



# **Grundlagenbericht zur Messung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Hochschulen**

Zuhanden des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI)



## Über das CHESS

Das primäre Ziel des CHESS ist es, hochstehende und international anerkannte Hochschul- und Wissenschaftsforschung zu betreiben. Daneben will es auch Beratungsfunktionen wahrnehmen und in der Lage sein, Mandate von verschiedenen akademischen, politischen und gesellschaftlichen Akteuren zu erfüllen. Schliesslich möchte es durch die Organisation grösserer Tagungen und Symposien sowie der Veröffentlichung von Forschungsergebnissen, mit Interviews und Positionspapieren den wissenschaftspolitischen Diskurs aktiv mitprägen.

Das CHESS fördert den Austausch zwischen Schweizer und internationalen Forschenden, welche sich aus unterschiedlichen disziplinären Perspektiven mit Hochschulen und Wissenschaft beschäftigen. Damit wird eine für den deutschsprachigen Raum neue Form der Zusammenarbeit zur wissenschaftlichen Diskussion der gegenwärtigen Herausforderungen an die Hochschulen und die Wissenschaft erprobt. In Workshops und Seminaren werden Themenschwerpunkte diskutiert und konkrete Forschungsprojekte auf den Weg gebracht.

Kontinuierlich soll das CHESS zu einer Einrichtung mit gesamtschweizerischer und internationaler Ausstrahlung ausgebaut werden. Angehörige anderer Hochschulen, Forschungseinrichtungen und wissenschaftspolitischer Organisationen wurden und werden kontinuierlich zur Zusammenarbeit eingeladen. Die Geschäftsstelle CHESS pflegt den Kontakt zu Forschenden und wissenschaftspolitischen Organisationen im In und Ausland und baut eine Informationsplattform auf für wissenschaftliches Arbeiten (Forschungsprojekte, Tagungen, Literatur), für Aus- und Weiterbildungsangebote und für Wissenschafts- und Hochschulpolitik (Akteure, Strukturen, Prozesse).

### Impressum

Schlussbericht SBFI-Mandat

Datum: Juli 2023

Layout: Nicole Aregger, Reto Gratwohl

Universität Zürich

Plattenstrasse 54

8032 Zürich

[www.chess.uzh.ch](http://www.chess.uzh.ch)

Leder, Christian / Mutz, Rüdiger / Nievergelt, Bernhard / Tratschin, Luca (2023): Grundlagenbericht zur Messung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Hochschulen. Zuhanden des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI), Kompetenzzentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung (CHESS), Universität Zürich, Zürich.

# Inhalt

<b>Executive Summary</b> .....	5
--------------------------------	---

## Teil 1

### **Evaluation der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Hochschulen**

<b>1</b> Evaluationsauftrag HFKG und Mandat an das CHES .....	7
<b>2</b> Iterative Klärung der Evaluationsperspektive .....	8
<b>3</b> Umsetzungsvorschlag für die Evaluation der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Hochschulen ..	12

## Teil 2

### **Grundlagen zur Analyse und Evaluation von Wettbewerb und Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Hochschulen**

<b>4</b> Politische Diskussion: Wettbewerbsfähigkeit als Ziel der BFI-Politik .....	20
<b>5</b> Wissenschaftliche Diskussion – Wettbewerb und Wettbewerbsfähigkeit .....	38
<b>6</b> Zur Messung von Wettbewerb und Wettbewerbsfähigkeit .....	46
<b>7</b> Literatur .....	56

## **Anhänge**

<b>A</b> Zwischen Autonomie und Heteronomie: Arenen des Politisch Regulierten Wettbewerbs im BFI-System der Schweiz .....	60
<b>B</b> Dokumente der Diskussion mit dem SBFI und der erweiterten Fachkonferenz der Schweizerischen Hochschulkonferenz SHK .....	64
<b>C</b> CHES Projektorganisation .....	72

# Executive Summary

## Der gesetzliche Evaluationsauftrag und das Mandat an das CHES

Der Artikel 69 des HFKG zur Evaluation sieht in Abs. 1 lit. c vor, dass der Bundesrat der Bundesversammlung alle vier Jahre einen Bericht zur «Wettbewerbsfähigkeit der Hochschulen» unterbreitet. Der Wille des Gesetzgebers lässt sich aus dem Begriff der Wettbewerbsfähigkeit allerdings nicht direkt ableiten. Bereits in der parlamentarischen Debatte zum Gesetzgebungsprozess gab das Verhältnis zwischen Wettbewerb und Koordination zu Kontroversen Anlass: Den Fürsprechenden von Autonomie und Wettbewerb standen die pragmatischen Skeptikerinnen und Skeptiker gegenüber, die im Dienst einer möglichst effektiven Verwendung öffentlicher Mittel die Dringlichkeit von Koordination und Aufgabenteilung anmahnten. Mit den Regelungen des HFKG wurde eine Balance angestrebt: Die leistungsorientierte Mittelzuteilung und die Angebotsplanung in den besonders kostenintensiven Bereichen sind zwei Elemente dieses Arrangements. Das SBFJ hat das CHES mit der **iterativen Erarbeitung eines Konzeptes** für die Messung und Berichterstattung der Wettbewerbsfähigkeit gemäss HFKG beauftragt. Auf einer robusten wissenschaftlichen Basis soll im Austausch mit den hochschulpolitischen Akteuren die Grundlage für die künftige Evaluation der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Hochschulen geschaffen werden.

## Iterative Klärung der Evaluationsperspektive

In mehreren Konsultationsschritten wurden die wissenschaftlichen Grundlagen, die Verfügbarkeit der Daten und verschiedene Szenarien zur Evaluation der Wettbewerbsfähigkeit der Hochschulen mit dem SBFJ und der Fachkonferenz der Schweizerischen Hochschulkonferenz SHK diskutiert. Eine Beschreibung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Hochschulsystems auf Grundlage vorhandener Indikatoren wird als sinnvoll erachtet und sollte in jedem Evaluationszyklus erfolgen. Eine der wesentlichen Herausforderungen besteht indes darin, über die Messung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit hinaus eine Messung und Beurteilung zur Umsetzung zu bringen, die den unterschiedlichen Hochschultypen Rechnung tragen. Ein kleines, auf internationale Spitzenforschung ausgerichtetes Indikatoren-Set würde nur einen Teilaspekt der Wettbewerbsfähigkeit im differenzierten Hochschulsystem der Schweiz abbilden. Um zusätzlich zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit einen Blick auf den Wettbewerb innerhalb der Schweiz zu entwickeln, schlägt das CHES vor, pro Evaluationszyklus in Fallstudien zuvor festgelegte Querschnittsthemen zu untersuchen. In diesem Sinne schlägt das CHES vor, stellvertretend für das Hochschulsystem und alle Hochschulen zunächst Fachbereiche in den Blick zu nehmen, die in jedem Evaluationszyklus neu festgelegt werden. Und – ganz wichtig – die Evaluation sollte als Gelegenheit wahrgenommen werden, konstruktiv über Wettbewerbsfähigkeit im Schweizer Hochschulsystem diskutieren zu können.

## Die Evaluation der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Hochschulen

Der Evaluationsauftrag von Art. 69 Abs. 1 lit. c soll – so der Vorschlag dieser Konzeptstudie – mit zwei Elementen erfüllt werden.

1. Evaluation der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Hochschulsystems, also der Voraussetzungen (Input) und Leistungen (Output) der Schweizer Hochschulen im internationalen Vergleich.
2. Evaluation von Fachbereichen, bei der neben der internationalen Ausrichtung auch die unterschiedlichen Wettbewerbs- und Leistungsprofile der Hochschulen und Hochschultypen mit einer stärker innerschweizerischen Perspektive in den Blick kommen – und somit auch das Verhältnis zwischen Koordination und Wettbewerb.



Teil 1

# Evaluation der Wettbewerbs- fähigkeit der Schweizer Hochschulen

# 1 Evaluationsauftrag HFKG und Mandat an das CHESS

## - Art. 1 Zweck und Gegenstand

<sup>1</sup> Der Bund sorgt zusammen mit den Kantonen für die Koordination, die Qualität und die Wettbewerbsfähigkeit des gesamtschweizerischen Hochschulbereichs.

## - Art. 69 Evaluation

<sup>1</sup> Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung alle vier Jahre einen Bericht über:

- a. die Wirksamkeit der aufgewendeten öffentlichen Mittel;
- b. die Auswirkungen des Finanzierungssystems auf die Haushalte von Bund und Kanton, auf ihre Hochschulen, auf die Disziplinen und auf die von diesem Gesetz erfassten anderen Institutionen des Hochschulbereichs;
- c. die Wettbewerbsfähigkeit der Hochschulen;
- d. die Beschäftigungsfähigkeit und die Tätigkeiten der Absolventinnen und Absolventen nach Abschluss der Hochschulstudien.

<sup>2</sup> Er hört dazu vorgängig den Hochschulrat an.

Das Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz HFKG wurde ab 2015 schrittweise in Kraft gesetzt. Im Hinblick auf die BFI-Botschaft 2025-2028 wird vom SBFI erstmalig eine Evaluation gemäss Art. 69 HFKG durchgeführt. Zu lit. a. und lit. b liegen die Berichte bereits vor. Die Berichterstattung zur «die Wettbewerbsfähigkeit der Hochschulen» (lit. c) wurde im Gesetzgebungsprozess in der parlamentarischen Debatte um die Ausmarchung des richtigen Verhältnisses zwischen «Koordination» und «Wettbewerb» in den Evaluationsartikel 69 eingefügt. Die Klärung des Auftrags und dessen Umsetzung werfen nicht nur methodische, sondern auch hochschulpolitische Fragen auf.

Die schillernde Begrifflichkeit «Wettbewerbsfähigkeit der Hochschulen» ist aus Sicht des SBFI für eine Evaluation unterbestimmt und Bedarf der konzeptuellen Aufarbeitung und der Verständigung. Für dieses Neuland der hochschulpolitischen Evaluation hat das SBFI deshalb das CHESS zunächst mit der **iterativen Erarbeitung eines Konzeptes** für die Messung und Berichterstattung beauftragt. Auf einer robusten wissenschaftlichen Grundlage soll mit den hochschulpolitischen Akteuren die Grundlage für die künftige Evaluation der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Hochschulen geschaffen werden.

In einer **ersten Phase** wurden vom CHESS die konzeptuellen Grundlagen erarbeitet (vgl. Kapitel 4-6), die in einer **zweiten Phase** mit dem SBFI und der Fachkonferenz der SHK diskutiert (vgl. Kapitel 2) und in der **dritten Phase** in Vorschläge für die Evaluation der «Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Hochschulen» umgesetzt wurden (vgl. Kapitel 3).

Mit dem vorliegenden Bericht sollen alle Facetten von Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Hochschulen in den Blick genommen und nachvollziehbar werden, aus welchen Gründen welche Entscheide für die spätere Evaluationstätigkeit in die Umsetzungsvorschläge eingeflossen sind. Dazu die Diskussion im nächsten Abschnitt.

# 2 Iterative Klärung der Evaluationsperspektive

Das SBFI hat in der ersten Konkretisierung des Mandates ein Schwergewicht auf die wissenschaftliche Wettbewerbsfähigkeit und eine umfassende und indikatorengestützte Grundlage zur Beurteilung der Schweizer Hochschulen gelegt. Namentlich sollte erarbeitet werden, wie die «einzelnen Hochschulen und Hochschultypen mit ihren jeweiligen Profilen sowohl auf (regionaler und) nationaler (zwischen den Schweizer Hochschulen) wie auch auf internationaler Ebene (Hochschulraum Schweiz vs. andere Hochschulräume) verglichen werden könnten und ob es dazu je nach Wettbewerbsarena und/oder Hochschultypen unterschiedlicher Sets an Daten und Indikatoren bedarf». Auf dieser Grundlage des «was man machen könnte» sollte dann in der zweiten Phase entschieden werden, was man mit einem vertretbaren Ressourceneinsatz «machen soll».

## 2.1 Konzeptuelle Grundlagen

Den Forschungsstand der Hochschul- und Wissenschaftsforschung berücksichtigend, setzte das CHESS-Projektteam an der Annahme an, dass Wettbewerb multidimensional verstanden werden muss, d.h. sich in verschiedenen Arenen und in verschiedenen Dimensionen ausprägt. Die wissenschaftliche Wettbewerbsfähigkeit von Hochschulen und des Hochschulsystems bestimmt sich damit über die Fähigkeit, in verschiedenen Arenen und bezogen auf unterschiedliche Dimensionen erfolgreich sein zu können, zum Beispiel im (inter-)nationalen Wettbewerb um Top-Forschende, um geeignete Studierende, um Forschungsressourcen, um Forschungsoutput wie Publikationen oder Patente. Um wie im Mandat formuliert ein möglichst tragfähiges und anschlussfähiges Konzept entwickeln zu können, hat das CHESS-Projektteam drei spezifische Perspektiven vertieft.

### ***Die politische Diskussion in der Schweiz und international – Wettbewerbsfähigkeit als Ziel der BFI-Politik (Kapitel 4 und Anhang A)***

- Analyse des HFKG bezüglich Rahmenbedingungen für den wissenschaftlichen Wettbewerb
- Bestimmung relevanter Wettbewerbsarenen und Wettbewerbsindikatoren in Abstimmung mit dem HFKG

### ***Die wissenschaftliche Diskussion – Wettbewerb und Wettbewerbsfähigkeit (Kapitel 5)***

- Aufarbeitung wissenschaftlich einschlägiger Literatur (vor allem der Hochschul- und Wissenschaftsforschung) zu Wettbewerb und Wettbewerbsfähigkeit.

### ***Die Messung von Wettbewerb und Wettbewerbsfähigkeit (Kapitel 6)***

- Systematische Recherchen zu wissenschaftlichem Wettbewerb in der Schweiz mit besonderer Berücksichtigung von
  - 1) unterschiedlichen Hochschultypen und
  - 2) regionaler, nationaler und internationaler Vergleichsmöglichkeiten
- Ergänzende Recherchen und Konzeptualisierungen zu Wettbewerbsarenen im internationalen Vergleich, mit besonderer Berücksichtigung der universitären Hochschulen.

## Fazit der ersten Projektphase

1. Eine starke Fokussierung auf die wissenschaftliche Wettbewerbsfähigkeit ist nicht zielführend und eignet sich in erster Linie zur Diskussion der universitären Hochschulen, viel weniger aber für das Aufgabenportfolio von Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen.
2. Die Bedeutung der Indikatoren wurde stark relativiert, die Dysfunktionalität von Indikatoren betont bis hin zur Frage, ob nicht die Diskussion konkreter Indikatoren zurückgestellt und vielmehr über das Prinzip entschieden werden sollte, welchen Stellenwert Indikatoren bei der Evaluation haben sollen.
3. In Frage gestellt wurde auch das potenzielle Anliegen, die einzelnen Hochschulen und Hochschultypen auf Basis von Indikatoren vergleichen zu können. Vielmehr soll ein Schwergewicht auf das Hochschulsystem als Ganzes im internationalen Kontext gelegt werden.

In den Gesprächen mit dem SBFI wurde deutlich, dass viele Fragen nicht allein technischer oder methodischer, sondern vielmehr politischer Natur sind und teils kontroverse Themen berühren. Entsprechend wurde bereits in dieser Projektphase das Feedback von SBFI-Geschäftsleitung und Fachkonferenz der SHK eingeholt.

## 2.2 Fragen an die hochschulpolitischen Akteure

Zur Klärung der kontroversen Fragen zur Erfüllung des HFKG-Evaluationsauftrages mit der SBFI Geschäftsleitung (am 26. September 2022) und der erweiterten Fachkonferenz der Schweizerischen Hochschulkonferenz SHK (am 29. September 2022) hat das CHESS die offenen Punkte – auf Basis eines Handouts (siehe Anhang B) – in Thesen und Frageform vorgelegt.

