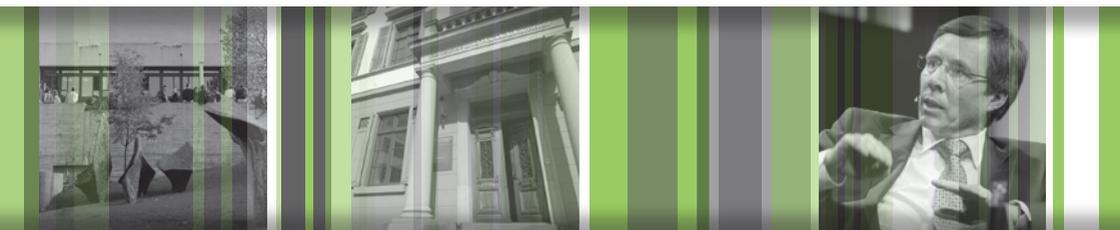


Dr. Kurt Weigelt

Erst studieren, dann zahlen

Mehr Markt bei der Hochschulfinanzierung
dank nachlaufenden Studiengebühren



Inhaltsverzeichnis

Vorwort 4

Zusammenfassung 5

Herausforderung Wohlfahrtsstaat 6

Hochkomplexe Hochschullandschaft 6

Der Kampf um öffentliche Gelder 8

Quantität vs. Qualität 9

Erfolgreiche vs. Erfolgreiche 11

Staat vs. Privat 13

Geistes- und Sozialwissenschaften vs.
Technik und Naturwissenschaften 15

Mut zu mehr Markt 18

Entflechtung der Finanzierungsmechanismen
durch einen nationalen Hochschulfonds 19

Einführung einer Hochschulabgabe als
nachlaufende Studiengebühr 21

Quellen 25

Vorwort

Im internationalen Vergleich verfügt die Schweiz über ein attraktives Steuerklima. Die in der Vergangenheit realisierten Steuererleichterungen sind aber nicht das Ergebnis rückläufiger Staatsausgaben, sondern die Folge sprudelnder Steuereinnahmen. Auch in der Schweiz sind die Konsumausgaben der Gemeinwesen in den vergangenen zwanzig Jahren explodiert. Dies gilt insbesondere für die Bereiche soziale Wohlfahrt, Gesundheit und Bildung. Ein entscheidender Grund für diese Kostenexplosion liegt in den Umverteilungsmechanismen des modernen Wohlfahrtsstaates. Staatliche Leistungen, die individuell konsumiert und kollektiv finanziert werden, ziehen eine unbegrenzte Nachfrage nach sich. Die besondere Herausforderung liegt dabei in der Zukunft. Bedingt durch die demografische Entwicklung und die fortschreitende Globalisierung werden die finanzpolitischen Herausforderungen und damit verbunden die Verteilungskämpfe um öffentliche Gelder drastisch zunehmen. Wer dieser Entwicklung mit allgemeinen Steuererhöhungen begegnen will, wird im internationalen Standortwettbewerb scheitern. Wir brauchen nicht mehr Umverteilung, sondern eine Neuorientierung bei der Finanzierung staatlicher Leistungen. Dazu gehört, dass Empfänger von staatlich erbrachten Sondervorteilen zur Finanzierung dieser besonderen Leistungen herangezogen werden. Dies gilt auch für die Hochschulbildung. Mit einer nachlaufenden Studiengebühr übernehmen diejenigen Bürgerinnen und Bürger einen wesentlichen Anteil an der Finanzierung des tertiären Bildungssystems, die selbst von einer Hochschulbildung profitiert haben.

Die wissenschaftlichen Grundlagen der vorliegenden Schrift erarbeitete Dr. Frank Bodmer. Die Studie «Anreize und Fehlranreize im schweizerischen Hochschulsystem» findet man auf der Website der IHK St.Gallen-Appenzell: www.ihk.ch › Publikationen › Schriftenreihe.

Dr. Kurt Weigelt
Direktor, IHK St.Gallen-Appenzell
Oktober 2011

Zusammenfassung

Einer stark steigenden Zahl an Studentinnen und Studenten an unseren Hochschulen stehen stagnierende öffentliche Ausgaben für die tertiäre Bildung gegenüber. Für die einzelnen Hochschulen hat dies zur Folge, dass immer weniger Mittel pro Studierende zur Verfügung stehen. Dies führt zu einem Verteilungskampf auf allen Ebenen der tertiären Bildung. Die einzelnen Akteure versuchen, ihre finanzielle Ausstattung zu optimieren, dies notfalls zu Lasten der Effizienz und der Effektivität des Bildungssystems. Aus Sicht der Gesellschaft ist eine hohe Zahl an Studierenden noch keine besondere Qualität. Vielmehr interessiert, ob die eingesetzten Steuergelder zu einem gesellschaftlichen Mehrwert führen. Dies gelingt mit einem Finanzierungssystem, das Qualität und nicht Quantität belohnt, einen sinnvollen Wettbewerb zwischen staatlichen und privaten Anbietern fördert und sich an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes orientiert. Der Weg dazu führt über die Entflechtung der Finanzierungsmechanismen und die Einführung einer als nachlaufenden Studiengebühr ausgestalteten Hochschulabgabe. Die Absolventen der Hochschulen bezahlen nach Abschluss, respektive nach dem Abbruch ihres Studiums eine Abgabe, deren Höhe sich nach der Anzahl der absolvierten Semester bemisst. Bei der Hochschulabgabe handelt es sich um eine Kausalabgabe und nicht um eine Steuer. Die Zahlungspflicht erlischt, wenn die gegenüber der öffentlichen Hand aufgelaufenen Verpflichtungen bezahlt sind. Bei der Bemessung der jährlich zu zahlenden Hochschulabgabe wird auf die direkte Bundessteuer abgestellt. Damit entfallen sämtliche zusätzlichen administrativen Aufwendungen bei der Veranlagung der jährlich geschuldeten Hochschulabgabe. Zudem zeichnet sich die direkte Bundessteuer durch eine ausgeprägte Progression aus. Hochschulabgänger mit einem kleinen Einkommen werden nur mit einer bescheidenen jährlichen Zahlungspflicht belastet, dies allerdings über eine entsprechend längere Laufzeit.

