

Staatssekretariat für
Bildung und Forschung SBF
Frau Margrit Meier
Hallwylstr. 4
3003 Bern

Luzern, 11. Januar 2008
G:\FDK\92\92_02_08\HFKG_Vorstand.doc

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

Hochgeachteter Herr Bundespräsident
Hochgeachtete Frau Bundesrätin

A. Vernehmlassung

Das Eidg. Departement des Innern sowie das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement haben am 13. September 2007 das Vernehmlassungsverfahren zum HFKG eröffnet. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Finanzdirektorenkonferenz wird zu einem Zeitpunkt zur Vernehmlassung eingeladen, an dem die finanziellen Folgewirkungen des Gesetzes unklar sind. Zwar erhält der separate Bericht des Staatssekretariats für Bildung und Forschung über die finanziellen Grundsätze interessante Ansätze und Informationen zu den Eckwerten des Gesetzesentwurfs, diese sind aber offensichtlich in laufender Konsultation. Die FDK hätte erwartet, dass bei diesem für die Akzeptanz des neuen Gesetzes bei den Kantonen zentralen Punkt mehr Klarheit herrscht, bevor das HFKG in die Vernehmlassung geht.

B. Ausgangslage

Das neue Bundesgesetz stützt sich auf die vom Volk und den Ständen am 20. Mai 2006 angenommene neue Bildungsverfassung. Es besteht damit jetzt die Rechtsgrundlage und die Gelegenheit, die Strukturen und die Finanzierung der Hochschulen konsistent neu zu regeln.

Die Gesetzgebung soll die Universitäten, die Fachhochschulen, die pädagogischen Hochschulen, andere Institutionen des Hochschulbereichs der Kantone, die ETH's sowie andere Institutionen des Hochschulbereichs des Bundes umfassen.

C. Bemerkungen zur Vorlage anhand des Fragenkatalogs

1 Sind Sie mit der generellen Stossrichtung der Vorlage einverstanden?

Vorweg ist festzuhalten, dass die Kohärenz der Hochschulfinanzierung zum Teil durchbrochen wird. Die pädagogischen Hochschulen werden wohl in den neu vorgeschlagenen Erlassen miterwähnt und mitgesteuert, indessen durch den Bund nicht mitfinanziert. Dies ist insbesondere auch deswegen problematisch, als heute die Lehrerbildung in einigen Kantonen teilweise noch an der Universität erfolgt (z.B. Fribourg und Genf) und somit eine Mitfinanzierung durch den Bund Platz greift. Bei den anderen Kantonen ist die Lehrerbildung auf der Stufe „pädagogische Hochschulen“ organisiert, die der Bund nicht mitfinanzieren möchte. Offenbar ist man bundesweit nicht bereit, im Interesse der Sache den Schritt zu machen. Es ist zu fordern, die pädagogischen Hochschulen in die Bundesfinanzierung mit einzubeziehen, um den ganzen kantonalen Hochschulbereich gleich zu behandeln.

Die zweite Inkonsistenz, die sich ergibt, ist die unterschiedliche Höhe der Mitfinanzierung des Bundes für die Universitäten einerseits und die Fachhochschulen andererseits. Für die Universitäten sollen Bundesbeiträge an die massgeblichen Kosten von 20 Prozent ausgerichtet werden, für die Fachhochschulen von 30 Prozent. Die Fachhochschulen besitzen damit eine bessere Finanzierung als die universitären Hochschulen, was problematisch ist, zumal die Aufbauphase der Fachhochschulen zum grössten Teil abgeschlossen ist. Bei der Fachhochschullandschaft drängt sich ohnehin eine gewisse Strukturbereinigung auf, welche durch eine Gleichschaltung der Finanzierungsansätze erleichtert werden könnte. Zwar fließen in den Universitätsbereich höhere Forschungsmittel (NF bzw. KTI) des Bundes als in den Fachhochschulbereich. Diese Mittel haben besondere Anforderungen und kommen der Lehre nur indirekt zugute. Meistens werden sie für die Grundlagenforschung oder für die angewandte Forschung verwendet.

