

Die Brosamen vom eidgenössischen Hochaltar der Koordination

Unsichere Zukunft der Hochschulautonomie

Von Fredy Sidler*

Ende Mai verabschiedete der Bundesrat einen Gesetzesentwurf, der eine gemeinsame Struktur zur Koordination von ETHs, Universitäten und Fachhochschulen mit dem Ziel einer effizienteren Mittelverwaltung schaffen will. Der Autor analysiert die Vorlage kritisch.

Das nordrhein-westfälische «Hochschulfreiheitsgesetz (HFG)» vom 31. Oktober 2006 umschreibt die Freiheit der Hochschulen auf 70 dicht beschriebenen A4-Seiten. So weit sind wir in der Schweiz zum Glück noch nicht. Die Philosophie der schweizerischen Autoren des soeben ans Parlament geschickten Entwurfs zu einem Hochschulgesetz des Bundes dürfte indes von jener ihrer deutschen Kollegen nicht allzu weit entfernt sein. Obwohl die schweizerische Bundesverfassung eine andere Sprache spricht. Fehlende Ehrlichkeit darf dem Bundesrat und den Autoren des Entwurfs zum «schweizerischen Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz HFKG» nicht vorgeworfen werden. Bereits im Titel des Gesetzesentwurfs sprechen sie offen aus, was ihnen wichtig ist: ein gesamtschweizerisch koordinierter Hochschulraum, der wettbewerbsfähig und von hoher Qualität sein soll. Das Ziel qualitativ hochstehender und wettbewerbsfähiger Hochschulen dürfte von keiner Seite bestritten sein. Was aber soll ein so prominent postulierter, zentral koordinierter Hochschulraum leisten?

Hochschulen – Universitäten, Fachhochschulen und Pädagogische Hochschulen – sind dann wettbewerbsfähig, wenn es ihnen dank hoher Qualität gelingt, die besten Lehrenden, Forschenden und Studierenden in ihrem Bereich anzuziehen. Dazu aber brauchen sie Autonomie. Selbst der Bundesrat führt in seiner HFKG-Botschaft aus: «Ein leistungsorientierter, hohen Qualitätsansprüchen genügender Hochschulraum Schweiz gründet notwendigerweise auf autonomen Hochschulen.» Aber dann dies: Über 30 Mal ist im Entwurf von «Koordination» und «Planung» die Rede. Lediglich viermal schaffen dies die Begriffe «Autonomie» und «Wettbewerb». Vom herkulischen Spagat zwischen Autonomie und zentraler Koordination ist in der Botschaft auch bei genauem Hinschauen nichts zu lesen.

Was die Bundesverfassung verlangt

Dabei weiss man doch: Koordination und Wettbewerb, Planung und Autonomie – das ist wie Feuer und Wasser, wie Tag und Nacht, wie bei der Heisenbergschen Unschärferelation: Hat man das eine im Griff, entzieht sich ein anderes. Der bundesrätlichen Bevorzugung planwirtschaftlicher Instrumente müssen zwei Einsichten zugrunde liegen. Erstens jene, dass die Bundesverfassung dies verlange, und zweitens, dass das wichtigste Problem unserer Hochschulen ihre fehlende Koordination untereinander sei.

Dabei sind es doch drei ganz anders gelagerte Verpflichtungen, die die Verfassung in Art. 63a dem Bund im Hochschulbereich auferlegt: Der Bund soll sich an der Finanzierung der Hochschulen beteiligen, er soll mit den Kantonen Rahmenbedingungen festlegen, und er kann seine Beiträge an besonders kostenintensive Bereiche an Bedingungen knüpfen. Das ist schon alles. Nichts steht da von Steuerung des Gesamtsystems, nichts von zentralen Angebotsplanungen, nichts von flächendeckenden, staatlich verordneten Aufgabenteilungen unter den Hochschulen. Alles Dinge, die man aber sinngemäss im HFKG-Entwurf und in der Botschaft lesen kann. Man sieht: Die Bundesverfassung schafft eigentlich bereits ideale Voraussetzungen, um in der Schweiz ein funktionierendes Hochschulsystem mit Wettbewerb zu etablieren. Sofern man es will.