Herausforderung Wohlfahrtsstaat

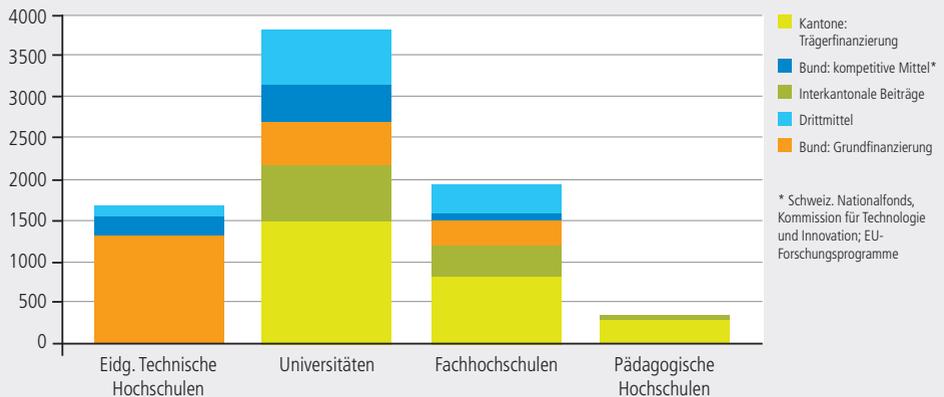
In den vergangenen zwanzig Jahren sind die Konsumausgaben der öffentlichen Haushalte in den westlichen Ländern explodiert. Die Aufwendungen für die soziale Wohlfahrt, die Bildung und die Gesundheit erweisen sich zunehmend als unfinanzierbar. Dies gilt im Grundsatz auch für die Schweiz. Zwar haben wir bisher die gesellschaftlichen Herausforderungen besser bewältigt als die meisten westlichen Industrieländer. Dank einer gut funktionierenden Wirtschaft und den damit verbundenen Steuereinnahmen der juristischen und natürlichen Personen sowie institutionellen Besonderheiten wie dem Föderalismus, dem Steuerwettbewerb und der Schuldenbremse stecken wir nicht in der Schuldenfalle. Diese positive Feststellung ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass auch in der Schweiz die langfristige Finanzierung des Wohlfahrtsstaates nicht gesichert ist. Die demografischen Herausforderungen und der globale Wettbewerb stellen uns vor finanzpolitische Herausforderungen, auf die bis heute jede Antwort fehlt. Dies gilt auch für den tertiären Bildungssektor.

Hochkomplexe Hochschullandschaft

Das schweizerische Hochschulsystem (Tertiär A) ist durch den Föderalismus geprägt. Der Bund führt und finanziert die beiden Eidgenössischen Technischen Hochschulen in Zürich und Lausanne, er ist mit der Forschungsförderung beauftragt und erlässt Gesetze zur höheren Berufsbildung und zu den Fachhochschulen. Er leistet finanzielle Beiträge an die Berufsbildung, die Fachhochschulen und die kantonalen Universitäten. Dabei liegen die Zuständigkeiten bei zwei verschiedenen Departementen. Für den universitären Bereich ist das Staatssekretariat für Bildung und Forschung (SBF) im Eidgenössischen Department des Innern zuständig. Die Steuerung des schweizerischen Fachhochschulsystems dagegen obliegt dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement. Die Kantone sind Träger und wichtigster Geldgeber der Universitäten, der Fachhochschulen, der Pädagogischen Hochschulen und einer Vielzahl von Ausbildungsstätten der höheren Berufsbildung (Tertiär B). Die Komplexität des Hochschulwesens dokumen-

tiert auch die Fachhochschule Ostschweiz. Diese besteht aus vier weitgehend selbständigen Teilschulen, die eine jeweils unterschiedliche Trägerschaft haben. Die Fachhochschule St.Gallen wird von St.Gallen, Thurgau und den beiden Appenzell getragen. Die NTB Buchs hat den Kanton St.Gallen, das Fürstentum Liechtenstein und vorläufig noch den Kanton Graubünden in der Trägerschaft, die Hochschule für Technik Rapperswil die Kantone St.Gallen, Schwyz und Glarus. Trägerkanton der HTW Chur ist der Kanton Graubünden. Die Komplexität des schweizerischen Hochschulsystems widerspiegelt sich auch in den Finanzierungsmechanismen. Finanziert und gesteuert werden die eidgenössischen und kantonalen Hochschulen über fünf unterschiedliche Finanzierungsquellen, die mittels verschiedenster Mechanismen aufeinander einwirken.

Die Finanzierung des Schweizerischen Hochschulbereichs, 2007



* Schweiz, Nationalfonds, Kommission für Technologie und Innovation; EU-Forschungsprogramme

Quelle: BFS/Die Volkswirtschaft

Im Bereich der tertiären Bildung wird derzeit an verschiedenen Reformprojekten gearbeitet. So hat der Bundesrat bekannt gegeben, dass ab 2013 Bildung und Forschung im Volkswirtschaftsdepartement zusammengefasst werden sollen. Ende September 2011 verabschiedete das Parlament das neue Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG). Dieses löst das heutige Universitäts-

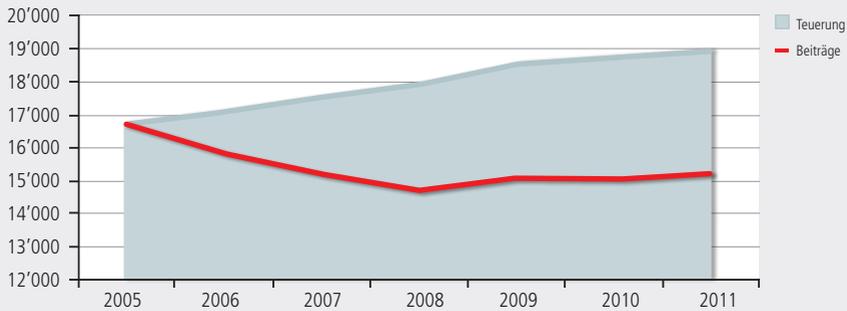
förderungsgesetz sowie das Fachhochschulgesetz ab und bildet die Grundlage für die finanzielle Förderung der kantonalen Universitäten und Fachhochschulen durch den Bund sowie für die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich durch Bund und Kantone. Die wichtigsten Neuerungen des Gesetzes sind die Einsetzung der für die Koordinationsarbeit notwendigen gemeinsamen hochschulpolitischen Organe, die Schaffung eines für alle Hochschulen einheitlichen Akkreditierungssystems, die Rahmenbedingungen für eine gesamtschweizerische hochschulpolitische Planung und eine Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen sowie die Festlegung gemeinsamer Grundsätze bei der Hochschulfinanzierung. Künftig sollen die Hochschulen auf der Basis von Referenzkosten finanziert werden. Bei der Berechnung der Grundbeiträge an die einzelnen Hochschulen möchte man neben aufwandorientierten Bemessungskriterien auch leistungsorientierte Aspekte wie die Anzahl der Abschlüsse, die durchschnittliche Studiendauer oder die Betreuungsverhältnisse berücksichtigen. Mit dem HFKG wird versucht, Komplexität abzubauen und Finanzierungsmodalitäten zu entwirren. Ob dies mit einem Konzept gelingen wird, das die planwirtschaftliche Steuerung verstärkt, muss die Zukunft weisen. Zweifel sind angebracht.