### Von multiplem Wettbewerb zu Wettbewerbsfähigkeit

Die Existenz multipler Wettbewerbe impliziert, Wettbewerbsfähigkeit als mehrdimensionale Eigenschaft zu verstehen. Hochschulen können unterschiedliche Wettbewerbsprofile aufweisen. Wettbewerbsfähigkeit kann man demnach als Fähigkeit verstehen, erfolgreich an (multiplen) Wettbewerben teilzunehmen. Woran kann man sie beurteilen?

- Voraussetzungen, überhaupt an Wettbewerben teilzunehmen (**Input**), z.B. Autonomie, Grundfinanzierung, Zugang zu Wettbewerben wie EU-Forschungsprogrammen etc.
- Fähigkeit, Wettbewerbserfolge zu erzielen (**Output**), z.B. Platzierung in Rankings, kompetitiv eingeworbene Mittel, erfolgreiche Studiengänge etc.

### Multipler Wettbewerb im Schweizer Hochschulsystem

*«Competition has gained such a high level of relevance in so many areas in higher education that both universities as organisations and academics as individual actors have to be understood as being embedded in multiple competitions» (Krücken 2021:163)*

Multipler Wettbewerb im Hochschulsystem wird international zunehmend relevant und zeigt sich auch in der Schweiz:

- Befähigung zum Wettbewerb war ein zentrales Ziel der Reformen seit den 1990er-Jahren (Governance mit mehr Autonomie für die Hochschulen, Bologna-Reform, internationale Forschungsprogramme)
- konsequente Umstellung auf kompetitive Mittelvergabe bei der Forschungsförderung
- Die Hochschulen konkurrieren um Ressourcen wie Personal, Studierende, Gelder, Prestige etc.

Wettbewerb findet gleichzeitig auf verschiedenen Ebenen statt. Zwischen Hochschulsystemen, Hochschultypen, Hochschulen, Teilschulen, Instituten, Forschungsgruppen, individuellen Forschenden.

*Für die Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit stellt sich also die Frage, welcher Wettbewerb auf welchem Niveau der Aggregation gemessen werden soll.*

## Verschränkung von methodischen und politischen Aspekten

Die Bestimmung von Indikatoren hat Konsequenzen: Sie macht gewisse Aspekte sichtbar und blendet andere aus.

- **Würdigung unterschiedlicher Formen der Wettbewerbsfähigkeit:** In einem differenzierten Hochschulsystem sind unterschiedliche, teils auch komplementäre, Profile der institutionellen Wettbewerbsorientierung und Wettbewerbsfähigkeit zu erwarten. Die angemessene Würdigung dieser Unterschiedlichkeit braucht ein breites Set an Indikatoren.
- **Datenverfügbarkeit:** Nicht zu allen Aspekten bestehen zurzeit in gleichem Masse kohärente Datengrundlagen.
- **Interpretationsbedürftigkeit:** Indikatoren, anhand derer die Wettbewerbsfähigkeit erfasst wird, sprechen nicht für sich allein, sie müssen interpretiert und kommentiert werden.

Weil die Wettbewerbsfähigkeit nicht nur von den Leistungen der Hochschulen, sondern ganz wesentlich auch von politischen Rahmenbedingungen abhängt, sollten auch diese Teile der Berichterstattung sein. Speziell dort, wo politische Rahmenbedingungen sowohl Wettbewerb als auch Kooperation fordern und fördern.

*Dies führt zu den Fragen: Wie wird eine Evaluation der Wettbewerbsfähigkeit einem differenzierten Hochschulsystem gerecht? Wieviel Vergleichbarkeit zwischen den Hochschulen ist gewünscht und wie soll mit der Hochschultypendifferenz umgegangen werden?*

## Fazit der Konsultationsphase

1. Eine Beschreibung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Hochschulsystems auf Grundlage vorhandener Indikatoren wird als sinnvoll erachtet und sollte in jedem Evaluationszyklus erfolgen.
2. Ein umfassendes Monitoringsystem zur Messung und Evaluation der «Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Hochschulen» ist aus mehreren Gründen nicht zielführend:
  - Methodisch sehr anspruchsvoll, schwerfällig und ressourcenintensiv: Es fehlen kohärente Datengrundlagen und die notwendige Interpretationsarbeit kann nicht mit der dem Gegenstand angemessenen Sorgfalt gemacht werden.
  - Politisch ist der systematische, kennzahlengestützte Vergleich der Hochschulen und der Hochschultypen umstritten.
3. Der Anspruch einer Evaluation soll dennoch eingelöst werden, indem in Fallstudien Fachbereiche in den Blick genommen werden. In jedem Evaluationszyklus können die Fachbereiche neu festgelegt und die Stossrichtung der Evaluation präzisiert werden. Dies erlaubt eine Schwerpunktsetzung aufgrund aktueller Fragestellungen und lässt die Anwendung unterschiedlicher und dem Fachbereich angemessener Methoden zu, die nicht dem Anspruch der Vergleichbarkeit mit allen anderen Fachbereichen und in der langen Frist unterliegen.

Die Fachbereiche sollen in allen Facetten ihrer Wettbewerbsfähigkeit (4-facher Leistungsauftrag, regulative Voraussetzungen, Output-Indikatoren, regional, national, international) und ihrer Teilnahme an Wettbewerbsarenen quantitativ und qualitativ beschrieben und insgesamt mit allen schon formulierten Ansprüchen kontextualisiert werden (z.B. politische Rahmenbedingungen wie der Ausschluss der Schweiz von EU-Programmen). Insofern als sich die Berichterstattung an die politischen Verantwortlichen richtet, sollten Fragen zu den Rahmenbedingungen, sprich zur Regulierung der entsprechenden Wettbewerbsarena im Vordergrund stehen, beispielsweise zum Wettbewerb zwischen den Hochschultypen und/oder unter den Schulen des gleichen Typs. Es ist auch möglich, wie hier als Ergebnis des Verständigungsprozesses im Rahmen des Mandates vorgeschlagen, bei den Fachbereichen eine Priorität auf den internationalen Vergleich zu legen.

4. In der Konsultation der SBFI-Geschäftsleitung und der Fachkonferenz der Schweizerischen Hochschulkonferenz wurde immer wieder nachgefragt, was denn der Wille des Gesetzgebers mit der Evaluation der «Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Hochschulen» – des Bundesparlamentes – war. Mit diesen Nachfragen sollte geklärt werden, was denn überhaupt die Erwartung an diese Evaluation ist (siehe dazu die ausführliche Diskussion in Kapitel 4). Der Wille des Gesetzgebers lässt sich aus dem Gesetzestext nicht klar ableiten, erschliesst sich aber teilweise aus der parlamentarischen Debatte, die zur Ergänzung des Evaluationsartikels mit lit c. geführt hat. Es spiegelt die Sorge vieler Parlamentarierinnen und Parlamentarier, dass im föderalen Koordinationsdiskurs den Hochschulen die notwendige Autonomie fehlt, um erfolgreich an verschiedenen Wettbewerben teilnehmen zu können. Wettbewerb und Wettbewerbsfähigkeit ist zudem seit den ersten hochschulpolitischen Diskussionen in den späten 1950er Jahren zentraler Bestandteil jeder Debatte und ganz wesentlich mit der Sorge um die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Volkswirtschaft verbunden.

# 3 Umsetzungsvorschlag für die Evaluation der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Hochschulen

In Anschluss an Aussprachen mit dem SBFI sowie in Anschluss an die Sitzung mit der erweiterten Fachkonferenz der SHK (vgl. 2.2) macht das CHESS-Projektteam zwei konkrete Vorschläge für die künftige Umsetzung des Evaluationsauftrages:

1. Evaluation der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Hochschulsystems, also der Voraussetzungen (Input) und Leistungen (Output) der Schweizer Hochschulen im internationalen Vergleich.
2. Evaluation von Fachbereichen, bei der neben der internationalen Ausrichtung auch die unterschiedlichen Wettbewerbs- und Leistungsprofile der Hochschulen und Hochschultypen mit einer stärker innerschweizerischen Perspektive in den Blick kommen – und somit auch das Verhältnis zwischen Koordination und Wettbewerb.

## 3.1 Evaluation der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Hochschulsystems

Für die Messung internationaler Wettbewerbsfähigkeit ist ein internationales Referenzsystem erforderlich, mit dem das Schweizer Hochschulsystem als Ganzes verglichen werden kann. Eine indikatorengestützte Beurteilung kann relativ effizient auf Basis vorhandener – und auch akzeptierter – Kennzahlen und Untersuchungen geleistet werden. Bei den Input-Massen können u.a. die öffentlichen Investitionen in das tertiäre Bildungssystem und die Durchschnittskosten (Referenzkosten) verwendet werden (vgl. 6.2). Bei den Output-Indikatoren kann auf ein vielfältiges Set an vorhanden Daten der internationalen Bildungs- und Forschungsstatistik (Golden, Troy & Weko, 2021; OECD, 2022a, 2022b, 2022c) sowie auf bibliometrische Untersuchungen zurückgegriffen werden (vgl. 6.2).

### Das Hochschulsystem der Schweiz im internationalen Vergleich

Der Hochschulplatz Schweiz wird im internationalen Kontext ausserordentlich positiv, leistungsfähig und in relevanten Wettbewerben erfolgreich beschrieben. Bereits der Länderbericht der OECD zur Innovationspolitik (2006, S. 40) hält fest «*Switzerland's scientific output and impact are very high by international standards*». Auch im Kontext einer fortschreitenden Globalisierung, so der Bericht, bleibe die Schweiz im internationalen Standortwettbewerb in einer guten Position, nicht zuletzt dank der Hochschulen: *Switzerland is endowed with valuable assets which allow the country to respond well and seize new opportunities, not least because of its advanced and sophisticated universities and industrial research*. Diese gute internationale Position des schweizerischen Hochschul- und Forschungssystems zeigen regelmässig auch bibliometrische Untersuchungen auf.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Wissenschaftliche Publikationen in der Schweiz: Starke Leistung der Schweiz im internationalen Vergleich, in: SBFI NEWS 2/19 Forschung. (letzter Abruf im Mai 2022). Müfit Sabo und Isabelle Maye (2015): Der Forschungsplatz Schweiz im internationalen Vergleich, in: Neue Zürcher Zeitung vom 22.5.2014.

Von einem «Spitzenplatz» der Schweiz spricht der Bericht des SBFI 2020 zu den wissenschaftlichen Publikationen (SBFI, 2020, S. 7). Gemessen an der Einwohnerzahl belegt die Schweiz weltweit den 2. Platz bei der Zahl der wissenschaftlichen Publikationen und den 3. Platz beim Impact (SBFI, 2022a, S. 7). Zugleich zeigt der bibliometrische Bericht des SBFI datengestützt auf, dass die «Schweizer Forschenden und ihre Institutionen international hervorragend vernetzt» sind. Rund 84% aller Publikationen werden von mehreren Autoren in internationaler Zusammenarbeit geschrieben. «Hinter solchen Spitzenpositionen stehen strategische Entscheide und grosse Investitionen», hält das SBFI im Vorwort fest (SBFI, 2022a).

Unausgesprochen bleibt das Selbstverständliche: Solche Leistungen sind einerseits abhängig von den genannten Investitionen, aber insgesamt natürlich von guten wissenschafts- und hochschulpolitischen Rahmenbedingungen. Darauf macht, etwas deutlicher, der Bericht «Forschung und Innovation in der Schweiz» aufmerksam (SBFI, 2022b, S. 17). Für die Evaluation der Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Hochschulsystems sollen denn auch die Rahmenbedingungen (Input) systematisch aufgearbeitet und zu den Wettbewerbserfolgen der Schweiz in Bezug gesetzt werden. Damit kann einerseits deutlich gemacht werden, wie voraussetzungsvoll Wettbewerbserfolge sind, andererseits kann es diese auch relativieren, wenn der Input in der Schweiz international vergleichend überdurchschnittlich hoch sein sollte. Als Ergänzung zu dieser Einordnung der Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Hochschulsystems schlagen wir vor, jeweils auf aktuelle Probleme und Fragestellungen zu fokussieren.

### **Aktueller wissenschaftspolitischer Brennpunkt – Ausschluss der Schweiz von EU Bildungs- und Forschungsprogrammen**

Die zentrale Bedeutung der politischen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für die Wettbewerbsfähigkeit hat sich im Sommer 2021 auf unangenehme Weise mit der politischen Abstrafung der Schweiz durch die Europäische Union gezeigt. Mit Wirkung per Juni 2021 hat sie die Schweiz aus dem 9. EU-Rahmenprogramm für Forschung und Innovation («Horizon Europe») ausgeschlossen. Sowohl in der Scientific Community wie auch bei Exponentinnen und Exponenten der Hochschul- und Forschungspolitik hat dies Besorgnis und Protest ausgelöst. Rasch wurde von vielen Seiten die Sorge artikuliert, dieser Ausschluss würde die «Wettbewerbsfähigkeit» der schweizerischen Spitzenforschung beschränken und somit natürlich auch die bislang gute Position Schweizer Forschender bedrohen. Tatsächlich waren in der Schweiz tätige Forschende und Schweizer Hochschulen bei der kompetitiven Einwerbung von Geldern des European Research Council (ERC) seit 2007 äusserst erfolgreich. Die mehrjährige Länderstatistik weist insgesamt 887 ERC-finanzierte Forschungsprojekte seit 2007 aus.<sup>2</sup> In den Bereichen «*life sciences*» und beim «*engineering*» nahm die Schweiz regelmässig einen der vorderen Plätze bei der Zahl erfolgreicher Projekte ein (European Research Council Executive Agency, 2021, S. 54; vgl. auch SBFI, 2022b, S. 17).

## **3.2 Evaluation von Fachbereichen**

Die Evaluation zum innerschweizerischen Wettbewerb ist ungleich schwieriger – und auch hochschulpolitisch kontroverser. In diesem Bereich besteht bislang noch keine Evaluationspraxis. Stellvertretend für das Hochschulsystem und alle Hochschulen sollten deshalb zunächst, d.h. in einem ersten Schritt zur Entwicklung einer Evaluationspraxis, ausgewählte Fachbereiche in den Blick genommen werden. Damit kann einerseits der Anspruch eingelöst werden, fachspezifische Wettbewerbs-Eigenheiten mit dafür geeigneten quantitativen und qualitativen Methoden zu erschliessen und andererseits, die Resultate in einem sorgfältigen Prozess zu kontextualisieren.

---

<sup>2</sup> Vgl. <https://erc.europa.eu/projects-figures/project-database>, letzter Zugriff im Mai 2022.

Abbildung 1: Breites Indikatoren-Set entlang des 4-fachen Leistungsauftrages, in internationaler, nationaler und regionaler Orientierung (Auswahl vorerst zur Illustration)



In den gewählten Fachbereichen sollen alle Facetten von Wettbewerbsfähigkeit in den Blick kommen. Nachfolgende Abbildung 1 zeigt zur Illustration, wie mit einem breiten und komplementären Set von Output- bzw. Erfolgsindikatoren die Diversität und unterschiedliche Wettbewerbsorientierungen sichtbar gemacht werden können. Dabei sollten die betrachteten Wettbewerbsarenen nach dem vierfachen Leistungsauftrag (Ausbildung; Weiterbildung; Forschung und Entwicklung; Dienstleistungen) strukturiert und unterschieden werden, inwiefern die Fachbereiche am regionalen (R), nationalen (N) und/oder internationalen (I) Wettbewerb teilhaben.<sup>3</sup>

Die Komplementarität der Indikatoren ist nicht nur dazu geeignet, ein breites Verständnis der Wettbewerbsfähigkeit zu etablieren. Es hilft auch, eindimensionale Rangierungen zu verhindern respektive solchen Rangierungen entgegenzuwirken. Darüber hinaus können auch Profile von Fachbereichen an unterschiedlichen Hochschulen und/oder Hochschultypen herausgearbeitet werden, wie nachfolgend Abbildung 2 beispielhaft illustriert.

<sup>3</sup> Der abgebildete Fächer hat illustrativen Charakter. Das in Abbildung 1 präsentierte Indikatoren-Set ist exemplarisch und kann für jeden Fachbereich spezifiziert werden. Der Fächer kann aber auch als Diskussions- und Selektionsgrundlage für die Festlegung der thematischen Fallstudie und der Untersuchungsperspektive dienen.

