitel 2.2.2.

## SUK

Jahresberichte der SUK von 2001-2014. <https://shk.ch/de/dokumentation/archiv-suk/jahresberichte-suk> (21.09.2021)

## swissuniversities

Jahresberichte von swissuniversities von 2015-2019. <https://www.swissuniversities.ch/organisation/dokumentation/jahresberichte> (15.10.2021)

Jahresbericht von swissuniversities von 2020. <https://www.swissuniversities.ch/organisation/dokumentation/jahresbericht-2020> (15.10.2021)

## **Archivquellen und Quellen aus den verschiedenen Organisationen<sup>666</sup>**

AEDK: Archiv der EDK in Bern

1992.02.20, Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK (gemeinsame Arbeitstagung von Vertreterinnen und Vertretern der EDK und VDK) vom 20.02.1992, EDK Archiv Bern Protokolle Plenarversammlung Dokumente

1993.10.28, Erklärung der EDK zum Hochschulzugang in der Schweiz, EDK Jahresversammlung, Jahresberichte 1989-2020, „EDK, 1993, Jahresbericht“

1993.10.28, Protokoll der Sitzung der Jahresversammlung der EDK vom 28.10.1993, EDK Archiv Bern Protokolle Plenarversammlung Dokumente

1994.02.24, Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK (gemeinsame Arbeitstagung von Vertreterinnen und Vertretern der EDK und VDK) vom 24.02.1994, EDK Archiv Bern Protokolle Plenarversammlung Dokumente

1994.06.09, Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 09.06.1994, EDK Archiv Bern Protokolle Plenarversammlung Dokumente

1994.10.27, Protokoll der Sitzung der Jahresversammlung der EDK vom 27.10.1994, EDK Archiv Bern Protokolle Plenarversammlung Dokumente

1995.10.26, Protokoll der Sitzung der Jahresversammlung der EDK vom 26.10.1995, EDK Archiv Bern Protokolle Plenarversammlung Dokumente

1998.03.05, Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 05.03.1998, EDK

---

<sup>666</sup> Die Dokumente wurden nach Abklärungen zum Datenschutz zum Teil vor Ort eingesehen, zum Teil wurden sie dem Autor auch digital zur Verfügung gestellt. Weil die Dokumente in den meisten Archiven (ausser beim BAR) nicht einer bestimmten Ordnung unterliegen, wird hier bei den Einträgen auch die Ordnerstruktur des Autors [NQ] deutlich (nicht so bei den Einträgen des BAR).

Zum Teil ist in der Überschrift der folgenden Stellen nicht von einem „Archiv“ sondern von einer „Ansprechstelle“ die Rede, da es sich bei den betreffenden Stellen nicht immer um ein Archiv im eigentlichen Sinne handelte. Wegen der Aktualität der Unterlagen war für die Einsichtnahme in die Unterlagen je nachdem ein Sekretariat oder eine Auskunftsstelle der Organisation verantwortlich.

- Archiv Bern Protokolle Plenarversammlung Dokumente
- 1998.11.12, Protokoll der Sitzung der Jahresversammlung der EDK vom 12.11.1998, EDK  
Archiv Bern Protokolle Plenarversammlung Dokumente
- 2001.03.01, Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 01.03.2001, 2001-1
- 2001.11.08, Protokoll der Sitzung der Jahresversammlung der EDK vom 08.11.2001, 2001-4
- 2002.11.07, Bildungspolitisches Engagement des Bundes: Beurteilung der Lage, erste  
Schlussfolgerungen und Auftrag zur Fortführung der Verhandlungen, EDK, 2002-4,  
„A\_d\_Ple-2002-4\_03\_bildungspolitisches-engagement-bund-verhandlungen“
- 2003.03.04, Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 04.03.2003, 2004-1
- 2003.10.23, Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 23.10.2003, 2003-3
- 2007.01.18, Masterplan Pädagogische Hochschule, EDK, 2007-1, „A\_d\_Ple-2007-1\_05-masterplan-PH“
- 2007.03.01, Masterplan Pädagogische Hochschulen: Verabschiedung, EDK, 2007-1,  
„A\_d\_Ple-2007-1\_05-masterplan-PH“
- 2007.06.24, Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 24.06.2007, 2007-2
- 2009.03.19, Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 19.03.2009, 2009-1
- 2010.06.17, Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 17.06.2010, 2010-2
- 2010.10.28, Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 28.10.2010, 2010-3
- 2010.10.29, Bildungsbericht 2010: Würdigung und Folgerungen, EDK, 2010-3, „A\_d\_Ple-2010-3\_09-1\_bildungsbericht-2010“
- 2011.03.17, Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 17.03.2011, 2011-1
- 2011.06.08, Projekt ‘Erwerb basaler fachlicher Studierkompetenzen an Gymnasien’ Konzeptskizze im Auftrag der EDK, UZH, 2012-1, „A\_d\_Ple-2012-1\_04\_gymnasiale-maturitaet-hochschulzugang“
- 2011.10.27, Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 27.10.2011, 2011-3
- 2012.03.22, Gymnasiale Maturität – langfristige Sicherung des prüfungsfreien Hochschulzugangs: Teilprojekte: Zustimmung, EDK, 2012-1, „A\_d\_Ple-2012-1\_04\_gymnasiale-maturitaet-hochschulzugang“
- 2012.03.22, Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 22.03.2012, 2012-1
- 2012.11.29, Grundsätze der SMAK zur FMS, SMAK, 2014-1, „A\_d\_Ple-2014-1\_03\_FMS-grundsätze-SMAK“
- 2014.03.24, Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 24.03.2014, 2014-1
- 2015.03.26, Chancen optimal nutzen. Erklärung 2015 zu den gemeinsamen bildungspoliti-

- schen Zielen für den Bildungsraum Schweiz, EDK, 2015-1, „A\_d\_Ple-2015-1\_03\_er-  
klaerung-2015-chancen-bildungsraum-schweiz“
- 2015.03.26, Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 26.03.2015, 2015-1
- 2016.03.17, Empfehlungen der EDK zur langfristigen Sicherung des prüfungsfreien Hoch-  
schulzugangs mit der gymnasialen Maturität, EDK, 2016-1 „A\_d\_Ple-2016-  
1\_04\_gymnasiale-maturitaet-pruefungsfreier-hochschulzugang“.
- 2016.03.17, Gymnasiale Maturität – Langfristige Sicherung des prüfungsfreien Hochschulzu-  
gangs: Entscheid über den Abschluss der Teilprojekte – Folgemassnahmen, EDK,  
2016-1, „A\_d\_Ple-2016-1\_04\_gymnasiale-maturitaet-pruefungsfreier-hochschulzu-  
gang“
- 2016.03.17, Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 17.03.2016, 2016-1
- 2016.06.23, Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 23.06.2016, 2016-2
- 2016.06.23, Tätigkeitsprogramm 2015-2019 Fortschreibung 2016, EDK, 2016-2, „A\_d\_Ple-  
2016-2\_09\_taetigkeitsprogramm-2015-2019-fortschreibung-2016“
- 2016.10.27, Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 27.10.2016, 2016-3
- 2017.06.22, Tätigkeitsprogramm 2015-2019 Fortschreibung 2017, EDK, 2017-2, „A\_d\_Ple-  
2017-2\_07\_taetigkeitsprogramm-2017“
- 2018.06.21, Tätigkeitsprogramm 2015-2019 Fortschreibung 2018, EDK, 2018-2, „A\_d\_Ple-  
2018-2\_09\_taetigkeitsprogramm-2018“
- 2018.10.25, Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 25.10.2018, 2018-3  
-Jahresversammlung - Assemblée annuelle
- 2019.06.27, Chancen optimal nutzen. Erklärung 2019 zu den gemeinsamen bildungspoliti-  
schen Zielen für den Bildungsraum Schweiz, EDK, 2019-2, „A\_PLE-2019-  
2\_d\_08\_chancen-erklaerung-2019“
- 2019.06.27, Optimierung des Übergangs vom Gymnasium an die Universität, EDK &  
swissuniversities, 2019-2, „A\_PLE-2019-2\_d\_09\_commitment-EDK-swissuniversi-  
ties“
- 2019.06.27, Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung der EDK vom 27.06.2019, 2019-2
- AS: Ansprechstelle von swissuniversities in Bern
- 1998.11.12, Protokoll der Kommission für Zulassungsfragen der SHRK vom 12.11.1998, KfZ  
1997/1998
- 2000.12.07, Brief von der CRUS an die KfZ, KfZ 1999/2000, „2000.12.07, KFZ, Brief“
- 2005.11.30, Protokoll der Sitzung der KZA (CRUS) vom 30.11.2005, KZA 2005

- 2010.01.07, Brief des SBF an die SUK „Qualifikationsrahmen für den schweizerischen Hochschulbereiche (nqf.ch-HS): Anpassung der Bologna-Richtlinien“, P-10-03-0405, „10-173-Brief SBF an SUK betr. nqf“
- 2011.03.03, Protokoll der Plenarsitzung der CRUS vom 03.03.2011, 11\_03P\_0304
- 2011.03.21, Nationaler Qualifikationsrahmen für den Hochschulraum (nqf.ch-HS): Genehmigung durch die SUK, SUK, V\_11\_06\_03, „11-204-E-V-6-AntragSUK-nqf“
- 2011.03.23, Eignungstest für das Medizinstudium EMS: Antrag auf Erweiterung mit 40% Naturwissenschaften und Mathematik. Sitzung vom 14. April 2011, SUK, V-11-04-08, „11-192-N-V04-C5-4.10-01d\_Antrag\_[XY; anonymisiert NQ]\_EMS-20110323-50A “
- 2011.10.06, Protokoll der Vorstandssitzung der CRUS vom 06.10.2011, V\_11\_10\_06
- 2011.12.05, Durchlässigkeit zwischen den Hochschultypen. Vereinbarung der CRUS, der KFH und der COHEP vom 5. November 2007 mit Änderungen vom 1. Februar 2010 und vom 5. Dezember 2011, Entwurf, CRUS/KFH/COHEP, V\_11\_12\_14, „11\_12V\_6\_Conv\_Perméabilité\_Complément\_F\_D\_427“
- 2012, Lifelong Learning: Herausforderung für die Universitäten der Schweiz Ergänzungsbericht der Arbeitsgruppe ‘AG LLL’ zuhanden der CRUS, CRUS, 12\_07\_0506\_P\_SdR, „12\_07P\_5.3\_erg\_Bericht\_AG\_LLL\_227aE“
- 2012.02.02, Empfehlungen für die Lehre an den universitären Hochschulen der Schweiz. Kondensiert, CRUS, 12\_10\_11\_V, „12\_10V\_3.2\_Tischvorlage\_316“
- 2012.07.05, Protokoll der Plenarsitzung und Séance de Réflexion der Plenarversammlung der CRUS vom 05.07.2012, 12\_07\_0506\_P\_SdR
- 2012.11.21, Statuten des Vereins swissuniversities für die Übergangszeit bis zum Inkrafttreten des HFKG, swissuniversities, 13\_01\_1617\_P, „13\_01P\_5\_P Nov12\_Statuten\_swissuniversities\_351“
- 2013.06.12, Protokoll der Vorstandssitzung von swissuniversities vom 12.06.2013, C04\_130612
- 2013.11.01, Massnahmen zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses in der Schweiz. Bericht in Erfüllung des Postulats WBK-SR (12.3343). Version vom 1. November 2013. Zwischenbericht, WBF, 13\_12\_13\_V, „13\_12V\_4\_Bericht\_Nachwuchs\_131101\_306“
- 2013.11.29, Verhandlungen des Fachhochschulrats. Traktandum: Bericht über Durchlässigkeitsvereinbarung, swissuniversities, 13\_12\_13\_V, „13\_12V\_7.6\_Verhandlungen des Fachhochschulrats\_317“
- 2013.12.13, Protokoll der Vorstandssitzung der CRUS vom 13.12.2013, 13\_12\_13\_V



- 2014.02.04, Protokoll der Vorstandssitzung von swissuniversities vom 04.02.2014,  
C08\_140204
- 2014.02.11, TP3: Gymnasium – Universität Gymnasiale Maturität – Langfristige Sicherung  
des Hochschulzugangs Bericht des Teilprojekts Entwurf, EDK, 12\_07\_0506\_P\_SdR,  
„14\_05P\_7\_TP3 Schlussbericht def\_204“
- 2014.11.11, Die Tertiärstufe des Schweizer Bildungssystems. Bericht und Empfehlungen des  
Schweizerischen Wissenschafts- und Innovationsrates SWIR. SWIR Schrift 3/2014,  
SWIR, C19\_160407, „C19 3.01-2d Bericht SWIR Tertiaerstufe“
- 2014.12.16, Projektgebundene Beiträge 2017-2020. Projektvorschlag. Version vom 16.12.14.  
Doktoratsprogramme und zukunftsgerichtete Entwicklung des 3. Zyklus,  
CRUS/KFH/COHEP, C12\_141218, „S C12 4.01-01 Projektskizze Doktoratspro-  
gramme - Dritter Zyklus - v2“
- 2014.12.18, Doktoratsprogramme / Zukunftsgerichtete Entwicklung des 3. Zyklus [sic!]. Än-  
derungsvorschläge, Zusammenfassung zu Handen des CRUS Vostandes [sic!], CRUS,  
C12\_141218, „S C12 4.01-01-A Projektskizze Doktoratsprogramme - Dritter Zyklus -  
Anträge CRUS“
- 2015.03.12 Protokoll der Sitzung der Kammer universitäre Hochschulen von swissuniversi-  
ties vom 12.03.2015, Protokolle Kammer UH swissuniversities
- 2015.07.30, Entwurf Zusammenarbeit der Hochschulen und Gymnasien – Gemeinsame Erklä-  
rung von swissuniversities und KSGR, swissuniversities & KSGR, C16\_150911, „C16  
4.04-1 Absichtserklärung mit KSGR V150730“
- 2015.08.14, Unterlagen zu den Beschlüssen des Vorstandes von swissuniversities vom 19.  
August 2015, swissuniversities, C15a\_150819, „C15-1 0 Beschlüsse 150819“
- 2015.09.11, Protokoll der Vorstandssitzung von swissuniversities vom 11.09.2015,  
C16\_150911
- 2015.09.24, Entwurf Aktennotiz/Rechtssetzung Zugang für Fachmaturitätsabschlüsse zu den  
universitären Hochschulen, EDK, C17\_151125, „C17 4.08-1 VAN Passerelle Fachma-  
turitaet“
- 2015.09.28, Brief von swissuniversities an die EDK „Prise de position de swissuniversities  
dans le cadre de la procédure d'audition Compétences de base en mathématiques et en  
langue première constitutives de l'aptitude générale aux études supérieures“, P03  
150915, „P03 4.02-2 Bericht TP1 Basale Studierkompetenzen - Entwurf Stellung-  
nahme“

- 2015.11.13, Einladung / Drehbuch zur 17. Vorstandssitzung vom 25. Nov. 2015, swissuniversities, 13.11.2015, C17\_151125, „C17 1 Drehbuch 151125“
- 2015.11.25, Protokoll der Vorstandssitzung von swissuniversities vom 25.11.2015, C17\_151125
- 2015.11.26, Brief von swissuniversities an die EDK „Zugang zu universitären Hochschulen für Inhaber einer Fachmaturität – Revision der Rechtstexte“, C17\_151125, „C17 4.08-4 Passerelle Dubs - Stellungnahme sign“
- 2016.03.11, Änderung der Verordnung / des Reglements über die Ergänzungsprüfung für die Zulassung von Inhaberinnen und Inhabern eines eidgenössischen Berufsmaturitätszeugnisses zu den universitären Hochschulen Erläuternder Bericht Entwurf für Anhörung, SBFI, P04b 160511, „P04b 1-3d Ergänzungsprüfung BMS Bericht“
- 2016.05.17, Brief von swissuniversities an das SBFI „Revision der Verordnung / des Reglements über die Ergänzungsprüfung für die Zulassung von Inhaberinnen und Inhabern eines eidgenössischen Berufsmaturitätszeugnisses zu den universitären Hochschulen: Anhörung“, P04b 160511, „P04b 1-8 Ergänzungsprüfung BMS Stellungnahme Entwurf sign“.
- 2017.01.31, Protokoll der Sitzung der Plenarversammlung von swissuniversities vom 31.01.2017, P06 170131
- 2017.09.04, Einladung / Drehbuch zur 25. Vorstandssitzung vom 14. September 2017, swissuniversities, C25\_170914, „C25 1 Drehbuch 170914“.
- 2017.09.14, Protokoll der Vorstandssitzung von swissuniversities vom 04.09.2017, C25\_170914
- 2017.09.18, Zulassung zur ersten Studienstufe an den Hochschulen – Diskussionsvorschläge von swissuniversities zuhanden der SHK, swissuniversities, P08 171003, „P08 3.02-dd Zulassung - Diskussionsgrundlage an SHK“
- 2017.12.14, Brief von swissuniversities an die SHK „Verordnung zur Koordination der Lehre an den Schweizer Hochschulen“, C26\_171214, „20171214 B SHK Koordination Lehre - sign“
- 2019.06.19, Protokoll der Vorstandssitzung von swissuniversities vom 19.06.2019, C24 190619
- 2020.02.19, Einladung / Drehbuch zur 38. Vorstandssitzung vom 4. März 2020, swissuniversities, C38 200304, „C38 1 Drehbuch 200304“

ASBFI: Ansprechstelle des SBFI

- 2001.02.22, Beschlussprotokoll der Sitzung der SUK vom 22.02.2001, Unterlagen SUK und SHK ab 2001
- 2003.10.16, Beschlussprotokoll der Sitzung der SUK vom 16.10.2003, Unterlagen SUK und SHK ab 2001
- 2003.12.04, Beschlussprotokoll der Sitzung der SUK vom 04.12.2003, Unterlagen SUK und SHK ab 2001
- 2005.02.24, Beschlussprotokoll der Sitzung der SUK vom 24.02.2005, Unterlagen SUK und SHK ab 2001
- 2005.12.01, Beschlussprotokoll der Sitzung der SUK vom 01.12.2005, Unterlagen SUK und SHK ab 2001
- 2006.10.12, Beschlussprotokoll der Sitzung der SUK vom 12.10.2006, Unterlagen SUK und SHK ab 2001
- 2007.12.06, Beschlussprotokoll der Sitzung der SUK vom 06.12.2006, Unterlagen SUK und SHK ab 2001
- 2018.02.23, Protokoll der Sitzung des Hochschulrats der SHK vom 23.02.2018, Unterlagen SUK und SHK ab 2001

BAR: Bundesarchiv Bern<sup>667</sup>

- E3370C#1999/259#553\* Allgemeines 1968-1992
- E3370C#2003/445#74\* Sitzung vom 30. März 1995, 1993-1995
- E3370C#2003/445#91\* Sitzung vom 4 Dezember 1997 (Dokumente November 1997 bis Januar 1998), 1997-1998
- E3370C#2003/445#92\* Sitzung vom 4 Dezember 1997 (Dokumente Februar 1997 bis Oktober 1997), 1997-1998
- E3370C#2003/445#171\* Sitzung vom 12. Februar 1993, 1992-1993
- E3370C#2003/445#188\* Kommission für Zulassungsfragen Protokolle / Allgemeines, 1993-1998
- E3370C#2005/273#76\* Protokoll der Sitzung der Versammlung vom 26.3.1998, 1998-1998
- E3370C#2005/273#82\* Protokoll der Sitzung der Versammlung vom 22.10.1998, 1998-1998
- E3370C#2005/273#87\* Protokoll der Sitzung der Versammlung vom 22.4.1999, 1999-1999

---

<sup>667</sup> Die Beschreibungen und Jahreszahlen zu den Signaturen stammen vom Bundesarchiv und sind nicht immer mit den Inhalten kongruent. Dies zum Teil deshalb, weil in einer Schachtel verschiedene Signaturen vorkommen, aber hier meistens nur die erste Signatur einer Schachtel für die ganze Schachtel verwendet wird. Es ist aber natürlich kein Problem, mit der angegebenen Signatur im Bundesarchiv nach den entsprechenden Dokumenten in der Schachtel zu suchen.

- E3370C#2005/273#138\* Sitzung vom 17.2.1994, Protokoll, 1994-1994
- E3370C#2005/273#139\* Sitzung vom 19.5.1994, Protokoll, 1994-1994
- E3370C#2005/273#147\* Sitzung vom 25.4.1996, Protokoll, 1996-1996
- E3370C#2005/273#154\* Sitzung vom 29.1.1998, Protokoll, 1998-1998
- E3370C#2005/273#161\* Sitzung vom 9.12.1999, Protokoll, 1999-1999
- E3370C#2010/177#236\* D002 / 00.000848 Sitzung des Rates der SHK vom 31.8.2000,  
2000-2000
- E3370C#2010/177#238\* D002 / 00.001871 Sitzung vom 19.10.2000, 2000-2000
- E3370C#2010/177#305\* D003 / 02.002325 Sitzungsprotokolle vom 07. 07. 2000 und 27. 03.  
2002, 2000-2002
- E3371A#2002/64#1076\* Sitzung 6.12.1991 und Sitzungen 22.01.-10.06.1992, 1991-1992
- E3371A#2002/64#1077\* Sitzungen 03.09.-03.12.1992 und Sitzung 11.02.1993, 1992-1993
- E3375C#2002/208#86\* Statuten und Reglemente der SHK, 1985-1995
- E3375C#2002/208#88\* Jahresbericht der SHK; Arbeitsprogramm, Budget, 1986-1995
- E3375C#2002/208#132\* Sitzung vom 14.10.1993, 1993-1993
- E3375C#2002/208#135\* Sitzung vom 13.05.1993, 1993-1993
- E9500.224A#2007/87#572\* Sitzungsunterlagen, 1992-1993
- E9500.224A#2013/334#32\* Sitzung SHK; Protokolle und Beilagen, Dez. 1993 bis 1994,  
1993-1994
- E9500.224A#2013/334#59\* Sitzung SHK; Protokolle, Einladungen und Dokumentenlisten  
1997-1999, 1997-1999
- J2.319-03#2014/246#3\* Plenarsitzungen Mai - November, 2001-2001
- J2.319-03#2014/246#4\* Plenarsitzungen Januar - Mai, 2002-2002
- J2.319-03#2014/246#5\* Plenarsitzungen Juni - Dezember, 2002-2002
- J2.319-03#2014/246#10\* Plenarsitzungen Januar - Mai, 2004-2004
- J2.319-03#2014/246#12\* Plenarsitzungen August - Dezember, 2005-2005
- J2.319-03#2014/246#13\* Plenarsitzungen Mai, 2006-2006
- J2.319-03#2014/246#14\* Plenarsitzungen Jan. - März, 2006-2006
- J2.319-03#2014/246#16\* Plenarsitzungen Jan. / März, 2007-2007
- J2.319-03#2014/246#17\* Plenarsitzungen Juli / September, 2007-2007
- J2.319-03#2014/246#19\* Plenarsitzungen, 2008-2008
- J2.319-03#2014/246#20\* Plenarsitzungen November 2008, 2008-2008
- J2.319-03#2014/246#22\* Plenarsitzungen April - Juli 2009-2009
- J2.319-03#2014/246#23\* Plenarsitzungen August - Dezember, 2009-2009

- J2.319-03#2014/246#25\* Plenarsitzungen Januar - März, 2009-2009
- J2.319-03#2014/246#26\* Vorstandssitzungen, 2001-2001
- J2.319-03#2014/246#27\* Vorstandssitzungen, 2002-2002
- J2.319-03#2014/246#28\* Vorstandssitzungen, 2003-2003
- J2.319-03#2014/246#29\* Vorstandssitzungen, 2004-2004
- J2.319-03#2014/246#32\* Vorstandssitzungen, 2007-2007
- J2.319-03#2014/246#33\* Vorstandssitzungen, 2008-2008
- J2.352-01#2010/108#70\* Schweiz. Hochschulrektorenkonferenz, 1989-1989
- J2.352-01#2010/108#72\* Schweiz. Hochschulrektorenkonferenz, 1991-1991
- J2.352-01#2010/108#74\* Schweiz. Hochschulrektorenkonferenz, 1993-1993
- J2.352-01#2010/108#76\* Schweiz. Hochschulrektorenkonferenz, 1995-1995
- J2.352-01#2010/108#79\* Schweiz. Hochschulrektorenkonferenz, 1998-1998
- J2.352-01#2010/108#81\* Schweiz. Hochschulrektorenkonferenz, 25.02.00, 23.03.00, 2000-2000
- J2.352-01#2010/108#92\* Schweiz. Hochschulrektorenkonferenz, Ausschuss-Sitzungen, 1990-1992
- J2.352-01#2010/108#94\* Schweiz. Hochschulrektorenkonferenz, Ausschuss-Sitzungen, 1995-1996
- J2.352-01#2010/108#96\* Schweiz. Hochschulrektorenkonferenz, Ausschuss-Sitzungen, 1999-1999
- J2.352-01#2010/108#104\* SHRK, Schweiz. Hochschulrektorenkonferenz, Immatrikulationskommission, 1989-1991
- J2.352-01#2010/108#105\* SHRK, Schweiz. Hochschulrektorenkonferenz, Kommission für Zulassungsfragen KfZ/CdA, 1992-1996