Der Kampf um öffentliche Gelder

In den vergangenen zehn Jahren hat sich die Zahl der Studierenden an den Hochschulen fast verdoppelt. Wichtigster Treiber dieser Entwicklung sind die Fachhochschulen. Besuchten im Jahre 2000 rund 25'000 Studierende eine Fachhochschule, so sind dies heute 75'000 Studierende. An den universitären Hochschulen ist die Zahl der Studierenden im gleichen Zeitraum von knapp 100'000 auf rund 130'000 gewachsen. Im Gegensatz zur wachsenden Zahl an Studierenden stagnieren die öffentlichen Ausgaben für die tertiäre Bildung. Die Sparprogramme Ende der 90er Jahre und nach 2006 haben bei den Bildungsausgaben deutliche Spuren hinterlassen. Wie das Beispiel der Finanzierung der Fachhochschulen zeigt, gilt dies insbesondere für den Bund. Obwohl dieser gemäss dem Fachhochschulgesetz einen Drittel der Investitions- und Betriebskosten

übernehmen sollte, betragen heute die Bundesbeiträge bei der Fachhochschule St.Gallen lediglich 24% der gesamten Einnahmen. Eine Differenz, die von den Steuerzahlern der Trägerkantone beglichen werden muss. Mit anderen Worten, der Bund spart auf Kosten der Kantone. Für die einzelnen Hochschulen hat dies zur Folge, dass immer weniger Mittel pro Studierende zur Verfügung stehen.

Beiträge öffentliche Hand pro Studierende Universität St.Gallen



Quelle: Universität St.Gallen

Die mit dieser Entwicklung verbundenen finanziellen Herausforderungen führen zu einem Verteilungskampf auf allen Ebenen der tertiären Bildung. Die einzelnen Akteure versuchen, ihre finanzielle Ausstattung zu optimieren, dies notfalls zu Lasten der Effizienz und der Effektivität des Bildungssystems. Diese Fehlentwicklung zeigt sich vor allem in vier Dimensionen:

Quantität vs. Qualität

Die finanziellen Konsequenzen rückläufiger Beiträge pro Studierende können von den einzelnen Hochschulen über die Zunahme der Zahl der Studierenden teilweise kompensiert werden. Dabei kommt der Unterscheidung zwischen Grenz- und Durchschnittskosten eine entscheidende Bedeutung zu. Grenzkosten zeigen an, welche Kosten einer Hochschule oder einem Kanton

durch einen zusätzlichen Studierenden entstehen. Abgesehen von gewissen administrativen Aufwendungen bringt die Aufnahme eines zusätzlichen Studierenden praktisch keine zusätzlichen Kosten. Im Gegenzug bekommt die Hochschule die Studiengebühren und die Beiträge des Herkunftskantons. Entscheidend ist, dass es sich bei den interkantonalen Beiträgen um gebundene Ausgaben handelt, während die Trägerkantone ihre finanziellen Mittel auf dem Budgetweg zur Verfügung stellen. Vor diesem Hintergrund ist der Wettbewerb vor allem der Fachhochschulen um zusätzliche Studenten zu verstehen, welcher in Zeitungsinseraten und auf Plakatwänden über die Kantonsgrenzen hinaus ausgetragen wird.

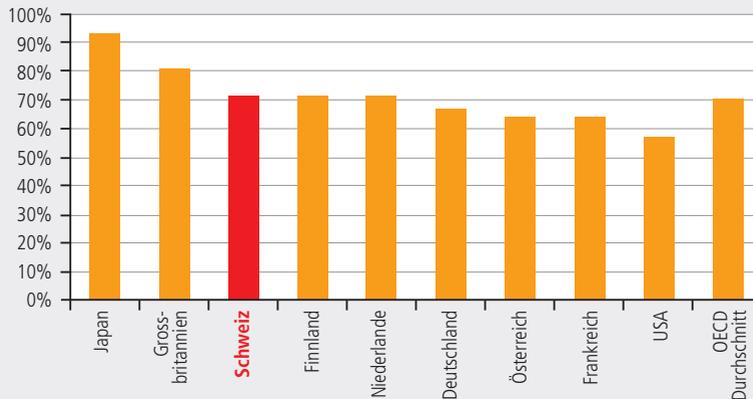
Ist eine Hochschule allerdings sehr erfolgreich, entstehen zusätzliche Kosten, welche erheblich sein können. Neue Kurse müssen angeboten, zusätzliches Lehrpersonal aufgeboren werden. Ab einer gewissen kritischen Grösse braucht es neue Räumlichkeiten. Der Kostenanstieg bewegt sich damit in diskreten Schritten. Für eine kleine Erhöhung der Studentenzahlen kann von tiefen Grenzkosten ausgegangen werden, was für Hochschule und Kanton ein gutes Geschäft darstellt. Bei grossen Ausbausritten entstehen dagegen zusätzliche Aufwendungen, welche über den bisherigen Durchschnittskosten liegen können.

Der Wettbewerb um zusätzliche Studierende wird aber nicht nur über die Verschlechterung der Betreuungsverhältnisse, sondern auch über die Bereitstellung zusätzlicher Ausbildungsangebote ausgetragen. Gelingt es beispielsweise, einen zusätzlichen Masterstudiengang an einer Hochschule mit dem bestehenden Lehrkörper und innerhalb der vorhandenen Infrastruktur anzubieten, bringen die neuen Studierenden lohnende Mehreinnahmen. Aus Sicht der Verantwortlichen der einzelnen Hochschule ist es dabei irrelevant, dass insgesamt die Bildungskosten steigen und die öffentlichen Haushalte an ihre Grenzen kommen.

Erfolglöse vs. Erfolgreiche

Das Schweizer Bildungssystem hat international einen guten Ruf und gehört zu unseren Erfolgsfaktoren. Bildung und lebenslanges Lernen sind eine der Voraussetzungen, die helfen, wirtschaftlich schwierige Zeiten und Phasen struktureller Veränderungen erfolgreich zu bestehen. Allerdings bezahlen wir für unsere Bildung einen überdurchschnittlich hohen Preis. Im Tertiärbereich A liegen wir gemäss den OECD-Indikatoren mit unseren Ausgaben pro Studierenden kaufkraftbereinigt rund 50% über dem OECD-Durchschnitt und damit im weltweiten Vergleich an zweiter Stelle, dies nach den USA. Ein wesentlicher Grund für die im internationalen Vergleich hohen Kosten in der Schweiz liegen in den Gehältern der Lehrpersonen. Relativiert wird diese Statistik durch den Anteil der gesamten öffentlichen und privaten Ausgaben für Bildungseinrichtungen am Bruttoinlandsprodukt. Dieser beträgt in der Schweiz 5,5% der Wirtschaftsleistung und liegt damit leicht unter dem Durchschnitt aller OECD-Länder (6,2%).

Studienerfolgsquote



Quelle: OECD, Bildung auf einen Blick 2010

Nicht beantwortet ist mit diesen Feststellungen die Frage, ob die zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel effizient eingesetzt werden. Da bei planwirtschaftlich gesteuerten Systemen der Markt als Schiedsrichter mehr oder

weniger entfällt, kann diese Frage nur indirekt beantwortet werden. So kann man beispielsweise überprüfen, ob Studienanfänger das angestrebte Ausbildungs-, respektive das mit dieser Ausbildung verbundene Berufsziel erreichen. Hohe Studienabbruchquoten weisen darauf hin, dass in einem Bildungsbereich die zur Verfügung gestellten Ressourcen wenig effizient eingesetzt werden. Dies gilt für die Schweiz. Rund 30% der Studierenden im Tertiärbereich A brechen ihr Studium ohne Abschluss ab.

Auch ein erfolgreicher Studienabschluss garantiert jedoch noch keine ausbildungsadäquate Anstellung im Anschluss an die Studienzeit. Gemäss den Untersuchungen der OECD sind in der Schweiz 23% der 25- bis 29-Jährigen mit einem Hochschulabschluss nicht ausbildungsadäquat beschäftigt. Auch mit dieser Zahl liegen wir im internationalen Durchschnitt. Bemerkenswert ist, dass Frauen wesentlich effizienter studieren. Lediglich 18% der Frauen erreichen ihr Berufsziel nicht (Männer 27%).

Zusammengefasst zeigt sich, dass knapp die Hälfte der jungen Erwachsenen, die ein Studium beginnen, nicht bei ihrem ursprünglichen Berufsziel ankommen. Selbstverständlich können bei einem Studienabbruch oder einer Beschäftigung in einem nicht ausbildungsadäquaten beruflichen Umfeld die absolvierten Semester nicht zwingend als Fehlinvestition gedeutet werden. Trotzdem dürfen wir uns mit diesen Resultaten nicht zufrieden geben. Finanzielle Mittel, die von erfolglosen Studierenden beansprucht werden, fehlen bei der Betreuung der übrigen Studierenden. Ein Grund für dieses unbefriedigende Ergebnis dürfte darin liegen, dass unsere Hochschulen für Mittelschulabgänger keine weitergehenden Zulassungskriterien kennen. Ausnahme ist einzig die Medizin, wo ein Numerus Clausus mit Zulassungsprüfungen gilt. Bei allen übrigen Studiengängen erfolgt die Selektion während des Studiums. Ein Verfahren, das mit hohen Kostenfolgen für den Steuerzahler verbunden ist. Sämtliche Studierende, ob erfolgreich oder erfolglos, lösen während ihrer Studienzeit die als Kopfprämie ausgestatteten Bundesbeiträge sowie die Beiträge der Herkunftskantone aus. Mit Studienanfängern überfüllte Hörsäle sind aus Sicht der Deckungsbeitragsrechnung der einzelnen Hochschulen ein gutes Geschäft.

Kaum selektive Wirkung im Sinne einer sorgfältigen Wahl des Studiums entfalten die Studiengebühren. Diese liegen für Schweizerinnen und Schweizer in der Regel zwischen 1000 und 1500 Franken für ein Studienjahr. Einzig die Universität St.Gallen mit 2040 Franken und insbesondere die Università della Svizzera Italiana (USI) mit 4000 Franken liegen deutlich über den Durchschnittswerten. Einzelne Universitäten verlangen zudem leicht höhere Studiengebühren für Ausländer und Ausländerinnen. Auch in diesem Zusammenhang nimmt die USI eine Sonderstellung ein. Ausländer bezahlen eine Studiengebühr von 8000 Franken.

Angesichts der finanziellen Engpässe der Hochschulen steht die Frage der Höhe der Studiengebühren zunehmend in der Diskussion. So werden auf das Jahr 2012 an der Universität St.Gallen die jährlichen Studiengebühren von 2040 Franken auf 2440 Franken für Schweizerinnen und Schweizer und von 2340 Franken auf 4240 Franken für ausländische Studierende erhöht.

Staat vs. Privat

Die Ausbildungsangebote der Hochschulen müssen nicht zwingend von staatlichen Institutionen angeboten werden. So liegt die Zeit, als das Angebot der heutigen Fachhochschulen privat erfolgte, noch nicht lange zurück. Die höheren Schulen für Wirtschaft und Technik, aus denen die Fachhochschulen gebildet wurden, hatten eine private Trägerschaft. Allerdings profitierten auch diese von staatlichen Subventionen. Seit der Gründung haben die Fachhochschulen ihr Angebot laufend erweitert. Dabei bewegen sie sich notwendigerweise in Bereichen, in denen seit Jahren private Angebote bestehen. Bedingt durch die unterschiedliche Höhe der staatlichen Subventionen treten jedoch die privaten und die staatlichen Anbieter bei diesem Wettbewerb nicht mit vergleichbaren Chancen an. Dies zeigt ein Beispiel im Bereich der Kommunikationsausbildung. Die berufsbegleitende Ausbildung zur eidg. dipl. Kommunikationsleiterin am SAWI dauert 22 Monate und kostet 29'000 Franken. Das ebenfalls berufsbegleitende Studium zum Bachelor of Science in Business Administration mit Schwer-

punkt Kommunikation und Marketing an der Fachhochschule Luzern dagegen dauert 48 Monate und kostet 8100 Franken. Dass diese finanziellen Unterschiede private Angebote benachteiligen, braucht nicht weiter ausgeführt zu werden.

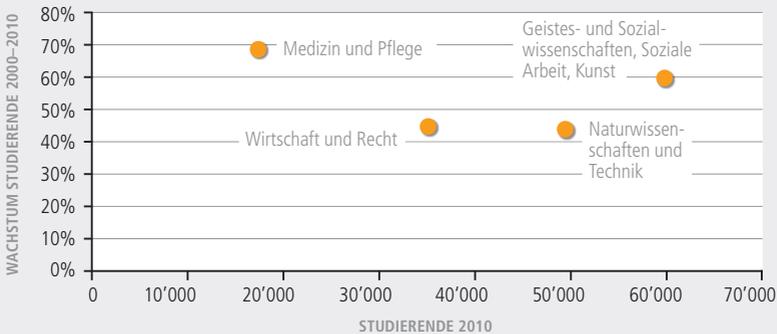
Ein ähnliches Problem besteht im Bereich der Weiterbildung. Auch hier konkurrenzieren die Hochschulen vielfach bestehende private Angebote, dies mit Hilfe von mehr oder weniger hohen öffentlichen Subventionen. In der Theorie sollte die Weiterbildung zwar vollständig selbst finanziert werden. Dass dies in der Praxis allerdings nicht der Fall ist, zeigen die Daten zu den Erlösen aus der Weiterbildung, welche ausschliesslich für die Fachhochschulen, nicht aber für die Universitäten vorhanden sind. Bei praktisch allen Fachhochschulen wird darauf verzichtet, dem Weiterbildungsangebot die Infrastrukturbeiträge zu verrechnen. Sehr problematisch präsentiert sich die Situation bei den Fachhochschulen Westschweiz (HES-SO) und Tessin (SUPSI), mit einer Subventionsrate von 40–50% und bei den nicht integrierten Pädagogischen Hochschulen, wo die Subventionsrate gar 80% erreicht.

Die Schweiz ist das Land der dualen Berufsbildung. Berufsleuten mit einem eidgenössischen Fähigkeitszeugnis oder einem gleichwertigen Abschluss ermöglicht die höhere Berufsbildung (Tertiär B) eine Spezialisierung und ein Vertiefen des Fachwissens. Jährlich erwerben rund 22'000 qualifizierte Fachkräfte einen eidgenössisch anerkannten Abschluss der höheren Berufsbildung. Bezahlt werden diese Ausbildungsangebote zu einem grossen Teil durch die Beiträge der Arbeitgeber und der Studierenden. Die Vorbereitungskurse für höhere Fachprüfungen werden zu 90% privat finanziert. Seitens des Bundes und der Kantone wurde im Jahre 2009 die höhere Berufsbildung mit 492 Millionen subventioniert. Die Ungleichbehandlung bei der öffentlichen Finanzierung der Hochschulen (Tertiär A) und der höheren Berufsbildung (Tertiär B) hat zur Folge, dass beispielsweise die Ausbildung zum Metzgermeister aus Sicht der Kurs-, respektive Studiengebühren wesentlich teurer ist als die Ausbildung zum Chirurgen. Dies hat eine unerwünschte negative Rückkoppelung auf die Attraktivität des dualen Bildungsweges. Gewerbeverband und Gewerkschaften fordern daher den Bund auf, zusätzlich zu den bisherigen Subventionen die höhere berufliche Berufsbil-

derung mit 500 Millionen Franken zu fördern. Ein problematischer Vorschlag. Der Weg zur Gleichbehandlung von beruflicher und akademischer Ausbildung führt nicht über die Begründung neuer Subventionstatbestände, sondern über mehr Kostenwahrheit bei den Hochschulen.

Geistes- und Sozialwissenschaften vs. Technik und Naturwissenschaften

Entwicklung der Studierendenzahlen nach Fachbereichen



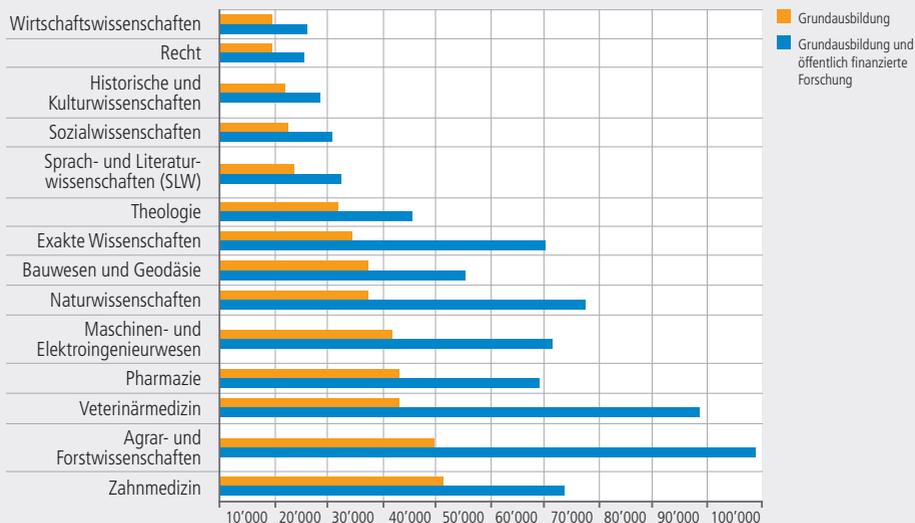
Quelle: eigene Berechnungen

Die einzelnen Studienrichtungen haben sich in den vergangenen zehn Jahren mit einer unterschiedlichen Dynamik entwickelt. Die Geistes- und Sozialwissenschaften machen nicht nur den grössten Anteil, sondern zeichnen sich auch durch ein überdurchschnittliches Wachstum aus. Im Ausbildungsbereich Soziale Arbeit hat sich die Zahl der Studierenden in den letzten zehn Jahren fast verfünffacht, in der Angewandten Psychologie schnellte die Zahl gar auf das Sechsfache empor. Technische Ausbildungen wie Informatik dagegen stagnieren oder wachsen nur langsam. Der Einbezug der Bereiche Gesundheit, Soziales und Kultur in das Fachhochschulkonzept hat zu einer Verlagerung der tertiären Ausbildung in Fachbereiche geführt, bei denen der Arbeitsmarkt durch die öffentli-

che Verwaltung und staatsnahe Institutionen dominiert wird. Dies ist einerseits eine Konsequenz der stark gestiegenen Beschäftigungszahlen im öffentlichen Sektor. Seit 1990 hat die Zahl der Beschäftigten im Gesundheitswesen um 55%, im Unterrichtswesen um 37% und bei der öffentlichen Verwaltung um 23% zugenommen. Im gleichen Zeitraum verlor die Industrie 13% der Arbeitsplätze.

