



Eidgenössisches Departement des Innern
Staatssekretariat für Bildung und
Forschung SBF
Frau Margrit Meier, Vizedirektorin
Hallwylstrasse 4
3003 Bern

29. Januar 2008

**Vernehmlassung zum Gesetzesentwurf über die Förderung der Hochschulen und die
Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG): Stellungnahme von
economieuisse**

Sehr geehrte Frau Vizedirektorin

In Ihrem Schreiben vom 13. September 2007 haben Sie economiessuisse eingeladen, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) eine Stellungnahme einzureichen. Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Meinungsäusserung, die wir gerne wahrnehmen.

Unsere Stellungnahme basiert auf einer breit abgestützten Umfrage bei den interessierten Branchenverbänden, den kantonalen Industrie- und Handelskammern und den Mitgliedern der Kommission ‚Bildung und Forschung‘ von economiessuisse. Wir bedanken uns für die Beachtung unserer Überlegungen und Anträge zum HFKG.

1. Sind Sie mit der generellen Stossrichtung der Vorlage einverstanden?

Die Wirtschaft anerkennt die Bemühungen zu einer Vereinfachung der Steuerung des Hochschulsystems. Auf der positiven Seite zu nennen sind die Bestrebungen, eine abschliessend geregelte, legislative Basis für die gemeinsame Koordination zu schaffen, die Finanzierung vermehrt leistungs- und outputorientiert auszugestalten und ein unabhängiges Akkreditierungssystem einzurichten. Ebenfalls unterstützen wir die Absicht, die Fachhochschulen auf die gleichen rechtlichen Grundlagen wie die universitären Hochschulen zu stellen und damit die Gleichwertigkeit der beiden Hochschultypen auch formalrechtlich zu verankern. Allerdings ist es für die Wirtschaft unerlässlich, dass die Fachhochschulen weiterhin ein praxisorientiertes Profil aufweisen.

Der Gesetzesentwurf steht im Spannungsfeld zwischen Koordination und Autonomie. Je mehr koordiniert wird, desto stärker wird in die Autonomie der Hochschulen eingegriffen. Aus der Sicht der Wirtschaft muss sich die Koordination auf diejenigen Bereiche beschränken, in denen

1. die Entscheidungen autonomer Hochschulen unbefriedigende Resultate zur Folge haben und
2. mit anderen Mechanismen wie der outputorientierten Finanzierung kein besseres Resultat erreicht wird.

Die Koordination im Hochschulbereich erfolgt effizienterweise in erster Linie durch die autonomen Hochschulen selbst. Wirtschaftlich geführte Hochschulen haben ein elementares Interesse daran, mit interessanten Partnern Kooperationen einzugehen und Leistungen kosteneffizient anzubieten. Zentral hierfür ist allerdings, dass die Hochschulen über ein möglichst hohes Mass an Autonomie verfügen. Bei der Ausarbeitung der Botschaft und des Gesetzes sollte daher die Autonomie der Hochschulen als wichtiges Ordnungsprinzip verankert werden. Es muss sicher gestellt werden, dass die Rektorenkonferenz lediglich als Plattform für Kooperationen, nicht aber als Koordinator fungiert. Wenn trotzdem von Koordination im Hochschulbereich gesprochen wird, kann es nur um die Koordination zwischen Bund und den Kantonen, nicht aber zwischen den Hochschulen gehen.

Der Gesetzesentwurf stellt zwar eine wesentliche Verbesserung gegenüber dem Status quo dar, vermag aber letztlich aufgrund seiner föderalistischen Prägung nicht ganz zu überzeugen. Ein wesentlicher Mangel der Gesetzesvorlage besteht in der schwachen Stellung der ETH. Da sich die gesetzliche Koordination zu Lasten der ETH auswirken kann, riskiert sie, zwischen Tür und Angel zu geraten. Die Wirtschaft befürchtet zudem, dass die Anliegen der Fachhochschulen in den vorgeschlagenen Gremien zu wenig Gehör finden und weiterhin die dringend notwendige Verbesserung der Autonomie auf die lange Bank geschoben wird. Auch die Akkreditierungsvoraussetzungen für private Hochschulen zeigen das Dilemma des Entwurfs. De facto werden die Voraussetzungen mit einer übertriebenen Bedürfnisklausel so restriktiv verfasst, dass sich neue private Hochschulen kaum bilden können. Statt Öffnung und Wettbewerb führt die Vorlage zur Zementierung.

