
Zulassung zu den Fachhochschulen: Prüfung der Überführung der übergangsrechtlichen Bestimmungen des HFKG in eine Verordnung

Schlussbericht

August 2019

1. Einleitung

1.1. Ausgangslage

Die Voraussetzungen der Zulassung zu den Schweizer Hochschulen sind im Bundesgesetz vom 30. September 2011 über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) geregelt. In den Artikeln 23 bis 25 sind die Zulassungsbedingungen für die universitären Hochschulen (UH), die pädagogischen Hochschulen (PH) und die Fachhochschulen (FH) festgelegt und der Hochschulrat erhält die Kompetenz, Richtlinien zur Präzisierung dieser Zulassungsvoraussetzungen zu erlassen, insbesondere zur Gleichwertigkeit verschiedener Zulassungswege. Artikel 73 HFKG enthält zudem Übergangsbestimmungen zur FH-Zulassung, mit denen die Rechtssicherheit im Rahmen des Ersatzes der früheren Rechtsgrundlagen sichergestellt werden soll.

Im Februar 2017 beauftragte der Hochschulrat swissuniversities, ihm Diskussionsvorschläge zu diesen punktuellen Kompetenzen im Bereich der Zulassung zu den Hochschulen zu unterbreiten. swissuniversities stellte fest, dass die Hochschulen die Durchlässigkeit des schweizerischen Bildungssystems unterstützen und kam zum Schluss, dass zur weiteren Sicherstellung der Qualität der Hochschulbildung und -forschung die aktuellen Zulassungsbedingungen auf jeden Fall beibehalten werden müssen. Die bestehenden Regelungen und die heutige Zulassungspraxis tragen zur Ausbildungsqualität und zur Profilierung des betreffenden Studiengangs und Hochschultyps bei. In dieser Hinsicht unterstrich swissuniversities, dass das Verfahren und der Entscheid zur Zulassung grundsätzlich in der Kompetenz der betreffenden Hochschule resp. des Trägers liegen.

Abschliessend befand swissuniversities die vorhandenen Regelungen für UH, FH und PH für ausreichend und sah für den Hochschulrat keinen Handlungsbedarf.

Gestützt auf diese Ausführungen nahm der Hochschulrat an seiner Sitzung vom 23. November 2017 von der Haltung von swissuniversities Kenntnis, dass derzeit kein Bedarf besteht, zusätzliche Richtlinien im Bereich der Zulassung zu den Hochschulen zu erlassen. Er hielt es jedoch für nicht wünschenswert, den übergangsrechtlichen Charakter der Bestimmungen zur FH-Zulassung in Artikel 73 HFKG für eine unbestimmte Dauer beizubehalten. Er hat die Fachkonferenz (FK) beauftragt, die Überführung der geltenden übergangsrechtlichen Zulassungsregelungen im Fachhochschulbereich (Art. 73 HFKG) in eine Verordnung der SHK unter Berücksichtigung der in Artikel 25 HFKG genannten Kompetenzen zu prüfen und ihm an der Sitzung vom 15. November 2018 einen Diskussionsvorschlag zu unterbreiten.

1.2. Auftrag

Die FK beauftragte eine Arbeitsgruppe (AG) damit, die Überführung der aktuellen Übergangsregelungen des HFKG zur FH-Zulassung in einen Verordnungsentwurf zu prüfen.

Der Auftrag der AG sieht im Einklang mit dem Mandat des Hochschulrats keine materiellen Änderungen an bestehenden Zulassungswegen vor: Es sollen keine zurzeit möglichen Zulassungswege weggelassen und keine neuen hinzugefügt werden. Die AG hat aber selbstverständlich zu prüfen, ob derzeit Zulassungsbestimmungen gelten, die im Widerspruch zu Artikel 25 HFKG stehen, und dem Hochschulrat gegebenenfalls Lösungsmöglichkeiten vorzuschlagen.

In ihrer Analyse hat die AG folgende bestehenden Gesetzesgrundlagen zu berücksichtigen:

- das HFKG (Anhang 3),
- die Verordnung des WBF vom 2. September 2005 über die Zulassung zu Fachhochschulstudien (SR 414.715) (Anhang 4),

- die vom HFKG referenzierten Zulassungsbestimmungen zum Profil des *Fachhochschulbereichs Gesundheit* vom 13. Mai 2004 der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) (Anhang 5),
- die vom HFKG referenzierten Zulassungsbestimmungen zu den bereichsspezifischen Profilen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) (Anhang 6).

Die AG besteht aus Ariane Baechler (VD), Daniel Schönmann (BE), Madeleine Salzmann (EDK), Sabine Felder (swissuniversities) und Isabella Brunelli (SBFI). Sie trat zwischen Februar und Mai 2018 zusammen.

2. Zwischenergebnis der Arbeitsgruppe – Übersicht über die Zulassungswege

Die AG hat als Erstes eine Bestandsaufnahme der heutigen Situation bei der Zulassung zu den Fachhochschulen erstellt und die vorhandenen Bestimmungen in einem Inventar zusammengefasst (Anhang. 1).

Die Zulassung zu den FH ist nach Fachbereichen geregelt:

- Für ein Studium in den Bereichen Technik und Informationstechnologie, Architektur, Bau- und Planungswesen, Chemie und Life Sciences, Land- und Forstwirtschaft, Wirtschaft und Dienstleistungen sowie Design sind die Voraussetzungen in Artikel 73 Absatz 2 HFKG und in der Verordnung des WBF vom 2. September 2005 über die Zulassung zu Fachhochschulstudien (SR 414.715) festgelegt;
- Für ein Studium im Gesundheitsbereich ist die Zulassung in Artikel 4.4 des *Profils des Fachhochschulbereichs Gesundheit vom 13. Mai 2004* der GDK geregelt;
- Für die anderen Fachbereiche wird für die Zulassung auf Artikel 4.4 der folgenden GDK-Profile verwiesen:
 - *Profil der Hochschulen für Gestaltung und Kunst*, 10. Juni 1999,
 - *Profil der Musikhochschulen*, 10. Juni 1999,
 - *Profil der Hochschulen für Theater*, 10. Juni 1999,
 - *Profil des Fachhochschulbereichs Angewandte Psychologie*, 10. Juni 1999,
 - *Profil des Fachhochschulbereichs Angewandte Linguistik*, 10. Juni 1999,
 - *Profil des Fachhochschulbereichs Soziale Arbeit*, 4/5. November 1999.

Anhand dieses Inventars hat die AG die Abschlüsse nach gleichen Eigenschaften in zwei Gruppen eingeteilt und eine vereinfachte Tabelle der aktuellen Zulassungsvoraussetzungen erarbeitet. Es handelt sich um folgende Gruppen:

- **Berufsmaturität (BM), gymnasiale Maturität (GM) und Fachmaturität (FM).** Bei der Berufs- und der Fachmaturität wird danach unterschieden, ob die Maturität in einem dem Fachbereich verwandten oder nicht verwandten Beruf erworben wurde.
- **Andere Abschlüsse.** Gemäss der AG besteht diese Kategorie aus einer grossen Vielfalt von Abschlüssen und die Formulierung ist je nach Profil unterschiedlich (Kolonnen A–G).

Die AG hat die oben erwähnten Fachbereiche beibehalten, mit Ausnahme des Fachbereichs Kunst, für den sie vorschlägt, nur die Kategorien «Design» und «Kunst» zu behalten und die Bereiche «Gestaltung» (Bestandteil von Design) zu streichen. Dieser ist Bestandteil von Design und in der Verordnung des WBF geregelt; der im früheren EDK-Reglement geregelte Bereich «Gestaltung» ist damit eine Überschneidung. Was die Spezifizierung «Lehrberufe für Gestaltung und Kunst» anbelangt, ist ein Verweis auf die Zulassungsvoraussetzungen im Rahmen der Regelungen zur Anerkennung von lehrbefähigenden Diplomen der EDK denkbar.

Für die «Anderen Abschlüsse» hat die AG Änderungen, die in den letzten 20 Jahren im Angebot einiger Abschlüsse erfolgten, soweit möglich berücksichtigt und ist zum Schluss gekommen, dass die Abschlüsse der Kolonnen C–G den zwei folgenden Gruppen von Abschlüssen zugeordnet werden können:

- vergleichbar mit einer BM oder mit einer eidgenössisch anerkannten Maturität (Kolonne A),
- vergleichbar mit einer mindestens dreijährigen Ausbildung auf Sekundarstufe II (Kolonne B).

Schliesslich wurden die in den EDK-Reglementen vorgesehenen Übergangsbestimmungen, die nicht mehr gültig sind, in der vereinfachten Übersicht nicht übernommen.

3. Einschätzungen und Fragen zu spezifischen Themen

Die AG kommt zum Schluss, dass die heutigen Übergangsregelungen zur Zulassung an Fachhochschulen (Art. 73 HFKG) in eine SHK-Verordnung grundsätzlich aufgenommen werden können. Dies würde es ermöglichen, die heute in verschiedenen Erlassen aufgeführten Regelungen in einem Erlass zusammenzuführen und zu aktualisieren.

Die AG hat einige spezifische Feststellungen und Fragen formuliert, die an der Sitzung der FK vom 22. Juni 2018 diskutiert wurden. Diese haben zu folgenden Feststellungen, Einschätzungen und Fragen geführt:

3.1. Regelung der Zulassung zu Studiengängen «Lehrberufe für Gestaltung und Kunst»

Die Regelung der Zulassung zum fachwissenschaftlichen Studium für die «Lehrberufe für Gestaltung und Kunst» in den FH liegt gemäss Artikel 25 HFKG grundsätzlich in der Kompetenz des Hochschulrats. Die EDK ist aber für die Anerkennung der Diplome dieser Lehrpersonen zuständig. Daher ist es sinnvoll, dass der Hochschulrat diesen Zugang analog zu der Handhabung seiner Kompetenzen zur Zulassung an den PH (Art. 24 HFKG) mit einem Verweis auf die Reglemente der EDK regelt. An den konkreten, heute geltenden Zulassungsbestimmungen zu diesen FH-Studiengängen soll sich – wie im Mandat an die FK vorgesehen – dadurch ausdrücklich nichts ändern.

3.2. Abbildung der aktuell geltenden Übertrittsbestimmungen aus der Höheren Berufsbildung (HBB) an die FH und der Bezugnahme auf das «Best Practices»-Dokument von swissuniversities

2015 hat swissuniversities in Absprache mit dem SBFI und den Organisationen der Arbeitswelt «Best Practices» zur Zulassung zum Bachelorstudium an Fachhochschulen erlassen, insbesondere zur Durchlässigkeit innerhalb der Tertiärstufe zwischen der HBB und den FH (Zulassung, Anerkennung von erbrachten Leistungen usw.) (Anhang 8). Nun stellt sich die Frage, in welchem Verhältnis dieses Dokument zu den vom Hochschulrat erlassenen Bestimmungen steht.

Nach Einschätzung der FK ist es sinnvoll, dass der Hochschulrat die «Best Practices» zum Übertritt HBB-FH z. B. in Form eines Verweises anerkennt. Eine Diskussion über eine allfällige Weiterentwicklung dieses Dokuments sollte später separat aufgenommen werden können.

3.3. Regelung der Aufnahme ausländischer Diplome

Ausländische Abschlüsse und deren Äquivalenz werden im Rahmen der Lissabonner Konvention über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich (SR 0.414.8) geprüft. Bei diesen Abschlüssen erfolgt die Zulassung aufgrund einer Gleichwertigkeit mit einem zur Zulassung berechtigenden Schweizer Abschluss.

3.4. Verankerung der Aufnahme «sur Dossier» in der Verordnung

Die Aufnahme «sur Dossier» ist gesetzlich nicht geregelt, Einzelentscheide liegen in der Autonomie der Hochschulen, doch sind diese an den Grundsatz der Gesetzmässigkeit ihres Handelns gebunden. Eine explizite Regelung in Form einer Ausnahme ist nur für die künstlerisch-musikalischen Bereiche aufgeführt (Profile Gestaltung und Kunst, Musik, Theater): *«Vom Abschluss einer Ausbildung auf Sekundarstufe II kann ausnahmsweise abgesehen werden, wenn eine ausserordentliche künstlerische Begabung nachgewiesen werden kann».*

Die Ausnahme in den Bereichen Musik und Kunst muss von den anderen Bestimmungen für die Zulassung «sur Dossier», die viele Hochschulen kennen, unterschieden werden. In diesem Fall ist eine Aufnahme zu bestimmten Ausbildungen teilweise an zusätzliche Bedingungen wie Mindestalter (meist 25 oder 30 Jahre) und Berufserfahrung geknüpft.

Abgesehen von dieser Ausnahme sehen die gesamtschweizerischen Zulassungsregeln im Fachhochschulbereich keine Bestimmungen zur Zulassung «sur Dossier» vor. Der Hochschulrat wird darüber befinden müssen, ob er gegebenenfalls Grundsätze zu diesem Thema festlegen will.

Die Tabelle zu den Studieneintritten an den FH (Anhang 7) gibt einen Überblick über die Anzahl zum Bachelorstudium zugelassener Studierender nach Zulassungsausweis. Die Aufnahmen «sur Dossier» und die Zulassungen aufgrund einer Eintrittsprüfung sind in der Kategorie «Andere» erfasst. 2017 wurden 342 Studierende auf dieser Basis aufgenommen, was 1,9% sämtlicher Zulassungen entspricht (17 716). Seit 2015 ist die Anzahl solcher Zulassungen von 362 (2,1%) auf 342 gesunken. Im Bereich Technik und IT mit 82 Zulassungen (2,2%) sowie in den Bereichen Theater, Musik und andere Künste (6,7%) und Soziale Arbeit (3,8%) mit je 64 Zulassungen werden am meisten Studierende «sur Dossier» oder aufgrund einer Eintrittsprüfung aufgenommen.

Die nach Altersklasse erfassten Daten der Kategorie «Andere» zeigen, dass die meisten Neueintretenden über 30 Jahre alt sind: 2015 waren dies 259 (51%) und 2017 257 Personen, was 75% der Kategorie «Andere» entspricht.

Die FK spricht sich dafür aus, dass im Rahmen des vorliegenden Mandats nur für die bereits bestehenden Spezialfälle einer ausserordentlichen künstlerischen Begabung in «Musik, Theater und andere Künste» ein Regelungsvorschlag formuliert wird. Die Zulassung von Personen eines gewissen Mindestalters «sur Dossier» zu spezifischen Hochschulstudiengängen aufgrund von individuellen Ausbildungswegen sowie Arbeits- und Lebenserfahrungen ist eine vom vorliegenden Mandat getrennt zu betrachtende Frage. Die FK plädiert in diesem Feld für Zurückhaltung bei der Regelung und für einen angemessenen Autonomiegrad der Hochschulen.

3.5. Zulassung zum Studium im Gesundheitsbereich

Im Gesundheitsbereich sieht Artikel 4.4.1 Buchstabe b des *Profils des Fachhochschulbereichs Gesundheit vom 13. Mai 2004* der GDK zurzeit für den Zugang zum entsprechenden Bachelorstudium für Inhaberinnen und Inhaber einer gymnasialen Maturität Folgendes vor: Vor der Zulassung zum Studium müssen die Kandidatinnen und Kandidaten eine mindestens einjährige Arbeitswelterfahrung erwerben, die ihnen berufspraktische und berufstheoretische Kenntnisse in einem dem Fachbereich verwandten Beruf vermittelt. Der gleiche Grundsatz gilt auch für Inhaberinnen und Inhaber einer Berufsmaturität ohne berufliche Grundbildung in einem dem Fachbereich verwandten Beruf. Nach Artikel 4.4.1 Buchstabe b des GDK-Profiles können die Fachhochschulen gegenwärtig von den Inhaberinnen und Inhabern einer gymnasialen Maturität «zu Beginn, während oder vor Abschluss der FH-Ausbildung»

Zusatzmodule verlangen. Diese Regelung steht teilweise im Widerspruch zu Artikel 25 Absatz 1 Buchstabe b HFKG.

Dazu hat die AG und nach Diskussion die FK swissuniversities eingeladen, eine Übersicht über die aktuelle Praxis zu erstellen (Anhang 10).

4. Schlussfolgerungen

Aufgrund der Ergebnisse der Diskussion konnte die AG die Arbeiten fortsetzen und einen Verordnungsentwurf erstellen. Mit diesem wurden die derzeit geltenden und unumstrittenen Zulassungsbestimmungen (Art. 73 HFKG, Verordnung des WBF) sowie die zusätzlichen Voraussetzungen für die Zulassung in bestimmten Bereichen, die in den entsprechenden Ausbildungsprofilen enthalten sind, in einem einzigen Text zusammengeführt. Die AG hat zusätzlich folgende Feststellungen und Fragen formuliert und an der FK vom 21. Juni 2019 thematisiert.

4.1. Zulassung zum Studium im Gesundheitsbereich

Die AG schlägt folgende Varianten vor:

- a) Die Bestimmungen zur Zulassung im Gesundheitsbereich werden an Artikel 25 Absatz 1 Buchstabe b HFKG angepasst und in die SHK-Verordnung aufgenommen. Den Fachhochschulen wird für die Anpassung ihrer Zulassungsregelungen eine grosszügige Übergangsfrist eingeräumt.
- b) Die Zulassung im Gesundheitsbereich wird vorderhand weiterhin im Übergangsrecht (Art. 73 Abs. 3 Bst. a HFKG) belassen. Eine Arbeitsgruppe von swissuniversities mit Vertretungen aller FH, die Studiengänge im Gesundheitsbereich anbieten, wird beauftragt, einen Vorschlag für neue Zulassungsbestimmungen zu erarbeiten, die sowohl den spezifischen Bedürfnissen des Gesundheitsbereichs entsprechen als auch mit Artikel 25 Absatz 1 Buchstabe b HFKG konform sind.