IDES: Informations- und Dokumentationszentrum der EDK

1993.10.28, Erklärung der EDK zum Hochschulzugang in der Schweiz, EDK, IDES, „1993, Erklärung der EDK zum Hochschulzugang in der Schweiz“

UAZ: Universitätsarchiv Zürich

B.1.008, Protokolle der Sitzung der Universitätsleitung und erweiterter Universitätsleitung, 1990

## **Sekundärliteratur, Internetquellen und Zeitschriftenartikel**

- Aeberhard, U. (1998). Ringen um die definitive Form. *Vision*, 2, 15–17. Schweizerisches Sozialarchiv, Zürich.
- Ammann, D. (2007). Aus skph wird cohep. *Observatorium. Wissenskommunikation im Fachbereich Medienbildung*. <https://blog.phzh.ch/observatorium/2007/09/28/264/>
- Arnet, M. (1997a). Diversifikation im Hochschulbereich: Der Stand der Schweiz. In M. Herbst, G. Latzel, & L. Lutz (Hrsg.), *Wandel im tertiären Bildungssektor. Zur Position der Schweiz im internationalen Vergleich* (S. 7–14). vdf, Hochschulverlag an der ETH Zürich.
- Arnet, M. (1997b). Von den Aufgaben und Kompetenzen der EDK und von deren Organisation. In H. Badertscher (Hrsg.), *Die Schweizerische Konferenz der Kantonalen Erziehungsdirektoren 1897 bis 1997: Entstehung, Geschichte, Wirkung* (S. 228–236). Verlag Paul Haupt.
- Badertscher, H. (1997a). Die EDK als Instrument der Kooperation im Bildungsföderalismus seit 1968. In H. Badertscher (Hrsg.), *Die Schweizerische Konferenz der Kantonalen Erziehungsdirektoren 1897 bis 1997: Entstehung, Geschichte, Wirkung* (S. 173–227). Verlag Paul Haupt.
- Badertscher, H. (Hrsg.). (1997b). *Die Schweizerische Konferenz der Kantonalen Erziehungsdirektoren 1897 bis 1997: Entstehung, Geschichte, Wirkung*. Verlag Paul Haupt.
- Balthasar, A., Fässler, S., & Weber, K. (2010). Programmathe Analyse des hochschulpolitischen Diskurses des Fachhochschulaufbaus in der Schweiz. In K. Weber, P. Tremel, A. Balthasar, & S. Fässler (Hrsg.), *Programmatik und Entwicklung der Schweizer Fachhochschulen* (S. 32–78). Universität Bern, Zentrum für universitäre Weiterbildung.
- Baschung, L., Benninghoff, M., Goastellec, G., & Pelleron, J. (2009). Between Cooperation and Competition. In C. Paradeise, E. Reale, I. Bleiklie, & E. Ferlie (Hrsg.), *University governance: Western European comparative perspectives* (Bd. 25, S. 153–175). Springer.
- Becker, R. (2010). Soziale Ungleichheit im Schweizer Bildungssystem und was man dagegen tun kann. In M. P. Neuenschwander & H.-U. Grunder (Hrsg.), *Schulübergang und Selektion. Forschungsbefunde, Praxisbeispiele, Umsetzungsperspektiven* (S. 91–108). Rüegger.

- Benninghoff, M., & Leresche, J.-P. (2009). The Internationalization of National Decision-Making Process: The Case of the Bologna Declaration in Switzerland. In S. Nahrath, M. Benninghoff, & P. Knoepfel (Hrsg.), *Rediscovering public law and public administration in comparative policy analysis: A tribute to Peter Knoepfel* (S. 197–214). Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.
- Benz, A. (2004a). Governance—Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In A. Benz (Hrsg.), *Governance—Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung* (S. 11–28). VS Verlag für Sozialwissenschaften.  
[https://doi.org/10.1007/978-3-531-90171-8\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-531-90171-8_1)
- Benz, A. (2004b). Multilevel Governance—Governance in Mehrebenensystemen. In A. Benz (Hrsg.), *Governance—Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung* (S. 125–146). VS Verlag für Sozialwissenschaften. [https://doi.org/10.1007/978-3-531-90171-8\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-531-90171-8_1)
- Berger, P. L., & Luckmann, T. (2009). *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit: Eine Theorie der Wissenssoziologie* (22. Auflage). Fischer Taschenbuch.
- berufsberatung.ch. (2022). *Numerus Clausus, Zulassungsbeschränkungen*. Aus- und Weiterbildung. <https://www.berufsberatung.ch/dyn/show/6619>
- BFS. (2005a). *Das Medizinstudium in der Schweiz im Profil* (Nr. 15; Bildung und Wissenschaft). BFS. <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/344434/master>
- BFS. (2005b). *Internationalität der Schweizer Hochschulen. Studierende und Personal: Eine Bestandesaufnahme*. <https://dam-api.bfs.admin.ch/hub/api/dam/assets/342033/master>
- BFS. (2018a). *Längsschnittdaten im Bildungsbereich. Übergänge und Verläufe auf Tertiärstufe*. <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/5086492/master>
- BFS. (2018b). *Statistik der Gymnasialen Maturität 2017*.  
[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEWj-mfjw-tOn6AhU\\_i\\_0HHcEhB\\_QQFnoECA8QAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.bfs.admin.ch%2Fbfsstatic%2Fdam%2Fassets%2F5127696%2Fmaster&usg=AOvVaw13QK2iRoI0QMUsIjZ-f2iC](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEWj-mfjw-tOn6AhU_i_0HHcEhB_QQFnoECA8QAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.bfs.admin.ch%2Fbfsstatic%2Fdam%2Fassets%2F5127696%2Fmaster&usg=AOvVaw13QK2iRoI0QMUsIjZ-f2iC)
- BFS. (2021). *Maturitätsquote—Daten des Indikators*. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/bildungsindikatoren/themen/bildungserfolg/maturitaetsquote.assetdetail.19305671.html>

- BFS. (2022a). *Studierende an den universitären Hochschulen: Basistabelle*.  
<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/personen-ausbildung/tertiaerstufe-hochschulen/universitaere.assetdetail.21785467.html>
- BFS. (2022b). *Tertiärstufe—Hochschulen*. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/personen-ausbildung/tertiaerstufe-hochschulen.html>
- Biaggini, G. (2009). Schulkoordination in der Schweiz: Der steinige Weg des „Konkordats-Föderalismus“. In Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2009: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa* (1. Aufl., S. 380–394). Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.  
[https://doi.org/10.5771/9783845217864\\_380](https://doi.org/10.5771/9783845217864_380)
- Biedermann, H. (2012). Lehrerbildung in der Schweiz – vom seminaristischen Ausbildungsmodell zum tertialisierten Studienmodell: Herausforderungen der Vergangenheit, der Gegenwart und der Zukunft. In A. Németh & E. Skiera (Hrsg.), *Lehrerbildung in Europa: Geschichte, Struktur und Reform: Bd. Band 9* (S. 267–280). Lang.
- Böckelmann, C., & Nagel, E. (2018). Immer gleichartiger: Konvergenzfaktoren im Tertiärbereich des schweizerischen Bildungssystems. *Zeitschrift für Hochschulentwicklung*, 13(4), 30–49.
- Bosche, A., & Lehmann, L. (2014). Governance und die Suche nach Regelungsmechanismen. Methodologische Implikationen eines Forschungsansatzes. In K. Maag Merki, R. Langer, & H. Altrichter (Hrsg.), *Educational Governance als Forschungsperspektive: Strategien. Methoden. Ansätze* (2. Aufl., S. 237–257). VS Verlag für Sozialwissenschaften. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-06443-3>
- Brändli, S. (2018). „Die Schweiz vor unübersichtlichen Mammuthochschulen zu bewahren“. Systembildung und Hochschulreformen in der Schweiz der 1960er Jahre. In M. Kintzinger, W. E. Wagner, J. Crispin, & S. Hynek (Hrsg.), *Universität – Reform. Ein Spannungsverhältnis von langer Dauer (12.-21. Jahrhundert): Bd. Band 14* (S. 291–342). Schwabe Verlag.
- Brüggenbrock, C. (2014). Der Hochschulzugang im europäischen Vergleich. In F. Eberle, B. Schneider-Taylor, & D. Bosse (Hrsg.), *Abitur und Matura zwischen Hochschulvorbereitung und Berufsorientierung* (S. 231–243). Springer Fachmedien.  
[https://doi.org/10.1007/978-3-658-06090-9\\_13](https://doi.org/10.1007/978-3-658-06090-9_13)



- Brüggenbrock, C., Eberle, F., & Oelkers, J. (2016). Die jüngeren Entwicklungen des Gymnasiums und der Matura in der Schweiz. In J. Kramer, M. Neumann, & U. Trautwein (Hrsg.), *Abitur und Matura im Wandel: Historische Entwicklungslinien, aktuelle Reformen und ihre Effekte* (S. 59–80). Springer VS.
- Brüscheiler, B., & Fontanellaz, B. (2018). Motivlagen und Haltungen: Ein rekonstruktiver Zugang zur Studieneignung in der sozialen Arbeit. *Zeitschrift für Hochschulentwicklung*, 13(4), 111–130.
- Bucher, T., & Dürsteler, U. (2011). *Von der Fachhochschule an die Universität: Eine Bestandesaufnahme der Durchlässigkeit im schweizerischen Hochschulsystem* (1. Aufl.). Haupt.
- Buchmann, M., Sacchi, S., Lamprecht, M., & Stamm, H. (2007). Switzerland: Tertiary Education Expansion and Social Inequality. In Y. Shavit, R. Arum, A. Gamoran, & G. Mehanem (Hrsg.), *Stratification in higher education: A comparative study* (S. 321–348). Stanford University Press.
- Bundesrat. (1976). *Botschaft über die Förderung der Hochschulen und die Forschung*. [https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1976/3\\_885\\_905\\_913/de](https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1976/3_885_905_913/de)
- Bundesrat. (1988). *Botschaft über ein zweites Paket von Massnahmen zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen*. [https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1988/2\\_1333\\_1293\\_1149/de](https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1988/2_1333_1293_1149/de)
- Bundesrat. (1994). *Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Fachhochschulen (Fachhochschulgesetz, FHSG)*. [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&ved=2ahUKEwjQworBnOjhAhXEyKYKHZ01BIoQFjAGe-gQIAxAC&url=http%3A%2F%2Flinks.weblaw.ch%2Fd%2FBBI-1994%2FIII%2F805&usg=AOvVaw2D-rUqL7Xoy2NsuvUyRb\\_w](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&ved=2ahUKEwjQworBnOjhAhXEyKYKHZ01BIoQFjAGe-gQIAxAC&url=http%3A%2F%2Flinks.weblaw.ch%2Fd%2FBBI-1994%2FIII%2F805&usg=AOvVaw2D-rUqL7Xoy2NsuvUyRb_w)
- Bundesrat. (1995). *Verordnung über die Anerkennung von gymnasialen Maturitätsausweisen (Maturitäts-Anerkennungsverordnung, MAV)*. [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1995/1001\\_1001\\_1001/de](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1995/1001_1001_1001/de)
- Bundesrat. (1996). *Verordnung über Aufbau und Führung von Fachhochschulen (Fachhochschulverordnung, FHSV)*. [https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1996/2598\\_2598\\_2598/20030101/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-1996-2598\\_2598\\_2598-20030101-de-pdf-a.pdf](https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1996/2598_2598_2598/20030101/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-1996-2598_2598_2598-20030101-de-pdf-a.pdf)