2. Unterstützen Sie die Einrichtung der vorgesehenen gemeinsamen Organe mit den entsprechenden Zuständigkeiten?

Die im Gesetzesentwurf vorgesehenen vier gemeinsamen Organe bedeuten eine schwerfällige Struktur der Koordinationsgremien. Der Vorschlag trägt zwar dem föderalistischen Ausgleich Rechnung. Die Steuerung der Schweizer Hochschullandschaft bleibt aber nach wie vor komplex und die Checks&Balances des Gesetzesentwurfs sind nicht im Gleichgewicht. Mit Erstaunen haben wir festgestellt, dass in der Hochschulkonferenz ausschliesslich politische Akteure Einsitz nehmen und eine Vertretung der Wirtschaft nicht vorgesehen ist. Es muss bezweifelt werden, dass die gewählten Vertreter der Kantone und des Bundes ihre jeweiligen Partikularinteressen für eine gemeinsame Zielerreichung aufgeben werden. Dies wäre jedoch zur Schaffung und Stärkung von international konkurrenzfähigen Hochschulen nötig. Die Entscheidungsstrukturen sind daher anzupassen. Damit die gesamtwirtschaftlichen Interessen auch tatsächlich in die Entscheidungsfindung einfließen, fordert *economiesuisse* eine angemessene Vertretung der Wirtschaft in der Hochschulkonferenz. Dadurch würden auch die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes – insbesondere die Anforderungen der Arbeitsnachfrage nach Hochschulabgängern - besser berücksichtigt. Immerhin besteht eine oder gar die wichtigste Aufgabe der Schweizer Hochschulen darin, qualitativ hochstehende Arbeitskräfte in ausreichender Quantität für den Arbeitsmarkt auszubilden. Wirtschaftvertreter können am ehesten die Qualität der Hochschulabsolventen beurteilen. Auch bringen sie die notwendigen Erfahrungen ein, wie Forschung und Innovation in eine höhere Wertschöpfung transformiert werden können.

Aufgrund der gewählten Entscheidungsstruktur ist zu befürchten, dass die Fachhochschulen und die ETH über einen zu geringen Einfluss verfügen. In den Trägerkantonen werden die seit Jahrzehnten bestehenden Universitäten wohl gegenüber den relativ jungen Fachhochschulen einen grösseren Einfluss auf die jeweilige Regierung haben. Auch die Stellung der ETH wird mit dem Gesetz gefährdet. Die Interessen der ETH werden in der Hochschulkonferenz zwar durch den Bundesrat vertreten, der aber als Departementschef und Präsident der Hochschulkonferenz gleichzeitig auch auf die Anliegen der Kantonsvertreter Rücksicht nehmen muss. Die ETH gerät so in den Einflussbereich der kantonalen Regierungen, obwohl die Kantone nicht Träger der ETH sind. Die vorliegende Struktur der Entscheidungsgremien kann leicht dazu führen, dass regionale Interessen die ETH-Entwicklung wesentlich mitprägen. Dies gilt es zu vermeiden. Damit die Entwicklung der ETH nicht regionalpolitisch beeinflusst wird, sollte die ETH weiterhin ausschliesslich durch den Bund gesteuert werden. *economiesuisse* beantragt daher, dass die ETH nicht dem HFKG unterstellt wird.

Die Wirtschaft sieht im Wissenschafts- und Innovationsrat keinen Nutzen. Der Rat in der vorgeschlagenen Form und Zusammensetzung besitzt keine Kompetenzen. Zu seinen Vorschlägen muss weder die Hochschulkonferenz noch der Bundesrat Stellung nehmen. Er wird daher die Entwicklung der Hochschullandschaft kaum wesentlich beeinflussen können. Auch bezweifeln wir, dass der Wissenschafts- und Innovationsrat bestehend aus ‚Weisen‘ die richtigen Impulse setzen kann. Diese Aufgabe hat den einzelnen Hochschulen zuzukommen, welche sich durch eine output-orientierte Finanzierung im Bildungs- und Wissensmarkt zu positionieren haben. Erst subsidiär kommt hier der Hochschulkonferenz eine Rolle zu. Schliesslich sollte möglichst wenig Geld in die Bildungsverwaltung investiert werden, sondern das Geld direkt der Bildung zufließen.

3. Sind Sie mit dem vorgeschlagenen Akkreditierungsverfahren einverstanden?

Das Akkreditierungssystem mit einem weisungsunabhängigen Akkreditierungsrat und einer Akkreditierungsagentur ist ein sinnvoller Schritt zur Qualitätssteigerung im Schweizer Hochschulsystem.

4. Welche der beiden Varianten für die Organisation von Akkreditierungsrat und nationaler Akkreditierungsagentur (Art. 6 Abs. 1 lit. d, e; Art. 21 Abs. 21 Abs. 7,8; Art. 22 Abs. 1, 5) geben Sie den Vorzug?

Die Akkreditierungsagentur sollte rechtlich selbständig sein, über ein eigenes Budget verfügen und eine eigene Rechnung führen. Nur damit hat sie einen Anreiz, auch im Ausland als Akkreditierungsagentur aufzutreten. Diese Agentur sollte in Konkurrenz mit anderen Agenturen die Programmakkreditierung der Hochschulen vornehmen. Der Markt ist auch für ausländische Institute zu öffnen.

5. Wie beurteilen Sie die gemeinsame strategische Bedeutung und die Aufgabenteilung in den besonders kostenintensiven Bereichen?

Die Mittel sind knapp. Um sich im internationalen Wettbewerb behaupten zu können, braucht es eine Konzentration der Kräfte. Der Gesetzesentwurf verzichtet nun auf eine verbindliche Definition der kostenintensiven Bereiche, bei denen eine Aufgabenteilung zwischen den Hochschulen angestrebt wird. Die Diskussion rund um den Entwurf des neuen Konkordats über die Spitzenmedizin zeigt aber, dass eine Tendenz zu einer umfassenden Interpretation des Begriffs ‚kostenintensiv‘ besteht. Damit wird der Autonomiebereich der Hochschulen beschnitten und das Planungselement gestärkt. Das ist klar abzulehnen. Statt unter dem Deckmantel vermeintlicher Kosteneinsparungen in eine Planungsfalle zu geraten, sollten mehr Autonomie und Verantwortung der Hochschulen zu einer Bereinigung und Spezialisierung führen. Autonome und nach unternehmerischen Grundsätzen geführte Hochschulen haben alles Interesse daran, ein rigides Kostenmanagement durchzusetzen. Denn auch in der Bildung gilt, dass eine Planungswirtschaft weder zu wettbewerbsfähigen noch zu kosteneffizienten Anbietern führt. Damit alle Beteiligten dasselbe unter ‚kostenintensiven Bereichen‘ verstehen, sollten diese in der Botschaft und in den Begleitmaterialien umschrieben werden (z.B. die fünf teuersten Studiengänge oder Nennung der Studiengänge). Allenfalls können die wesentlichen Kriterien, welche die Kostenintensität eines Hochschulbereiches ausmachen, im Gesetz bezeichnet werden.

6. Wie beurteilen Sie das vorgeschlagene Finanzierungssystem, speziell die Grundsätze zur gemeinsamen Ermittlung des Finanzbedarfs, die Einführung von Referenzkosten und die Ausrichtung der Bundesbeiträge?

Der Wechsel von der Angebotsfinanzierung hin zu einer stärkeren Nachfragefinanzierung ist zu begrüßen. Grundsätzlich positiv zu bemerken ist, dass die Finanzierung der Hochschulen vermehrt leistungs- und resultatorientiert erfolgen soll. Die im Gesetzesentwurf vorgesehene Einführung von Referenzkosten pro Studierenden erhöht auch die Transparenz und verbessert die Kostenkontrolle. Bei der Berechnung der Referenzkosten und der Standardisierungsfaktoren ist aber sicher zu stellen, dass damit die Anreize richtig gesetzt werden.

