

Staatssekretariat für Bildung und Forschung SBF
Frau Margrit Meier, Vizedirektorin
Hallwylstrasse 4
3003 Bern

Per Email: margrit.meier@sbf.admin.ch

Basel, 25. Januar 2008
A.124.2 / MWI

Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG)

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Brief vom 13. September 2007 haben Sie uns eingeladen, an der Vernehmlassung zu einem neuen Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) teilzunehmen.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme, von der wir gerne wie folgt Gebrauch machen.

Zusammenfassung

Wir begrüßen die Schaffung einer einheitlichen Rechtsgrundlage im Hochschulbereich als Ersatz für das Universitätsförderungsgesetz und das Fachhochschulgesetz sowie für die Koordination von Bund und Kantonen in diesem Bereich.

Der Entwurf ist umfassend und gründlich ausgearbeitet worden.

Insbesondere begrüßen wir

- **eine gemeinsame strategische Planung von Bund und Kantonen im Hochschulbereich unter Mitberücksichtigung der Autonomie der Hochschulen sowie**
- **den Übergang zu einem nachfrageorientierten Finanzierungssystem.**

In gewissen Punkten bedarf der Entwurf der Verbesserung bzw. Klärung, so insbesondere hinsichtlich

- **Ausrichtung auf Exzellenz,**
- **Typologisierung im Hochschulbereich,**
- **Organisationsstruktur,**
- **Finanzierung bzw. finanzielle Anreizmechanismen und**
- **Titelschutz.**

1. Allgemeines

Mit „Bologna“ läuft die Entwicklung hin zu einem weltweiten Hochschulmarkt beschleunigt ab. Die Voraussetzungen für die Schweiz sind dabei ausgezeichnet. Ein rasches Handeln ist aber angezeigt. Die Schweiz als international ausgerichteter Werk- und Dienstleistungsplatz ist auf ein hoch kompetitives Hochschulsystem angewiesen, welches sich global ausrichten muss. Der Zugang zu bestausgebildeten, leistungsfähigen und motivierten Fachleuten in verschiedenen Berufsfeldern ist auch für den Finanzplatz absolut zentral.

Verschiedene Analysen und Studien stellen einen erheblichen Reformbedarf im schweizerischen Hochschulbereich fest. Mit im Zentrum stehen dabei das unübersichtliche und wenig klare Steuerungssystem auf gesamtschweizerischer Ebene sowie das Spannungsverhältnis zwischen Bund und Kantonen.

Vorteilhafte strukturelle Rahmenbedingungen für die öffentliche wie private Forschungstätigkeit und eine nachhaltige öffentliche Finanzierung der langfristigen Forschung sind ebenso unabdingbar wie die gesellschaftliche Offenheit gegenüber neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen und technologischem Fortschritt.

Auf nationaler Ebene sind die Voraussetzungen zu schaffen, damit sich schweizerische Hochschulen im internationalen Wettbewerb behaupten können. Gesamtschweizerische Strategien und Grundsätze hinsichtlich Schwerpunkt- und Kompetenzzentrenbildung, Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung, Durchlässigkeit, Anerkennung und Zugangsvoraussetzungen erachten wir - neben der Finanzierung - als zentral.

Wir begrüßen daher Bestrebungen zur Schaffung einer einheitlichen Grundlage des Bundes für den gesamten Hochschulbereich als Ersatz für das Universitätsförderungsgesetz und das Fachhochschulgesetz sowie für die mit den Kantonen gemeinsam wahrgenommenen Koordinationsbestrebungen für den Schweizer Hochschulbereich.

Ausgehend von den neuen Bildungsbestimmungen in der Bundesverfassung (insbesondere Art. 63a Abs. 3 BV und Abs. 5) sind im Hinblick auf die notwendige gemeinsame Koordination sowie die gemeinsame strategische Steuerung und Planung im gesamten Hochschulbereich einheitliche Grundlagen, Grundsätze und Prinzipien zwingend vorzusehen.