Nicht zu übersehen ist aber, dass diese Entwicklung nicht nur durch den Arbeitsmarkt, sondern auch durch das Bildungssystem selbst beeinflusst wird. Dazu gehören die Zulassungsbedingungen bei den Fachhochschulen. Bei allen Studienrichtungen, die bei der traditionellen Berufsausbildung in Industrie, Gewerbe und in der Dienstleistungsbranche ansetzen, fällt der Anteil der Studierenden mit einer Berufsmatura überdurchschnittlich hoch aus. Insgesamt machen aber Berufsmaturanden nur rund 40% der Fachhochschulabsolventen aus. Stark zugenommen hat dagegen der Anteil der Studierenden mit einer gymnasialen Matura. Dies gilt insbesondere für Fachbereiche wie Musik, Theater und andere Künste sowie Design, bei denen die Fachhochschulen faktisch über ein Monopol verfügen. In einzelnen Disziplinen hat zudem eine grosse Zahl an Studierenden weder eine Berufs- noch eine gymnasiale Matura. So erfolgt beispielsweise die Zulassung zum Bachelorstudium in Sozialer Arbeit an der Fachhochschule St.Gallen über eine erfolgreich bestandene Eignungsabklärung. In der ursprünglichen Konzeption sollten die Fachhochschulen den Arbeitsmarkt mit qualifizierten Fachkräften versorgen. Dieser Praxisbezug wurde in den vergangenen Jahren zu Gunsten einer Entwicklung geopfert, die sich stärker am Mengenwachstum orientiert. Heute verfügt eine Mehrheit der Studierenden über keine berufliche Vorsozialisation und zum Teil nur über kurze berufsspezifische Erfahrungen. Gleichzeitig wurden immer mehr Berufsfelder mit einer akademischen Ausbildung erschlossen. Die damit verbundene Statusaufwertung zahlt sich insbesondere im öffentlichen Dienst in Form einer höheren Besoldungseinstufung aus.

Kostenindikatoren Universitäten nach Fachbereichen, 2009



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Daten BfS.

Wachstumsimpulse werden aber nicht nur durch die Zulassungskriterien, sondern auch durch die Angebotserweiterung seitens der einzelnen Hochschulen gesetzt. Entscheidend ist dabei, dass die Kosten für die universitären Studiengänge je nach Fachbereich sehr unterschiedlich sind. Das Spektrum reicht von den Wirtschaftswissenschaften mit durchschnittlichen Kosten pro Studenten von etwa 9500 Franken bis zur Zahnmedizin mit durchschnittlichen Kosten von etwas über 40'000 Franken. Keine Angaben bestehen zu den Kosten der Humanmedizin. Vergleicht man die universitären Studiengänge mit den Aufwendungen der Fachhochschulen, dann fällt auf, dass die Kosten für die Grundausbildung an den Fachhochschulen höher sind als bei den Universitäten, und zwar in all denjenigen Fachbereichen, welche von beiden angeboten werden. Die Durchschnittskosten für die Grundausbildung an den universitären Hochschulen betragen 18'500 Franken, in den Fachhochschulen 30'700 Franken. Auch an den Fachhochschulen ist der Bereich Wirtschaft mit etwa 15'000 Franken pro

Studierenden am günstigsten. Technik und Informatik kosten knapp 40'000 Franken, Chemie und Biologie rund 48'000 Franken. Für die Trägerkantone kann diese Spreizung bedeuten, dass man sich aus finanziellen Überlegungen von Gebieten mit hohen Ausbildungs- und Forschungskosten fernhält. So fällt auf, dass die erst vor einigen Jahren gegründete Universität Luzern im Wesentlichen nur das preiswerte Rechtsstudium anbietet, bei dem die Einnahmen für den Kanton ungefähr auf der Höhe der Ausgaben liegen dürften.

Mut zu mehr Markt

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Schweiz über eine ausgezeichnete tertiäre Bildung verfügt. Dies gilt insbesondere auch für die noch jungen Fachhochschulen. Besonders vorteilhaft sind das breite, differenzierte Angebot und die Durchlässigkeit der Bildungswege. Trotz dieser Erfolgsmeldungen besteht in vielfacher Hinsicht Handlungsbedarf. Insbesondere stellt sich bei steigenden Studierendenzahlen und knappen öffentlichen Mitteln die Frage nach der Verteilung der Ressourcen. Während in der Vergangenheit in erster Linie in den Ausbau des Angebotes investiert wurde, müssen wir uns heute mit der Sicherstellung der Qualität des Bildungsangebotes befassen. Welche Finanzierungsmodelle garantieren, dass die richtigen Angebote richtig angeboten werden? Es geht um die Effektivität und die Effizienz der Hochschulbildung. Heute wird das schweizerische Hochschulsystem durch einen nicht überblickbaren Dschungel an Zuständigkeiten, Finanzströmen und Finanzierungsmechanismen gesteuert. Dies ist für das Staatssekretariat für Bildung und Forschung einerseits auf die historisch bedingte geteilte Zuständigkeit zwischen Bund und Kantonen zurückzuführen, andererseits ist sie für die Behörden des Bundes auch eine gewollte Mischung von Steuerungsinstrumenten, um die Stabilität und Nachhaltigkeit des Schweizerischen Hochschulsystems zu gewährleisten. Von aussen her betrachtet entsteht allerdings der Eindruck, dass es bei dieser Komplexität weniger um die Interessen des Bildungssystems an sich, als vielmehr um die Stabilität und die Nachhaltigkeit der Bildungsbürokratie geht. Komplexität und Intransparenz sind die Lebensversicherung der Experten und Verwalter.

Das zweite prägende Element der Hochschulfinanzierung ist die Umverteilung. Die Ausbildungsangebote des Hochschulbereichs werden fast ausschliesslich über Steuergelder finanziert. Studiengebühren spielen eine untergeordnete Rolle. Immerhin gelingt es einzelnen Hochschulen, bedeutende Drittmittel von Privaten zu generieren. Dies gilt insbesondere für die Universität St.Gallen mit einem Selbstfinanzierungsgrad von über 50%. Abgesehen von diesen seltenen Ausnahmen entwickelt sich jedoch der tertiäre Bildungssektor entlang der durch die Finanzierungsmechanismen gesetzten Anreizsysteme. Dies zeigt sich insbesondere im ungebremsten Mengenwachstum. Junge Erwachsene drängen in die Fachhochschulen und Universitäten. Von den einzelnen Hochschulen werden sie mit offenen Armen empfangen. Eine wachsende Zahl an Studierenden hilft, die sinkenden durchschnittlichen Einnahmen pro Studierenden aufzufangen. Aus Sicht der Gesellschaft ist jedoch eine hohe Zahl an Studierenden noch keine besondere Qualität. Vielmehr interessiert, ob die eingesetzten Steuergelder zu einem gesellschaftlichen Mehrwert führen. Dies gelingt mit einem Finanzierungssystem, das Qualität und nicht Quantität belohnt, einen sinnvollen Wettbewerb zwischen staatlichen und privaten Anbietern fördert und sich an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes orientiert. Diese Zielsetzungen können nicht mit zusätzlichen Steuergeldern und einer weiteren Verstärkung der Umverteilung, sondern nur mit dem Mut zu mehr Markt bei der Hochschulfinanzierung erreicht werden. Der Weg dazu führt über die Entflechtung der Finanzierungsmechanismen und die Einführung einer als nachlaufende Studiengebühr ausgestalteten Hochschulabgabe.