Die Fokussierung auf einen Fachbereich lässt sich am Beispiel Technik exemplarisch zeigen. Mit den beiden ETH verfügt die Schweiz über international vernetzte und renommierte Technische Hochschulen – und mit den *schools of engineering* respektive den Hochschulen für Technik im Fachhochschulsektor über Forschungs- und Ausbildungsstätten mit einer hohen regionalen Bedeutung. Die beiden Bereiche werden in der Hochschulpolitik oft als komplementäre Stätten von Forschung, Ausbildung und Dienstleistungen mit einer ausgesprochen hohen wirtschaftlichen Bedeutung verstanden. Als Untersuchungsbereich einer themenspezifischen Fallstudie könnten denn auch solche Fragen nach dem Verhältnis zwischen Konkurrenz und Komplementarität im Vordergrund stehen respektive zwischen Koordination und Wettbewerb.

- Wie stark konkurrieren die Hochschulen im Wettbewerb um Studienanfänger und wie ist die internationale Dimension der Studierendenherkunft und -mobilität?
- Gibt es eine direkte Konkurrenz um öffentliche Forschungsmittel?
- Wie exzellent und international renommiert ist die Forschung?

Mit einem Fächer analog zu Abbildung 1 können in einer Entwicklungsphase Indikatoren für eine fachspezifische Untersuchung festgelegt werden, wobei in der Technik und den Ingenieurwissenschaften auch Patente, Start-ups, private Drittmittel und der Wissenstransfer über die Vernetzung mit Industriepartnern und KMU relevant wären. Dabei hilft Auswahl von Indikatoren, den Fragehorizont und Schwerpunkte einer themenspezifischen Analyse festzulegen. Dies wird idealerweise im Austausch mit den Akteuren der nationalen Hochschulpolitik getan. Denn auch eine fachbereichsspezifische Fallstudie sollte möglichst auf einige zentrale Fragestellungen hin orientiert sein und kann nicht erschöpfend alle Dimensionen von Koordination und Wettbewerb behandeln.

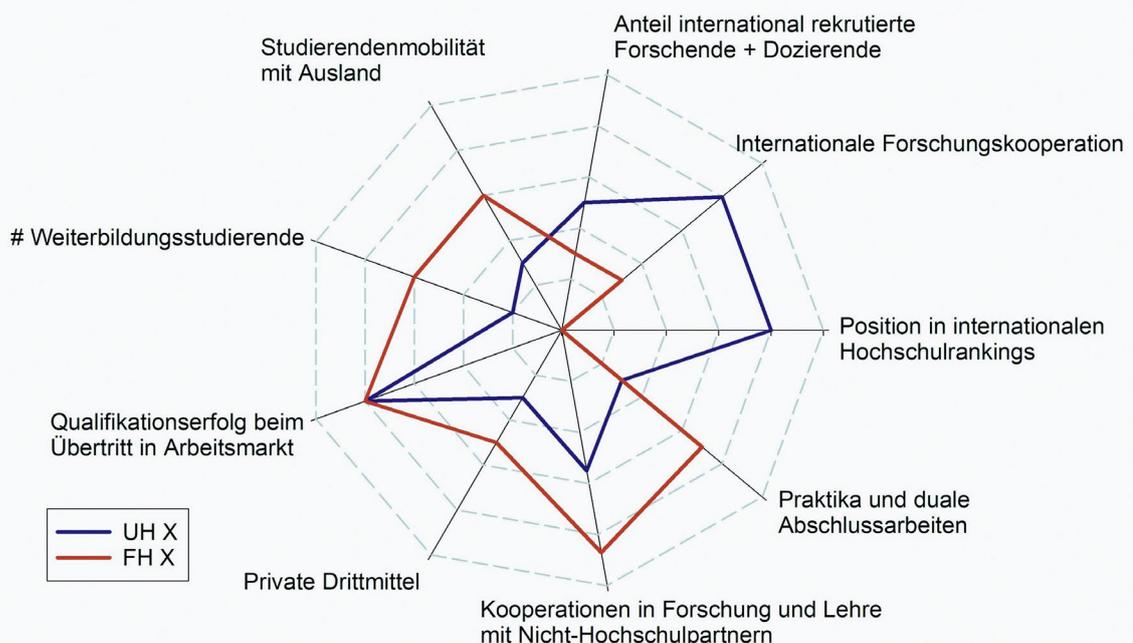


Abbildung 2: Unterschiedlichkeit von Profilen entlang ausgewählter Indikatoren (Grafik mit allein illustrativem Charakter)

Die Fokussierung auf Technik impliziert eine Schwerpunktsetzung auf einen klassischen Bereich der Fachhochschulen und auf die ETHs. Würde man Wirtschaft als Fachbereich wählen, wären stärker die Wirtschaftsfakultäten, die Universität St. Gallen (HSG) und die Fachhochschuldepartemente Wirtschaft im Vordergrund. Eine Fokussierung auf Medizin und Gesundheit würde sich anbieten, wenn man speziell das Verhältnis von Koordination und Wettbewerb in besonders kostenintensiven Bereichen evaluieren möchte, im Vordergrund würden die medizinischen Fakultäten der kantonalen Hochschulen und die Gesundheitsdepartemente der Fachhochschulen stehen. Und würde man auf Erziehungswissenschaften, Lehrerbildung und Fachdidaktiken fokussieren, wären die Institute für Erziehungswissenschaften an Universitäten und die Pädagogischen Hochschulen im Vordergrund.

## **Vorgehen bei der Evaluation von Fachbereichen**

### **1. Konstitutionsphase – Festlegung der Fachbereiche und Fokussierung**

- Verständigung auf einen oder mehrere zu evaluierende Fachbereiche (SBFI/Fachkonferenz/SHK).
- Ankündigung der Evaluation bei den betroffenen Akteuren des Fachbereichs in Hochschulen und Politik.
- Fokussierung der Evaluation mit einer Umfrage im Fachbereich und Fokusgruppen zur Festlegung der relevanten Wettbewerbsarenen.

### **2. Erhebungsphase – Qualitative und quantitative Daten nutzbar machen**

- Festlegung Erhebungssetting: Einsatz von quantitativen Messgrößen und qualitativen Methoden für ein breites Set an Indikatoren, das der Diversität der Hochschulprofile und der Vielfalt der Leistungs- und Wettbewerbsdimensionen des Fachbereichs Rechnung trägt.
- Interpretation, Einordnung und Kommentierung der erhobenen Messgrößen

### **3. Kontextualisierungsphase**

Diskussion der Resultate mit den betroffenen Akteuren des gewählten Fachbereichs aus Hochschule und Politik mit einem Delphi-Verfahren. Ursprünglich zur Meinungsbildung entwickelt, werden Delphi-Verfahren auch zur Feststellung eingesetzt, wie weit es Konsens zu bestimmten Themen gibt. Dafür werden den Akteuren aus Hochschule und Politik die Resultate und Schlussfolgerungen der Erhebungsphase zur kritischen Kommentierung und Ergänzung vorgelegt. Die Feedbacks werden in anonymisierter Form eingearbeitet und dem gleichen Kreis noch ein- oder mehrmals zur Kommentierung vorgelegt.

### **4. Generalisierungsphase**

Die fachbereichsspezifische Evaluation der Wettbewerbsfähigkeit wird stellvertretend für das Hochschulsystem durchgeführt. Welche generellen Schlüsse lassen sich über den Fachbereich hinaus machen. Welche Themen konnten damit nicht abgedeckt werden, die bei der Wahl und Ausgestaltung der nächsten Evaluation eines Fachbereichs berücksichtigt werden sollten.



Teil 2

# **Grundlagen zur Analyse und Evaluation von Wettbewerb und Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Hochschulen**

# Inhalt

## 4 Politische Diskussion: Wettbewerbsfähigkeit als Ziel der BFI-Politik

4.1 Wissenschaftliche und volkswirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit .....	21
4.2 Intensivierung des Wettbewerbs: Postulate der 1990er-Jahre .....	23
4.3 Die Sorge um die Wettbewerbsfähigkeit in den 2000er-Jahren: Autonomie und Europa .....	26
4.4 Staatliche Planung versus Wettbewerb? Die Debatte um das HFKG und der Auftrag zur Evaluation der Wettbewerbsfähigkeit .....	28
4.5 Die Hochschulen als Wettbewerbsakteure: Summarischer Blick auf den Status Quo .....	34
4.6 Der Blick ins Europäische Ausland und Indikatoren des internationalen Vergleichs .....	36

## 5 Wissenschaftliche Diskussion – Wettbewerb und Wettbewerbsfähigkeit

5.1 Was heisst Wettbewerb? Zugänge und Konzepte der Hochschul- und Hochschulforschung .....	38
5.2 Multipler Wettbewerb in Hochschulsystemen: Ausprägungen und Wechselwirkungen .....	41
5.3 Wettbewerb: Funktionen und Dysfunktionen .....	44

## 6 Zur Messung Von Wettbewerb und Wettbewerbsfähigkeit

6.1 Wettbewerbsfähigkeit .....	46
6.2 Messung Von Wettbewerbsfähigkeit .....	49
6.3 Zur Auswertung und Beurteilung der Indikatoren .....	54

## 7 Literatur

# 4 Politische Diskussion: Wettbewerbsfähigkeit als Ziel der BFI-Politik

## Dieses Kapitel enthält:

- Darlegungen zur engen argumentativen Verschränkung von wirtschaftlicher und wissenschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit im Diskurs um eine nationale Forschungs- und Hochschulpolitik
- Hinweise zur Geschichte der Wettbewerbsförderung im UFG von 1999 und einer Reihe von Reformen in der Forschungs- und Hochschulpolitik ab den 1990er-Jahren
- Erinnerung an die parlamentarische Beratung im Spannungsfeld zwischen «Planung» und «Wettbewerb» und die gesetzgeberische Ergänzung des Art. 69 zur Evaluation

Die Auseinandersetzungen um Wettbewerb und Wettbewerbsfähigkeit von Wissenschaft und Hochschulen prägen die politische Debatte seit den späten 1950er-Jahren. Ziel der nachfolgenden Ausführungen ist es, an einige der argumentativen Kernelemente der politischen Debatte um die Wettbewerbsfähigkeit zu erinnern, um so letztlich auch den politischen Kontext zu rekonstruieren, der Mitte und Ende der Nullerjahre bei der Redaktion und parlamentarischen Beratung des HFKG dazu führte, die «Wettbewerbsfähigkeit des gesamtschweizerischen Hochschulbereichs» als eines der politischen Ziele (Art. 1 Abs. 1 HFKG) und die «Wettbewerbsfähigkeit der Hochschulen» als Gegenstand der vierjährigen Berichterstattung (Art. 69 Abs. 1 lit. c HFKG) zu legitimieren. Dabei wird auch daran zu erinnern sein, dass «der Wettbewerb unter den universitären Hochschulen» (Art. 1 Abs. 2 lit. b UFG 1999) bereits im Universitätsförderungsgesetz von 1999 sowie dem Konkordat über die universitäre Koordination von 1999 als politische Zielsetzung definiert wurde.

Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der universitären Forschung wurde in der schweizerischen Politik seit den späten 1950er-Jahren als Voraussetzung für die Zukunfts- und Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz diskutiert, etwa mit Blick auf die Pharmaindustrie. Und für die Einrichtung der «Bundeshilfen» zuhanden der kantonalen Universitäten, also die Einrichtung einer ständigen Hochschulförderung durch den Bund, war die Erhöhung der Ausbildungskapazität im Dienste der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz ab den späten 1950er Jahren eines der zentralen Argumente (Leder, 2022, S. 240ff.).

*«Die Aufrechterhaltung eines hohen Forschungspotentials ist für alle entwickelten Staaten die unerlässliche Voraussetzung ihres wirtschaftlichen Wohlstandes. Für ein Exportland wie die Schweiz, das auf die Produktion von Qualitätsgütern angewiesen ist, um im immer schärfer werdenden internationalen Konkurrenzkampf bestehen und seinen Lebensstandard aufrechterhalten zu können, trifft dies in ganz besonderem Masse zu».<sup>4</sup>*

<sup>4</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen, BBl 1965 III: 396-394, hier zitiert S. 372f.

Damit argumentiert 1965 die Botschaft für die Einrichtung einer ständigen Bundesförderung der kantonalen Hochschulen. Ab den 1990er-Jahren erfährt die Debatte eine Wende und Erneuerung. Es etabliert sich ein Diskurs, in dem nunmehr unterschiedliche Themen und Dimensionen der Wettbewerbsfähigkeit und Wettbewerbsorientierung nebeneinander diskutiert werden. So etwa das Postulat der internationalen Wettbewerbsfähigkeit in Sachen Studierendenmobilität und Personalgewinnung; wie ebenso das Postulat, dass die schweizerischen Hochschulen sich insgesamt viel stärker als autonome, strategische Akteure verstehen und verhalten sollen, um sich auch innerhalb der Schweiz an einem Wettbewerb um öffentliche Forschungsgelder, Studierende und Forschungsaufträge zu beteiligen.

## 4.1 Wissenschaftliche und volkswirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit

«Eine starke Wirtschaft braucht eine starke Wissenschaft», hält die Botschaft von 1994 zur Hochschul- und Forschungsförderung fest (Bundesblatt, 1995, S. 851). «Unser Land wird in Zukunft einem immer stärker werdenden internationalen wirtschaftlichen Wettbewerb ausgesetzt sein. [...] In wirtschaftlicher Hinsicht sind die für Wissenschaft und Technologie zur Verfügung stehenden Mittel Investitionen für die Stärkung des Arbeitsplatzes Schweiz in der Zukunft». Das Argument, dass Investitionen in die Wissenschaft eine wirtschaftspolitische Bedeutung haben, generalisiert die Botschaft dahingehend, dass den «wissenschaftspolitischen Rahmenbedingungen» eine wirtschaftspolitische Bedeutung zukommt. «Für die Konkurrenzfähigkeit der Schweiz gegenüber Produktionsstandorten im Ausland sind die wissenschaftspolitischen Rahmenbedingungen wichtig, weil zwischen Forschung und Produktion in der Industrie und im Dienstleistungssektor eine enge, meistens auch lokale Verbindung besteht. Die Innovation in der Wirtschaft hängt von den Erkenntnissen der freien und orientierten Forschung ab» (Bundesblatt, 1995, S. 851).

Und es gibt keine BFT- respektive BFI-Botschaft, in der nicht die Bedeutung von Hochschulen und Wissenschaft für die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit hervorgehoben würde. Dieser Zusammenhang wird in den 1990er Jahren denn auch für die Einrichtung von Fachhochschulen stark gemacht: «Im Sinne der Revitalisierung der Schweizer Wirtschaft dienen Berufsmaturität und Fachhochschulgesetz der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft», hält die Botschaft 1994 fest (Bundesblatt, 1994, S. 833). In der gleichen Argumentationskette hält die Botschaft fest: «Forschung und Entwicklung sind für den Wirtschaftsstandort Schweiz von entscheidender Bedeutung; für eine längerfristige Wettbewerbsfähigkeit unseres Landes sind sowohl Grundlagenforschung wie anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung unentbehrlich (Bundesblatt, 1994, S. 822).

Daran schliesst einige Jahre später die erste BFT-Botschaft an: «Mit seiner Forschungspolitik will der Bund Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit des Wissenschafts- und Technologiestandortes Schweiz sichern und stärken» (Bundesblatt, 1999, S. 311). Sowohl hinsichtlich der Grundlagenforschung wie auch der Ausbildung und Qualifikation von Fachkräften macht die BFT-Botschaft von 1999 einen starken Zusammenhang zwischen der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Wissenschafts- und Hochschulstandorts Schweiz geltend.