- Bundesrat. (1998). *Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie in den Jahren 2000-2003*. [https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1999/1\\_297\\_271\\_243/de](https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1999/1_297_271_243/de)
- Bundesrat. (2009). *Botschaft zum Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG)*. <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2009/812/de>
- Bundesrat. (2010). *Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation im Jahr 2012*. <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2011/95/de>
- Bundesrat. (2011). *Verordnung über die Ergänzungsprüfung für die Zulassung von Inhaberinnen und Inhabern eines eidgenössischen Berufsmaturitätszeugnisses oder eines gesamtschweizerisch anerkannten Fachmaturitätszeugnisses zu den universitären Hochschulen*. <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2011/157/de>
- Bundesrat & EDK. (1995). *Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) über die Anerkennung von Maturitätszeugnissen*. [https://edudoc.ch/record/38066/files/Verw\\_Vereinbar\\_d.pdf](https://edudoc.ch/record/38066/files/Verw_Vereinbar_d.pdf)
- Bundesrat & Regierungen der Hochschulkonkordatskantone. (2014). *Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (ZSAV-HS)*. <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20143159/201501010000/414.205.pdf>
- Bundesrat & Regierungen der Universitätskantone. (2000). *Vereinbarung zwischen dem Bund und den Universitätskantonen über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich*. <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2001/13/de>
- Bundesgesetz über die Hochschulförderung, HFG, (1968). [https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1968/2\\_10\\_10\\_2/de](https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1968/2_10_10_2/de)
- Bundesversammlung. (1980). *Allgemeine Medizinalprüfungsverordnung (AMV)*. <https://www.lexfind.ch/tolv/137072/de>
- Hochschulförderungsgesetz, HFG, (1991). <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwir-rCqhbvAhVn-SoKHekJBoIQFjACegQI-ARAB&url=http%3A%2F%2Flinks.weblaw.ch%2FBBI-1991-1329&usg=AOvVaw0ffSiJROjPFOyLfqAXUYQN>

- Fachhochschulgesetz, FHSG, Pub. L. No. BBl 1995 IV 470 (1995). [https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1995/4\\_470\\_473\\_457/de](https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1995/4_470_473_457/de)
- Universitätsförderungsgesetz, UFG, 414.20 (1999). <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2000/146/de>
- Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, Pub. L. No. AS 2014 4103, 414.20 (2011). <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20070429/index.html>
- Burnham, P., Gilland Lutz, K., Grant, W., & Layton-Henry, Z. (2008). *Research methods in politics* (Second edition, comprehensively revised and updated). Macmillan International Higher Education.
- Criblez, L. (2001). Bildungsexpansion durch Systemdifferenzierung am Beispiel der Sekundarstufe II in den 1960er- und 1970er-Jahren. *Swiss Journal of Educational Science*, 23(1), 95–118. <https://doi.org/10.24452/sjer.23.1.4598>
- Criblez, L. (2003). Reform durch Expansion—Zum Wandel des Gymnasiums und seines Verhältnisses zur Universität seit 1960. *VSH-Bulletin*, 29(4), 30–36.
- Criblez, L. (2008a). Die neue Bildungsverfassung und die Harmonisierung des Bildungswesens. In L. Criblez (Hrsg.), *Bildungsraum Schweiz: Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen* (S. 277–299). Haupt.
- Criblez, L. (2008b). Vom strikten Bildungsföderalismus zur bescheidenen Schulkoordination. In L. Criblez (Hrsg.), *Bildungsraum Schweiz: Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen* (S. 251–276). Haupt.
- Criblez, L. (2008c). Zur Einleitung: Vom Bildungsföderalismus zum Bildungsraum Schweiz. In L. Criblez (Hrsg.), *Bildungsraum Schweiz: Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen* (S. 9–32). Haupt.
- Criblez, L. (2010). Die Reform der Lehrerinnen- und Lehrerbildung in der Schweiz seit 1990: Reformprozesse, erste Bilanz und Desiderata. In H. Ambühl & W. Stadelmann (Hrsg.), *Tertiarisierung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung: Bilanztagung 1* (S. 22–58). Schweizerische Konferenz der Kantonalen Erziehungsdirektoren EDK, Generalsekretariat.
- Criblez, L. (2014). Das Schweizer Gymnasium: Ein historischer Blick auf Ziele und Wirklichkeit. In F. Eberle, B. Schneider-Taylor, & D. Bosse (Hrsg.), *Abitur und Matura*

- zwischen Hochschulvorbereitung und Berufsorientierung* (S. 15–49). Springer Fachmedien. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-06090-9>
- Criblez, L. (2016). Wissenschaft und Forschung in der hochschulförmigen Lehrerinnen- und Lehrerbildung. In L. Criblez, L. Lehmann, & C. Huber (Hrsg.), *Lehrerbildungspolitik in der Schweiz seit 1990: Kantonale Reformprozesse und nationale Diplomanerkennung: Bd. Band 1* (S. 289–321). Chronos.
- Criblez, L. (2018). Ein window of opportunity als Bedingung für Bildungsreformen. Das Beispiel der Bildungsexpansion in der Schweiz. In W. Göttlicher, J. W. Link, & E. Matthes (Hrsg.), *Bildungsreform als Thema der Bildungsgeschichte* (S. 247–264). Klinkhardt.
- Criblez, L. (2019). Die gymnasiale Matur als allgemeiner Hochschulzulassungsausweis—Bildungshistorische Reminiszenzen. In D. Holtsch, M. Oepke, & S. Schumann (Hrsg.), *Lehren und Lernen auf der Sekundarstufe II. Gymnasial- und wirtschaftspädagogische Perspektiven* (1. Auflage, S. 96–108). hep.
- Criblez, L., Lehmann, L., & Huber, C. (Hrsg.). (2016). *Lehrerbildungspolitik in der Schweiz seit 1990: Kantonale Reformprozesse und nationale Diplomanerkennung: Bd. Band 1*. Chronos.
- Crottaz, R. (1992). La maturité à la lanterne. *Wissenschaftspolitik*, 21(1), 137–142. Schweizerisches Sozialarchiv, Zürich.
- CRUS, KFH, & COHEP. (2009). *Die drei Hochschultypen im schweizerischen Hochschulsystem*. <https://www.swissuniversities.ch/fileadmin/swissuniversities/Dokumente/Lehre/NQR/Typologie-d.pdf>
- CRUS, KFH, & COHEP. (2010a). *Konkordanzliste CRUS - KFH - COHEP*. <https://www.swissuniversities.ch/fileadmin/swissuniversities/Dokumente/Lehre/100412-Konkordanzliste-8.pdf>
- CRUS, KFH, & COHEP. (2010b). *Durchlässigkeit zwischen den Hochschultypen. Vereinbarung der CRUS, der KFH und der COHEP vom 5. November 2007*. [https://www.swissuniversities.ch/fileadmin/swissuniversities/Dokumente/Kammern/Kammer\\_UH/Empfehlungen/071105-CRUS-KFH-SKPH-Vereinbarung-16\\_2020.pdf](https://www.swissuniversities.ch/fileadmin/swissuniversities/Dokumente/Kammern/Kammer_UH/Empfehlungen/071105-CRUS-KFH-SKPH-Vereinbarung-16_2020.pdf)
- Denzler, S. (2016). Differenzierung und Integration der pädagogischen Hochschulen. Zur strukturellen Dynamik im schweizerischen Hochschulsystem. In R. J. Leemann, C.

- Imdorf, J. J. W. Powell, & M. Sertl (Hrsg.), *Die Organisation von Bildung. Soziologische Analysen zu Schule, Berufsbildung, Hochschule und Weiterbildung* (S. 252–271). Beltz Juventa.
- Diedrich, M. (2007). Selektion. In H.-E. Tenorth & R. Tippelt (Hrsg.), *BELTZ Lexikon Pädagogik* (S. 651). Beltz.
- Ditton, H. (2010). Selektion und Exklusion im Bildungssystem. In G. Quenzel & K. Hurrelmann (Hrsg.), *Bildungsverlierer. Neue Ungleichheiten* (1. Aufl, S. 53–71). VS, Verlag für Sozialwissenschaften.
- Ditton, H., & Krüsken, J. (2010). Effekte der sozialen Herkunft auf die Schulformwahl beim Übergang von der Primar- in die Sekundarstufe. In M. P. Neuenschwander & H.-U. Grunder (Hrsg.), *Schulübergang und Selektion. Forschungsbefunde, Praxisbeispiele, Umsetzungsperspektiven* (S. 35–59). Rüegger.
- Dubs, R. (2005). *Gutachten zu Fragen der schweizerischen Berufsbildung*. hep.
- Dürsteler, U., & Knecht, H. (Hrsg.). (2005). *Bildungsökonomische Herausforderungen für Fachhochschulen: Bd. Band 1*. Haupt.
- Ebbinghaus, B. (2005). *Can Path Dependence Explain Institutional Change? Two Approaches Applied to Welfare State Reform* (Working Paper Nr. 05/2). MPIfG Discussion Paper. <https://www.econstor.eu/handle/10419/19916>
- Eberle, F., & Brügglenbrock, C. (2013). *Bildung am Gymnasium* (Bd. 35A). EDK. <https://educodoc.ch/record/107751/files/StuB35A.pdf>
- Eberle, F., Gehrler, K., Jaggi, B., Kottonau, J., Oepke, M., Pflüger, M., Huber, C., Husfeldt, V., Lehmann, L., & Quesel, C. (2008). *Evaluation der Maturitätsreform 1995 (EVAMAR). Schlussbericht zur Phase II* (Schriftenreihe SBF). SBF. [https://educodoc.ch/record/29677/files/Web\\_Evamar-Komplett.pdf](https://educodoc.ch/record/29677/files/Web_Evamar-Komplett.pdf)
- Eckert, N. (2020). *Das Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz: Hintergrund, Bedeutung und erste Auswirkungen auf den Hochschulraum Schweiz* [Universität Zürich]. [https://www.researchgate.net/profile/Nancy-Eckert/publication/347192182\\_Das\\_Hochschulforderungs-\\_und\\_-koordinationsgesetz\\_Hintergrund\\_Bedeutung\\_und\\_erste\\_Auswirkungen\\_auf\\_den\\_Hochschulraum\\_Schweiz/links/5fd88201a6fdccdc8c9e492/Das-Hochschulfoerederungs-und-koordinationsgesetz-Hintergrund-Bedeutung-und-erste-Auswirkungen-auf-den-Hochschulraum-Schweiz.pdf?origin=profileFeaturedResearchPublicationItem](https://www.researchgate.net/profile/Nancy-Eckert/publication/347192182_Das_Hochschulforderungs-_und_-koordinationsgesetz_Hintergrund_Bedeutung_und_erste_Auswirkungen_auf_den_Hochschulraum_Schweiz/links/5fd88201a6fdccdc8c9e492/Das-Hochschulfoerederungs-und-koordinationsgesetz-Hintergrund-Bedeutung-und-erste-Auswirkungen-auf-den-Hochschulraum-Schweiz.pdf?origin=profileFeaturedResearchPublicationItem)

- Edelstein, B. (2016). Stabilität und Wandel der Schulstruktur aus neoinstitutionalistischer Perspektive. Überlegungen zur Schulpolitik unter Bedingungen der Pfadabhängigkeit. In N. Berkemeyer, B. Hermstein, & V. Manitus (Hrsg.), *Institutioneller Wandel im Bildungsbereich—Reform ohne Kritik?* (S. 47–70). Beltz Juventa.
- EDI, EVD, & EDK. (2011). *Chancen optimal nutzen. Erklärung 2011 zu den gemeinsamen bildungspolitischen Zielen für den Bildungsraum Schweiz*. [http://edudoc.ch/record/96061/files/erklaerung\\_30052011\\_d.pdf](http://edudoc.ch/record/96061/files/erklaerung_30052011_d.pdf)
- EDK. (o. J.-a). *Fachgremien. Die EDK setzt Fachkonferenzen, Kommissionen und Arbeitsgruppen ein*. Fachgremien. Abgerufen 17. November 2022, von <https://www.cdip.ch/de/die-edk/fachgremien>
- EDK. (o. J.-b). *Gymnasiale Maturität*. Abgerufen 21. August 2019, von <http://www.edk.ch/dyn/13723.php>
- EDK. (o. J.-c). *Gymnasium. Gesamtschweizerische Anerkennung und koordinierte Weiterentwicklung der gymnasialen Maturität*. Abgerufen 5. Juli 2022, von <https://www.edk.ch/de/themen/gymnasium>
- EDK. (o. J.-d). *Pädagogische Hochschulen. Nachobligatorische Bildung, Tertiärstufe*. Abgerufen 16. November 2022, von <https://www.edk.ch/de/bildungssystem-ch/nachobligatorium/tertiaer/ph>
- EDK. (1977). *Empfehlungen betreffend den Hochschulzugang von Inhabern eines Primar- oder Sekundarlehrerpatentes*. <https://edudoc.ch/record/24416/files/D36A.pdf>
- EDK. (1985). *Statut*. EDK Archiv.
- EDK. (1995a). *Empfehlungen zur Lehrerbildung und zu den Pädagogischen Hochschulen* (S. 57–59). <https://edudoc.ch/record/24757?ln=de>
- EDK. (1995b). *Reglement der EDK über die Anerkennung von gymnasialen Maturitätsausweisen (MAR)*. [https://edudoc.ch/record/38112/files/VO\\_MAR\\_d.pdf](https://edudoc.ch/record/38112/files/VO_MAR_d.pdf)
- EDK. (1995c). *Statut der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK-Statut)*. EDK Archiv.
- EDK. (1999). Brücken zwischen den Hochschultypen. *Vision*, 2, 45. Schweizerisches Sozialarchiv, Zürich.
- EDK. (2005). *Statut der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK-Statut)*. [https://edudoc.ch/record/35896/files/EDK\\_Statut\\_d.pdf](https://edudoc.ch/record/35896/files/EDK_Statut_d.pdf)

- EDK. (2008). *Leitlinien der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)*. [https://edudoc.ch/record/27901/files/ll\\_edk\\_d.pdf](https://edudoc.ch/record/27901/files/ll_edk_d.pdf)
- EDK. (2011a). *Reglement über die Ergänzungsprüfung für die Zulassung von Inhaberinnen und Inhabern eines eidgenössischen Berufsmaturitätszeugnisses oder eines gesamtschweizerisch anerkannten Fachmaturitätszeugnisses zu den universitären Hochschulen*. [https://edudoc.ch/record/93449/files/Regl\\_Passerelle\\_d.pdf](https://edudoc.ch/record/93449/files/Regl_Passerelle_d.pdf)
- EDK. (2011b). *Öffentlichkeitsprinzip; Umsetzung durch die EDK: Beschlussfassung*. [http://edudoc.ch/record/99873/files/VB\\_oeffentlichkeitsprinzip\\_d.pdf](http://edudoc.ch/record/99873/files/VB_oeffentlichkeitsprinzip_d.pdf)
- EDK. (2013). *Interkantonale Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat)*. [http://edudoc.ch/record/115621/files/HSK\\_d.pdf](http://edudoc.ch/record/115621/files/HSK_d.pdf)
- EDK. (2019). *Interkantonale Universitätsvereinbarung (IUV) in Ratifikation*. [https://edudoc.ch/record/205747/files/IUV\\_2019\\_d.pdf](https://edudoc.ch/record/205747/files/IUV_2019_d.pdf)
- EDK. (2022, Juli 14). *Bericht der SMAK von 2010: Grundsätze der SMAK zum Gymnasium* [Persönliche Kommunikation].
- EDK & Bundesrat. (1995). *Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) über die Anerkennung von Maturitätszeugnissen*. <https://www.sbf.admin.ch/sbf/de/home/bildung/maturitaet.html>
- EDK, & Chassot, I. (2007). *Medienkonferenz des Bundesrates vom 12. September 2007 in Bern zur Eröffnung der Vernehmlassung zum neuen Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz HFKG des Bundes. Gute Umsetzung eines Verfassungsauftrages. Die EDK-Präsidentin zum Entwurf für ein neues Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz HFKG des Bundes*. [https://netzwerk-future.ch/data/HFKG\\_Stellungnahme\\_EDK\\_d.pdf](https://netzwerk-future.ch/data/HFKG_Stellungnahme_EDK_d.pdf)
- EDK & FDK. (1979). *Interkantonale Vereinbarung über Hochschulbeiträge*. [https://edudoc.ch/record/24509/files/1979-1980\\_d.pdf](https://edudoc.ch/record/24509/files/1979-1980_d.pdf)
- EDK & FDK. (1984). *Interkantonale Vereinbarung über Hochschulbeiträge für die Jahre 1987-1992*. <https://edudoc.ch/record/26837/files/1984-85d.pdf>
- EDK & FDK. (1990). *Interkantonale Vereinbarung über Hochschulbeiträge für die Jahre 1993-1998*. <https://edudoc.ch/record/25983?ln=de>

- EDK & FDK. (1997). *Interkantonale Universitätsvereinbarung (IUV)*. [https://edudoc.ch/record/38039/files/IUV\\_d.pdf](https://edudoc.ch/record/38039/files/IUV_d.pdf)
- EDK & GDK. (1993). *Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen (Diplomanerkennungsvereinbarung)*. [https://www.gdk-cds.ch/fileadmin/docs/public/gdk/aktuelles/20131126\\_vereinb\\_d\\_2013.pdf](https://www.gdk-cds.ch/fileadmin/docs/public/gdk/aktuelles/20131126_vereinb_d_2013.pdf)
- EDK & SBF. (2005). *Landesweite Untersuchung an den Gymnasien: Positive Bilanz für die neue Maturitätsausbildung*. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-1597.html>
- EDK & SHRK. (1982). *Empfehlungen betreffend den Hochschulzugang von Inhabern eines Primarlehrpatentes*. <https://edudoc.ch/record/24416/files/D36A.pdf>
- EDK & SHRK. (1983). *Hochschulzugang von Inhabern eines Primarlehrerpatentes. Kommentar zu den Empfehlungen der Erziehungsdirektoren- und der Hochschulrektorenkonferenz*. EDK Archiv.
- Egger, E. (1978). Die Reformetappen von 1946 bis 1978. In A. Vonlanthen, U. P. Lattmann, & E. Egger (Hrsg.), *Maturität und Gymnasium: Ein Abriss über die Entwicklung der eidgenössischen Maturitätsordnungen und deren Auswirkungen auf das Gymnasium: Bd. Band 2* (S. 101–130). Haupt.
- EHEA. (o. J.). *Ministerial Conference Leuven / Louvain-la-Neuve 2009*. Abgerufen 14. Juli 2022, von <http://www.ehea.info/page-ministerial-conference-Leuven-Louvain-la-Neuve-2009>
- Ehrenzeller, B. (2018). Hochschulrecht auf Bundes- und interkantonaler Ebene. In B. Ehrenzeller (Hrsg.), *Bildungs-, Kultur- und Sprachenrecht: Bd. Band 9* (S. 147–234). Helbing Lichtenhahn Verlag.
- Elken, M., & Vukasovic, M. (2019). The looseness of loose coupling: The use and misuse of „loose coupling“ in higher education research. In J. Huisman & M. Tight (Hrsg.), *Theory and Method in Higher Education Research* (Bd. 5, S. 53–71). Emeralds Publishing Limited. [https://www.researchgate.net/publication/335928675\\_The\\_Looseness\\_of\\_Loose\\_Coupling\\_The\\_Use\\_and\\_Misuse\\_of\\_Loose\\_Coupling\\_in\\_Higher\\_Education\\_Research](https://www.researchgate.net/publication/335928675_The_Looseness_of_Loose_Coupling_The_Use_and_Misuse_of_Loose_Coupling_in_Higher_Education_Research)
- Esposito, R. S. (2022). *Ausbildungsqualitäten – andersartig, aber gleichwertig? Ein Vergleich konkurrierender Gesundheitsausbildungen in der Schweiz*. Springer Fachmedien. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-36353-6\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-658-36353-6_2)



- ETH Zürich. (2009). *Maturanoten und Studienerfolg. Eine Analyse des Zusammenhangs zwischen Maturanoten und der Basisprüfung der ETH Zürich*. <https://edudoc.ch/record/30558?ln=de>
- EUA. (2008). *European Universities' Charter on Lifelong Learning*. <https://eua.eu/downloads/publications/european%20universities%20charter%20on%20lifelong%20learning%202008.pdf>
- Fend, H. (2012). Drei Reproduktionsfunktionen des Schulsystems. In U. Bauer, U. H. Bittlingmayer, & A. Scherr (Hrsg.), *Handbuch Bildungs- und Erziehungssoziologie* (S. 161–165). VS Verlag für Sozialwissenschaften. [https://doi.org/10.1007/978-3-531-18944-4\\_10](https://doi.org/10.1007/978-3-531-18944-4_10)
- Fleiner, T. (2005). Das Bildungssystem im schweizerischen Föderalismus. *Recht der Jugend und des Bildungswesens – RdJB*, 53(3), 346–354. <https://doi.org/10.5771/0034-1312-2005-3>
- Flury, C. (2019). *Überfüllt und Unterfinanziert? Die hochschulpolitische Debatte um einen Numerus clausus an den kantonalen Universitäten der Schweiz in den 1970er-Jahren* [Masterarbeit]. Universität Zürich.
- Freiburghaus, D., Balthasar, A., Zimmermann, W., & Knöpfel, C. (1991). *Technik-Standort Schweiz: Von der Forschungs- zur Technologiepolitik*. Haupt.
- Fritschi, T., & Spycher, S. (2003). *Evaluation der Investitionsbeiträge des Bundes an die Universitäten. Vollständige Fassung des Berichts*. Bundesamt für Bildung und Wissenschaft.
- Frölicher-Güggi, S., Braaker, A., Holenstein, K., & Röthlisberger, M. (2002). *Universitäten und Fachhochschulen—Eine gelungene Integration?* (BFS, Hrsg.). Office Fédéral de la Statistique.
- Frommenwiler, R. (2021, Dezember 16). *AW: Frage bezüglich Dokumente der Plenarversammlung und des Vorstandes von swissuniversities* [Persönliche Kommunikation].
- Future. (2014). Es ist Zeit zu handeln. *Future*, 48, 1.
- Future. (2017). Swissuniversities bewilligt 11 Kooperationsprojekte. *Future*, 60, 3.
- Gächter, T., & Egli, P. (2011). Qualität, Durchlässigkeit und gesellschaftliche Anerkennung: Gedanken zum Promotionsrecht im Hochschulraum Schweiz. In M. Caroni, S. Hesel-

- haus, K. Mathis, & R. Norer (Hrsg.), *Auf der Scholle und in lichten Höhen. Verwaltungsrecht—Staatsrecht—Rechtsetzungslehre. Festschrift für Paul Richli zum 65. Geburtstag* (S. 633–653). Nomos/Dike. <https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/50058>
- Gagnebin, P. (2001). Hat die neue SUK eine Zukunft? *Vision*, 1, 23–27. Schweizerisches Sozialarchiv, Zürich.
- Gagnebin, P. (2002). Gute und schlechte Noten für die Politik des Bundes. *Vision*, 2, 20–23. Schweizerisches Sozialarchiv, Zürich.
- Gees, T. (2006). *Die Schweiz im Europäisierungsprozess: Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Konzepte am Beispiel der Arbeitsmigrations-, Agrar- und Wissenschaftspolitik, 1947-1974*. Chronos.
- Gonon, P. (1994). Die Einführung der „Berufsmatura“ in der Schweiz als Prüfstein einer Neuorientierung von Allgemeinbildung und Berufsbildung. *Zeitschrift für Pädagogik*, 40(3), 389–404.
- Gonon, P. (1998). Die Entstehung der (technischen) Berufsmaturität und die Beurteilung der Wirksamkeit durch die bildungspolitischen Akteure. In U. Kiener & P. Gonon (Hrsg.), *Die Berufsmatur. Ein Fallbeispiel schweizerischer Berufsbildungspolitik* (S. 25–74). Rüegger.
- Gonon, P. (2013). Berufsmaturität als Reform—Hybris oder Erfolgsstory? In M. Maurer & P. Gonon (Hrsg.), *Herausforderungen für die Berufsbildung in der Schweiz: Bestandesaufnahme und Perspektiven* (S. 119–145). hep.
- Gonon, P., & Hägi, L. (2019). Expansion und Differenzierung der Berufsbildung in der Schweiz (1960-2010). *bwp @ Berufs- und Wirtschaftspädagogik - online*, 36, 1–18.
- Graf, S. (2018). Pädagogische Hochschulen der Schweiz: Vom Juniorpartner zum etablierten Hochschultyp. *Zeitschrift für Hochschulentwicklung*, 13(3), 17–28.
- Griessen, T., & Braun, D. (2010). Hochschulföderalismus zwischen Kooperationszwang und Blockadefahr: Deutschland und die Schweiz im Vergleich. *Swiss Political Science Review*, 16(4), 715–746. <https://doi.org/10.1002/j.1662-6370.2010.tb00446.x>
- Grossenbacher, S. (1997). Fachhochschulen: Minimaler Umbau oder zukunftsweisende Neugestaltung? In F. Hochstrasser, H.-K. von Matt, S. Grossenbacher, & H. Oetiker (Hrsg.), *Die Fachhochschule für Soziale Arbeit. Bildungspolitische Antwort auf soziale Entwicklungen* (S. 11–34). Paul Haupt.