Entflechtung der Finanzierungsmechanismen durch einen nationalen Hochschulfonds

Auch für die Bildungspolitik gilt, dass dezentrale Strukturen mit einer hohen Autonomie der einzelnen Anbieter wirkungsvoller sind als jede zentralistische Steuerung. Aus Sicht der IHK St.Gallen-Appenzell kann es daher nicht

das Ziel grundlegender Reformen sein, die Steuerung der tertiären Bildung in einer nationalen Superbehörde zu zentralisieren. Hingegen erachten wir es als dringend notwendig, dass die Finanzierungsmechanismen entflochten werden. Die heutige Komplexität führt zu einer Intransparenz, die jede echte politische Einflussnahme aushebelt. Wir schlagen deshalb vor, zwischen den Infrastrukturkosten und den Betriebsaufwendungen zu unterscheiden. Die Finanzierung der Investitionen in die Infrastruktur ist in unserem Modell Sache der Trägerkantone der einzelnen Fachhochschulen und Universitäten, respektive bei den Eidgenössischen Technischen Hochschulen des Bundes. Für den Bau von kantonalen Hochschulen gibt es keine Bundesbeiträge mehr.

Die Betriebskosten, das heisst die Aufwendungen für die Grundausbildung und die öffentlich finanzierte Forschung dagegen werden über einen neu zu bildenden nationalen Hochschulfonds abgewickelt. Alimentiert wird dieser Hochschulfonds in der Aufbauphase durch die Beiträge der Kantone und des Bundes. Die Beiträge der Kantone berechnen sich nach der Anzahl der Studierenden eines Kantons. Die Einlagen des Bundes in den Hochschulfonds resultieren aus der Anzahl der Studierenden der Eidgenössischen Technischen Hochschulen und der für die öffentliche Forschung bereitgestellten kompetitiven Mittel. Die Zuweisung der Gelder an die einzelnen Hochschulen erfolgt auf der Grundlage von Referenzkosten je Studiengang. Entscheidend ist, dass entsprechend den Überlegungen des HFKG nicht nur quantitative, sondern vor allem auch qualitative Kriterien herangezogen werden. Da auch die Finanzierung der Betriebskosten über einen Hochschulfonds die Problematik von Kopfprämien nicht beseitigen kann, kommt der Ausgestaltung des Referenzkostensystems eine entscheidende Bedeutung zu. Im Gegensatz zum heutigen Durcheinander erhöht aber die Reduktion der Finanzströme die Transparenz und vereinfacht die Steuerung des Gesamtsystems.

Einführung einer Hochschulabgabe als nachlaufende Studiengebühr

Gleichzeitig mit dem Hochschulfonds wird zur Finanzierung dieses Fonds eine Hochschulabgabe eingeführt. Diese wird als nachlaufende Studiengebühr ausgestaltet. Die Absolventen der Hochschulen bezahlen nach Abschluss, respektive nach dem Abbruch ihres Studiums eine Abgabe, deren Höhe sich nach der Anzahl der absolvierten Semester bemisst. Die Hochschulabgabe bildet keine zusätzliche Finanzierungsquelle für das tertiäre Bildungssystem. Vielmehr ersetzt diese wenigstens teilweise die Zahlungen der Kantone und des Bundes in den Hochschulfonds. Die Entlastung der allgemeinen Haushalte erfolgt schrittweise, entsprechend der jährlichen Zunahme der Abgabepflichtigen. Die Hochschulabgabe zeichnet sich durch folgende Elemente aus:

- Bei der Hochschulabgabe handelt es sich um eine Kausalabgabe und nicht um eine Steuer. Der geschuldeten Geldleistung steht eine konkrete staatliche Leistung gegenüber.
- Diese konkrete staatliche Leistung wird durch die Immatrikulation an einer Hochschule ausgelöst. Massgebend für die Berechnung der Hochschulabgabe sind nicht der erfolgreiche Studienabschluss, sondern die Anzahl der besuchten Semester. Die Hochschulabgabe ist auch dann geschuldet, wenn das Hochschulstudium nicht abgeschlossen wird.
- Bei ausländischen Studierenden wird die Hochschulabgabe nicht aufgeschoben, sondern als Studiengebühr sofort fällig. Im Interesse der Internationalität des Aus- und Weiterbildungsstandortes Schweiz sind begabte ausländische Studierende über Darlehens- und Stipendienmodelle finanziell zu entlasten.

- Nach unseren Berechnungen betragen die durchschnittlichen Kosten für die Grundausbildung an den universitären Hochschulen und den Fachhochschulen 23'000 Franken pro Studienjahr. Nimmt man diese Kosten als Basis für die Hochschulabgabe, dann besteht nach einem fünfjährigen Studium eine aufgelaufene Zahlungsverpflichtung von 115'000 Franken. Dieser Betrag ist der Teuerung anzupassen.
- Die Rückzahlung dieser Schuld erfolgt über die jährlich in Rechnung gestellte Hochschulabgabe. Die Hochschulabgabe erlischt, wenn der Gesamtbetrag der aufgelaufenen Zahlungsverpflichtung zurück bezahlt ist.
- Bei der Veranlagung und Bemessung der Hochschulabgabe wird auf die direkte Bundessteuer abgestellt. Die Hochschulabgabe entspricht der geschuldeten direkten Bundessteuer. So bezahlt beispielsweise ein alleinstehender Steuerpflichtiger mit einem steuerpflichtigen Einkommen von 120'000 Franken zusätzlich zur direkten Bundessteuer von 4580 Franken eine Hochschulabgabe von 4580 Franken.
- Die Anbindung der Hochschulabgabe an die direkte Bundessteuer bringt entscheidende Vorteile. Einerseits entfallen besondere administrative Aufwendungen bei der Ermittlung der jährlich geschuldeten Hochschulabgabe. Andererseits zeichnet sich die direkte Bundessteuer durch eine ausgeprägte Progression aus. Hochschulabgänger mit einem kleinen Einkommen werden nur mit einer bescheidenen jährlichen Hochschulabgabe belastet, dies allerdings über eine entsprechend längere Laufzeit.
- Das Modell einer Hochschulabgabe ist staatsquotenneutral. Die Beiträge der Kantone und des Bundes für die Grundausbildung werden im gleichen Masse reduziert, wie die mit der Anzahl der Abgabepflichtigen steigenden Einnahmen aus der Hochschulabgabe zunehmen.