Die beste Finanzierung durch den Bund besitzen die beiden technischen Universitäten ETHZ und ETHL. Die Spiesse sind hier im Vergleich mit den kantonalen Universitäten nicht gleich lang. Die Mitfinanzierung der kantonalen Universitäten durch den Bund mit 20 % muss in dieser Hinsicht als zurückhaltend bezeichnet werden. Es müsste die Bereitschaft des Bundes vorhanden sein, vermehrt eine Gleichbehandlung einzuleiten.

Die vorgeschlagenen Finanzierungsanteile des Bundes und seine starke Führungsrolle in der Hochschulpolitik (faktisches Vetorecht) sind auch nicht im Sinne der NFA-Erkenntnisse ausgestaltet (Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz). Der überwiegende Finanzierungsanteil der kantonalen Hochschulen (mehr als 2/3) entfällt auf die Kantone. Die Bestimmungsrechte im neuen Führungssystem des Hochschulwesens stehen dazu in einem Missverhältnis. Auch wenn man die ETH's mit ein bezieht, liegt der Finanzierungsanteil des Bundes insgesamt weit unter 50 %.

Eine weitere Inkonsistenz ergibt sich aus dem Finanzierungsmechanismus des Bundeshaushaltes. Der Bund beteiligt sich an den massgeblichen Kosten im Rahmen der bewilligten Kredite. Der Bund ist somit der finanzielle Taktgeber seiner Finanzierungen. Da die Universitäten und die Fachhochschulen in kantonomer Finanzierungsverantwortung sind, stellt dieser Mechanismus für die Kantone eine gewisse Gefahr dar, welche – die Vergangenheit hat dies gezeigt – in Zeiten angespannter Bundesfinanzen allenfalls wieder aktuell werden könnte.

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

Gut am Entwurf ist die Zusammenfassung der bisherigen Organe, welche die Hochschulentwicklung mit gestalten. Bisher herrschte eine Zersplitterung verschiedener Zuständigkeiten. Das Hochschulwesen wird nun aus einer Hand, d.h. durch ein oberstes Organ, geführt und gesteuert. Dies wird zweifellos zu einer sachgerechteren Gestaltung der Hochschul- und Bildungspolitik führen. Der Entscheidmechanismus in diesem neuen Organ, der schweizerischen Hochschulkonferenz, scheint schlüssig zu sein. Bund und Kantone sind in der Hochschulkonferenz und im Hochschulrat vertreten, und keiner kann ohne den anderen einseitig Beschlüsse fassen. Das zweifache Quorum für das Entscheidverfahren in der Plenarversammlung und das dreifache für das Entscheidverfahren im Hochschulrat sind sinnvoll. - Auf die Problematik der leider immer noch tiefen Kostenanteile des Bundes im Hochschulbereich wurde weiter vorne hingewiesen.

Die Autonomie der Hochschulen und ihrer Träger muss aber weiterhin beachtet werden. Man soll nicht etwas vorschreiben können; die Steuerung ist vielmehr über die Finanzierung sicherzustellen.

Bei der Bestellung der schweizerischen Hochschulkonferenz wird darauf zu achten sein, dass als Vertreter der Kantonsregierungen nicht nur Bildungsdirektoren delegiert werden, sondern insbesondere auch Finanzdirektoren, hat doch dieses Organ wichtige finanzielle Beschlüsse zu fassen.

3 *Sind Sie mit dem vorgeschlagenen Akkreditierungssystem einverstanden?*

Das im Entwurf vorgesehene Akkreditierungssystem ist sinnvoll. Es entspricht internationalen Normen und trägt zur Qualitätssicherung in der Hochschullandschaft bei.