- Grunder, H.-U. (1997). Vom Wunsch nach Koordination zur Gründung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) 1897. In H. Badertscher (Hrsg.), *Die Schweizerische Konferenz der Kantonalen Erziehungsdirektoren 1897 bis 1997: Entstehung, Geschichte, Wirkung* (S. 11–29). Verlag Paul Haupt.
- Gugerli, D., Kupper, P., & Speich, D. (2005). *Die Zukunftsmaschine: Konjunkturen der ETH Zürich 1855-2005*. Chronos.
- Guggenberger, H. (1991). *Hochschulzugang und Studienwahl: Empirische und theoretische Ergebnisse von Hochschulforschung*. Kärntner Druck- u. Verl.-Ges.
- Gymnasium Helveticum. (2007). Gymnasiallehrkräfte erfreut über Maturitätsreform. Medienmitteilung vom 27. Juni 2007. *Gymnasium Helveticum*, 5, 22–23.
- Häfelin, U. (1969). Der kooperative Föderalismus in der Schweiz. *Zeitschrift für schweizerisches Recht*, 88, 549–741.
- Hafner, U. (2015). *Vom Wissenschaftsrat zum Innovationsrat: Die historische Entwicklung des Schweizerischen Wissenschaftsrates in der Aussensicht* (Bd. 4/2015). Schweizerischer Wissenschafts- und Innovationsrat.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936–957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>
- Harrison, L. (2001). *Political Research. An Introduction*. Routledge.
- Hartmann, M. (2006). Leistungseliten—Soziale Selektion durch Herkunft und Hochschule. In J. Ecarus & L. Wigger (Hrsg.), *Elitebildung—Bildungselite. Erziehungswissenschaftliche Diskussionen und Befunde über Bildung und soziale Ungleichheit: Bd. Band 1* (S. 206–225). Budrich.
- Hasenberg, S., Guttschick, K., Schmidt-Atzert, L., Stemmler, G., Kohlhaas, G., Schütz, M., & Prüssner, M. (2014). Unterstützung beim Übergang von der Schule zur Hochschule durch präzise Studieninformationen und Online-Self-Assessments. *Zeitschrift für Hochschulentwicklung*, 9(5), 115–129.
- Herren, M. (2008). Die nationale Hochschul- und Forschungspolitik in den 1960er- und 1970er-Jahren. In L. Criblez (Hrsg.), *Bildungsraum Schweiz: Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen* (S. 219–250). Haupt.
- Hödl, E. (2002). *Hochschulzugang in Europa: Ein Ländervergleich zwischen Österreich, Deutschland, England und der Schweiz: Bd. Band 77*. Böhlau.

- Hotz-Hart, B. (2010). Bildungsreformen in der Schweiz: Zwang zur Profilierung im Hochschulsystem. *Swiss Political Science Review*, 16(4), 803–806.  
<https://doi.org/10.1002/j.1662-6370.2010.tb00450.x>
- Howell, M. C., & Prevenier, W. (2004). *Werkstatt des Historikers: Eine Einführung in die historischen Methoden* (T. Kölzer, Hrsg.; Bd. 2524). Böhlau.
- Hutcheson, P. A. (2020). *A People's History of American Higher Education*. Routledge.
- Hüther, O., & Krücken, G. (2016). *Hochschulen: Fragestellungen, Ergebnisse und Perspektiven der sozialwissenschaftlichen Hochschulforschung*. Springer Fachmedien.
- Imlig, F. (2020). *Schulsysteme beschreiben und gestalten. Bildungsmonitoring in der Schweiz* [Universität Zürich]. [https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/187805/1/Imlig\\_Flavian\\_Dissertation.pdf](https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/187805/1/Imlig_Flavian_Dissertation.pdf)
- Jenzer, C. (1998). *Schulstrukturen als historisch gewachsenes Produkt bildungspolitischer Vorstellungen: Blitzlichter in die Entstehung der schweizerischen Schulstrukturen: Bd. [16]*. Lang.
- Kanaan, S. (1994). FH: beunruhigender Minimalismus. *Vision*, 4, 31–33. Schweizerisches Sozialarchiv, Zürich.
- Kanton Zürich. (o. J.). *Abstimmungsresultate Kanton. Gesetz über die Universität Zürich. Abstimmung vom 15.03.1998*. Abgerufen 25. Februar 2022, von <https://www.zh.ch/de/politik-staat/wahlen-abstimmungen/abstimmungsarchiv.html>
- Kardos, A. (2023, Februar 5). Jetzt büffelt wieder halb Zürich. *NZZ am Sonntag*, 18–19.
- Kasperski, F. (2021, Mai 9). Gymi-Prüfungen sind stressig—Sind sie auch sinnvoll? *SRF News*. <https://www.srf.ch/kultur/gesellschaft-religion/wochenende-gesellschaft/leistungsdruck-in-der-schule-gymi-pruefungen-sind-stressig-sind-sie-auch-sinnvoll>
- Kiener, U., & Gonon, P. (Hrsg.). (1998). *Die Berufsmatur. Ein Fallbeispiel schweizerischer Berufsbildungspolitik*. Rüegger.
- Koch, S. (2009). Die Bausteine neo-institutionalistischer Organisationstheorie – Begriffe und Konzepte im Lauf der Zeit. In S. Koch & M. Schemmann (Hrsg.), *Neo-Institutionalismus in der Erziehungswissenschaft: Grundlegende Texte und empirische Studien: Bd. Band 6* (S. 110–131). VS, Verlag für Sozialwissenschaften. [http://sfx.metabib.ch/sfx\\_locator?sid=ALEPH:EBI01&genre=book&isbn=978-3-531-91496-1](http://sfx.metabib.ch/sfx_locator?sid=ALEPH:EBI01&genre=book&isbn=978-3-531-91496-1)

- Koch, S., & Schemmann, M. (2009). Entstehungskontexte und Grundlegungen neo-institutionalistischer Organisationsanalyse. In S. Koch & M. Schemmann (Hrsg.), *Neo-Institutionalismus in der Erziehungswissenschaft: Grundlegende Texte und empirische Studien* (S. 20–27). VS Verlag für Sozialwissenschaften. [https://doi.org/10.1007/978-3-531-91496-1\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-531-91496-1_2)
- Koelbing, H. M. F. (2017, März 6). *Medizin*. Historisches Lexikon der Schweiz. <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/008275/2017-03-06/>
- Kost, J. (2013). Durchlässigkeit und Hochschulzugang in der Schweiz. *Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften*, 33(3), 473–490.
- Kramer, U. (1997). Die Funktion der EDK zwischen gestern und morgen. In H. Badertscher (Hrsg.), *Die Schweizerische Konferenz der Kantonalen Erziehungsdirektoren 1897 bis 1997: Entstehung, Geschichte, Wirkung* (S. 273–282). Verlag Paul Haupt.
- Kuckartz, U. (2018). *Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung* (4. Auflage). Beltz Juventa. [http://sfx.metabib.ch/sfx\\_locator?sid=AL-EPH:EBI01&genre=book&isbn=978-3-7799-4683-0](http://sfx.metabib.ch/sfx_locator?sid=AL-EPH:EBI01&genre=book&isbn=978-3-7799-4683-0)
- Labaree, D. F. (2017). *A perfect mess: The unlikely ascendancy of American higher education*. The University of Chicago Press.
- Labhardt, A. & Expertenkommission für Fragen der Hochschulförderung. (1964). *Bericht der Eidgenössischen Expertenkommission für Fragen der Hochschulförderung* (EDI, Hrsg.). Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale.
- Landwehr, A. (2018). *Historische Diskursanalyse: Bd. 4*. Campus.
- Lange, S., & Schimank, U. (2004). Governance und gesellschaftliche Integration. In S. Lange & U. Schimank (Hrsg.), *Governance und gesellschaftliche Integration* (S. 9–44). VS Verlag für Sozialwissenschaften. [https://doi.org/10.1007/978-3-663-10188-8\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-663-10188-8_1)
- Lattmann, U. P. (1978). Die Entwicklung der Maturitätsordnungen bis um 1900. In A. Vonlanthen, U. P. Lattmann, & E. Egger (Hrsg.), *Maturität und Gymnasium: Ein Abriss über die Entwicklung der eidgenössischen Maturitätsordnungen und deren Auswirkungen auf das Gymnasium: Bd. Band 2* (S. 15–28). Haupt.
- Leder, C. (2022). *Der lange Weg von der „Hochschule Schweiz“ zum „Hochschulraum“*. *Analysen zur politischen Geschichte und Organisation des Hochschulsystems* [Univer-

- sität Zürich]. [https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/224274/1/Leder\\_Christian\\_Dissertation.pdf](https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/224274/1/Leder_Christian_Dissertation.pdf)
- Lehmann, L. (2013). *Zwang zur freiwilligen Zusammenarbeit: Steuerungsinstrumente und interkantonale Governance in der schweizerischen Lehrerinnen- und Lehrerbildung*. hep.
- Lerch, C. (1971). *Der Bund und die kantonalen Hochschulen. Gesamtstaatliche Tätigkeit zugunsten von Wissenschaft und Forschung 1740-1970*. Herbert Lang & Cie AG.
- Loprieno, A. (2010). Zur Rolle der CRUS in der Koordination der schweizerischen Universitätslandschaft. *Beiträge zur Lehrerbildung*, 28(2), 241–247.
- Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, 29(4), 507–548. JSTOR.
- Maienfish, E. (2018). *Die Kunst, sich im Sattel zu halten. Statuskämpfe und soziale Mobilität im Zuge der Schweizer Fachhochschulentwicklung im Bereich Wirtschaft seit Mitte des 20. Jahrhunderts*. LIT Verlag GmbH & CoKG.
- Manz, K. (2011). „Schulkoordination ja—Aber nicht so!“ *Die Anfänge der schweizerischen Schulkoordination (1960-1985)*. hep.
- Manz, K. (2012). Von einer Art Tagsatzung zur einflussreichen Institution im Bildungswesen: Die Entwicklung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) nach 1968. In M. Geiss & A. De Vincenti (Hrsg.), *Verwaltete Schule: Geschichte und Gegenwart* (S. 131–142). VS Verlag für Sozialwissenschaften. [https://doi.org/10.1007/978-3-531-19469-1\\_8](https://doi.org/10.1007/978-3-531-19469-1_8)
- Marcacci, M. (2012). *Realschule*. Historisches Lexikon der Schweiz. <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010426/2012-08-09/>
- Mayntz, R., & Scharpf, F. W. (1995). Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In R. Mayntz & F. W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung: Bd. Band 23* (S. 39–72). Campus.
- Meier, F. (2009). *Die Universität als Akteur: Zum institutionellen Wandel der Hochschulorganisation*. VS Verlag für Sozialwissenschaften. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-91486-2>
- Meuli, N. (2023, Januar 16). Bildung vererben: Warum so wenige Lehrlinge später studieren.

- SRF News*. <https://www.srf.ch/news/wirtschaft/unterschiedliche-chancen-bildung-erben-warum-so-wenige-lehrlinge-spaeter-studieren>
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (2009). Institutionalisierte Organisationen. Formale Struktur als Mythos und Zeremonie. In S. Koch & M. Schemmann (Hrsg.), *Neo-Institutionalismus in der Erziehungswissenschaft: Grundlegende Texte und empirische Studien* (S. 28–56). VS Verlag für Sozialwissenschaften. [https://doi.org/10.1007/978-3-531-91496-1\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-531-91496-1_3)
- Meylan, J.-P. (1996). *Chronologie. Die Erneuerung des Gymnasiums und die Anerkennung der Maturitäten: Stationen der Debatte 1968-1995*. <https://edudoc.ch/record/17364/files/Chronologie-MAR95.pdf>
- Michel, R., & Pollard, S. (2020). An Overview of Higher Education Admissions Processes. In M. E. Oliveri & C. Wendler (Hrsg.), *Higher Education Admissions Practices: An International Perspective* (S. 5–17). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108559607.001>
- Müller, B. (2012). *Die Anfänge der Bologna-Reform in der Schweiz: Rekonstruktion, Kontextualisierung und Rezeption des hochschulpolitischen Prozesses aus akteurtheoretischer Perspektive*. hep.
- Neuenschwander, M. (2010). Selektionsprozesse beim Übergang in die Sekundarstufe I und II. In M. P. Neuenschwander & H.-U. Grunder (Hrsg.), *Schulübergang und Selektion. Forschungsbefunde, Praxisbeispiele, Umsetzungsperspektiven* (S. 15–34). Rüegger.
- Niehaus, M. (2013). Protokoll. In R. Borgards, H. Neumeyer, N. Pethes, & Y. Wübben (Hrsg.), *Literatur und Wissen: Ein interdisziplinäres Handbuch* (1st ed. 2013., S. 288–293). JBMetzler. <https://doi.org/10.1007/978-3-476-00595-3>
- Niehaus, M., & Schmidt-Hannisa, H.-W. (2005). Textsorte Protokoll. Ein Aufriss. In M. Niehaus & H.-W. Schmidt-Hannisa (Hrsg.), *Das Protokoll. Kulturelle Funktionen einer Textsorte* (S. 7–23). Peter Lang.
- Noetzel, T., Krumm, T., & Westle, B. (2018). Dokumentenanalyse. In B. Westle (Hrsg.), *Methoden der Politikwissenschaft* (2., aktualisierte Auflage, S. 370–382). Nomos.
- Oelkers, J. (1998). Bildungsselektion und Elitenbildung. In P. Rusterholz & A. Liechti (Hrsg.), *Universität am Scheideweg: Herausforderungen—Probleme—Strategien* (Bd. 1, S. 141–157). vdf, Hochschulverlag an der ETH.