Wir möchten drei Änderungen zur konkreten Berechnung der Referenzkosten anregen. Erstens nehmen die Referenzkosten pro Studentin oder Student und die Standardisierungsfaktoren in Artikel 41 des Entwurfs keinerlei Bezug zum Arbeitsmarkt. Die Hochschulen hätten damit weiterhin ein elementares Interesse daran, möglichst viele Studierende aufzunehmen. Mit jeder zusätzlichen Studentin, jedem zusätzlichen Studenten sinken die Durchschnittskosten eines Studienganges. Es besteht somit auch dann ein Anreiz, möglichst viele Studierende auszubilden, selbst wenn der Arbeitsmarkt die Qualifikation dieser Personen nicht nachfragt. Die Studierenden wählen das Studium nicht nur deshalb, weil sie bessere Anstellungsbedingungen in der Zukunft erwarten. Das Hochschulstudium wird auch – je nach Studiengang in stärkerem oder schwächerem Ausmass – als Bildungskonsum wahrgenommen. Da der Konsum sofort, die Meriten des Studiums erst in einigen Jahren anfallen, werden die Arbeitsmarktanforderungen bei der Studienwahl zu wenig berücksichtigt. Aufgrund der demographischen Entwicklung müssen Fehlanreize unbedingt vermieden werden. Gesucht ist ein Korrektiv, das die Hochschulen stärker für die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes sensibilisiert. *economiesuisse* regt an, dass die Standardisierungsfaktoren dieses Korrektiv darstellen. Diese sollen berücksichtigen, wie stark das Qualifikationsniveau der Studierenden eines Studienganges auf dem Arbeitsmarkt tatsächlich nachgefragt wird. Indikatoren dazu wären etwa die Zahl der arbeitslosen Neuabsolventen, die Angemessenheit der Qualifikation beim Berufseinstieg und die Höhe des Lohnes nach einigen Jahren Berufserfahrung. Ein solches Vorgehen setzt allerdings voraus, dass die entsprechenden Statistiken in hoher Qualität zur Verfügung stehen. Die Statistiken sind von einer unabhängigen Fachstelle (Bundesamt für Statistik) aufzubereiten.

Bei den Referenzkosten sollte zweitens bedacht werden, dass die konkreten Bestimmungen kaum eine Differenzierung über das Studienangebot zulassen. Der fixe Finanzierungsschlüssel („gute Lehre umfasst immer auch einen Anteil Forschung“) verhindert, dass die Hochschulen die ganze Bandbreite zwischen reinen Teaching Universities und Research Universities ausnützen können. Für verschiedene Studiengänge (Gesundheitsberufe, pädagogische Ausbildungen, Musik, bildende Kunst) ist Forschung von untergeordneter Bedeutung, für andere Studiengänge (life science, Technik) aber essenziell. Die Standardisierungsfaktoren sollen diesem Umstand Rechnung tragen.

Drittens sollten die Bauinvestitionsbeiträge auch Teil der Referenzkosten werden. Für Vorhaben mit mehr als fünf Millionen Franken Kosten entrichtet der Bund gemäss dem Gesetzesentwurf weiterhin Bauinvestitionsbeiträge in der Höhe von immer noch 30 %. Damit werden falsche Anreize gesetzt. Erstens wird über strategische Investitionen nicht durch die Hochschule, sondern durch den Bund entschieden. Zweitens wird damit der Anreiz zu sprunghaften statt konstanten Investitionen gesetzt, da es die Schwelle von fünf Millionen Franken zu überschreiten gilt. Beides bremst den Strukturwandel hin zu wettbewerbsfähigen und differenzierten Hochschulen.

Die Strukturbereinigung erfolgt deutlich effizienter über die outputorientierte Finanzierung, indem die Referenzkosten auch die Bauinvestitionsbeträge enthalten. Damit wird es den Hochschulen überlassen, inwieweit sie in Hardware (Bauten etc.) oder Software (Professoren, Mittelbau) investieren wollen. Gerade das Beispiel USA zeigt, dass Exzellenz in der Lehre und Forschung erreicht werden kann, ohne dass die räumlichen und infrastrukturellen Voraussetzungen exzellent sein müssen.

Artikel 41 des Gesetzesentwurfes ist aufgrund der obigen Überlegungen anzupassen.

7. Welche weiteren Bemerkungen haben Sie zur Vernehmlassungsvorlage?

Titel

Der Titel des Gesetzesentwurfes ist kompliziert. Im Sinne der Vereinfachung schlagen wir vor, den Titel ‚Bundesgesetz über die Hochschulen‘ zu verwenden.

Art.1 Zielsetzung

Das Ziel der Koordination und Planung ist aus unserer Sicht nicht ein wettbewerbsfähiger Hochschulbereich, sondern es geht um international wettbewerbsfähige Hochschulen. Im Gesetzesentwurf sollte an prominenter Stelle (Artikel 1) die internationale Dimension vermerkt werden.

Art. 25 Bezeichnungsrecht

Im Kommentar zum HFKG auf Seite 19 wird Folgendes festgehalten: „Wer nicht akkreditiert ist, wird sich nach dem Inkrafttreten des HFKG nicht mehr Universität oder Fachhochschule, wohl aber Hochschule, Akademie etc. nennen können.“

Damit wird der Gesetzesentwurf der Entwicklung in der Hochschullandschaft nicht gerecht. Fachhochschulen verwenden in vermehrtem Masse den Ausdruck ‚Hochschule‘. Auch bei den pädagogischen Hochschulen spricht kaum jemand von einer Fachhochschule. Mit dem HFKG in der vorgeschlagenen Form geschützt würde nun ein Titel wie ‚Fachhochschule Winterthur‘, nicht aber der aktuell verwendete Begriff ‚Hochschule Winterthur‘.