4 *Welcher der beiden Varianten für die Organisation von Akkreditierungsrat und nationaler Akkreditierungsagentur geben Sie den Vorzug?*

Die FDK befürwortet das schlankere System, das vorgeschlagen wird: Den Schweizerischen Akkreditierungsrat mit einer unterstellten Schweizerischen Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung.

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

Gewisse Fragezeichen gibt es zur strategischen und finanziellen Planung im Hochschulwesen. Die Hochschulkonferenz beschliesst die nationale strategische Planung für den Hochschulbereich. Sie stützt sich dabei auf die erarbeiteten Planungsgrundlagen der ihr untergeordneten Organisationen. Wohl macht die Hochschulkonferenz den zuständigen Behörden von Bund und Kantonen nur Vorschläge.

Uns fehlt bei diesem strategischen Planungsmechanismus der schlüssige Einbezug der finanziellen Rahmenbedingungen. Grundlagen für die Ermittlung des Finanzbedarfs sind die Entwicklungs- und Finanzpläne der Hochschulen und der anderen Institutionen des Hochschulbereichs. Wie die allfällige Koordination mit den übergeordneten finanziellen Planungsvorgaben erfolgen soll, ist nicht klar. Art. 40 des Gesetzesentwurfes legt zwar fest, dass die schweizerische Hochschulkonferenz im Rahmen der Finanzplanungen des Bundes und der Kantone und nach Konsultation der schweizerischen Hochschulrektorenkonferenz die finanziellen Planungsvorgaben festlegt, die in einer Planungsperiode zu beachten sind. Es gibt aber keine konsolidierten Finanzplanungen der Kantone, die heute für diese Entscheidungsfindung beigezogen werden könnten. Nicht alle Kantone haben dieselbe Periodizität ihrer Finanzplanungen, nicht alle Kantone haben detaillierte Finanzplanungen auf den einzelnen Aufgaben- und Subaufgabenbereichen. Die Finanzplanungen der Kantone sind ferner rechtlich unverbindlich. Die Finanzplanungen des Bundes und der meisten Kantone zeichnen sich auch dadurch aus, dass sie jährlich im Sinne der rollenden Planung überarbeitet werden, wobei jedes Jahr abhängig von den Gesamtergebnissen der Finanzplanung die Prioritäten anders gesetzt werden können. Es ist nach unserem Dafürhalten deshalb kaum möglich, aufgrund von Finanzplanungen des Bundes und der Kantone für die Hochschulentwicklung die längerfristigen finanziellen Planungsvorgaben zu eruieren. Es ist zu fordern, dass die einzelnen Kantone aufgrund ihrer Finanzplanungen der schweizerischen Hochschulkonferenz ihre allfälligen Neujustierungen der Finanzplanungen jährlich einreichen, was auch zu einer jährlichen rollenden Überarbeitung der finanziellen Planungsvorgaben der Hochschulkonferenz führen muss.

Im Übrigen ist nicht dargelegt, wie die indirekten Kosten der Kantone zum Tragen kommen, so z.B. die Wanderungsverluste.

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

Im Gesetzesvorschlag werden weiterhin auch Bauinvestitionsbeiträge vorgesehen. Dies ist nach Umsetzung der NFA nicht mehr unbedingt NFA konform, da keine leistungsbezogene Investitionssubventionierung vorgesehen ist. Allenfalls müsste man überlegen, die vom Bund vorgesehenen Investitionsbeitrags-Summen auf die Betriebskostensubventionierung umzulegen und die Betriebskosten höher zu subventionieren. In den Betriebskosten könnten allenfalls auch Folgekosten aus Investitionen miteinbezogen werden.

Andererseits weist das Modell zur Investitionskostensubventionierung auch einen Fehlanreiz auf. In Art. 52 lit. a ist vorgesehen, dass nur Kosten von mehr als fünf Millionen Franken subventioniert werden. Dies stellt indirekt einen Kosten erhöhenden Faktor dar, werden doch die Träger mit allen Mitteln versuchen, Projekte so festzulegen, dass diese Limite erreicht ist. Eine solche Limite ist deshalb zu hinterfragen.