Eine gewisse Strukturierung im Hochschulbereich wird sich heranzubilden müssen: Es wird Hochschulen geben müssen, welche über zusätzliche Qualifikationsanforderungen an die Studierenden und damit schliesslich auch an die Dozierenden verfügen, um international mitspielen zu können. Weiter wird es Hochschulen geben müssen mit gesamtschweizerischer Bedeutung und schliesslich wird es Hochschulen geben, welche sich auf eine regionale Wirtschaft ausrichten bzw. beschränken werden. Schliesslich stellt sich im Rahmen einer gemeinsamen strategischen Steuerung und Planung klar auch die Frage der aufgabenmässigen Fokussierung der Hochschulen bzw. Hochschultypen (z.B. Hochschulen mit Schwergewicht eher im Bereich Forschung respektive Lehre etc.).

Im Hinblick auf die anzustrebende Exzellenz im gesamten Hochschulbereich gilt es gleichzeitig der Autonomie der Hochschulen ihrerseits besonderes Augenmerk zu widmen. Eine nachfrageorientierte Steuerung der finanziellen Mittel und finanzielle Anreizmechanismen stellen dabei zentrale Voraussetzungen für die inhaltliche, qualitative und strukturelle Innovation im Hochschulbereich dar.

2. Zum Fragenkatalog

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

Mit der angestrebten Stossrichtung sind wir einverstanden. Mit dem HFKG ist ausgehend von der Bundesverfassung (insbesondere BV Art. 61a Bildungsraum Schweiz und BV Art. 63a Hochschulen Abs. 3) der gemeinsamen strategischen Planung im Hochschulbereich auf gesamtschweizerischer Ebene zum Durchbruch zu verhelfen, wobei gleichzeitig die Autonomie der Hochschulen wie auch unternehmerisches bzw. wettbewerbsorientiertes Denken und Handeln zu gewährleisten bzw. zu fördern sind.

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

Wir begrüßen im Grundsatz gemeinsame Organe von Bund und Kantonen mit klaren Zuständigkeiten.

Die vorgesehene Struktur der gemeinsamen Organe sowie deren Zusammenwirken in Entscheidungsprozessen erachten wir aber eher als schwerfällig. Die Struktur mit Hochschulkonferenz einschliesslich Hochschulrat, Hochschulrektorenkonferenz und Wissenschafts- und Innovationsrat ist entsprechend zu vereinfachen.

Weiter stellt sich die Frage nach dem Bedarf eines Wissenschafts- und Innovationsrates auf gesamtschweizerischer Ebene über sämtliche Fakultäten und Fachrichtungen. Vielmehr sinnvoll könnten sich institutionalisierte, fakultäts- oder fachrichtungsspezifische Gremien auf nationaler Ebene erweisen.

3. Sind Sie mit dem vorgeschlagenen Akkreditierungssystem einverstanden?

Wir begrüßen im Hinblick auf die Qualitätssicherung und -weiterentwicklung die Einrichtung eines unabhängigen und einheitlichen Akkreditierungssystems und die institutionelle Akkreditierung von Hochschulen. Hier gilt es alles zu unternehmen, damit die angestrebte Exzellenz auch von dieser Seite her gefördert wird.

Zu beachten sind auch die Effizienz und Effektivität des Akkreditierungssystems bzw. entsprechende Kosten- / Nutzenüberlegungen. Exzellenz und Qualität in Lehre und Forschung dürfen durch die Administration bzw. die Auflagen aus dem Akkreditierungssystem nicht gefährdet werden.

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

Wir sprechen uns klar für eine organisatorisch-rechtliche Trennung von Akkreditierungsrat und Akkreditierungsagentur aus.

In dem Sinne bevorzugen wir

- bei Art. 6 Abs. 1 die Variante mit lit. d und e,
- bei Art. 21 die Variante mit Abs. 7 und 8,
- bei Art. 22 Abs. 1 die Variante mit Streichung von Satz 2 und
- bei Art. 22 mit zusätzlichem Abs. 5.

Anstelle der bzw. ergänzend zur Schaffung einer neuen, nationalen Akkreditierungsagentur gilt es die Zusammenarbeit (umfassend, in Teilbereichen, bewusst für Programmakkreditierungen etc.) mit international anerkannten Akkreditierungsagenturen vertieft zu prüfen. Auch in die Überlegungen einzubeziehen bzw. zu prüfen sind das Abstellen auf Akkreditierungsmassnahmen der Hochschulen selbst und die Überprüfung derselben durch den Schweizerischen Akkreditierungsrat.

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

Wir begrüssen die Vorschläge für eine gemeinsame strategische Planung und Aufgabenteilung in den besonders kostenintensiven Bereichen. Im Begleitbericht ist die Notwendigkeit dieser Massnahmen unseres Erachtens ausreichend erläutert und ausgewogen begründet.

Im Zentrum müssen dabei Qualität und Exzellenz stehen. Entsprechend gilt es die (finanziellen) Anreizmechanismen auszugestalten.

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

Wir begrüssen die Bestrebungen im HFKG, die Finanzierungsbestimmungen nachfrageorientiert auszugestalten. Das Finanzierungssystem ist aus Allokations- und Effizienzüberlegungen schrittweise, aber konsequent in eine nachfrageorientierte Finanzierung zu überführen.

Neben den reinen Finanzierungsaspekten gilt es auch jene administrativen bzw. föderalen Hindernisse auszuräumen, welche aus Absolventensicht einer freien Studienortswahl bzw. aus Hochschulsicht dem Kampf um die besten Talente entgegenstehen. Auch gilt es schliesslich die Transparenz hinsichtlich Angebot und Qualität der Leistungen der Hochschulen verstärkt zu fördern.

Vor diesem Hintergrund sind die Grundsätze für die Ermittlung des Bedarfs an Finanzmitteln für die Hochschulen gemäss Art. 39 zu begrüssen.

Ebenfalls stimmen wir der Einführung eines Referenzkostensystems als mitbestimmendes Element für die Ermittlung des Finanzbedarfs zu. Bei der Ausgestaltung des Systems sind Aspekte der Internationalität (Lehre und Forschung) sowie gewisse Grössenverhältnisse in einzelnen Disziplinen (Forschung) im Sinne der Konzentration der Kräfte mit zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang unterstützen wir auch die vorgesehene Berücksichtigung von unternehmerischen Tätigkeiten bei der Bemessung von Bundesbeiträgen. Besondere Bedeutung kommt dabei angesichts der unterschiedlichen Studienkosten der Festlegung von kostenorientierten Fächergewichtungen zu. Strukturverzerrende bzw. strukturerehaltende Lösungen sind zu vermeiden. Entsprechend gilt es, in der Umsetzung bestehende internationale Erfahrungen, Analysen und Standards mit zu berücksichtigen.

Hinsichtlich Ausrichtung der Bundesbeiträge regen wir hingegen an, auf Bauinvestitionsbeiträge als angebotsorientierte Finanzierungsform ganz zu verzichten oder lediglich noch in einer Übergangsphase zuzulassen.

7. Welche weiteren Bemerkungen haben Sie zur Vernehmlassungsvorlage?

Der vorliegende Entwurf sieht keine explizite inhaltliche Differenzierung zwischen Universitäten und Fachhochschulen vor. Demgegenüber wird seitens der Rektorenkonferenzen der Hochschulen eine explizite Typologisierung vorgeschlagen (vgl. Schreiben von crus.ch und KFH von an die zur Vernehmlassung eingeladenen Kantone, Institutionen und Verbände von anfangs Oktober 2007). Im Sinne der Transparenz begrüssen wir die seitens der Rektorenkonferenzen vorgeschlagene Differenzierung. Übergänge zwischen den Hochschulkategorien dürfen aber nicht ausgeschlossen werden. Eine regelmässige, kriterienbasierte Überprüfung der Zuteilung zu den Hochschulkategorien ist zwingend vorzusehen.

Explizit zu begrüssen ist die Möglichkeit für private Hochschulen, die institutionelle Akkreditierung zu erlangen und damit verbundene Bundesbeiträge zu erhalten.

Eine gesamtschweizerische Steuerung, Planung und Koordination im Hochschulbereich bedingt die Konzentration der Zuständigkeiten auf Bundesebene in einem einzigen Departement bzw. Amt. Parallel zum vorliegenden Gesetz gilt es auch diese Konzentration voranzutreiben. Dabei sind neben dem Hochschulbereich auch die übrigen Elemente des Bildungsraums Schweiz mit zu berücksichtigen.

3. Zu einzelnen Artikeln

Art. 10 Teilnahme mit beratender Stimme

Gemäss Artikel 10 sollen an den Sitzungen der Schweizerischen Hochschulkonferenz Vertreter weiterer Gruppen mit beratender Stimme teilnehmen können. Wir schlagen vor, auch Vertreter der Wirtschaft einzubeziehen.