Art. 25 Änderungsvorschlag: Mit der institutionellen Akkreditierung erhält die Hochschule oder die andere Institution des Hochschulbereiches das Recht, in ihrem Namen die Bezeichnung „Universität“, „Fachhochschule“ oder „Hochschule“ oder Verbindungen damit zu führen, wie insbesondere „universitäres Institut“, „Hochschulinstitut“ oder „Fachhochschulinstitut“. Damit wird es Fachhochschulen frei gestellt, wie sie sich nennen wollen. Auch können keine Organisationen mit zweifelhaftem Ruf den Begriff ‚Hochschule‘ verwenden.

Art. 26 Zulassung und Übertritte

Einzig Artikel 26 nimmt Stellung zur Zulassung zum Studium. Dies ist nicht der richtige Ort, da hier die Akkreditierung angesprochen wird. Es sollte daher ein separater Artikel mit der Zulassung formuliert werden. Auch die Übertritte zwischen den Studienstufen sind nicht geregelt. Hier fehlt namentlich die Freiheit der Hochschulen, die Zutrittskriterien zum Masterstudium selbstständig festlegen zu können.

Art. 38 Finanzierung

„Der Bund stellt zusammen mit den Kantonen sicher, dass die öffentliche Hand für den Hochschulbereich ausreichende öffentliche finanzielle Mittel für eine qualitativ hochstehende und international wettbewerbsfähige Lehre und Forschung bereitstellt.“

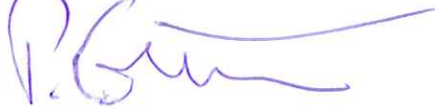
Der erste Absatz von Artikel 38 erweckt den Eindruck, dass die Finanzierung der Ausbildungsleistungen an Schweizer Hochschulen **ausschliesslich** Aufgabe der öffentlichen Hand wäre. Von den Hochschulen werden zwar gemäss Absatz 4 desselben Artikels angemessene Drittmittel verlangt, die finanzielle Beteiligung der Studierenden wird aber nicht thematisiert. Da die Studiengebühren bereits heute einen kleinen Finanzierungsbeitrag leisten, sind diese in Artikel 38 explizit zu erwähnen. Die Wirtschaft beantragt, dass Artikel 38 entsprechend angepasst wird.

Das Hochschulstudium hat nicht nur den Charakter eines öffentlichen Gutes, sondern stellt auch eine private Investition dar: Die Studienabgänger profitieren in Form von besseren Anstellungsbedingungen. Die Studierenden sollten daher mit angemessenen Studiengebühren ihren Teil an die Finanzierung einer qualitativ hochstehenden Lehre beisteuern. Die Wirtschaft fordert insbesondere für das Masterstudium substanzielle Studiengebühren, die individuell und leistungsorientiert festgelegt werden. Dazu gehört auch, dass - wie in etlichen anderen Ländern - für ausländische Studierende deutlich höhere Studiengebühren verlangt werden. Denn während für Schweizer Studierende der Heimatkanton dem Universitätskanton eine Abgeltung zahlt, zahlen die ausländischen Staaten dem Universitätskanton in der Schweiz, in dem ihre Bürger ihre Ausbildung geniessen, keine Abgeltung. Aufgrund dieser Überlegungen schlagen wir den folgenden Wortlaut für einen Zusatzabschnitt 5 in Artikel 38 vor: „Die Studierenden leisten einen namhaften Anteil zur Finanzierung der Ausbildungsleistungen.“

Art. 56 Projektgebundene Beiträge

Das Gesetz sieht in Art. 56 Abs.2 lit d, e, f vor, die Mehrsprachigkeit, die Chancengleichheit von Frau und Mann und die nachhaltige Entwicklung zu fördern. Diese Bereiche weisen **keine** strategische Bedeutung für die Qualität der Hochschulen auf, sondern betreffen übergeordnete Ziele der Gesellschaft. Sie sind daher nicht über das Bildungsbudget zu finanzieren. Wir beantragen, lit d, e, f von Artikel 56 ersatzlos zu streichen.

Freundliche Grüsse
economiesuisse



Dr. Pascal Gentinetta
Vorsitzender der Geschäftsleitung



Prof. Dr. Rudolf Minsch
Mitglied der Geschäftsleitung