Ende der 1990er-Jahre erhielten die wirtschaftspolitisch motivierten Postulate zur Wichtigkeit der wissenschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit neuen Auftrieb und neue Kontexte, u.a. im Zuge der europäischen Integration. Mit der Lissabon-Strategie proklamierten die Staats- und Regierungschefs der EU im Jahr 2000 das Ziel, innerhalb von zehn Jahren zum «wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissenschaftsgestützten Wirtschaftsraum der Welt» zu avancieren (vgl. auch Wolter, Annen, & SKBF, 2010, S. 261).

Dies findet auch in der Schweiz sein Echo. In der nächsten BFT-Botschaft stellt die «Wissengesellschaft» eines der Leitargumente dar: «Der zurzeit laufende Reformprozess des BFT-Systems soll dazu beitragen, dass die Schweiz sich den Herausforderungen der Wissensgesellschaft und der wissensbasierten Wirtschaft stellen kann. Es handelt sich dabei um eine Entwicklung, die wohl zu den prägenden Merkmalen des 21. Jahrhunderts zählen wird» (Bundesblatt, 2003, S. 2374). In der gleichen Stossrichtung hebt der Botschaftstext mehrfache den engen Zusammenhang zwischen der wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit hervor.<sup>5</sup> So etwa wenn der Text festhält, dass «den Beziehungen zwischen Bildung, Forschung, Gesellschaft und Wirtschaft ein zentraler Stellenwert für die Wettbewerbsfähigkeit unseres Landes» zukomme (Bundesblatt, 2003, S. 2375).

In den parlamentarischen Debatten auf Bundesebene erhält die Hochschul- und Forschungspolitik Ende der 1990er- und Anfang der Nullerjahre eine aussergewöhnlich hohe Aufmerksamkeit. Nachdem das Bundesparlament das neue Universitätsförderungsgesetz 1999 nur befristet in Kraft gesetzt hat, stand damals das Projekt bevor, die Förder- und Koordinationsinstrumente für den Universitäts- und Fachhochschulbereich gesetzgeberisch zusammenzuführen. Die Gruppe für Wissenschaft und Forschung spricht von einer «Gesamtsteuerung» des BFT-Systems (Gruppe für Wissenschaft und Forschung, 2000; Rat der Schweizerischen Wissenschaftlichen Akademien, 2001). Eine wichtige Referenz in den Debatten stellt Anfang der Nullerjahre auch die Umsetzung der Bologna-Deklaration von 1998 dar (Müller, 2012), mit der das hochschulische Ausbildungssystem in den Europäischen Hochschulraum integriert werden soll. Im Parlament, insbesondere in der WBK-SR und WBK-N wird Anfang der Nullerjahre zudem intensiv um einen Hochschulartikel für die neuen Bildungsartikel BV gerungen.<sup>6</sup> Und die «Projektgruppe Bund-Kantone Hochschullandschaft 2008» legt 2004 ihren Bericht zur «Neuordnung der Schweizerischen Hochschullandschaft» vor, in dem die Förderung des Wettbewerbs unter den Hochschulen (etwa durch Einführung eines Overhead-Beitrags von 20% auf den SNF-Fördergeldern) als förderpolitische Massnahme präsentiert wird, die dazu beitragen soll, die Position als «eine der führenden Wissenschaftsnationen der Welt» und so auch die «Wettbewerbsfähigkeit unseres Landes» insgesamt zu erhalten. In diesem Kontext wird, wenig erstaunlich, auch im Parlament viel mit der Wettbewerbsfähigkeit argumentiert. Als Beispiel kann eine Wortmeldung aus dem Ständerat dienen:

*Unter den heutigen weltwirtschaftlichen Gegebenheiten ist die Qualität des nationalen Hochschulsystems zu einem wichtigen Standort- und Innovationsfaktor geworden. Die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft ist umso stärker, je besser sie im Bildungs- und Forschungssystem eines Landes verankert ist. Die Schweiz braucht deshalb exzellente Hochschulen. Nur dann kann sie im globalen Wissens- und Innovationswettbewerb bestehen (Ständerat Hermann Bürgi, SVP/TG, 2004).<sup>7</sup>*

Solche und ähnliche Sprechformeln haben sich im bundespolitischen Diskurs um Bildung, Forschung, Innovation bzw. Technologie verselbständigt. Die Begriffsverwendung im politischen Feld ist allerdings ausgesprochen vieldeutig. Bezeichnend für den politischen Diskurs ist, dass die Wettbewerbsfähigkeit der Hochschulen in einen Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit gebracht wird.

---

<sup>5</sup> Der Begriff «Wissengesellschaft» wird in der BFT-Botschaft (2003) 16 Mal verwendet, das Wort «Wettbewerbsfähigkeit» 25 Mal.

<sup>6</sup> Siehe dazu den Bericht der WBK-N «Parlamentarische Initiative Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung», Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats vom 23. Juni 2005, (97.419), BBl 2005: 5479 oder auch der BFT-Botschaft 2004–2007 (Bundesblatt, 2003, S. 2363).

<sup>7</sup> AB Wintersession 2004 des Ständerats, S. 897 zur Verhandlung der Motion Bürgi «Hochschulfinanzierung: Portfoliobereinigung unter teuren Fächern» (04.3506). Siehe auch die gleichlautende Motion Randegger im Nationalrat (04.3484).

## Abgrenzung zur Wettbewerbsfähigkeit nach HFKG

In Abgrenzung davon spricht das HFKG von der «Wettbewerbsfähigkeit der Hochschulen» (Art. 69) respektive des «gesamtschweizerischen Hochschulbereichs» (Art. 1). Es ist eine der Aufgaben der konzeptionellen Arbeit, und somit auch des vorliegenden Berichts, Möglichkeiten aufzuzeigen, den Wettbewerb und die Wettbewerbsfähigkeit der Hochschulen – respektive des gesamtschweizerischen Hochschulbereichs – so zu beurteilen, dass auf das politische Verständnis Bezug genommen wird. Bei alledem soll die Evaluation nach HFKG jedoch spezifisch auf die Wettbewerbsfähigkeit der Hochschulen respektive des Hochschulbereichs bezogen sein.

## 4.2 Intensivierung des Wettbewerbs: Postulate der 1990er-Jahre

Was ist die politische Konzeption des Hochschulwettbewerbs und wie hat sie sich in der politischen Debatte entwickelt? Der Ruf nach einer Entfesselung der Hochschulen (dazu später Müller-Böling, 2005) und nach einer Intensivierung des Wettbewerbs reicht in die frühen 1990er-Jahre zurück. Für seine hochschulpolitischen Zielsetzungen «Horizont 2000» wählt der Schweizerische Wissenschaftsrat 1993 den programmatischen Untertitel «Qualität – Wettbewerb, Autonomie – Arbeitsteilung» (SWR, 1993). Mehr Autonomie, um damit eine stärkere Wettbewerbsorientierung zu ermöglichen – dies ist eine der Stossrichtungen des Berichts, der auch bereits die Empfehlung zur Einrichtung eines Kreditpunktesystems und einer Harmonisierung der Abschlussstufen enthält.

Der Kanton St. Gallen gesteht der HSG 1988 die eigene Rechtspersönlichkeit als öffentliche Anstalt zu, zusammen mit dem ausdrücklichen Recht der Selbstverwaltung. Mit dem totalrevidierten ETH-Gesetz von 1991 stellt nunmehr auch der Bund die ETH und EPFL formell als «autonome öffentlichrechtliche Anstalten des Bundes mit Rechtspersönlichkeit» auf, die ihre Angelegenheiten «selbständig regeln und verwalten». Dem Kanton St. Gallen und dem Bund folgen bis Ende der 1990er-Jahre sämtliche Universitätskantone bei der Reorganisation der Trägerschaft respektive der Reform von Aufsicht und Leitung ihrer Universitäten (vgl. Tabelle 44 bei Leder, 2022, S. 1253). Beim Aufbau der Fachhochschulen werden «operative Autonomie» und «Leitbarkeit» ohnehin von Beginn an als zentrale Organisationsprinzipien hochgehalten. Alle öffentlichen Fachhochschulen werden selbstredend als autonome Anstalten des öffentlichen Rechts konstituiert, die, freilich mit Variationen in der konkreten Ausgestaltung, von einem Fachhochschulrat politisch beaufsichtigt und strategisch geleitet werden und die über einen Direktor, eine Direktorin im Vollamt respektive einen Rektor oder eine Rektorin verfügen, welche:r die Geschäfte der Hochschule führt und deren Interessen gegen innen und aussen vertritt.

Diese organisatorischen Massnahmen stehen, und dies deutet der zitierte Bericht des SWR (1993) an, reformpolitisch eng in Zusammenhang mit einer Befähigung zur Teilnahme und Teilhabe am «Wettbewerb»: Die Hochschulen, auch die organisatorisch konservativen und bislang finanziell und personell von den kantonalen Erziehungsdirektionen verwalteten Universitäten, sollen sich stärker «unternehmerisch» verhalten respektive ein wettbewerbsorientiertes Verhalten ihrer Mitglieder ermöglichen und fördern. Anfang der 1990er Jahre zeichnen sich auch neue Chancen und Notwendigkeiten in Zusammenhang mit der Ein- und Anbindung an Europa ab. Dies tritt deutlich in der Botschaft von 1994 zur Hochschul- und Forschungsförderung in den Jahren 1996-1999 in Erscheinung, wenn sie von der Verstärkung des wirtschaftlichen Wettbewerbs spricht (vgl. 4.1) und mehrfach den «interuniversitären Wettbewerb» erwähnt, der etwa ein «Wettbewerb um die höhere wissenschaftliche Qualität» sein könne (S. 881), aber «auch international unter den Forschenden» erfolge (Bundesblatt, 1995, S. 909).

Auf Ebene der gesamtschweizerischen Regulierungs- und Förderpolitik etabliert sich in den 1990er-Jahren allerdings auch eine politische Programmatik des innerschweizerischen Wettbewerbs. Dabei wird auch von einem «Qualitätswettbewerb» gesprochen. Dies wird 1994 auch auf den allfälligen Wettbewerb zwischen den Universitäten und Fachhochschulen getan: «Eine gewisse Wettbewerbssituation zwischen den beiden Hochschulbereichen, die sich zwangsläufig aufgrund der oben beschriebenen Situation ergeben wird, dürfte sich auf die Qualität positiv auswirken», hält die Botschaft für ein FH-Gesetz fest (Bundesblatt, 1994, S. 804). Ähnlich macht die Botschaft über die Hochschul- und Forschungsförderung geltend: «Beide Hochschularten haben unterschiedliche, aber letztlich gleichwertige Aufträge zu erfüllen, wodurch eine gewisse Wettbewerbssituation entstehen wird, die sich positiv auf die Qualität aller Institutionen auswirken dürfte, aber auch zu einer klaren Aufgabenabgrenzung führen muss» (Bundesblatt, 1995, S. 865).

Diese Postulate erfahren rund vier Jahr später in der ersten BFT-Botschaft eine neue Klarheit und argumentative Systematik: «Wettbewerb soll im Bereich der Ausbildung und der Forschung erfolgen: d.h. durch die Wahl der Hochschulen seitens der Studierenden sowie durch die kompetitive Vergabe der Forschungsmittel. Wenn die Mittel 'den Studierenden folgen' und die Studierenden ihre Ausbildungsinstitution entsprechend der gebotenen Ausbildungsqualität auswählen, ergibt sich für die einzelne Hochschule ein starker Anreiz zur Verbesserung der Ausbildung» (Bundesblatt, 1999, S. 309).

Das Postulat, Wettbewerb zwischen den Hochschulen innerhalb der Schweiz zu fördern und regulatorisch Anreize und Rahmenbedingungen danach auszurichten, schlägt sich Ende der 1990er-Jahre auch im neuen Universitätsförderungsgesetz<sup>8</sup> und dem Konkordat über universitäre Koordination nieder, wenn deren Zweckartikel festhalten, dass Gesetz und Konkordat «den Wettbewerb unter den

#### **Art. 1** Grundsätze und Ziele

<sup>1</sup> Der Bund arbeitet mit den Kantonen im Bereich der universitären Hochschulpolitik partnerschaftlich zusammen; er kann sich an gemeinsamen Einrichtungen der universitären Hochschulen beteiligen, wenn sie Aufgaben von gesamtschweizerischer Bedeutung erfüllen.

<sup>2</sup> Um die Qualität von Lehre und Forschung zu fördern, setzt er sich ein für:

- a. die Bildung von Netzwerken und Kompetenzzentren im Hochschulbereich;
- b. **den Wettbewerb unter den universitären Hochschulen;**
- c. günstige Rahmenbedingungen für die internationale Zusammenarbeit im Hochschulbereich;
- d. die Umsetzung des Wissens im Forschungsbereich.

Abbildung 3: Zielartikel des UFG von 1999, das 2015 zusammen mit dem FHSG durch das HFKG abgelöst wurde.

<sup>8</sup> Bundesgesetz über die Förderung der Universitäten und über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (Universitätsförderungsgesetz, UFG) vom 8. Oktober 1999, AS 2000: 948.

universitären Hochschulen» fördern sollen (Bundesblatt, 1999, S. 458).<sup>9</sup> Wie präsent der Bezug zur Wettbewerbsfrage in der Hochschulpolitik ist, zeigt sich auch bei der Schaffung des neuen Organs für Akkreditierung und Qualitätssicherung (oaq), dessen Rechtsgrundlagen später in der Zusammenarbeitsvereinbarung festgehalten werden.<sup>10</sup> Akkreditierung und Qualitätssicherung gelten zu diesem Zeitpunkt u.a. als Massnahmen, die «zum reibungslosen Funktionieren der Wettbewerbsmechanismen beitragen» (Bundesblatt, 1999, S. 322).<sup>11</sup>

Als Anreiz des innerschweizerischen Wettbewerbs führt das UFG zugleich eine «leistungsorientierten» Mittelvergabe ein, mit der nunmehr ein Teil der Bundesbeiträge indikatorengestützt, d.h. «entsprechend den Leistungen in Forschung und Lehre» vergeben werden soll (Art. 15 UFG 1999). Zugleich schafft das UFG die Möglichkeit, «durchschnittlich 6 Prozent der in der gesamten Beitragsperiode zur Verfügung stehenden Mittel zur Erhaltung und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der kleineren und mittleren Universitäten» einzusetzen, «um ihnen den Übergang zur leistungsbezogenen Subventionierung zu erleichtern» (Art. 15 Abs. 5 UFG 1999). Diese Pufferung des Übergangs zu einer leistungsorientierten Mittelzumessung enthält später auch das HFKG mit den sogenannten Kohäsionsbeiträgen (Art. 74 HFKG).

Ende der 1990er-Jahre werden eine ganze Reihe richtungsweisender Entscheide gefällt, die implizit oder explizit mit der Umstellung auf Wettbewerb respektive der Verstärkung der Wettbewerbsorientierung zusammenhängen.

- Re-Konstitution der Hochschulen als autonome Anstalten öffentlichen Rechts. «Die Autonomie der Universitäten wird auch die Voraussetzung schaffen für einen grösseren Wettbewerb unter den Hochschulen», hält dazu die BFT-Botschaft von 1998 fest (Bundesblatt, 1999, S. 410).
- Umstellung auf die kompetitive Vergabe der Forschungsmittel und Einführung des Overhead-Beitrags von 20% auf SNF-Mitteln.
- Einführung der SNF-Förderprofessuren, die kompetitiv vergeben/zugesprochen werden. Die BFT-Botschaft von 1998 hält dazu fest: «Im Mittelpunkt der Förderung stehen die ‘Entrepreneurs du savoir’, sich im offenen Wettbewerb durchsetzende, mobilitätsbereite Nachwuchswissenschaftler und Nachwuchswissenschaftlerinnen, die sich sowohl für eine spätere akademische Karriere als auch für eine hochqualifizierte Forschungstätigkeit ausserhalb der Hochschule eignen» (Bundesblatt, 1999, S. 358).
- Einführung einer teilweise «leistungsorientierten» Mittelzuteilung in der Universitätsförderung, mit der nicht nur die Studierendenzahlen, sondern auch Erfolge bei der Akquisition von öffentlichen und privaten Drittmitteln honoriert werden.
- Ratifikation der Hochschulkonventionen des Europarats und der UNESCO im Jahr 1991<sup>12</sup> und eine starke Bemühung um die Förderung der internationalen Mobilität und Zusammenarbeit.<sup>13</sup>
- Ratifikation der Bologna-Deklaration im Jahr 1998 im Auftrag der Schweizerischen Universitätskonferenz durch den Staatssekretär für Bildung und Forschung.

---

<sup>9</sup> Für das Konkordat siehe: Interkantonales Konkordat über universitäre Koordination vom 9.12.1999 (BSG 439.25-1).

<sup>10</sup> Vereinbarung zwischen dem Bund und den Universitätskantonen über die Zusammenarbeit im universitären Hochschulbereich (Zusammenarbeitsvereinbarung), BSG 439.26-1.

<sup>11</sup> Siehe dazu auch Schenker-Wicki (2002).

<sup>12</sup> Es sind dies: Die Europäische Konvention über die Gleichwertigkeit der Reifezeugnisse (vgl. AS 1991: 2002 inkl. Zusatzprotokolle); das Europäische Abkommen über die Gleichwertigkeit der Studienzeiten an den Universitäten (vgl. AS 1991: 2024); die Europäische Konvention über die allgemeine Gleichwertigkeit der Studienzeiten an Universitäten (vgl. AS 1991: 2030); das Europäische Abkommen über die Gleichwertigkeit der akademischen Grade und Hochschulzeugnisse (vgl. AS 1991: 2035); das Übereinkommen über die Anerkennung von Hochschulstudien, Universitätsdiplomen und akademischen Graden in den Staaten der Region Europa (vgl. AS 1991: 2041) und das Europäische Übereinkommen über die Fortzahlung von Stipendien an Studierende im Ausland (vgl. AS 1991: 2055).

<sup>13</sup> SVgl. dazu die Botschaft vom 17. September 1990 über Massnahmen für die internationale Zusammenarbeit im Bereich der höheren Bildung und für die Mobilitätsförderung.

- Verstärkte Förderung der internationalen Zusammenarbeit, wozu auch der Anschluss der Schweiz an die Forschungsprogramme der EU gehört.
- Einführung der «ausserordentlichen Beiträge» (HFG-Revision 1991) respektive der «projektgebundenen Beiträge» (Art. 4 UFG 1999), die u.a. an «angemessene Eigenleistungen» der empfangenden Institutionen gebunden sind (Art. 21 UFG 1999).
- Neu-Organisation der nationalen Förderung der praxisorientierten Forschung durch Gründung der Kommission für Technologie und Innovation (KTI).

### 4.3 Die Sorge um die Wettbewerbsfähigkeit in den 2000er-Jahren: Autonomie und Europa

Die mit einer ungewohnten Zielstrebigkeit getroffenen Reformentscheide der 1990er-Jahre sehen sich in den Nullerjahren politisch der Frage gegenüber, ob die Massnahmen greifen und die schweizerischen Hochschulen im internationalen Wettbewerb um Studierende, Promovierende, Forschende und Forschungsmittel bestehen und sich darin eine gute Position sichern können. Zugleich ist mit der Befristung des UFG klar, dass auf Bundesebene mit der Schaffung einer neuen Rechtsgrundlage (dem späteren HFKG) nunmehr gesetzgeberische Opportunitäten bestehen, was die politischen Rahmenbedingungen, Förderinstrumente, Anreize und Koordinationsmassnahmen angeht.

In diesem Kontext halten Sporn und Aeberli in ihrem Bericht für Avenir Suisse fest: «Der internationale Vergleich zeigt eine schwache Wettbewerbsintensität im Schweizer Hochschulsystem sowie einen Reformrückstand» (Avenir Suisse, 2004, S. 7). Dies wohlgernekt zu einem Zeitpunkt, in dem mit der Revision der kantonalen Trägergesetze und der Reform der «Governance» seit Anfang der 1990er-Jahre bereits auf breiter Front Massnahmen für die stärkere «Wettbewerbsorientierung» der Hochschulen getroffen worden sind (vgl. 4.2).

Nichtsdestotrotz treffen Sporn und Aeberli einen wichtigen Punkt: In den Nullerjahren artikulierten viele Akteure eine Sorge um die Wettbewerbsfähigkeit der Hochschulen und des Hochschulsystems. Im gleichen Jahr (2004) hält die Projektgruppe Bund-Kantone in ihrem Bericht zur «Hochschullandschaft 2008» fest:

*Universitäten und Fachhochschulen brauchen ein hohes Mass an innerer Autonomie. Nur autonome Institutionen haben die nötige Freiheit, in einem vom Wettbewerb geprägten Umfeld sich mit eigenständigen Strategien profilieren zu können (Bericht Hochschullandschaft 2008, Projektgruppe Bund-Kantone 2004: 14).*

Mit dem «von Wettbewerb geprägten» Umfeld sind vielfältige Entwicklungen angesprochen. Einerseits die seit den 1990er-Jahren verfolgte Politik der kompetitiven Mittelvergabe öffentlicher Forschungsgelder. Andererseits auch die Schaffung eines «europäischen Hochschulraums» im Zuge des Bologna-Prozesses.

*Durch das von den europäischen Bildungsministern 1999 unterzeichnete Abkommen von Bologna entsteht ein Hochschulraum mit 40 Ländern. Das schweizerische Fachhochschulgesetz von 1995 und weitere Erlasse erweitern und bereichern dazu die nationale Hochschullandschaft. Beide Entwicklungen führen zu einer beträchtlichen Ausweitung des Angebots auf dem Bildungsmarkt. Junge Menschen werden in Zukunft ihre Ausbildungsstätte*

weniger nach der Nähe ihres Wohnorts auswählen, sondern vielmehr aufgrund der Qualität des Studienganges und des Prestiges der Hochschule. Dadurch intensiviert sich in Europa der Wettbewerb zwischen den Hochschulen, es entsteht aber auch ein neuer Wettbewerb der Bildungsinstitutionen um die klügsten Köpfe. Da der Wohlstand eines Landes eng mit seinem Ausbildungsstand zusammenhängt, müssen die Schweizer Hochschulen in diesem internationalen Bildungswettbewerb ihre Stellung behaupten und verbessern (Sporn und Aeberli für Avenir Suisse, 2004).

Mit der «Wettbewerbsfähigkeit» und dem «Wettbewerb» nimmt der Bericht von Avenir Suisse geschickt Schlagworte des hochschulpolitischen Diskurses auf – und damit die Sorge, die Schweiz könnte international den Anschluss verlieren. Die «Wettbewerbspositionierung» ist eines der zentralen Themen des Papiers. In diesem Zusammenhang legen die Autoren verschiedene Szenarien vor, wie die «Profilbildung» von Hochschulen auf unterschiedliche Räume des Wettbewerbs bezogen werden kann. Sie unterscheiden dabei namentlich den «europäischen, globalen und regionalen Wettbewerb», woran sich auch der Modellvorschlag ausrichtet: «Vorgeschlagen wird ein trivalentes System mit national, europäisch und global ausgerichteten Hochschulen. Diese neue Architektur des Hochschulraums Schweiz besteht aus zwei bis drei internationalen Spitzenhochschulen, mehreren im europäischen Wettbewerb leistungsfähigen Hochschulen sowie einigen Hochschulen mit regionaler Ausstrahlung, die aber national wettbewerbsfähig sind» (Avenir Suisse, 2004, S. 8).

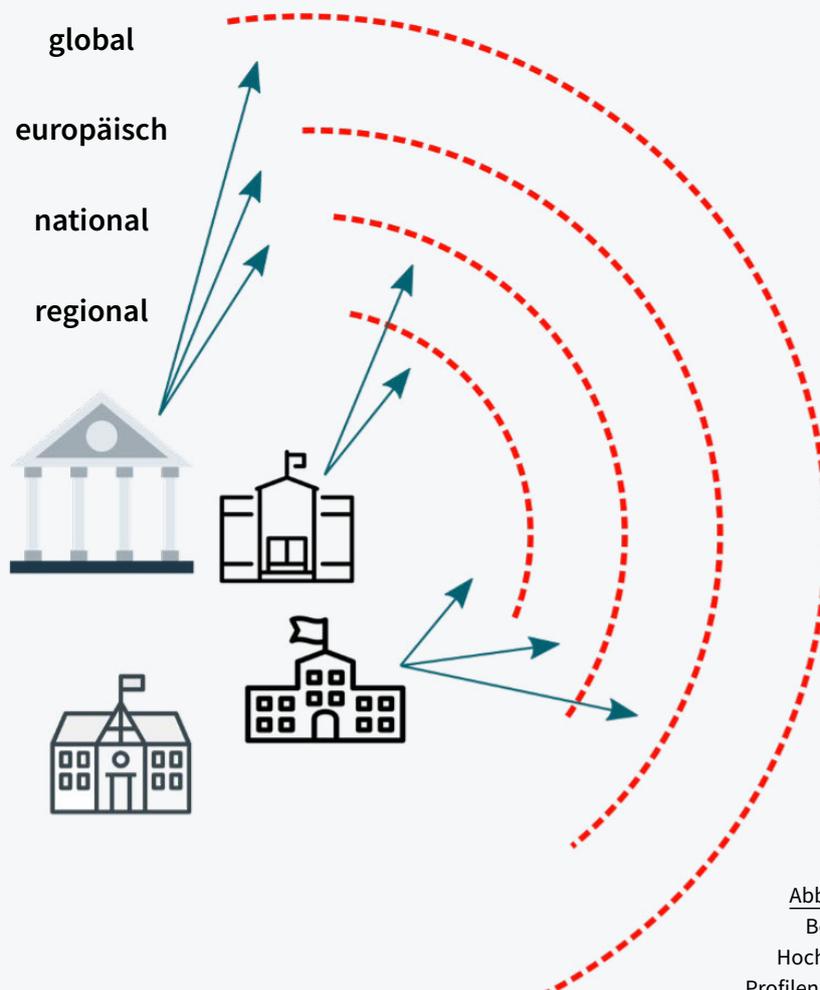


Abbildung 4: Modellvorstellung im Bericht von Avenir Suisse (2004). Hochschulen mit unterschiedlichen Profilen, auch hinsichtlich der Teilhabe an internationalen, nationalen und regionalen Wettbewerbsräumen

Der Appell im Bericht von Avenir Suisse ist klar: Bei der Neugestaltung der Hochschullandschaft soll dem «Wettbewerb» noch mehr Raum gegeben und soll die «Wettbewerbsfähigkeit» der Hochschulen als wesentliches Mass ihrer Leistungsfähigkeit gelten – ebenso wie die Profilbildung und strategischen Entscheide auf die «Wettbewerbspositionierung» bezogen werden sollen.

Prominent um die Wettbewerbsfähigkeit besorgt ist auch die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats (WBK-N) in ihrem Bericht zu den neuen Bildungsartikeln in der Bundesverfassung: «Im internationalen Vergleich sind die Leistungen der schweizerischen Hochschulen nach wie vor gut und kompetitiv». Das positive Bild dürfe jedoch «nicht darüber hinwegtäuschen, dass das heutige Bildungs- und Forschungssystem der Schweiz Schwachstellen aufweist, welche die internationale Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit des schweizerischen Hochschulwesens beeinträchtigen, zumal andere Staaten erhebliche Anstrengungen unternehmen, das höhere Bildungswesen gezielt qualitativ zu stärken».<sup>14</sup> Mit dem neuen Hochschulartikel BV und der neuen Hochschulgesetzgebung (dem späteren HFKG) sollen diese Schwachstellen reduziert und die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Hochschulen weiter gestärkt werden.

## 4.4 Staatliche Planung versus Wettbewerb? Die Debatte um das HFKG und der Auftrag zur Evaluation der Wettbewerbsfähigkeit

Ein erster Vorentwurf für ein neues «Hochschulrahmengesetz» liegt bereits Ende 2004 vor, hier noch dem ambitionierten Zeitplan folgend, dieses «auf Anfang 2008 in Kraft zu setzen», nämlich in Übereinstimmung mit dem Beschluss des Parlaments von 1999, welches das UFG bis Ende 2007 befristet hatte. Die Projektgruppe Bund-Kantone erteilt in Absprache mit der SUK mehrfach Mandate für Einzelfragen und passt gleichzeitig den Zeitplan an, wobei nun mit einer Inkraftsetzung per 1.1.2012 gerechnet wird. Im August 2006 liegt ein nächster «Rohentwurf» vor, nun unter der Bezeichnung «Bundesgesetz über die Schaffung eines koordinierten Hochschulraums Schweiz und die Förderung der schweizerischen Hochschulen». Dieser Rohentwurf wird von einer kleinen Redaktionsgruppe zuhanden der Projektgruppe verfasst, bestehend aus G. Schuwey, P. Richli und B. Ehrenzeller, die darin die Kurzberichte zu den erteilten Mandaten einfließen lassen.

Inhaltlich dreht sich die redaktionelle Arbeit um viele der bekannten Themen: die Finanzierung, den Titelschutz, die Rolle der Akkreditierung sowie die Stellung und Organisation der gesamtschweizerischen hochschulpolitischen Organe (Schweizerische Hochschulkonferenz, Akkreditierungsrat, Akkreditierungsagentur, Rektorenkonferenz). Zu den prominenten Themen gehören selbstredend auch die Koordination und Aufgabenteilung. Unter dem Begriff der «Portfoliobereinigung» hatte die Projektgruppe Bund-Kantone in ihrem Bericht 2004 u.a. eine «Bereinigung der Studienangebote» gefordert. «Angesichts der Knappheit der öffentlichen Mittel» komme einer Angebotskoordination eine hohe Dringlichkeit zu (BBW & Projektgruppe Bund-Kantone Hochschullandschaft 2008, 2004). Die «Portfoliobereinigung bei den von den Hochschulen erbrachten Tätigkeiten», die «Verstärkung der Kooperation» und die «Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen ETH, kantonalen Universitäten und Fachhochschulen» machte bereits die BFT-Botschaft von 2002 als hochschulübergreifende Schwerpunkte geltend (Bundesblatt, 2003, S. 2368). Diese Forderung findet auch in der BFI-Botschaft von 2007 ihre Fortschreibung: «Kantone und Bund führen die notwendigen Massnahmen zur weiteren Differenzierung und Portfoliobereinigung und damit zur Effizienzsteigerung fort» (Bundesblatt, 2007, S. 1250).

---

<sup>14</sup> Parlamentarische Initiative «Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung». Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats vom 23. Juni 2005 (97.419), BBl 2005 5547.

Die Mittelknappheit der Nullerjahre, die sich auf Bundesebene etwa in der Einführung der Schuldenbremse 2002 und den Entlastungsprogrammen 2003 und 2004 zeigte, übte eine starke Wirkung auf die Redaktion der genannten Gesetzesentwürfe aus. Zugleich sahen sich die Projektgruppe Bundeskantone wie auch die Redaktionsgruppe der Herausforderung gegenüber, hinsichtlich der Koordinationsbemühungen nicht hinter die bereits erreichten Reformen zurückzufallen, die mit dem UFG und dem Konkordat über universitäre Koordination erreicht worden waren.

Ende Februar 2007 liegt ein neuer Entwurf vor, nun unter der Bezeichnung «Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG)» (vgl. auch Leder, 2022) und im März ein «Bericht über die finanziellen Grundsätze und Auswirkungen des neuen Hochschulgesetzes». «Das neue Finanzierungssystem führt dazu, dass Universitäten und Fachhochschulen künftig nach den gleichen Grundsätzen subventioniert werden können», hält der Bericht fest. Nach der Ämterkonsultation (27. April bis 18. Mai 2007) bereitet die Bundesverwaltung die Vernehmlassung vor. Zur Koordination und Aufgabenteilung hält der Begleitbericht fest: «Angesichts der Begrenztheit der öffentlichen Mittel und der Globalisierung des Bildungs- und Forschungsbereiches, die den Wettbewerbsdruck auf die schweizerischen Hochschulen weiterhin erhöhen wird, kommt einer Portfoliobereinigung und Aufgabenteilung im gesamtschweizerischen Rahmen eine neue Aktualität zu». In einer Systembetrachtung, so das Argument, wird die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Hochschul- und Wissenschaftsstandortes Schweiz durch die Koordination im Inneren gestärkt, wenn nämlich Ineffizienzen des Mitteleinsatzes verhindert und dadurch Schwerpunkte gesetzt und Stärken betont werden können.

Als Massnahme, die über das Instrumentarium des UFG hinausgeht, sieht der Vernehmlassungsentwurf die periodische Erarbeitung einer «nationalen strategischen Planung» vor (Art. 33 bis 37), die zugleich der Schwerpunktsetzung und Aufgabenteilung unter den Hochschulen dient.

## **5. Kapitel: Strategische Planung und Aufgabenteilung**

### **Art. 33 Grundsätze**

<sup>1</sup> Der Bund erarbeitet zusammen mit den Kantonen eine nationale strategische Planung und Aufgabenteilung.

Abbildung 5: Das Projekt einer nationalen strategischen Planung und Aufgabenteilung im Vernehmlassungsentwurf vom 12. September 2007

In der Vernehmlassung werden die gesetzgeberischen Bemühungen für eine Stärkung der Koordination mehrheitlich begrüsst, verschiedentlich wird allerdings gewünscht, die Planung und Aufgabenteilung auf die «kostenintensiven Bereiche» zu beschränken. Die Abschnitte für eine «gesamtschweizerische hochschulpolitische Planung und Aufgabenteilung» bleiben jedoch im Botschaftsentwurf enthalten (Art. 36 bis 40).<sup>15</sup> Sie stellt im Botschaftsentwurf die zentrale Massnahme für die Erreichung der hochschulpolitischen Ziele dar, so etwa die

- b.** Förderung der Profilbildung der Hochschulen und des Wettbewerbs unter ihnen, insbesondere im Forschungsbereich;
- c.** Förderung der Bildung von Schwerpunkten und der Konzentration von Angeboten unter Wahrung eines vielfältigen Studienangebots von hoher Qualität;
- d.** Gestaltung einer kohärenten schweizerischen Hochschulpolitik in Abstimmung mit der Forschungs- und Innovationsförderungs politik des Bundes;

Ein besonderer Teil der gesamtschweizerischen Planung und Aufgabenteilung betrifft die «besonders kostenintensiven Bereich» (Art. 40 Botschaftsentwurf, Bundesblatt, 2009a).

Was das Verhältnis von Koordination und Wettbewerb anbetrifft, enthält die Botschaft zum HFKG-Entwurf einige bemerkenswerte Erörterungen. Dazu gehört der bereits oben skizzierte Gedanke, dass die Koordination über eine wechselseitige Verständigung der Hochschulen, in der Schwerpunkte und Muster der Aufgabenteilung abgesprochen werden, zu einer Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit beitragen kann: «Angesichts der Begrenztheit der öffentlichen Mittel und der Globalisierung des Bildungs- und Forschungsbereiches, die den Wettbewerbsdruck auf die schweizerischen Hochschulen weiter erhöhen wird, kommt einer gesamtschweizerischen Abstimmung, Bereinigung und Aufteilung gewisser Aufgaben eine neue Aktualität zu» (Bundesblatt, 2009b, S. 4611). Die gesamtschweizerische hochschulpolitische Planung und Aufgabenteilung werden als Plattform und Instrument einer solchen Absprache verstanden, angeleitet durch eine «gemeinsamen Koordination durch Bund und Kantone», sowohl was die Festlegung von Prioritäten und Massnahmen als auch die «besonders kostenintensiven Bereiche» angeht.

Von zentraler argumentativer Bedeutung ist, dass die Massnahmen zur Planung und Koordination als politische Unterstützung zur Schaffung von Wettbewerbsfähigkeit verstanden werden: «*Beispiele für langfristig angelegte Prioritäten und Massnahmen, die insbesondere die Wettbewerbsfähigkeit der Hochschulen verbessern können, sind z.B. die Stärkung bestimmter Disziplinen oder Fachbereiche, die Verbesserung der Betreuungsverhältnisse, die Konzentration der Angebote und die Schwerpunktbildung in einzelnen Disziplinen oder Fachbereichen, die Förderung der Profilbildung von Fachhochschulen und universitären Hochschulen und die Stärkung der anwendungsorientierten Forschung und Entwicklung im Fachhochschulbereich*» (Bundesblatt, 2009b, S. 4614). In diesem Sinne stellt die Botschaft ausdrücklich die Frage in den Raum, «*ob neben der Förderung des Wettbewerbs zwischen den Hochschulen bei bestimmten Ausbildungsgängen längerfristig nicht eine kohärentere Aufgabenteilung zwischen universitären Hochschulen und Fachhochschulen*» anzustreben sei (Bundesblatt, 2009b, S. 4589). Für die kostenintensiven Bereiche ist die Antwort klarer: «*Ein Land wie die Schweiz braucht eine Konzentration der Kräfte, insbesondere in den kostenintensiven Bereichen, um im internationalen Wettbewerb bestehen zu können*» (Bundesblatt, 2009b, S. 4612).

Diese Argumente machen deutlich, wie die Botschaft zwischen Planung und Koordination auf der einen sowie Wettbewerb und Wettbewerbsfähigkeit auf der anderen Seite zu vermitteln versucht. Dies geht nicht ohne Widersprüche. Etwa wenn die Botschaft die institutionelle Autonomie als Voraussetzung für die Profilbildung und Profilierung ins Feld führt: «*Nur autonome Institutionen haben die nötige Freiheit, um sich in einem von Wettbewerb geprägten Umfeld eigenständig zu profilieren*» (Bundesblatt, 2009b, S. 4603). Das HFKG, so eine der Hauptaussagen der Botschaft, versucht zwischen

---

<sup>15</sup> Botschaft zum Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG), BBL 2009: 4561. Und der Entwurf für ein Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im Hochschulbereich (HFKG), BBL 2009: 4697.

den verschiedenen Ansprüchen und Zielen zu vermitteln – so auch zwischen dem Prinzip der institutionellen Autonomie und dem finanzpolitischen Imperativ, die öffentlichen Gelder möglichst effizient einzusetzen, um unnötige Verdoppelungen zu verhindern. Man könnte auch sagen: Der Botschaftsentwurf machte einen Vorschlag, sowohl die Autonomie der Hochschulen wie auch die Notwendigkeit von Koordinationsmassnahmen zu respektieren.

Es liegt auf der Hand, dass dieses Spannungsfeld zwischen Koordination und Wettbewerb in der politischen Debatte auf unterschiedliche Ohren, Positionen und Interessen trifft. Noch bevor sich das Bundesparlament mit der Vorlage beschäftigt, übt der Generalsekretär der Rektorenkonferenz der Fachhochschulen der Schweiz (KFH) in der Neuen Zürcher Zeitung unter dem Titel «Die Brosamen vom eidgenössischen Hochaltar der Koordination» heftige und polemische Kritik am HFKG-Entwurf. «Wollen wir autonome, kostengünstige und qualitativ hochstehende Hochschulen, die sich durch echten Wettbewerb selber ihre Aufgaben und Angebote teilen, also ein Hochschulwettbewerbsgesetz schaffen? Oder wollen wir einen übersteuerten Hochschulraum, der von staatlichen Stellen planwirtschaftlich koordiniert und gesteuert wird; wollen wir also ein Hochschulkoordinationsgesetz schaffen? Wir müssen uns entscheiden, beides geht nicht» (Sidler, Fredy, 2009).

Dieser polemischen Gegenüberstellung von Koordination und Wettbewerb folgt das Bundesparlament in seinen Beratungen zwar nicht. Dennoch stellt das Verhältnis zwischen der politisch angeleiteten «Planung» und «Koordination» auf der einen Seite und den Prinzipien «Autonomie» und «Wettbewerb» auf der anderen eine der wesentlichen Bruchlinien in der parlamentarischen Debatte dar.

«Schafft dieses neue Gesetz den Mehrwert, den wir brauchen, setzt es die Leitplanken, die die Hochschulen brauchen, um sich in Autonomie und im Wettbewerb entwickeln zu können?», fragt etwa Felix Gutzwiller (FDP, ZH) in der Eintretensdebatte – und hält auch gleich fest, dass man einen Entwurf, «geprägt vom Vorgänger des jetzigen Erziehungsministers» (gemeint ist sein Parteikollege Pascal Couchepin) vor sich habe, «der nicht mehr viel Unterstützung findet». Der Botschaftsentwurf sei eine «zentralistische Planungsvorlage», die darauf abziele, «die zukünftige Hochschulförderungslandschaft sehr stark von einer planerischen Grundhaltung her zu prägen».<sup>16</sup> Dennoch, so Gutzwiller, spreche sich die Mehrheit der WBK-S für eine starke Koordination aus. Eine Minderheit, zu der er selbst gehöre, vertrete jedoch das «Autonomiemodell». «Die Minderheit versucht in vielen Punkten dem Autonomie- und Wettbewerbsgedanken noch etwas klarer zum Durchbruch zu verhelfen, als das die Mehrheit tut», hält Gutzwiller fest, wobei er wie gesagt die Stimme der genannten Minderheit vertritt, die den «Qualitätswettbewerb» und die «Autonomie» präferiert und die «Koordination» und gesamtschweizerischen strategischen Planung eher klein halten möchte.

Dieses Spannungsfeld wird auch im Nationalrat diskutiert. Eine, den Fachhochschulen nahestehende, Minderheit beantragt bei der Eintretensdebatte gar eine Rückweisung an den Bundesrat, u.a. mit dem Auftrag eine Vorlage zu erarbeiten, die «Wettbewerb auch unter den Hochschulen zulassen und nicht verhindern» soll.<sup>17</sup> Im Verlauf der Eintretensdebatte nimmt auch Bundesrat Didier Burkhalter zur Frage der Wettbewerbsfähigkeit und der gesetzgeberischen Balance zwischen Koordination und Wettbewerb Stellung:

*Je crois qu'après le débat, puis le vote sur l'article constitutionnel, pratiquement tout le monde dans ce pays était convaincu qu'à l'avenir la compétitivité serait plus forte. La*

---

<sup>16</sup> Sitzung des Ständerates vom 30.9.2010 in der Herbstsession 2010 (AB 2010 S 971).

<sup>17</sup> Sitzung des Nationalrats vom 14.6.2011 (AB 2011 N 1102).

*compétition étant plus dure, il faudra avoir une compétitivité plus forte dans le cadre des hautes écoles, ce qu'on ne peut pas faire sans un minimum de coordination, tout en gardant un maximum d'autonomie là où cela est possible. La coordination dans les domaines particulièrement onéreux est, à notre sens, au niveau du Conseil fédéral, une condition sine qua non pour que, dans dix ou vingt ans, on puisse constater un même niveau d'excellence, un même niveau de capacité de dispenser des formations de haut niveau et un même niveau de réussite en matière d'adéquation avec les besoins de l'économie et, donc, un taux de chômage des jeunes particulièrement bas. (Bundesrat Didier Burkhalter im NR)<sup>18</sup>*

Interessanterweise nimmt dieses Votum einen wichtigen Ausgang der parlamentarischen Debatte vorweg: Die im Botschaftsentwurf unter dem Begriff der «nationalen strategischen Planung» vorgeschlagene Massnahme der Angebotskoordination wird in den parlamentarischen Beratungen gestrichen respektive auf die besonders kostenintensiven Bereiche beschränkt. Damit verschiebt sich die Balance im verabschiedeten Gesetz gegenüber dem Botschaftsentwurf ein Stück weit in Richtung Autonomie und Wettbewerb.

Darüber hinaus beschliesst der Nationalrat am 14. Juni 2011 eine Erweiterung des Art. 69 zur Evaluation. Das Parlament beauftragt die Verwaltung zusätzlich zur Botschaftsvorlage zu einem Bericht über die «Wirksamkeit der aufgewendeten öffentlichen Mittel», zur «Beschäftigungsfähigkeit» sowie zur «Wettbewerbsfähigkeit»:

Botschaftsentwurf	Verabschiedeter Text im Parlament
<p><b>Art. 69 Evaluation</b></p> <p><sup>1</sup> Der Bundesrat erstattet der Bundesversammlung alle vier Jahre Bericht über die aufgewendeten öffentlichen Mittel und die Auswirkungen des Finanzierungssystems auf die Haushalte von Bund und Kantonen sowie auf die Hochschulen, die anderen Institutionen des Hochschulbereichs und ihre Disziplinen.</p> <p><sup>2</sup> Er hört dazu vorgängig den Hochschulrat an</p>	<p><b>Art. 69. Evaluation</b></p> <p>Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung alle vier Jahre einen Wirksamkeitsbericht über die aufgewendeten öffentlichen Mittel und die Auswirkungen des Finanzierungssystems auf die Haushalte von Bund und Kantonen, auf ihre Hochschulen, Disziplinen und die vom Gesetz erfassten anderen Institutionen des Hochschulbereichs, über die Wettbewerbsfähigkeit der Hochschulen sowie über die Beschäftigungsfähigkeit und Tätigkeiten der Absolventinnen und Absolventen nach Abschluss der Hochschulstudien.<sup>19</sup></p>

In diesen materiellen Ergänzungen, die vom Ständerat in der Herbstsession am 13. September 2011 bestätigt werden<sup>20</sup>, hält das Parlament Zielsetzungen fest, die es im Rahmen des HFKG als politisch besonders relevant erachtet. Dabei bieten Aufträge in Art. 69 für das Parlament eine gesetzgeberisch einfache und wenig umstrittene Möglichkeit, Zielsetzungen zu verankern, deren Berücksichtigung an anderen Stellen im Gesetz zu Definitionsproblemen, Folgefragen und Kontroversen führte. Gut zeigt sich dies am Fall der Beschäftigungsfähigkeit: Im SR wird am 13. September 2011 ausführlich darüber debattiert, ob man die Beschäftigungsfähigkeit und deren ständige Evaluation durch die Hochschulen nicht zu einem Kriterium der institutionellen Akkreditierung erklären müsse. Diese Idee setzt sich nicht durch – dafür wird der Auftrag zur Evaluation der Beschäftigungsfähigkeit in Art. 69 erteilt.

<sup>18</sup> Sitzung des Nationalrates vom 14.6.2011 in der Sommersession 2011 (AB 2011 N 1115).

<sup>19</sup> AB 2011 N 1222.

<sup>20</sup> SitAB 2011 S 745.

Auch der passende Ort im Gesetz für die Wettbewerbsfähigkeit wird in den Räten diskutiert, so etwa, ob Art. 3 lit. a ausdrücklich festhält, dass die Rahmenbedingungen auf die Förderung des Wettbewerbs unter den Hochschulen in Forschung und Lehre ausgerichtet sein sollen. Diese Ergänzung von Art. 3 lit. a hatte der Nationalrat bei einem Stimmenverhältnis von 79:79 durch Stichentscheid des Ratspräsidenten beschlossen. Der SR spricht sich gegen die ausdrückliche Förderung des Wettbewerbs im Lehrbereich aus und diskutiert, in welchem Verhältnis der «Wettbewerb» sinnvollerweise zur «Profilbildung» in Art. 3 lit. c stehen soll. Im verabschiedeten Gesetzestext heisst es schliesslich in Art. 3 lit. c: «Förderung der Profilbildung der Hochschulen und des Wettbewerbs, insbesondere im Forschungsbereich». Das Parlament bleibt hier also nahe am Botschaftsentwurf, hält aber – ohne Kontroverse – die Wettbewerbsfähigkeit als zusätzlichen Gegenstand der Evaluation fest.

### **Was war der Wille des Gesetzgebers für Art. 69 lit. c HFKG?**

Stellt man heute die Frage nach dem Willen des Gesetzgebers zur Evaluation von Art. 69 lit. c HFKG lässt sich kein eindeutiger Auftrag ableiten. Mit Blick auf die Parlamentsdebatte lässt sich jedoch festhalten:

- Unbestritten war in der parlamentarischen Debatte die Sprechformel, wonach der Erhalt der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz u.a. von der wissenschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit abhängt. Die Zielsetzung, dass Bund und Kantone für die «Wettbewerbsfähigkeit des gesamtschweizerischen Hochschulbereichs» sorgen (Art. 1 Abs. 1) war ebenso unbestritten.
- Im Grundsatz unbestritten war auch, dass der Gesetzgeber den Wettbewerb unter den Hochschulen innerhalb der Schweiz im Forschungsbereich zum Grundprinzip erklärt (Art. 3 lit. c). Was die Lehre anbetrifft, gab es in der parlamentarischen Beratung eine grössere Skepsis, nicht zuletzt in Hinblick auf die Aufgabenteilung und Koordination zwischen den Hochschultypen.
- Das Anreizsystem durch die leistungsorientierte Mittelzuweisung wurde im Parlament weitgehend übernommen. Dies lässt sich dahingehend verstehen, dass der Gesetzgeber den Mengewettbewerb als ein regulatives Element der Hochschulförderung anerkennt und insofern auch einen Wettbewerb um Studierende.
- Das Parlament steht hinter dem Grundsatz, dass Koordination nötig ist. Bei den kostenintensiven Bereichen sieht das Parlament neben den Hochschulen selbst auch die politischen Akteure in der Pflicht, allenfalls dysfunktionalen Wirkungen von Wettbewerb entgegenzuwirken.
- Das Parlament hält am Prinzip eines möglichst freien und unverzerrten Wettbewerbs im Weiterbildungsbereich fest. Es übernimmt gleichzeitig den Vorschlag des Botschaftsentwurfs, politische Interventionen im Weiterbildungsbereich auf die Einhaltung der bildungssystematischen Stufen zu beschränken, namentlich um eine Angebotsausweitung von Hochschulen in den Bereich der Höheren Fachschulen zu verhindern (Art. 3 lit. i).

Mit Blick auf die Evaluation des Wettbewerbs unter den Hochschulen lässt sich die Position des Gesetzgebers dahingehend interpretieren, dass das Verhältnis zwischen Wettbewerb und Koordination im Zentrum stehen sollte: Was sind politisch gewollte Wirkungen des Wettbewerbs und wo zeigen sich Effekte wettbewerbsgetriebener Entwicklungen, die den politischen Zielen entgegenstehen, zu denen namentlich ein möglichst effektiver Einsatz der öffentlichen Mittel gehört?

## 4.5 Die Hochschulen als Wettbewerbsakteure: Summarischer Blick auf den Status Quo

In den letzten zwanzig bis dreissig Jahren haben die Hochschulträger (Kantone und Kantonsverbände), der Bund und die gesamtschweizerischen Organe (zunächst die SUK und der FH-Rat der EDK, ab 2015 die SHK) ebenso wie die Förderagenturen (SNF, Innosuisse) über eine Vielzahl organisatorischer Reformen die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Hochschulen gezielt zu stärken gesucht. Die Umstellung der Trägerorganisation auf das Prinzip der institutionellen Autonomie, die Umstellung auf die kompetitive Mittelvergabe im Forschungsbereich, die Einführung des Overhead-Beitrags, die Standardisierung der Abschlussstufen und die Integration in den «europäischen Hochschulraum» durch den Bologna-Prozess, die teilweise leistungsorientierte Mittelvergabe nach HFKG, die kompetitive Vergabe von PGB-Mitteln über Ausschreibungen durch swissuniversities – dies sind nur einige Beispiele für die vielgestaltigen Massnahmen, die insgesamt als Umstellung des «Governance-Systems» im Lichte einer höheren Wettbewerbsorientierung und Wettbewerbsfähigkeit zusammengefasst werden können. Über diese Transformation wurde sowohl im hochschulpolitischen Diskurs wie auch in der wissenschaftlichen Literatur in den letzten Jahrzehnten angeregt diskutiert.

Wie gehen die Hochschulen mit dieser neuen Konstellation um? «Als Forschungsuniversität betreiben wir Forschung auf international höchstem Niveau und ziehen dazu hervorragende Forschende sowie Studierende aus der ganzen Welt an» (Leitbild Universität Basel 2019). Ähnlich klingt es in Strategiepapieren und Leitbildern vieler schweizerischer Universitäten und Fachhochschulen. «Notre institution se doit d'être aussi compétitive que possible pour attirer de futur-e-s étudiant-e-s et collaborateurs-trices ainsi que pour créer des partenariats avec des institutions régionales ou internationales» – so formuliert das Rektorat eine Zielsetzung für die strategische Positionierung und Weiterentwicklung der Universität Genf.<sup>21</sup> «Die globale Hochschullandschaft ist im Umbruch. Hochschulen stehen in einem globalen Wettbewerb um Talente, Forschungsergebnisse sowie Fördermittel», diagnostizieren die ETH Zürich und ihre Strategiekommission.<sup>22</sup>

Der Wettbewerb ist im Hochschulsystem der Schweiz angekommen. Auf allen Ebenen besteht ein hohes Bewusstsein dafür, dass die Hochschulen und ihre akademischen Einheiten in einem globalen Wettbewerb um Ressourcen (Personal, Studierende, Finanzmittel, Prestige) agieren. Gleichzeitig besteht ein hohes Bewusstsein für die lokale Verankerung.

*Les mutations socio-économiques et l'internationalisation mettent les hautes écoles au défi de répondre à une compétition académique globale tout en satisfaisant aux exigences d'un ancrage local (Plan stratégique de l'Université de Lausanne 2017-2022).*

Auch innerhalb der Schweiz besteht Wettbewerb, sei es um die Forschungsmittel der öffentlichen Forschungsförderung (SNF, Innosuisse), um private Drittmittel und Forschungsaufträge wie ebenso um Personal, Studierende und natürlich Aufmerksamkeit und Reputation.

Im Wettbewerb um Studierende, der unter Bedingungen der freien Studienortwahl und im Kontext der Anreizstruktur des HFKG als Mengenwettbewerb stattfindet (BSS, Volkswirtschaftliche Beratung, 2022, S. 69ff.), haben sich in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren, teils öffentlich sichtbar, auch neue Praktiken des Studiengangsmarketings etabliert. Die Fachhochschulen sind in diesem Segment besonders aktiv – und sie erweisen sich gerade im Weiterbildungsbereich als ausgesprochen

<sup>21</sup> Plan stratégique 2015. L'Université de Genève à l'horizon 2025, p. 4.

<sup>22</sup> Strategie- und Entwicklungsplan 2021–2024, ETH Zürich, 2021.

agil und erfolgreich. Dies hat sich auch bei jüngeren Untersuchungen zu neuen Studienangeboten im Kontext des digitalen Wandels gezeigt: Die Fachhochschulen haben die Trends rasch erkannt und mit einem starken Ausbau sowie einer Re-Orientierung ihrer Weiterbildungsangebote reagiert (Leder & Tratschin, 2022). Für viele Fachhochschulen ist die Weiterbildung zu einem Geschäftsmodell und einer wichtigen Säule ihrer Finanzierung geworden.



Abbildung 6: Studiengangswerbung im öffentlichen Raum, zwei Beispiele, aufgenommen im Frühling 2022 in Bern

Die Werbung für Studiengänge, sowohl im grundständigen als auch im Weiterbildungsbereich, wird oft überregional geschaltet. Die gezielte Werbung ausserhalb des eigenen Kantons und der eigenen Region geht über das Territorialprinzip hinaus, wozu finanziell die FHV und IUV einen Anreiz bieten, da die Hochschulen für die ausserkantonalen Studierenden von den Herkunftskantonen pro Kopf entschädigt werden (BSS, Volkswirtschaftliche Beratung, 2022, S. 68).

Im Weiterbildungsbereich – hier ohne Anreizstruktur des HFKG und der FHV/IUV – ist der Wettbewerb um Studierende besonders intensiv. Bei der Weiterbildung haben die Hochschulen als Anbieter und Wettbewerbsakteure die höchsten Freiheitsgrade, was die Angebotsgestaltung angeht: Sie können den Preis, die Zulassungsvoraussetzungen und die inhaltliche Ausrichtung weitgehend selbst bestimmen. Damit hat sich den letzten zwanzig Jahren ein äusserst vielfältiger Markt an Weiterbildungsangeboten etabliert. Regulatorisch wurde in der Bundespolitik schon früh darauf Wert gelegt, dass dieser Markt so wenig als möglich durch öffentliche Subventionen oder Querfinanzierungen der Hochschulen verzerrt wird. Im HFKG ist ausdrücklich legiferiert, dass «Aufwendungen und Nutzungen zur Weiterbildung» von Beiträgen für Bauinvestitionen und Baunutzung ausgenommen sind (Art. 23 VHFKG; Art. 42 VHFKG). Zudem hält das HFKG in den Zielen fest, dass «Wettbewerbsverzerrungen bei Dienstleistungen und Angeboten im Weiterbildungsbereich von Institutionen des Hochschulbereichs gegenüber Anbietern der höheren Berufsbildung» zu vermeiden sind (Art. 3 lit. i HFKG).

## 4.6 Der Blick ins europäische Ausland und Indikatoren des internationalen Vergleichs

Die «competitiveness», «Wettbewerbsfähigkeit» oder «compétitivité» der Hochschulen und des Gesamtsystems ist in vielen nationalen Kontexten ein Topos der politischen Debatten um das Hochschul- und Forschungssystem. Ganz ähnlich wie in der Schweiz, geht es dabei mehrheitlich um Appelle und Programme, die Wettbewerbsfähigkeit der Hochschulen und des Wissenschaftsstandorts zu stärken. Ein Beispiel dafür ist das Programm «Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit von Hochschulen für angewandte Wissenschaften» des deutschen BMBF und des Deutschen Akademischen Austauschdienstes (DAAD).<sup>23</sup> Darin setzt sich in Deutschland eine Programmatik fort, die 1997 mit dem gemeinsamen Entscheid von Bund und KMK (Äquivalent zur EDK in der CH) zur «Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Studienstandorts Deutschland» ihren Anfang nahm.

Teilweise sind diese Programme zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit als «competitions» organisiert, die eine Rangierung produzieren. Etliche dieser Programme verfolgen das Ziel, durch eine Rangierung die Spitzenhochschulen zu identifizieren und diesen noch mehr Sichtbarkeit zu geben – wobei über den erhöhten Wettbewerbsdruck auch die Agilität und Profilbildung aller anderen Hochschulen erhöht werden soll. Dies ist insbesondere im Forschungsbereich der Fall, namentlich beim «Research Excellence Framework» (REF) respektive dem «Research Assessment Exercise» (RAE) in Grossbritannien. Das Gleiche gilt für die «Exzellenzstrategie» bzw. die «Exzellenzinitiative» in Deutschland: Über die Veranstaltung eines Wettbewerbs um zusätzliche Gelder werden Rangierungen zwischen Hochschulen bzw. Hochschul-Clustern produziert (Münch, 2007). Diese werden sodann als Indikator für die «Wettbewerbsfähigkeit» respektive die relative akademische Leistungsfähigkeit einer Hochschule verstanden. Mit der Umstellung auf die «Hochschul-Cluster» wurde in der Deutschen Exzellenzstrategie der anfängliche Fokus auf einige wenige «Spitzenhochschulen» inzwischen etwas relativiert. Überhaupt kann gesagt werden, dass forschungspolitische Strategien und Arrangements der kompetitiven Mittelvergabe sich dadurch unterscheiden, ob primär die «Spitzenhochschulen» oder ein höherer Anteil der Hochschulen in den Genuss staatlicher Förderung kommt.

In Grossbritannien hat es in den letzten fünf Jahren, nicht zuletzt angeheizt durch den «Brexit», zudem eine politische Debatte um die internationale Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit des Studienstandortes gegeben. In dieser eher zugespitzten Problemwahrnehmung beschränkte man sich beim «Measuring the international competitiveness of British higher education»<sup>24</sup> darauf, die Entwicklung der Studierendenzahlen und insbesondere des Anteils ausländischer Studienanfänger:innen statistisch darzustellen.

In Frankreich wurde vor rund fünf Jahren der Appel «Déficit de compétitivité de l'enseignement supérieur français : les causes sont identifiées, il faut agir !» formuliert.<sup>25</sup> Dies zusammen mit dem Bericht «L'enseignement supérieur français par-delà les frontières. L'urgence d'une stratégie» von France Strategie, in dem die Hochschulen ebenfalls als wichtiges Element zum Erhalt und Ausbau der volkswirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit verstanden wurden.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Vgl. etwa <https://www.daad.de/de/der-daad/kommunikation-publikationen/presse/pressemitteilungen/internationalisierung-haw/>, letzter Zugriff im Mai 2022.

<sup>24</sup> Vgl. etwa <https://monitor.icef.com/2018/07/measuring-international-competitiveness-british-higher-education/>, letzter Zugriff im Mai 2022.

<sup>25</sup> Vgl. <https://www.mondedesgrandesecoles.fr/deficitcompetitivite-enseignement-superieur-francais/>, letzter Zugriff im Mai 2022.

<sup>26</sup> Vgl. [https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/rapport-enseignement-superieur-26-09-2016-final-web\\_0.pdf](https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/rapport-enseignement-superieur-26-09-2016-final-web_0.pdf), letzter Zugriff im Mai 2022.

Wenn es um eine indikatorengestützte Messung der Wettbewerbsintensität und Wettbewerbsfähigkeit von Hochschulsystemen geht, gibt es zurzeit keine valablen ausländischen Vorbilder. Allerdings besteht eine lange Tradition, Hochschul- und Forschungssysteme kennzahlengestützt international zu vergleichen, etwa im Kontext der Länderstudien und international vergleichenden Statistiken der OECD, die auch die Schweiz einschliessen (OECD, 2022c, 2022b, 2022a). Internationale Vergleiche werden auch in bibliometrischen Untersuchungen zur Leistung und Position der Schweiz regelmässig erbracht (SBFI, 2020, 2022a, 2022c). Das gleiche gilt für die regelmässige Berichterstattung des SBFI über den Stand und die Leistungen im Bereich Forschung und Innovation (SBFI, 2022b), die u.a. auch bibliometrische Daten verwenden. An diese Daten kann bei einer indikatorengestützten Beurteilung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz selbstverständlich angeschlossen werden (vgl. 6).

# 5 Wissenschaftliche Diskussion – Wettbewerb und Wettbewerbsfähigkeit

## Dieses Kapitel enthält:

- Konzeptuelle Klärung des Wettbewerbskonzeptes anhand relevanter Literatur aus der Hochschul- und Wissenschaftsforschung
- Erläuterung des multiplen Wettbewerbs im Hochschul- und Wissenschaftssystem
- Identifikation von Funktionen und Dysfunktionen von Wettbewerb

## 5.1 Was heisst Wettbewerb? Zugänge und Konzepte der Hochschul- und Hochschulforschung

Wettbewerb ist ein Leitbegriff der Gegenwartsgesellschaft und wird in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen wie Wirtschaft, Politik, Sport aber auch Wissenschaft als zweckmässig betrachtet, um die Effizienz und Effektivität von Dienstleistungen, Produkten und anderen Leistungen zu steigern. Wie auch bei anderen Leitbegriffen wie z.B. Gerechtigkeit, Nachhaltigkeit oder jüngst Digitalisierung, ist die Wettbewerbsbegrifflichkeit facettenreich und wird in öffentlichen, aber auch wissenschaftlichen Diskursen in unterschiedlicher Bedeutung gebraucht. Um eine Verständnisgrundlage zu schaffen, wird das Wettbewerbskonzept im Folgenden im Anschluss an einschlägige Forschung geklärt. Bereits im Vorhinein sollte Wettbewerb von Markt unterschieden werden: Während Märkte sich durch die Preisbildung anhand der Abstimmung von Angebot und Nachfrage auszeichnen, ist Wettbewerb weiter zu fassen und setzt keinen Preisbildungsmechanismus voraus (Krücken, 2019, S. 88). Wettbewerb ist damit weiter zu fassen als Markt.