- Oertle Bürki, C. (2008). *Fachhochschulen Gesundheit in der Schweiz: Konzeption und Aufbau im Umfeld der allgemeinen Fachhochschulentwicklung*. Lang.
- Oevermann, U. (2000). Die Methode der Fallrekonstruktion in der Grundlagenforschung sowie der klinischen und pädagogischen Praxis. In K. Kraimer (Hrsg.), *Die Fallrekonstruktion. Sinnverstehen in der sozialwissenschaftlichen Forschung* (S. 58–156). Suhrkamp.
- Pasternack, P., & Schulze, H. (2011). Gestärkter Bund und selbstbewusste Kantone. Wissenschaftssystem und Föderalismus in der Schweiz. *Die Hochschule: Journal für Wissenschaft und Bildung*, 1, 73–94.
- Pätzmann, M. (2005). *Die Fachhochschulen in der schweizerischen Hochschullandschaft: Dargestellt und diskutiert am Beispiel der Abschlüsse in Architektur und Betriebswirtschaft* [Universität Zürich]. <https://opac.nebis.ch/ediss/20050059.pdf>
- Perellon, J. F. (2001). The Governance of Higher education in a Federal System: The case of Switzerland. *Tertiary Education and Management*, 7, 211–224.
- Pierson, P. (1993). When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change. *World Politics*, 45(4), 595–628. <https://doi.org/10.2307/2950710>
- Plattform Gymnasium. (2008). *Plattform Gymnasium zur Situation des Gymnasiums 2008 (PGYM-Bericht). Bericht und Empfehlungen an den Vorstand der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren*. [https://edudoc.educa.ch/static/web/arbeiten/PGYM\\_1\\_4\\_081202\\_d.pdf](https://edudoc.educa.ch/static/web/arbeiten/PGYM_1_4_081202_d.pdf)
- Probst, C., & Wassmer, C. (2021). Hochschulforschung in der Schweiz: Autorinnen und Autoren sowie Themen zwischen 2009 und 2018. *Swiss Journal of Educational Research*, 43(3), Art. 3. <https://doi.org/10.24452/sjer.43.3.6>
- Reh, W. (1995). Quellen- und Dokumentenanalyse in der Politikfeldforschung: Wer steuert die Verkehrspolitik? In U. von Alemann (Hrsg.), *Politikwissenschaftliche Methoden: Grundriß für Studium und Forschung* (S. 201–259). VS Verlag für Sozialwissenschaften. [https://doi.org/10.1007/978-3-663-05982-0\\_4](https://doi.org/10.1007/978-3-663-05982-0_4)
- Reimer, D., & Schindler, S. (2010). Soziale Ungleichheit und differenzierte Ausbildungsentscheidungen beim Übergang zur Hochschule. In B. Becker & D. Reimer (Hrsg.), *Vom Kindergarten bis zur Hochschule* (S. 251–283). VS Verlag für Sozialwissenschaften. [https://sfx.ethz.ch/sfx\\_locator?url\\_ver=Z39.88-2004&ctx\\_ver=Z39.88-2004&ctx\\_enc=info:ofi/enc:UTF-](https://sfx.ethz.ch/sfx_locator?url_ver=Z39.88-2004&ctx_ver=Z39.88-2004&ctx_enc=info:ofi/enc:UTF-)



8&rfr\_id=info:sid/sfxit.com:opac\_856&url\_ctx\_fmt=info:ofi/fmt:kev:mtx:ctx&sfx.ignore\_date\_threshold=1&rft.object\_id=267000000007605&svc\_val\_fmt=info:ofi/fmt:kev:mtx:sch\_svc&

Rickenbacher, I. (1985). Von der Gleichwertigkeit zum Eintopf? *Beiträge zur Lehrerbildung*, 3(1), 35–37.

Salheiser, A. (2014). Natürliche Daten: Dokumente. In N. Baur & J. Blasius (Hrsg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (S. 813–827). Springer Fachmedien. [https://doi.org/10.1007/978-3-531-18939-0\\_62](https://doi.org/10.1007/978-3-531-18939-0_62)

Sandel, M. J. (2020). *Vom Ende des Gemeinwohls: Wie die Leistungsgesellschaft unsere Demokratien zerreißt* (Deutsche Erstausgabe). S. Fischer.

SBF & EDK. (2007). *EVAMAR II. Evaluation der Maturitätsreform. Projektbulletin Herbst 2007*. [https://www.ife.uzh.ch/dam/jcr:ffffff-d2ff-b76f-ffff-ffffc6ec0d5f/Bulletin\\_2007\\_d\\_def\\_2.pdf](https://www.ife.uzh.ch/dam/jcr:ffffff-d2ff-b76f-ffff-ffffc6ec0d5f/Bulletin_2007_d_def_2.pdf)

SBFI. (o. J.-a). *Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation*. Abgerufen 30. Juli 2019, von [https://www.sbf.admin.ch/dam/sbf/de/dokumente/webshop/2020/sbf-dachbroschuere.pdf.download.pdf/SBFI\\_Imagebroschuere\\_d.pdf](https://www.sbf.admin.ch/dam/sbf/de/dokumente/webshop/2020/sbf-dachbroschuere.pdf.download.pdf/SBFI_Imagebroschuere_d.pdf)

SBFI. (o. J.-b). *Weiterentwicklung der gymnasialen Maturität*. Abgerufen 9. November 2021, von <https://www.sbf.admin.ch/sbf/de/home/bildung/maturitaet/gymnasiale-maturitaet/projekt-entwicklung-der-gymnasialen-ausbildung-und-allgemeine-st.html>

SBFI. (2014). Bundesrat will die Situation des wissenschaftlichen Nachwuchses verbessern. *SBFI News, Juni*, 4–6.

SBFI. (2016a). Basale fachliche Kompetenzen sollen rasch umgesetzt werden. *SBFI News, 4*, 4–5.

SBFI. (2016b). „Wir sind inmitten eines dynamischen und spannenden Prozesses zur Weiterentwicklung der allgemeinen Bildung und der Berufsbildung“. Im Gespräch mit Josef Widmer, stv. Direktor SBFI. *SBFI News, 9*, 6–7.

SBFI. (2019). *Bildungssystem Schweiz*. <https://www.sbf.admin.ch/sbf/de/home/bildung/bildungsraum-schweiz/bildungssystem-schweiz.html>

SBFI. (2020). *Bildung, Forschung und Innovation in der Schweiz: Chronologie*. [https://www.sbf.admin.ch/dam/sbf/de/dokumente/2020/03/f-i-chronologie.pdf.download.pdf/chronologie\\_2020\\_d.pdf](https://www.sbf.admin.ch/dam/sbf/de/dokumente/2020/03/f-i-chronologie.pdf.download.pdf/chronologie_2020_d.pdf)

- Schärer, J. (2022, Mai 11). *Antrag zur Akteneinsicht—Fachhochschulrat* [Persönliche Kommunikation].
- Scharpf, F. W. (2006). *Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung* (Unveränd. Nachdr. der 1. Aufl. Juni 2006). VS, Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schäublin, C. (2010). Von der SHRK zur CRUS. *SUK INFO*, 3 und 4, 5.
- Schimank, U. (2007). Elementare Mechanismen. In A. Benz, S. Lütz, U. Schimank, & G. Simonis (Hrsg.), *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder* (S. 29–45). Verlag für Sozialwissenschaften. <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-531-90407-8>
- Schmidt, J. (2008). Das Hochschulsystem der Schweiz Aufbau, Steuerung und Finanzierung der schweizerischen Hochschulen. *Beiträge zur Hochschulförderung, Heft 2*(30. Jahrgang), 114–147.
- Schorer, M. (2000). „Gleichwertig“ ist keine hohle Phrase. *Vision*, 3, 27–29. Schweizerisches Sozialarchiv, Zürich.
- Schuwey, G. M. (1995). Schrittweise zum Reformziel. *Vision*, 1, 11–12. Schweizerisches Sozialarchiv, Zürich.
- Schwarzenbach, R., & Pfändler, N. (2021, November 24). Die Lernforscherin Elsbeth Stern sagt: „Mindestens 30 Prozent der Mittelschüler gehören nicht ans Gymnasium – weil sie nicht übermässig intelligent sind“. *SRF News*. <https://www.nzz.ch/bildung/elsbeth-stern-30-prozent-gehoren-nicht-ans-gymnasium-ld.1651620>
- Bundesverfassung, Pub. L. No. 101 (2014). <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/201405180000/101.pdf>
- Scott, J. (1990). *A Matter of Record. Documentary Sources of Social Research*. Polity Press.
- Scott, W. R., & Meyer, J. W. (1994). The Rise of Training Programs in Firms and Agencies. An Institutional Perspective. In W. R. Scott & J. W. Meyer (Hrsg.), *Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism* (S. 228–254). SAGE Publications.
- Sedlacek, W. E. (2003). Alternative Admissions and Scholarship Selection Measures in Higher Education. *Measurement and Evaluation in Counseling and Development*, 35(4), 263–272.

- SHK. (1999). *Interkantonales Konkordat über universitäre Koordination*. <https://www.lexfind.ch/tolv/15909/de>
- SHK Hochschulrat. (2015). *Richtlinien des Hochschulrates für die koordinierte Erneuerung der Lehre an den universitären Hochschulen der Schweiz im Rahmen des Bologna-Prozesses (Bologna-Richtlinien UH)*. <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20150869/201501010000/414.205.1.pdf>
- SHK Hochschulrat. (2019). *Verordnung des Hochschulrates über die Koordination der Lehre an den Schweizer Hochschulen*. <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20192659/202001010000/414.205.1.pdf>
- SKBF. (2010). *Bildungsbericht Schweiz 2010*. Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung.
- Stamm, M. (2002). *Fachhochschulen 2002; Bericht über die Schaffung der Schweizer Fachhochschulen*. Bundesamt für Berufsbildung und Technologie. Eidgenössische Fachhochschulkommission.  
[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwjP\\_bW738vdAhUMUhoKHaCgCMgQF-jAAegQIAhAC&url=https%3A%2F%2Fwww.sbf.admin.ch%2Fdam%2Fsbfi%2Fde%2Fdokumente%2Fbbt%2Ffachhochschulen\\_2002-berichtderefhkueberdieschaffungderschweizer.pdf.download.pdf%2Ffachhochschulen\\_2002-berichtderefhkueberdieschaffungderschweizer.pdf&usg=AOvVaw0qC2TN9UcWusFiSruOqpbJ](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwjP_bW738vdAhUMUhoKHaCgCMgQF-jAAegQIAhAC&url=https%3A%2F%2Fwww.sbf.admin.ch%2Fdam%2Fsbfi%2Fde%2Fdokumente%2Fbbt%2Ffachhochschulen_2002-berichtderefhkueberdieschaffungderschweizer.pdf.download.pdf%2Ffachhochschulen_2002-berichtderefhkueberdieschaffungderschweizer.pdf&usg=AOvVaw0qC2TN9UcWusFiSruOqpbJ)
- Stauffacher, M. (2010). Kreative Komplementarität SUK - CRUS. *SUK INFO*, 3 und 4, 5f.
- Stöckling, H. U. (1998). Numerus clausus. *Vision*, 4, 56–58. Schweizerisches Sozialarchiv, Zürich.
- SUK. (2003a). Umsetzung der Bologna-Deklaration. *SUK INFO*, 4, 2.
- SUK. (2003b). *Kommentar zu den Bologna-Richtlinien*. <https://shk.ch/de/dokumentation/archiv-suk/jahresberichte-suk>
- SUK. (2003c). *Richtlinien für die koordinierte Erneuerung der Lehre an den universitären Hochschulen der Schweiz im Rahmen des Bologna-Prozesses (Bologna-Richtlinien)*. <https://shk.ch/de/dokumentation/archiv-suk/jahresberichte-suk>
- SUK. (2007). Klausurtagung 2007. *SUK INFO*, 3, 1–3.