Gut ist die Übergangsregelung nach Art. 67 des Gesetzesentwurfes. Damit wird eine gewisse finanzielle Abfederung für solche Institutionen eingeführt, die gegenüber heute Bundesbeiträge verlieren.

Der separate Bericht über die finanziellen Grundsätze und Auswirkungen des Entwurfs des neuen Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich enthält gute Lösungsansätze. Angestrebt wird eine

leistungsorientierte Finanzierung, die Beachtung von Referenzkosten, die Beachtung der gesamten Finanzierungsströme inklusive IUV/FHV-Beiträge bzw. Äquivalenzbeiträge. Die neuen Lösungen müssen aufeinander abgestimmt sein; so soll die Finanzierung durch den Bund dieselben Grundsätze beachten wie die interkantonale Finanzierung. Wie bereits weiter vorne angetönt, wäre es gut, wenn für die Universitäten und die Fachhochschulen dieselben Bundesleistungen in Prozenten der massgeblichen Kosten vergütet würden. Eine Differenzierung (20 Prozent für die Universitäten und 30 Prozent für die Fachhochschulen) mindert neben der Durchlässigkeit auch die Transparenz und die Vergleichbarkeit der den Trägern verbleibenden Kosten.

Gewisse Einzelheiten des Finanzierungsmodells wie der Umfang der Forschungszuschläge, Qualitätsindikatoren usw. müssen noch vertieft analysiert werden. Sinnvoll ist die Berücksichtigung der ausländischen Studierenden auch bei den Fachhochschulen. Zu den Verteilungsmodellen, die vorgeschlagen werden, kann aber noch nicht abschliessend Stellung genommen werden, zumal auch die IUV und die FHV in Überarbeitung sind. Wir erwarten über die neuen Finanzierungsmechanismen noch vertiefte Abklärungen.

Die FDK hält auch dafür – auch im Sinne der oben geforderten grösseren Äquivalenz mit der Finanzierung des ETH-Bereichs – im Rahmen der Grundbeiträge die Forschung insbesondere an den kantonalen Universitäten als Outputkriterium stärken zu gewichten. Die betreffenden Universitäten leisten mit ihren Beiträgen zur Forschung eine nationale Aufgabe. Für die internationale Positionierung des Wissens- und Wirtschaftsstandorts Schweiz ist die Forschung an den Hochschulen, insbesondere die universitäre Grundlagenforschung, massgeblich.

Es ist schliesslich darauf zu achten, dass die Finanzierungsmechanik für die Hochschulen nicht zu kompliziert und intransparent wird. Die Finanzierungsströme müssen für die Beitragsempfänger planbar bleiben, hängen diese doch sonst in der Luft, zumal sie sich längerfristig ausrichten sollten. Es ist zu vermeiden, eine Vielzahl von Kriterien mit einzubeziehen

Wir haben auch festgestellt, dass in Bezug auf die Kostenrechnung heute noch wesentliche Lücken vorhanden sind. Insbesondere fehlt eine saubere Abgrenzung der Kosten im Bereich der Medizin. Auch die Kostenrechnungen der pädagogischen Hochschulen, die nach unserer Auffassung in das gesamte Finanzierungssystem mit einzubeziehen sind, sind erst im Aufbau. Es ist alles daran zu setzen, während der Zeit bis zur Einführung des neuen Bundesgesetzes die Qualität der Kostenrechnungen zu verbessern.

Mit freundlichen Grüssen

**KONFERENZ DER KANTONALEN
FINANZDIREKTORINNEN UND
FINANZDIREKTOREN**

Der Vizepräsident:

Der Sekretär:

Christian Wanner

Kurt Stalder

Kopie an:

- Erziehungsdirektorenkonferenz
- Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren