

Vernehmlassung zum neuen Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich

Stellungnahme der Universität Freiburg

Die Stellungnahme ist in sieben Abschnitte gemäss dem Fragenkatalog zum Vernehmlassungsverfahren gegliedert.

I. Allgemeines

1. Die Typologie der Hochschulen sollte gemäss dem gemeinsamen Vorschlag der Rektorenkonferenzen CRUS und KFH in den Gesetzestext aufgenommen werden.

2. Die Ambivalenz des Gesetzestextes zwischen Wettbewerb und Kooperation sollte entschärft werden, der Wettbewerb soll auf der wissenschaftlichen und akademischen Ebene spielen.

1. Die Universität Freiburg begrüsst insgesamt den vorgestellten Entwurf und ist der Ansicht, dass er insgesamt eine gute Basis für die zukünftige Gestaltung und Entwicklung der Hochschullandschaft Schweiz darstellt. Die Universität Freiburg ist jedoch dezidiert der Ansicht, dass im Artikel zum Geltungsbereich des Gesetzes (Art. 2) eine klare Typologie der Hochschulen aufgenommen werden muss: Die Differenzierung der Hochschultypen ist eine Stärke des schweizerischen Bildungssystems und eine unklare Abgrenzung wäre sowohl für die Universitäten wie für die Fachhochschulen schädlich und letztlich der Leistungsfähigkeit des Gesamtsystems abträglich. In diesem Sinne stellt sich die Universität Freiburg ausdrücklich hinter den gemeinsamen Diskussionsbeitrag der beiden Rektorenkonferenzen der Universitäten und der Fachhochschulen. Die im Gesetz zum Ausdruck gekommene Achtung der Autonomie der Hochschulen ist ebenfalls zu begrüssen, sie sollte jedoch bereits im Zweckartikel aufgeführt werden, weshalb die Universität Freiburg auch hier den Diskussionsbeitrag der beiden Rektorenkonferenzen unterstützt.

2. Allgemein ist Die Universität Freiburg der Ansicht, dass das Gesetz in Bezug auf das Verhältnis zwischen Kooperation der Hochschulen (etwa betont im Zusammenhang mit Schwerpunktbildungen, Aufgabenteilungen und allgemein „Portfoliobereinigungen“, vgl. im Gesetzesentwurf Art. 33 ff.) und Wettbewerb zwischen den Hochschulen eine ambivalente Haltung einnimmt: Einerseits werden die verschiedenen Formen der Kooperation ausdrücklich begrüsst und angeregt; andererseits aber werden sehr starke Anreize (insbesondere solche finanzieller Natur) gesetzt, damit die Hochschulen untereinander möglichst viel Wettbewerb entfalten. Dabei besteht die Gefahr, dass die Hochschulen heute in bestimmten Bereichen scharf miteinander konkurrieren, morgen aber dazu aufgerufen sind zu kooperieren, was – wie auch die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, in denen dieses Problem im Zuge der politischen Weichenstellungen bereits sehr präsent war bzw. ist – zwangsläufig zu mehr oder weniger grossen Schwierigkeiten führt oder führen kann.

Nach Ansicht des Rektorats sollte daher klargestellt werden, dass der Wettbewerb zwischen den Universitäten – der ja als solcher sehr positive Effekte hat – in erster Linie im Rahmen des „klassischen wissenschaftlichen Diskurses“ erfolgen sollte (also über gute Leistungen in Forschung und Lehre) und dass „Marktanteile“, „Grösse“ oder „Quantität“ keineswegs immer als solche ausschlaggebenden Kriterien sein können. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass jeder Wettbewerb auch die Frage des unverfälschten Wettbewerbs aufwirft. So erscheint es etwa schwierig, die Forschungsleistungen einer Forschungsgruppe mit sehr grosser Lehrbelastung mit derjenigen einer Gruppe (desselben Faches) mit ungleich kleinerer Lehrbelastung zu vergleichen. Insofern sollten nach Ansicht des Rektorats die wettbewerbsfördernden Kriterien, insbesondere im Rahmen der Finanzierung (vgl. auch noch unten V.), weniger „absolut“ als vorgesehen gehandhabt werde, dies auch und gerade im Hinblick auf die Möglichkeit, der Situation von Hochschulen mit schwierigen Betreuungsverhältnissen Rechnung tragen zu können. Diese Erwägungen sprechen insbesondere für eine klar dominante Massgeblichkeit der Studierendenzahlen für die Berechnung der Beiträge des Bundes an die kantonalen Universitäten (vgl. noch unten V.).

II. Zur Governance und den gemeinsamen Organen

1. Die Klärung der Gremien und die Kompetenzzuteilung wird grundsätzlich begrüsst.
2. Der Minderheitenschutz in den vom HFKG geschaffenen Gremien muss genügend ausgebaut sein, etwa durch das Erfordernis der Zweidrittelsmehrheit *aller* Mitglieder.
3. Die Kammern der Hochschulrektorenkonferenz sollten mit abschliessender Beschlussfähigkeit zu den nur sie betreffenden Fragen ausgestattet sein.

1. Die vorgesehene Vereinfachung und Straffung der Gremien, so wie im Entwurf vorgesehen, erscheint insgesamt sinnvoll.
2. Allerdings ist sowohl im Rahmen der Schweizerischen Hochschulkonferenz als auch im Rahmen der Schweizerischen Hochschulrektorenkonferenz darauf zu achten, dass Minderheiten nicht zu leicht „überstimmt“ werden können. Insofern erscheint das Zweidrittelerfordernis der anwesenden Mitglieder (vgl. Art. 14, 15 des Entwurfs) nicht ausreichend, sondern sollte durch eine Zweidrittelsmehrheit der Mitglieder insgesamt ersetzt werden. In diesem Zusammenhang mutet es merkwürdig an, dass in Art. 17 f. in Bezug auf die Entscheidungen der Hochschulrektorenkonferenz keine Regeln über das Entscheidungsverfahren enthalten sind; diese sollen offenbar im Rahmen der Selbstkonstitution festgelegt werden. Es erschiene zumindest notwendig, bereits im Gesetz selbst gewisse Mindestvorgaben in Bezug auf die Frage des Zustandekommens von Mehrheiten festzulegen (z.B. eine Art Sperrminorität oder ein Quorum), die es ermöglichen müssten, auch Minderheiten Rechnung zu tragen.
3. Die Hochschulrektorenkonferenz ist als ein sehr grosses Gremium konzipiert; vor diesem Hintergrund ist wohl die zu begrüssende Bildung von Kammern (Art. 18 Abs. 5) zu sehen. Sachdienlich erschiene es aber, wenn bereits das Gesetz die Frage der Kompetenzen der Kammern, auch und gerade in Abgrenzung zum Plenum festlegen würde. So erschiene es etwa sinnvoll, wenn die Kammern selbst über die sie betreffenden Fragen auch abschliessend

entscheiden könnten, allenfalls in Kombination mit einem Veto-Recht des Plenums, das nur mit einem qualifizierten Quorum zustande kommen dürfte, des Plenums. Im Falle echter Entscheidungskompetenzen der Kammern müsste auch hier das Entscheidungsverfahren (vgl. II.2.) geregelt werden.

III. Zum Akkreditierungssystem

1. Die Universität Freiburg begrüsst nachdrücklich den Grundsatz der institutionellen Akkreditierung und das Festhalten an der fakultativen Studiengangakkreditierung.

2. Die Akkreditierungsagentur sollte dem Akkreditierungsrat unterstellt werden.

1. Die Universität Freiburg unterstützt nachdrücklich das vorgesehene Akkreditierungssystem, insbesondere auch den Grundsatz der massgeblichen Akkreditierung von Hochschulen und nicht von Studiengängen als Voraussetzung für das Bezeichnungsrecht. Die Akkreditierung von universitären Studiengängen in der Grundausbildung bleibt damit fakultativ, was zu begrüßen ist, ginge doch mit einer flächendeckenden Akkreditierung aller Studiengänge ein kaum zu rechtfertigender Verwaltungsaufwand mit letztlich geringem Erkenntniswert einher, wie einschlägige Erfahrungen im benachbarten Ausland zu belegen scheinen.

2. Nach Ansicht der Universität Freiburg sollte die Akkreditierungsagentur dem Akkreditierungsrat unterstellt werden, so dass nicht zwei quasi „eigenständige“ Institutionen geschaffen werden sollten.

IV. Strategische Planung

1. Der Grundsatz der Strategischen Planung wird begrüsst.

2. Die Mehrjährlichkeit der Planung sollte ausdrücklich festgehalten werden.

3. Gerade im Rahmen der strategischen Planung ist das Prinzip des Minderheitenschutzes zentral.

1. Der Grundsatz der Strategischen Planung wird nachdrücklich begrüsst.

2. Zu überlegen wäre, ob nicht auch in Art. 35 f. ausdrücklich vorgesehen werden sollte, dass die Planung mehrjährig ist. Weiter könnte es sich aufdrängen, im „Planungsabschnitt“ eine Verbindung zum Finanzierungsabschnitt herzustellen, muss doch jeweils sichergestellt sein, dass die Planungsvorgaben auch finanziert werden können.

3. An dieser Stelle sei nochmals auf die Problematik des „Minderheitenschutzes“ hingewiesen, ist doch sicherzustellen, dass gerade im Rahmen der Planung zumindest gewichtige Minderheiten nicht völlig minorisiert werden können (vgl. schon oben II.).

V. Finanzierung

1. Als Berechnungsgrundlage für die Grundbeiträge sollte das bisherige Verhältnis 70% Lehrleistung gegenüber 30% Forschungsleistungen beibehalten werden.
2. Bei der Umsetzung der Finanzierungsmodalitäten nach HFKG ist den bedeutenden strukturellen Unterschiede der verschiedenen Hochschulen gebührend Rechnung zu tragen.
3. Die Sonderleistung zwei- und mehrsprachiger Hochschulen sollte bei der Berechnung der Grundbeiträge mit einem Koeffizienten von 1.5 pro Studierenden berücksichtigt werden.
4. Bei der Berechnung der Lehrleistungen ist nach wie vor die Zahl der Studierenden die verlässlichste Grösse, die Zahl der Abschlüsse ist eine problematische, ECTS-Kreditpunkte sind eine gänzlich ungeeignete Bemessungsgrundlage.
5. Die Berechnung der Forschungsleistungen sollte ausschliesslich auf die Projektmonate abgestützt werden, um Hochschulen mit weniger teuren Forschungsrichtungen nicht zu benachteiligen.
6. Bei der Festlegung von Instrumenten zur Bemessung von Forschungsleistungen gemäss Art. 48 Abs.3 lit a. ist darauf zu achten, dass auf den verschiedenen Forschungsrichtungen angepasste Verfahren gewählt werden.

1. Ausgangspunkt für die Finanzierung gerade auch der kantonalen Hochschulen muss das Anliegen einer im Grossen und Ganzen verlässlichen Finanzierung während einer mehrjährigen Planungsperiode sein. Dies impliziert eine hinreichend bedeutende „Sockelfinanzierung“ auch von Seiten des Bundes. Dies ist besonders wichtig für Hochschulen mit relativ hohen Studierendenzahlen. Insofern ist nachdrücklich darauf hinzuweisen, dass bei der Berechnung der Grundbeiträge idealerweise 70 % auf die Lehrleistung Bezug nehmen sollten, und höchstens 30 % nach den Forschungsleistungen berechnet werden sollten; die erwünschte Förderung der Forschungsleistung darf nicht aufgrund von Finanzautomatismen zu einer Schwächung der Ressourcen und damit der Lehrqualität in stark nachgefragten Studienfächern führen.

2. Ganz allgemein ist darüber hinaus darauf hinzuweisen, dass bei der Entscheidung über die Finanzierungsmodalitäten den teilweise sehr grossen strukturellen Unterschieden in der Zusammensetzung der Finanzquellen der einzelnen Universitäten angemessen Rechnung zu tragen ist, um zu vermeiden, dass neue Finanzierungsmodalitäten dazu führen, dass gewissen Universitäten ihre finanzielle Basis entzogen wird. Dieser Aspekt kommt im Gesetz in grundsätzlicher Form durchaus zum Ausdruck, ist aber auch bei der Umsetzung nachhaltiger zu berücksichtigen.

3. Im Hinblick auf die besondere Situation der (einzigen) zweisprachigen Universität Freiburg sowie der mehreren zweisprachigen Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen ist es erforderlich, die durch die Zweisprachigkeit entstehenden, durchaus ins Gewicht fallenden Kosten auch im Rahmen der Bundesbeiträge zu berücksichtigen, damit würde auch dem Verfassungsgrundsatz der Förderung der Mehrsprachigkeit gemäss Art. 70

BV Rechnung getragen. In Betracht kommt beispielsweise, bei zweisprachigen Universitäten und Fachhochschulen bei der Berechnung der Lehrleistungen einen Studierenden mit dem Koeffizient 1,5 zu zählen.

4. Bei der Berechnung der Lehrleistungen erscheint es ungünstig, auf die Anzahl Abschlüsse abzustellen, könnten dadurch doch falsche Anreize geschaffen werden; die schlimmstenfalls zu einer Verwässerung der Abschlüsse und zu einer breiten Absenkung des Niveaus führen könnten. Gänzlich untauglich erscheint für die Universität Freiburg ein Abstellen auf die Anzahl der vergebenen ECTS-Punkte. Es kann nicht Sinn solcher Kriterien sein, die Universitäten dazu zu ermutigen, möglichst viele ECTS-Punkte zu vergeben, um eine bessere Finanzierungssituation zu erreichen; das System der ECTS Punkte bezieht sich auf die Arbeitsleistung der Studierenden und somit höchstens indirekt auf die Leistungen der Hochschule; die Frage der Vergabe von ECTS-Punkten oder Abschlüssen sollte deshalb allein auf die Leistung der Studierenden abstellen, ohne „Finanzierungsfolgen“ für die Hochschule. Nachhaltig zu begrüssen ist es, die Anzahl ausländischer Studierender bei der Berechnung der Lehrleistung zu berücksichtigen, nur bei angemessener finanziellen Anreizen ist das Ziel der Schweizerischen Universitäten realistisch, durchschnittlich einen Anteil von 25% Bildungsausländern auszubilden.

5. Bei der Berechnung der Forschungsleistungen erscheint es zwingend, ausschliesslich auf die Anzahl Projektmonate pro Gesuchsteller(in) abzustellen: Denn die Berücksichtigung der absoluten Zahlen (eingeworbene Forschungsgelder in Zahlen) implizierte eine Benachteiligung der Geistes-, Sozial- und Humanwissenschaften und generell von Forschungsbereichen, die mit wenig Personal- und Sachmitteln auskommen; die Projektkosten in absoluten Zahlen sind kein tauglicher Vergleichsindikator für Forschungsleistungen. Ein Abstellen auf die Projektmonate würde insofern alle Forschenden gleichbehandeln.

6. Es bleibt unklar, wie die „Forschungsleistungen“, die in Art. 48 Abs. 3 lit. a. des Gesetzesentwurfs erwähnt sind, bewertet werden sollen: Offenbar handelt es sich nicht um Drittmittel (diese sind ja Gegenstand von lit. b), so dass es sich fragt, nach welchen Kriterien diese sonstigen Forschungsleistungen (die offenbar im Rahmen der „normalen“ Anstellung erbracht werden) berechnet werden sollen. Bei einer Festlegung von Messinstrumentarien für Forschungsleistungen in Rahmen von Ausführungsbestimmungen des Gesetzes wird zu berücksichtigen sein, dass die Journalbasierten bibliometrischen Verfahren, die sich für die Naturwissenschaften bewährt haben, in den meisten Bereichen der Geistes- und Sozialwissenschaften zu keinen aussagekräftigen Ergebnissen führen. Im Übrigen ist jedenfalls zu vermeiden, dass Forschungsleistungen, die durch Drittmittel eingeworben werden, „doppelt“ zählen (einerseits im Rahmen von Art. 48 Abs. 3 lit. b, andererseits im Anschluss an Veröffentlichungen im Rahmen von Art. 48 Abs. 3 lit. a).

Freiburg, 18.12.2007