- SUK. (2008a). Durchlässigkeit zwischen den Hochschultypen. *SUK INFO*, 1, 1–2.
- SUK. (2008b). *Richtlinien für die koordinierte Erneuerung der Lehre an den universitären Hochschulen der Schweiz im Rahmen des Bologna-Prozesses (Bologna-Richtlinien)*.  
<https://www.swissuniversities.ch/fileadmin/swissuniversities/Dokumente/Lehre/NQR/BOL-RL-2008-Dt-V2.pdf> (29.04.2020)
- SUK. (2013). Zukunft der Hochschullandschaft in der Schweiz. *SUK INFO*, 1, 2.
- swissuniversities. (o. J.). *Zulassung ohne Maturitätszeugnis*. Abgerufen 14. Juli 2022, von  
<https://www.swissuniversities.ch/themen/studium/zulassung-zu-den-universitaeren-hochschulen/ohne-maturitaetszeugnis>
- swissuniversities. (2018). *Organisationsreglement der Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen*. [https://www.swissuniversities.ch/fileadmin/swissuniversities/Dokumente/Organisation/2019-d\\_Organisationsreglement\\_der\\_Rektorenkonferenz.pdf](https://www.swissuniversities.ch/fileadmin/swissuniversities/Dokumente/Organisation/2019-d_Organisationsreglement_der_Rektorenkonferenz.pdf)
- swissuniversities. (2021). *Geschäftsordnung der Kammer der universitären Hochschulen*.  
[https://www.swissuniversities.ch/fileadmin/swissuniversities/Dokumente/Kammern/Kammer\\_UH/Downloads/211014\\_Geschaeftsordnung\\_D\\_Kammer\\_UH.pdf](https://www.swissuniversities.ch/fileadmin/swissuniversities/Dokumente/Kammern/Kammer_UH/Downloads/211014_Geschaeftsordnung_D_Kammer_UH.pdf)
- swissuniversities. (2022, Oktober 20). *Luciana Vaccaro wird neue Präsidentin von swissuniversities*. <https://www.swissuniversities.ch/aktuell/luciana-vaccaro-wird-neue-praesidentin-von-swissuniversities>
- SWR. (2021). *Gymnasiale Bildung in der digitalen Gesellschaft. Überlegungen und Empfehlungen des Schweizerischen Wissenschaftsrates SWR* (Nr. 1/2021). [https://wissenschaftsrat.ch/images/stories/pdf/de/SWR\\_1\\_2021\\_gym\\_Bildung\\_in\\_digi\\_Gesellschaft.pdf](https://wissenschaftsrat.ch/images/stories/pdf/de/SWR_1_2021_gym_Bildung_in_digi_Gesellschaft.pdf)
- Synnott, M. (2022). A Contentious History of Admissions Policies at American Colleges and Universities: Issues and Prospects. In L. W. Perna (Hrsg.), *Higher Education: Handbook of Theory and Research: Volume 37* (S. 31–79). Springer International Publishing. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-76660-3\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-030-76660-3_3)
- Teichler, U. (1984). Hochschulzugang und Hochschulzulassung im internationalen Vergleich. In P. Kellermann (Hrsg.), *Studienaufnahme und Studienzulassung. Aspekte des Wandels im Zugang zu den Hochschulen* (S. 9–24). Kärntner Druck- und Verlagsgesellschaft.
- Teichler, U. (1997). *Hochschulforschung: Erfahrungen in Deutschland und ihre Implikationen*

- für die Schweiz. In M. Herbst, G. Latzel, & L. Lutz (Hrsg.), *Wandel im tertiären Bildungssektor: Zur Position der Schweiz im internationalen Vergleich* (S. 107–129). vdf, Hochschulverlag an der ETH Zürich.
- Thelen, K. (2004). *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan* (1. Aufl.). Cambridge University Press.  
<https://doi.org/10.1017/CBO9780511790997>
- Treib, O. (2015). Akteurzentrierter Institutionalismus. In G. Wenzelburger & R. Zohlhöfer (Hrsg.), *Handbuch Policy-Forschung* (S. 277–303). Springer Fachmedien.  
[https://doi.org/10.1007/978-3-658-01968-6\\_11](https://doi.org/10.1007/978-3-658-01968-6_11)
- Trost, G. (2014). Allgemeine Zutrittsberechtigung mit der Matura versus spezifischer Zugangsprüfungen. In F. Eberle, B. Schneider-Taylor, & D. Bosse (Hrsg.), *Abitur und Matura zwischen Hochschulvorbereitung und Berufsorientierung* (S. 151–231). Springer VS.
- Universität St. Gallen. (2022). *1995: Umbenennung in „Universität“*. Chronologie der HSG.  
[https://www.unisg.ch/de/universitaet/ueber-uns/portraet/geschichte/meilensteine\\_chronologie#!/lightbox/https://www.unisg.ch/de/universitaet/ueber-uns/portraet/geschichte/meilensteine\\_chronologie/1995-universitaet](https://www.unisg.ch/de/universitaet/ueber-uns/portraet/geschichte/meilensteine_chronologie#!/lightbox/https://www.unisg.ch/de/universitaet/ueber-uns/portraet/geschichte/meilensteine_chronologie/1995-universitaet)
- unterstrass.edu. (o. J.). *ChagALL*. Chance für jugendliche Migrant/-innen. Abgerufen 9. Januar 2023, von <https://www.unterstrass.edu/innovation/chagall/>
- Unterweger-Treven, S. (2007). *Die Idee der Elite und deren Realisierung durch die Institution Hochschule: Ein internationaler Vergleich*. Lang.
- Ursprung, H. (1976). Die Regelung für die Aufnahme von HTL-Absolventen an die ETH-Zürich. *Schweizerische Bauzeitung*, 94(34), 501–502. E-Periodica.
- Van Zanten, A. (2010). The Sociology of Elite Education. In M. W. Apple, S. J. Ball, & L. A. Gandin (Hrsg.), *The Routledge international handbook of the sociology of education* (S. 329–339). Routledge. <https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-00972726/file/avz-the-sociology-of-elite-education.pdf>
- Vision. (2001). Ohne Matur an die Uni. *Vision*, 1, 43. Schweizerisches Sozialarchiv, Zürich.
- von Matt, H.-K. (2022). *Die Schweizerischen Fachhochschulen: Eine Biografie. Geschichte und Geschichten über die Bildung eines neuen Hochschultypus*. UniversitätsVerlag-Webler.

- Weber, K., & Tremel, P. (2010). Aktueller Forschungsstand und theoretische Verortung der Fragestellung. In K. Weber, P. Tremel, A. Balthasar, & S. Fässler (Hrsg.), *Programmatik und Entwicklung der Schweizer Fachhochschulen* (S. 6–31). Universität Bern, Zentrum für universitäre Weiterbildung.
- Weber, K., Tremel, P., & Balthasar, A. (2010). Die Fachhochschulen in der Schweiz: Pfadabhängigkeit und Profilbildung. *Swiss Political Science Review*, 16(4), 687–713.  
<https://doi.org/10.1002/j.1662-6370.2010.tb00450.x>
- Weber, K., Tremel, P., Balthasar, A., & Fässler, S. (2010). *Programmatik und Entwicklung der Schweizer Fachhochschulen*. Universität Bern, Zentrum für universitäre Weiterbildung.
- Weick, K. E. (2009). Bildungsorganisationen als lose gekoppelte Systeme. In S. Koch & M. Schemmann (Hrsg.), *Neo-Institutionalismus in der Erziehungswissenschaft: Grundlegende Texte und empirische Studien* (S. 85–109). VS Verlag für Sozialwissenschaften.  
[https://doi.org/10.1007/978-3-531-91496-1\\_5](https://doi.org/10.1007/978-3-531-91496-1_5)
- Wettstein, E. (2020). *Berufsbildung—Entwicklung des Schweizer Systems*. hep.
- Wikström, C., & Wikström, M. (2020). Merit-Based Admissions in Higher Education. In M. E. Oliveri & C. Wendler (Hrsg.), *Higher Education Admissions Practices: An International Perspective* (S. 34–50). Cambridge University Press.  
<https://doi.org/10.1017/9781108559607.003>
- Wilkesmann, U. (2019). *Methoden der Hochschulforschung: Eine methodische, erkenntnis- und organisationstheoretische Einführung* (1. Auflage). Beltz Juventa.
- Winkler, O. (2017). *Aufstiege und Abstiege im Bildungsverlauf: Eine empirische Untersuchung zur Öffnung von Bildungswegen*. Springer VS.
- Wolff, S. (2015). Dokumenten- und Aktenanalyse. In U. Flick, E. von Kardorff, & I. Steinke (Hrsg.), *Qualitative Forschung: Ein Handbuch* (11. Auflage, Originalausgabe, S. 502–513). Rowohlt Taschenbuch Verlag.
- Wolter, A. (2008). Hochschulzugang im differenzierten Hochschulsystem – Von der Studienberechtigung zu individuellen Kompetenzmessung? In C. Heine, H.-J. Didi, K. Haase, & H. Schneider (Hrsg.), *Profil und Passung. Studierendenauswahl in einem differenzierten Hochschulsystem. Dokumentation der Tagung am 16./17.01.2008 in Berlin* (S. 16–34). HIS Hochschul-Informations-System GmbH. <https://kops.uni-konstanz.de/bitstream/handle/123456789/10967/12370.pdf?sequence=1#page=22>

Zosso, B. (2006). *Gleichwertig und gleichartig? Eine vergleichende Untersuchung der Entstehung der Fachhochschulen in der Schweiz in den Bereichen Technik, Wirtschaft, Gestaltung vs. Gesundheit, Soziales* (Bd. 230). IDHEAP.

## Anhang

### Abkürzungsverzeichnis

AGZ	Arbeitsgruppe Zulassungsfragen (eine Arbeitsgruppe der SHRK)
BFI-Botschaft	Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation
BFS	Bundesamt für Statistik
BBT	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie des EVD
BBW	Bundesamt für Bildung und Wissenschaft des EDI
BIGA	Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit des EVD/WBF
BMS	Berufsmaturitätsschule
CEPREM	Kommission für medizinische Fragen (eine Kommission der SHK)
CICUS	Commission pour l'informatique (eine Kommission der SHK)
COHEP	Schweizerische Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen
CRUS	Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten (Name von 2001 bis 2014)
CUSO	Conférence universitaire de suisse occidentale
DIS	Direktorenkonferenz der Ingenieurschulen der Schweiz
ED	Erziehungsdirektion (eines zu nennenden Kantons)
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDK	Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren
EFHK	Eidgenössische Fachhochschulkommission
EHEA	European Higher Education Area and Bologna Process
ETH	Eidgenössisch Technische Hochschulen
EUA	European University Association
EUL	Erweiterte Universitätsleitung (Universität Zürich)
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (später WBF)
FDK	Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren
FMS	Fachmittelschule
GDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren
HFG	Bundesgesetz über die Hochschulförderung
HFKG	Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz
HPK	Hochschulplanungskommission (eine Kommission der SHK)



HTL	Höhere Technische Lehranstalt
HWV	Höhere Wirtschafts- und Verwaltungsschule
IKV	Interkantonale Vereinbarung über Hochschulbeiträge
JB	Jahresbericht (siehe Bibliografie)
KFH	Rektorenkonferenz der Fachhochschulen der Schweiz
KFMS	Konferenz der Rektorinnen und Rektoren schweizerischer Fachmittelschulen
KFZ	Kommission für Zulassungsfragen (eine Kommission der SHRK)
KSGR	Konferenz der Schweizerischen Gymnasialrektorinnen und Gymnasialrektoren
KZA	Kommission für Zulassung und Äquivalenzen (eine Kommission der CRUS/swissuniversities)
la-rkh.ch	Leitungsausschuss der Rektorenkonferenzen der schweizerischen Hochschulen (damals waren dies CRUS, KFH und SKPH)
MAV	Maturitätsanerkennungsverordnung
MAR	Maturitätsanerkennungsreglement
PGYM	Plattform Gymnasium
SBF	Staatssekretariat für Bildung und Forschung
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SHK	Schweizerische Hochschulkonferenz
SHRK	Schweizerische Hochschulrektorenkonferenz (Name bis 2000)
SKPH	Schweizerische Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen
SMAK	Schweizerische Mittelschulämterkonferenz
SMK	Schweizerische Maturitätskommission
SUK	Schweizerische Universitätskonferenz
SWIR	Schweizerischer Wissenschafts- und Innovationsrat
SWR	Schweizerischer Wissenschaftsrat
UFG	Universitätsförderungsgesetz
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UZH	Universität Zürich
VDK	Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektorinnen und -direktoren
VSG	Verein Schweizerischer Gymnasiallehrerinnen und Gymnasiallehrer

Anhang

VSH	Vereinigung der Schweizerischen Hochschuldozierenden
VSS	Verband der Schweizer Studierendenschaften
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (früher EVD)
WEGM	Weiterentwicklung der gymnasialen Maturität (Projekt von Bund und EDK)