Allerdings, das sei zugegeben, steht in der Bundesverfassung auch: «Bund und Kantone sorgen gemeinsam für die Koordination im schweizerischen Hochschulwesen. Sie nehmen dabei Rücksicht auf die Autonomie der Hochschulen.» Kernfrage ist nun also: Was steht im Vordergrund – die zentral gesteuerte Koordination im Hochschulwesen oder die Autonomie der Hochschulen? Ist Koordination wichtiger als Erfolg der Hochschulen? Kann Koordination überhaupt ein Ziel sein? Kommt erst die Koordination, und was dann noch bleibt, dürfen die Hochschulen mit Autonomie belegen?

Ein Berg, der kaum eine Maus gebärt

Aus dem harmlosen BV-Wort «Koordination» wird im HFKG-Entwurf eine so monströse Konstruktion wie: «Gesamtschweizerische hochschulpolitische Planung und Aufgabenteilung». Und folgerichtig legt ein ganzes Gesetzeskapitel dar, wie eine solche Planung zu funktionieren habe. Dabei sagt doch die Bundesverfassung einzig, dass der Bund in den besonders kostenintensiven Bereichen seine finanzielle Unterstützung von der Aufgabenteilung unter den Hochschulen abhängig machen könne (nicht einmal müsste!). Also



Auch angehende Lehrpersonen wollen bisweilen scheu um Aufmerksamkeit anknöpfen – Diskussionsrunde in der Lehrerbildung.

keine Rede davon, dass der Bund – selbst in diesem sensiblen Bereich – eigenhändig die Aufgabenteilung vornehmen solle.

Man sollte sich einmal konkret vorstellen, was diese Gesamtplanung bedeutet, welcher Apparat da aufgebaut werden soll, welche teuren Kräfte damit gebunden werden, welche Lähmungen bei den Hochschulen dies auslöst, welche strategischen Synergien nicht genutzt werden. Ganz abgesehen von der Überzeugung, ein paar – durchaus dem Staatswohl verpflichtete – Staatsangestellte in Bern hätten den bessern Blick dafür, was den Hochschulen für ihren Erfolg zuträglich sei. Dabei ist doch klar, dass wirklich unabhängige, starke Hochschulen im Wettbewerb aus purem Eigeninteresse kooperieren werden – nachhaltig und zugunsten von Qualität und Effizienz. Wo es indes viel zu koordinieren und zu verschlanken gibt, ist der Bereich der staatlichen Hochschulpolitik und -verwaltung selbst: Bund und EDK, EDI und EVD, SBF und BBT, SWTR und EFHK, FHR EDK und SUK – höchstens die Finanzderivate sind noch unverständlicher als die Kürzel aller involvierten Gremien. Zu Recht soll daher die Zahl der staatlichen Hochschulorgane mit dem neuen HFKG gestrafft werden. Auch die drei Rektorenkonferenzen der Universitäten, der

Fachhochschulen und der Pädagogischen Hochschulen sollen sich gemäss dem HFKG-Entwurf zu einem Organ zusammenschliessen.

Die Verwendung öffentlicher Gelder

Interessant ist die oft gehörte Begründung, dass es um staatliche Gelder gehe und dass folglich die staatliche Verpflichtung bestehe, für den richtigen Mitteleinsatz zu sorgen. Nur: Wer garantiert, dass Regierungsmitglieder oder hohe Staatsangestellte über das Instrument der Planwirtschaft besser für einen erfolversprechenden und sparsamen Mitteleinsatz sorgen können als autonome Hochschulleitungen in einem Wettbewerbssystem? Und: Auch Rektorate oder Präsidien von eidgenössischen oder kantonalen Hochschulen werden von Hochschulräten gewählt, die ihrerseits vom Bundesrat oder von kantonalen Regierungen eingesetzt wurden. Es gibt also die Kaskade öffentlicher Verantwortung bis in die Hochschulen hinein. Der Bund hat in die UBS rund 45 Milliarden Franken an öffentlichen Geldern investiert. Der Betrag würde reichen, um neun Jahre lang den ganzen Bundesanteil am Hochschul- und Forschungsraum Schweiz zu finanzieren, einschliesslich des Betriebs der beiden ETH und ihrer vier Forschungsanstalten. Politische Klug-

heit wird verhindern, dass die UBS deswegen rein staatlich gesteuert wird, obwohl staatliche Mittel fließen. Warum soll dies bei den Hochschulen anders sein? Was können da Planwirtschaft und Staatsdiener besser als im Bankbereich?

Für exzellente Hochschulen

Der bundesrätliche HFKG-Entwurf enthält in allen andern Bereichen – Gemeinsame Organe, Qualitätssicherung/Akkreditierung, Finanzierung, Bundesbeiträge, Bezeichnungs- und Titelschutz – wichtige und begrüssenswerte Neuerungen. Darum drängt sich eine Rückweisung der Vorlage nicht auf: Die eidgenössischen Räte können die ordnungspolitische Gretchenfrage problemlos im Rahmen einer partiellen Korrektur des HFKG-Entwurfs beantworten. Und diese Frage lautet: Wollen wir autonome, kostengünstige und qualitativ hochstehende Hochschulen, die sich durch echten Wettbewerb selber in ihre Aufgaben und Angebote teilen, also ein Hochschul-Wettbewerbsgesetz schaffen? Oder wollen wir einen überteuerten Hochschulraum, der von staatlichen Stellen planwirtschaftlich koordiniert und gesteuert wird; wollen wir also ein Hochschul-Koordinationsgesetz schaffen? Wir müssen uns entscheiden, beides geht nicht.

Bedingungen zur Fortschreibung einer Erfolgsgeschichte

Die höhere Berufsbildung braucht eine bessere öffentliche Finanzierung

Von Peter Sigerist*

In der Schweiz gibt es eine Erfolgsgeschichte, die ohne Schlagzeilen auskommt: die höhere Berufsbildung. Sie ermöglicht die Ausübung einer verantwortungsvolleren Berufstätigkeit. Doch es braucht ein neues Finanzierungsmodell, damit die Geschichte erfolgreich bleibt.

2006 schlossen rund 27 000 Personen in der Schweiz ihre Ausbildung in der höheren Berufsbildung ab, davon waren 22 500 Abschlüsse eidgenössisch reglementiert. Zum Vergleich: 2006 gab es 12 000 Fachhochschul- und 18 000 universitäre Abschlüsse. Diese Bildungsanstrengung von gegen 30 000 Studierenden in der höheren Berufsbildung ist allerdings in der Öffentlichkeit im Verhältnis zu den Hochschulen kaum bekannt. Auch bei der OECD fand das tertiäre Bildungsgäss keine Anerkennung. Und die Schweizer Bildungsforschung hat bisher der Berufsbildung, insbesondere aber der höheren Berufsbildung, viel zu wenig Aufmerksamkeit zukommen lassen. Auf dem Arbeitsmarkt allerdings sind die Bildungsgäss wegen ihrer Qualität und Praxisnähe gut nachgefragt.

Welche öffentliche Finanzierung?

Bund, Kantone und Sozialpartner wollen sich nun gemeinsam für die internationale Anerkennung und Positionierung der höheren Berufsbildung einsetzen, um sie mittels vertiefter Forschung besser zu erfassen und – gegenüber den anderen tertiären Angeboten – mittels eines geschärften Profils besser zu positionieren. Bund, Kantone und Sozialpartner haben sich vor drei Jahren ebenfalls gemeinsam das Ziel gesetzt, bis 2015 die heute 89 Prozent der Volksschulabgänger, die einen Abschluss auf der Sekundarstufe II erreichen, auf 95 Prozent anzuheben. Damit erweitert sich auch die quantitative Basis für die höhere Berufsbildung,

auch wenn sie im zunehmenden Wettbewerb von Angeboten der Fachhochschulen steht.

Ungenügend geregelt bei der höheren Berufsbildung ist der Bereich öffentlicher Finanzierung. 2006 hat sich der Staat mit nur rund 140 Millionen Franken an den Kosten beteiligt («Berufsbildung in der Schweiz», BBT, 2009). Das entspricht einem Anteil von lediglich 0,5 Prozent der öffentlichen Bildungsausgaben. SGB und KV Schweiz schlagen deshalb gemeinsam vor, die Studierenden der höheren Berufsbildung finanziell zu stärken.

Gutschein für mehr Chancengleichheit

Wer auf der Hochschulstufe einen Bachelor mit genügender Leistung abgeschlossen hat, kann zu gleichen Konditionen den Master absolvieren. Wer ein EFZ in Händen hält, muss für jede weitere Bildungsanstrengung die Finanzierung selbst berappen oder organisieren. Hier gilt es, gleich lange Spiesse zu schnitzen oder sie zumindest weniger ungleich zu machen. Mit dem EFZ soll deshalb als Anreiz für die Vertiefungsanstrengung ein Gutschein über 5000 Franken ausgestellt werden, der innerhalb von fünf Jahren für den Erwerb eines eidgenössisch anerkannten Abschlusses der höheren Berufsbildung eingelöst werden kann. So sollen ein besserer sozialer Ausgleich so-

wie mehr Gerechtigkeit zwischen den Geschlechtern erreicht werden.

Nötig ist beides, denn die Studierenden investieren sowohl finanziell, vor allem aber auch zeitlich viel in ihre Ausbildung, was oft zu einer zu starken Mehrfachbelastung und zu Koordinationsproblemen zwischen den Bereichen Ausbildung, Arbeit und Familie führt («Finanzflüsse in der höheren Berufsbildung – Eine Analyse aus der Sicht der Studierenden», Büro BASS, 2009). Die deutlich tiefere Beteiligungsquote der Frauen (14 Prozent) im Vergleich zu jener der Männer (30 Prozent) unterstreicht dies. Ein finanzieller Anreiz von 5000 Franken für alle kann hier insbesondere für die Erhöhung der Frauenquote eine wichtige Rolle spielen. Kommt dazu, dass die Studierenden beim Eintritt in die höhere Berufsbildung durchschnittlich 30 Jahre alt sind. Der Zeitraum seit dem letzten Bildungsabschluss ist damit deutlich grösser als in den anderen tertiären Bildungsgängen. Es braucht deshalb Anreize, um das Eintrittsalter zu senken. Schliesslich stuft auch über die Hälfte der Vollzeitstudierenden ihre finanzielle Lage als schlecht oder sehr schlecht ein. Der Zugang zu Stipendien ist einer kleinen Minderheit vorbehalten (3,3 Prozent aller Absolventen höherer Berufsbildung). Vollzeitstudierende haben hier mit 10 Prozent einen Vorteil gegenüber Teilzeitstudierenden mit nur 1 Prozent. Die Steuerabzugsmöglichkeiten sind kantonal unterschiedlich geregelt und fallen relativ gering aus. Die Unterstützung durch die Arbeitgeber hängt vorab von der Betriebsgrösse ab.

Die durch die Informatisierung der Arbeitswelt erzeugten komplexeren Arbeitsabläufe setzen erweiterte Bildungsanstrengungen voraus. Die Tendenz zur Tertiarisierung der Bildungsabschlüsse ist deshalb im OECD-Raum unübersehbar und unumkehrbar. Es ist also wünschbar, dass die höhere Berufsbildung neuen Schub erhält. Um diesen Schub auszulösen, sind auch eine verbesserte Regelung der öffentlichen Finanzierung und die internationale Anerkennung der höheren Berufsbildung Bedingung.

Bologna und die höhere Berufsbildung

st. In Analogie zur tertiären Hochschulbildung (Tertiär A) und mit der Begrifflichkeit der Bologna-Reform (Bachelor/Master im gleichen Studienfeld) können wir festhalten: Das Eidgenössische Fähigkeitszeugnis (EFZ, Sekundarstufe II) ist der berufsberühmende Abschluss, und der Abschluss auf der Stufe der höheren Berufsbildung ist der Vertiefungsabschluss (Tertiär B) im gleichen Berufsfeld. Der Zugang zur höheren Berufsbildung ist in der Regel das EFZ. Der Zugang zu den Fachhochschulen, der Tertiär-A-Stufe der Berufsbildung, ist in der Regel die Berufsmaturität (ergänzt durch Allgemeinbildung).

* Der Autor ist Zentralsekretär im Ressort Berufsbildung des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes (SGB).

* Der Autor ist ehemaliger Generalsekretär der Rektorenkonferenz der Fachhochschulen der Schweiz (KFH). Zuvor hatte er die Ingenieurschule Biel und die Berner Fachhochschule geleitet. Seit seiner Pensionierung ist er bei Res Publica Consulting Bern beratend im Hochschulbereich tätig.