Ziel der Hochschulabgabe ist es, die Qualität der tertiären Ausbildung zu sichern. Die dazu notwendigen Einnahmen werden jedoch im Bereich der Grundausbildung nicht mehr über den allgemeinen Staatshaushalt finanziert. Vielmehr werden diejenigen zur Finanzierung der tertiären Bildung herangezogen, die selbst im Sinne eines Sondervorteils von einer Hochschulbildung profitiert haben. Mit dem IHK-Modell einer Hochschulabgabe erhält die tertiäre Ausbildung einen Preis. Es ist davon auszugehen, dass dieser Preis die Marktorientierung bei der Wahl eines Studiums verbessern wird. Studierende werden sich sehr genau überlegen, welche Bildungsinstitutionen für den verrechneten Preis eine angemessene Leistung anbieten. Damit werden Studierende zu Kunden. Der damit verbundene Paradigmenwechsel wird den Qualitätsdruck erhöhen. Die höheren individuellen Kosten für ein Studium sollten zudem auch die Anreize verbessern, sich bei der Studienwahl stärker an den Aussichten am Arbeitsmarkt zu orientieren. Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass die Studierenden die staatlichen Leistungen sehr viel bewusster beanspruchen werden. Wer nicht ernsthaft an einem Abschluss interessiert ist, wird sich kaum immatrikulieren.

Nach Berechnungen der OECD verdienen in der Schweiz Personen mit einer tertiären Berufsbildung 59% mehr als Bürgerinnen und Bürger mit einer Berufsbildung. Diese Bildungsrendite zeigt, dass es auch aus Sicht der immer wieder beschworenen Steuergerechtigkeit angezeigt ist, die Studierenden stärker an der Finanzierung ihrer Ausbildung zu beteiligen. Die Hochschulabgabe hat den Vorteil, dass sie im Gegensatz zu höheren Studiengebühren keine künstlichen Barrieren bei der Studienwahl aufbaut. Zudem gleicht die Hochschulabgabe die Benachteiligung der höheren Berufsbildung aus. Absolvierende der höheren Berufsbildung bezahlen ihren Anteil an den Ausbildungskosten bereits während der Schulzeit über die Kurs- und Prüfungsgebühren. Studierende der Hochschulen dagegen werden in den Studienjahren entlastet, müssen jedoch nach der Ausbildung über die Hochschulgabe die von ihnen beanspruchten staatlichen Leistungen finanzieren. Beide Ausbildungswege erhalten so einen vergleichbaren Preis. Eine nachlaufende Studiengebühr stärkt die privat finanzierte Ausbildung der höheren Berufsbildung weit mehr als neue Subventionsatbestände.

Im Gegensatz zu Modellen, die auf die Privatisierung der tertiären Bildung setzen, verfügt das IHK-Modell einer Hochschulabgabe über Umverteilungsmechanismen. Dazu gehört insbesondere die einheitliche Abgabe für alle Studienrichtungen. Auf die Verrechnung der effektiven Kosten eines Studienganges wird bewusst verzichtet. Für eine andere Ausgestaltung entschied sich Australien, das bei der Einführung nachlaufender Studiengebühren eine Pionierrolle einnimmt. Im Jahre 1989 hat die Labour Regierung das Higher Education Contribution Scheme (HECS) eingeführt. Das Modell stellt sich wie folgt dar: Die Hochschulen erheben Studiengebühren. Die Studierenden können wählen, ob sie diese sofort oder erst später mit ihren Steuern verrechnet haben wollen. Wird die zweite Variante gewählt, dann werden die Gebühren mit der Inflation indiziert, jedoch nicht verzinst. Sobald die betreffende Person eine gewisse Einkommensgrenze überschritten hat, müssen die Schulden zurückbezahlt werden. Nach dem Regierungswechsel im Jahre 1996 wurde die nachlaufende Studiengebühr drastisch angehoben und in einem entscheidenden Punkt überarbeitet. Zahlten ursprünglich alle Studierenden eine einheitliche Gebühr, so wurden die Kosten je nach Studiengang in vier Gruppen aufgeteilt. Die Gebühr richtet sich dabei nicht nach den Kosten des Studiums, sondern nach den zu erwartenden Einkommen. Die höchsten Studiengebühren fallen in Wirtschafts- und Rechtswissenschaften sowie in Medizin an. Am günstigsten sind die als «national priorities» festgelegten Studiengänge wie die Erziehungswissenschaften. Das IHK-Modell einer Hochschulabgabe unterscheidet sich in wesentlichen Punkten von der HESC Australiens. Wir haben aber allen Grund, uns an den positiven Erfahrungen Australiens zu orientieren.

Quellen

Bodmer Frank

Anreize und Fehlanreize im schweizerischen Hochschulsystem; Studie im Auftrag der IHK St.Gallen-Appenzell; 2011

Dahm Jochen, Himpele Klemens, Rocker Maike, Schnepfer André, Schultheiss Jana, Vogt Sascha

Argumente gegen nachgelagerte Studiengebühren; Herausgeber Aktionsbündnis gegen Studiengebühren; Schriftenreihe Nr. 5, April 2008

Dell'Ambrogio Mauro

Das Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich; in: Die Volkswirtschaft, 9-2009

Ehrenzeller Bernhard

Der rechtliche Rahmen des HFKG; in: Die Volkswirtschaft, 9-2009

Müller Armin

Wir steigern das Bruttowohlfühlprodukt; in: Handelszeitung Nr. 27; Juli 2011

OECD

Bildung auf einen Blick; OECD-Indikatoren; Paris 2010

Weber Karl, Balthasar Andreas, Tremel Patricia, Fässler Sarah

Gleichwertig, aber andersartig? Zur Entwicklung der Fachhochschulen in der Schweiz; Herausgeber: Gebert Rüt Stiftung/Zentrum für universitäre Weiterbildung, Universität Bern/Interface Politikstudien Forschung Beratung; Basel Bern 2010



Über den Autor

Dr. Kurt Weigelt

Kurt Weigelt, geboren 1955, studierte an den Universitäten Zürich und Bern Rechtswissenschaften. Anschliessend doktorierte er bei Prof. Dr. P. Saladin zu den Möglichkeiten einer staatlichen Parteienfinanzierung unter vergleichender Berücksichtigung der Gesetzgebung in Frankreich, der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika. Studienaufenthalte in Paris und Los Angeles. Im Anschluss an seine Ausbildung kaufte er gemeinsam mit seiner Gattin ein Unternehmen im Bereich des Einzel- und Versandhandels. Die Bürowelt Schiff AG wird heute von Regula Weigelt-Knecht alleinverantwortlich geführt. Seit 2007 ist Kurt Weigelt Direktor der Industrie- und Handelskammer St. Gallen-Appenzell. Er ist Vater von vier Kindern und wohnt in St.Gallen.





IHK
Industrie- und
Handelskammer

St.Gallen
Appenzell

Gallusstrasse 16
Postfach
9001 St.Gallen

T 071 224 10 10
F 071 224 10 60
www.ihk.ch