Art. 24 Institutionelle Akkreditierung und Programmakkreditierung

Unseres Erachtens nicht gelöst mit dem vorliegenden Artikel ist die Frage, ob die Akkreditierung von Studienprogrammen auch losgelöst von der institutionellen Akkreditierung erfolgen kann. Im Sinne der laufenden Qualitätsentwicklung im Hochschulbereich vertreten wir die Auffassung, dass eine Programmakkreditierung die institutionelle Akkreditierung voraussetzt.

Art. 33 Grundsätze

Wir stimmen dem Vorschlag im Gesetzesentwurf zu, wonach der Ausbau der Stärken, die Konzentration der Kräfte und die Erschliessung neuer Potenziale Grundsätze darstellen sollen, welche bei der Erarbeitung einer nationalen strategischen Planung und Aufgabenteilung durch Bund und Kantone gemeinsam - unter Berücksichtigung der Autonomie der Hochschulen - zu beachten sind. Die Umsetzung bedarf aber hinsichtlich institutioneller, struktureller und auch finanzieller Aspekte (Anreizmechanismen) besonderer Aufmerksamkeit.

Angesichts der internationalen Entwicklungen sind die erwähnten Grundsätze von gesamtschweizerischer Bedeutung. Entsprechend lehnen wir den Vorschlag der beiden Rektorenkonferenzen ab, der vorsieht, dass der Bund lediglich dann den Ausbau von Stärken, die Konzentration der Kräfte und die Erschliessung neuer Potenziale an den Hochschulen unterstützen kann, wenn ein entsprechender Antrag seitens einer / mehrerer Hochschulen vorliegt.

Selbstverständlich muss die Erarbeitung einer nationalen strategischen Planung und Aufgabenteilung durch Bund und Kantone aber ausgehen von bzw. aufbauen auf der Initiative und dem Engagement zur Schwerpunktbildung der einzelnen Hochschulen bzw. von Gruppen von Hochschulen.

Art. 48 Grundbeiträge - Bemessung

Die Kriterien zur Bemessung der Grundbeiträge sind zu überprüfen bzw. anzupassen. Im Sinne unserer Ausführungen zu Frage 6 (vgl. oben) regen wir an, dass die Internationalität als zusätzliches Kriterium in den Abs. 2 und 3 aufgenommen wird.

Für die Bemessung des Anteils Lehre ist die Qualität bei der Lehre zusätzlich als Kriterium in Abs. 2 aufzunehmen. Der Lehre bzw. der Didaktik der Lehre und der Prüfungen ist im gesamten Hochschulbereich, insbesondere auch an den Universitäten vermehrt Beachtung zu schenken.

Im Weiteren schlagen wir vor, in Abs. 3 auch ein Kriterium „Anzahl Forschende“ vorzusehen. Bei der Definition der detaillierten Mechanismen der kriteriengestützten Bemessung der Grundbeiträge und des Zusammenwirkens der einzelnen Kriterien ist den Anreizsystemen ein besonderes Augenmerk zu widmen.

Art. 56 Projektgebundene Beiträge - Verwendungszweck und Voraussetzungen

Im Sinne der Heranbildung eines Hochschulraumes Schweiz wie auch der Förderung von Exzellenz ist Art. 56 von zentraler Bedeutung. Insbesondere wichtig und zu unterstützen

ist die Bildung bzw. Förderung von Kompetenzzentren nationaler Bedeutung, welche von mehreren Hochschulen oder anderen Institutionen des Hochschulbereichs gemeinsam getragen werden.

Art. 59 Bezeichnungs- und Titelschutz

Wir begrüßen den Bezeichnungsschutz nach Art. 59 Abs. 1. Gleichzeitig möchten wir anregen, den Titelschutz nach Art. 59 Abs. 2 nicht den Hochschulen zu überlassen, sondern ebenfalls ins Gesetz aufzunehmen.

Dies bringt für die Wirtschaft, insbesondere für die Rekrutierung, klare Verhältnisse und Transparenz, welche Titel geschützt sind bzw. welche nicht. Die positiven Errungenschaften aus dem Fachhochschulgesetz hinsichtlich Titelschutz gilt es auch im neuen HFKG weiterzuführen (Titelschutz für Bachelor, Master, Master of Advanced Studies MAS, MBA etc. auf eidg. Ebene).

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse
Schweizerische Bankiervereinigung

Urs Ph. Roth

Matthias Wirth