Die FK hat die zweite Variante befürwortet.

4.2. Zulassung zum Studium in den Fachbereichen Soziale Arbeit und Angewandte Psychologie

Bei der Zulassung zu diesen Fachbereichen hat die AG folgende zusätzlichen Voraussetzungen ermittelt:

- Soziale Arbeit: Die FH *kann* die Kandidatinnen und Kandidaten einem Eignungstest unterziehen, um deren persönliche Eignung abzuklären.
- Angewandte Psychologie: Die Kandidatinnen und Kandidaten *müssen* einen psychologischen Eignungstest absolvieren.

Die FK plädiert für Zurückhaltung bei allfälligen Anpassungen und sieht keinen Grund für eine Praxisänderung. Sie ist nicht auf den Vorschlag eingetreten, die Praxis in den beiden Bereichen zu vereinheitlichen und eine freiwillige Regelung für die zusätzlichen Voraussetzungen vorzusehen. Sie unterstreicht, dass die bestehenden Bestimmungen gemäss dem Auftrag unverändert zu übernehmen sind.

4.3. Zulassung zur Ausbildung für die Lehrberufe für Gestaltung und Kunst

Die Zulassungsregelung zu den «Lehrberufen für Gestaltung und Kunst» liegt in der Kompetenz der SHK. Die EDK ist für die Diplomanerkennung dieser Personen zuständig. Daher ist es sinnvoll, dass die SHK diesen Zugang mit einem Verweis auf die Reglemente der EDK regelt.

Der Vorschlag der AG, in Artikel 5 einen Absatz mit einem Verweis auf die Reglemente der EDK einzufügen, wird von der FK gutgeheissen.

4.4. Aktuell geltende Bestimmungen zum Übertritt aus der HBB an die FH und Bezugnahme auf das «Best Practices»-Dokument von swissuniversities

Die Übergänge innerhalb des Tertiärbereichs (HBB-FH) sind heute nur teilweise in den bestehenden Regelungen aufgeführt. swissuniversities hat zur Förderung der Durchlässigkeit zwischen HBB und FH in Abstimmung mit den Organisationen der Arbeitswelt ausführliche «Best Practices» zur Zulassung zum Bachelorstudium FH – unter anderem auch mit HBB-Abschlüssen – erarbeitet.

Für die FK sind die «Best Practices» im Hinblick auf eine einheitliche Anwendung an den FH unbestritten wertvoll und wichtig. Es stellt sich die Frage nach der Legitimität des Verweises auf ein Dokument, das nicht rechtsverbindlich ist. Deshalb ist es sinnvoll, den Verweis in die Erläuterungen aufzunehmen.

Gestützt auf diese Beurteilungen konnte die AG die Vorlage anschliessend fertigstellen.

Anhänge

1. Inventar Zulassungsvoraussetzungen zu den Fachhochschulen, 7. Mai 2018
2. Vereinfachte Tabelle Zulassungsvoraussetzungen, 16. Mai 2018
3. Auszug Artikel HFKG
4. Verordnung des WBF vom 2. September 2005 über die Zulassung zu Fachhochschulstudien (SR 414.715)
5. Profil des Fachhochschulbereichs Gesundheit vom 13. Mai 2004 der GDK
6. Profil der Hochschulen für Gestaltung und Kunst, 10. Juni 1999,
Profil der Musikhochschulen, 10. Juni 1999,
Profil der Hochschulen für Theater, 10. Juni 1999,
Profil des Fachhochschulbereichs Angewandte Psychologie, 10. Juni 1999,
Profil des Fachhochschulbereichs Angewandte Linguistik, 10. Juni 1999,
Profil des Fachhochschulbereichs Soziale Arbeit, 4/5. November 1999.
7. Rechtsgrundlagen Kolonne andere Abschlüsse, 4. Mai 2018
8. Best Practices der Kammer FH Zulassung zum Bachelorstudium an Fachhochschulen, 29. Oktober 2015
9. Statistiken Zulassungen zu den FH 2015–2017
10. Übersicht über die aktuelle Zulassungspraxis zum Studium im Gesundheitsbereich