Leicht vereinfachend lassen sich in der Literatur grob drei verschiedene traditionelle Zugänge zu Wettbewerb identifizieren. Diese Zugänge widersprechen sich nicht unbedingt, richten aber die Aufmerksamkeit je auf etwas anderes.

- Eine erste Gruppe von Zugängen fokussiert bei Wettbewerb auf das *Verhalten* von Akteuren (vgl. Baum & Korn, 1996; Chen & Hambrick, 1995). Hier wird von Wettbewerb gesprochen, wenn Akteure auf Strategien zurückgreifen, die man gemeinhin mit Wettbewerbsverhalten verbindet. Hier wird angenommen, dass Wettbewerb im Spiel ist, wenn z.B. Unternehmen Preise senken, Produktinnovation hervorbringen oder die Effizienz ihrer Prozesse steigern.
- Ein weiterer Zugang operationalisiert Wettbewerb anhand von vorliegenden *Strukturen* und leitet die Existenz von Wettbewerb z.B. daraus ab, dass eine Vielzahl von Organisationen ähnliche Produkte oder Dienstleistungen anbieten (vgl. Bain, 1956; Robinson, 1969; Stigler, 1968).

- Eine dritte Strömung orientiert sich dagegen nicht an Verhalten oder vorliegenden Strukturen, sondern an der *Wahrnehmung* von Akteuren: Von Wettbewerb wird dann gesprochen, wenn Akteure sich selbst als im Wettbewerb (mit anderen Akteuren stehend) betrachten (vgl. Hodgkinson, 1997; Porac, Thomas, Wilson, Paton & Kanfer, 1995).

Die einzelnen Zugänge reichen gemäss der Einschätzung jüngerer Beiträge für sich allein nicht für ein angemessenes Wettbewerbsverständnis, da sich weder aus einer bestimmten Form der Handlung, dem Vorliegen bestimmter struktureller Gegebenheiten noch aus der Wahrnehmung der Akteure allein die Existenz von Wettbewerb ergibt. Wettbewerb setzt gemäss solchen Beobachtungen voraus, dass Akteure sich – auf der Grundlage existierender *Strukturen* – wechselseitig als im Wettbewerb stehend *betrachten* und ihre *Handlungen* daran ausrichten. Die Literatur synthetisierend bestimmen Arora-Jonsson, Brunsson und Hasse (2020) vier Elemente eines umfassenden Wettbewerbskonzeptes:

- 1) *Akteure*,
- 2) *Beziehungen*, ein
- 3) *begehrtes und*
- 4) *knappes Gut*.

Wettbewerb wird dabei verstanden als soziale Situation, in der mindestens zwei Akteure versuchen, ein begehrtes und als knapp betrachtetes Gut von einer dritten Partei zu erlangen. Dabei spielen in Wettbewerben oft eine vierte Klasse von Akteuren eine zentrale Rolle, die den Wettbewerb erst durch ihre Interventionen hervorbringen – sie lassen sich gewissermassen als Organisatoren des Wettbewerbs verstehen. Veranschaulicht am Beispiel des Hochschulrankings bedeutet dies: Hochschulrankings erzeugen Wettbewerb, da sie mit vergleichsbasierten Ranglisten von Hochschulen ein *knappes Gut* herstellen (Ranglistenplätze), das die Hochschulen als relevant und damit *begehrtes* betrachten. Der Vergleich durch Rankingorganisationen als Organisatoren des Wettbewerbs konstituiert erst die *Beziehungen* zwischen den Hochschulen, die sich nun wechselseitig beobachten und die Rankings in ihren Handlungen mitberücksichtigen (*Akteure*).

Dieses Modell geht über die oben beschriebenen Teilansätze hinaus als es erstens Wettbewerb nicht mit einem bestimmten Typus von Handlungen gleichsetzt und zweitens aus dem Vorliegen bestimmter *struktureller Gegebenheiten* noch nicht automatisch auf die Existenz von Wettbewerb schliesst. Schliesslich würdigt dieses Modell, dass die Wahrnehmung von Wettbewerb wichtig dafür ist, dass letzterer sich überhaupt erst realisiert, erlaubt aber auch den Sachverhalt zu berücksichtigen, dass unterschiedliche Akteurstypen (die Konkurrenten, die Dritten sowie die Wettbewerbsorganisatoren) abweichende Wahrnehmungen von Wettbewerb aufweisen können. Wenn alle Beteiligten eine Situation als Wettbewerb wahrnehmen, kann man gewissermassen von «vollständig realisiertem» Wettbewerb sprechen, sofern nur ein oder zwei Akteurstypen eine Situation als Wettbewerb betrachten, von «diffusem» Wettbewerb. Wenn weder Leistungsanbieter, Dritte noch Organisatoren eine Situation als Wettbewerb wahrnehmen kann man hingegen nicht von Wettbewerb sprechen (im Kontrast zu Ansätzen, die allein auf Handlungen oder Strukturen fokussieren). Diese Unterscheidung ist idealtypisch zu verstehen – reale Fälle siedeln sich zwischen diesen drei Fällen an. Die Wettbewerbe, die in der Wissenschaft und im Hochschulbereich stattfinden, werden oft als Quasi-Märkte (Schimank, 2015) bezeichnet – ein zentrales Merkmal ist, dass die Wettbewerbsorganisatoren zugleich oft die Dritten sind, die über das begehrte und knappe Gut verfügen. Im Folgenden sind Kernpunkte der obigen Erläuterung tabellarisch zusammengefasst:

Tabelle 1

## Übersicht Wettbewerbsformen

Wettbewerbsform	Erläuterung	Beispiele
<b>Vollständig realisierter Wettbewerb</b>	Es gibt eine übereinstimmende Ansicht zwischen Konkurrenten, Dritten und Wettbewerbsorganismen, dass ein bestimmter Typus von Akteuren um ein knappes und begehrtes Gut konkurriert. Diese Einschätzung stiftet Relationen zwischen den Konkurrenten, Dritten sowie Wettbewerbsorganismen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettbewerb von Hochschulen um Studierende im Weiterbildungsbereich</li> <li>• Wettbewerb von Hochschulen um Rankingplatzierungen</li> <li>• Wettbewerb von Forschenden um Drittmittel</li> </ul>
<b>Diffuser Wettbewerb</b>	Maximal zwei der drei Akteurstypen (Konkurrenten, Dritte, Wettbewerbsorganismen) gehen davon aus, dass ein bestimmter Typus von Akteuren um ein knappes und begehrtes Gut konkurriert. Diese Einschätzung stiftet partiell Relationen zwischen den Konkurrenten, Dritten sowie Wettbewerbsorganismen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettbewerb um Studierende in der Grundausbildung (BA) (geringe räumliche Mobilität der BA-Studierenden – seitens der Studierenden spielt der Wettbewerb zwischen den Hochschulen als Anbieter von Studiengängen nur bedingt)</li> <li>• Wettbewerb zwischen Hochschultypen (Fachhochschulen und Universitäten selbst sehen sich z.T. in Konkurrenz).</li> </ul>
<b>Kein Wettbewerb</b>	Ein bestimmtes Gut wird nicht als knapp und begehrtes betrachtet. Es gibt keine Konkurrenten, Dritte und Wettbewerbsorganismen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kein schweizerweiter Wettbewerb von Hochschulen um Standortpräsenz in anderen Kantonen</li> <li>• Kein schweizerweiter Wettbewerb um Akkreditierung</li> </ul>

Vor dem Hintergrund des aktuellen Standes zur Konzeption und Diskussion von Wettbewerb in der sozialwissenschaftlichen Literatur kann Wettbewerbsfähigkeit wie folgt definiert werden:

***Bei Wettbewerbsfähigkeit handelt es sich um die zugeschriebene Eigenschaft von Akteuren, in Wettbewerben (vollständigen oder diffusen) erfolgreich zu sein, d.h. in den Genuss eines begehrten und knappen Gutes zu kommen über das eine dritte Instanz verfügt.***

Im Folgenden ist besonders wichtig, dass von Wettbewerb nur dann zu sprechen ist, wenn mindestens in einem der beteiligten Akteurstypen (Konkurrenten, Dritte, Wettbewerbsakteure) die Auffassung ausgeprägt ist, dass in Bezug auf eine bestimmte Leistung – wie zum Beispiel das Einwerben von Drittmitteln oder die Anziehung von Studierenden – ein Wettbewerb stattfindet. Das bedeutet insbesondere, dass *Wettbewerbsfähigkeit* (als zentraler Begriff des Mandats) zu unterscheiden ist von blosser Leistungsfähigkeit. Wettbewerbsfähigkeit bedeutet gemäss obigen Erläuterungen die Fähigkeit, Leistungen zu erbringen, die im Rahmen von (vollständig realisierten oder diffusen) Wettbewerben gewürdigt werden und die den Ausschlag geben, ob ein begehrtes und knappes Gut erlangt werden kann.

## 5.2 Multipler Wettbewerb in Hochschulsystemen: Ausprägungen und Wechselwirkungen

In vielen europäischen Hochschulsystemen haben Reformen der Governance, also der politischen Regulierung, Organisation und Finanzierung der Hochschulen, in den letzten dreissig Jahren das Ziel verfolgt, den Wettbewerb zwischen den Hochschulen und damit auch deren Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Diese verstärkte Wettbewerbsorientierung wird auch in der Hochschul- und Wissenschaftsforschung wahrgenommen und analysiert. Dabei wird in den jüngeren Debatten betont, dass sich Hochschul- und Wissenschaftssysteme durch ein Nebeneinander von Wettbewerben auszeichnen, zum Beispiel um Forschungsgelder, Studierende, Preise oder Rankingplätze. Wenn die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Hochschulen beurteilt werden soll, muss deshalb berücksichtigt werden, dass es sich hier um ein multidimensionales Phänomen handelt: Es gibt Wettbewerbe, die in unterschiedlichen Arenen stattfinden. Je nach Wettbewerbsarena, die man ins Auge fasst, wird man zu anderen Einschätzungen bezüglich der Wettbewerbsfähigkeit kommen. Dieser Sachverhalt muss in ein angemessenes Konzept der Beurteilung von Wettbewerbsfähigkeit einfließen. Im Hinblick auf die Evaluation haben wir das Konzept der Wettbewerbsarenen in Anhang A vertieft und konkrete Arenen beschrieben, in denen sich im Fall der Schweiz unterschiedliche Wettbewerbe konstituieren.

Der multiple Wettbewerb in Hochschulsystemen lässt sich anhand mehrerer Gesichtspunkte dimensionalisieren. Wichtig sind hierbei insbesondere die Fragen:

- Auf welcher Ebene findet Wettbewerb statt (z.B. international oder national)?
- Welche Arten von Akteuren treten als Konkurrenten auf (z.B. nationale Hochschulsysteme, Hochschulregionen, einzelne Hochschulen, Fachbereiche oder einzelne Forschende)?
- Worum geht es in diesem Wettbewerb sachlich (Forschung, Lehre, Third Mission oder allgemein um die Hochschule und ihre Platzierung im Wettbewerb)?

Tabelle 1 zeigt eine Strukturierungsmöglichkeit für multiple Wettbewerbe auf. Nicht jeder Wettbewerb in Tabelle 2 ist jedoch für den Fall Schweiz von gleicher Relevanz. Die Grundidee der Darstellung in Tabelle 2 ist, dass sie eine Heuristik zur Identifikation von Wettbewerben im internationalen und nationalen Hochschulsystem an die Hand gibt. Sie gibt ein Suchschema an die Hand, mit dem Wettbewerbsarenen identifiziert werden können.

Hierbei ist es wichtig jeweils anzugeben, auf welcher Ebene man den Wettbewerb verortet und auf welche Konkurrenten man fokussiert. Dies ist wichtig, da ein und dasselbe begehrte Gut (z.B. ERC-Grants) auf derselben Ebene (z.B. international) gleichzeitig einen Wettbewerb verschiedener Typen von Akteuren konstituieren kann. So mögen sich Wissenschaftsnationen wechselseitig als in Konkurrenz um ERC-Mittel stehend beobachten. Zugleich verstehen sich aber auch Hochschulorganisationen sowie einzelne Forschende als Konkurrenten um ERC-Grants. Diese Wettbewerbe von Akteuren verschiedener Ebenen (Nationen, Organisationen, Individuen) orientieren sich zwar am gleichen Gut (ERC-Grants), aber die Wettbewerbsstrategien, die für die Akteure plausibel sind, unterscheiden sich. So können Universitäten um ERC-Grants konkurrieren, indem sie gute Voraussetzungen für ihre Forschenden schaffen, um im Wettbewerb erfolgreich sein zu können. Sie können gleichzeitig aber auch um Forschende, die ERC-Mittel eingeworben haben, konkurrieren. Für einzelne Forschende hingegen stellen sich andere wettbewerbsstrategische Fragen. Für sie stehen stärker fachliche Fragen (was ist z.B. ein erfolgsträchtiges Forschungsthema, welche Methoden sind gegenwärtig en vogue) oder auch Fragen der Kooperation (mit wem entwickle ich ein Forschungsprojekt) im Vordergrund. Eine konkrete Wettbewerbsarena und die damit verbundenen Dynamiken lassen

sich also nur in den Blick kriegen, wenn man die Ebene, die Art der Akteure und das angestrebte Gut festlegt. Die verschiedenen Wettbewerbe bestehen dabei oft nicht isoliert nebeneinander, sondern können sich auch wechselseitig beeinflussen. So wird z.B. argumentiert, dass die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Hochschulorganisationen in einem Trade-off mit der Wettbewerbsfähigkeit einzelner Forschender oder Forschungsgruppen steht, da sie stärker an organisationale Vorgaben gebunden sind und potenziell weniger individuelle Freiräume in der Forschung haben (vgl. Kaldewey, 2019, S. 145).

Diese Beobachtung verweist auf mögliche unerwünschte Effekte von Wettbewerb. Diese werden im nächsten Abschnitt ausführlicher diskutiert, da solche Trade-offs und potenziellen negativen Wechselwirkungen auch in der Einschätzung von Wettbewerbsfähigkeit nicht übersehen werden sollten. Für eine differenzierte Einschätzung der Wettbewerbsarenen lohnt es sich weiterhin auch jeweils zu überlegen, ob es sich eher um «vollständige» Wettbewerbe (also solche, die von allen beteiligten Akteuren als solche anerkannt sind) oder um «diffuse» Wettbewerbe handelt (also Wettbewerbe, die nur von bestimmten Akteursgruppen als Wettbewerbe betrachtet werden). Diffuse Wettbewerbe sind schwieriger zu beobachten und zu bewerten, da in diesem Fall unter den Beteiligten verschiedene Vorstellungen existieren, ob überhaupt ein Wettbewerb vorliegt. Selbst unter Akteuren, die eine Situation als Wettbewerb beurteilen (z.B. um Studierende) werden verschiedene Vorstellungen haben, worum es in diesem Wettbewerb geht (z.B. die besten Studierenden gewinnen, möglichst viele Studierende gewinnen etc.) und was die angemessenen Wettbewerbsstrategien sind. Diese macht die Beschreibung und Bewertung diffuser Wettbewerbe schwieriger als Wettbewerbe, in denen unter den Beteiligten ein weitgehender Konsens vorherrscht und wo Wettbewerbserfolge deutlich sichtbar sind (und auch kommuniziert werden, z.B. im Bereich der Rankings).

Ein weiterer wichtiger Aspekt von Wettbewerbsarenen betrifft die Organisatoren des Wettbewerbs, d.h. die Instanzen, die den Wettbewerb ausgestalten, d.h. die Zugangsbedingungen sowie die Ausgestaltung des Wettbewerbs regulieren (vgl. Arora-Jonsson et al., 2020). Dieser Gesichtspunkt wurde aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht in Tabelle 2 aufgenommen – gleichwohl kann man Wettbewerbsarenen nur verstehen, wenn man dies ebenfalls berücksichtigt. Insbesondere für eine Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit von Akteuren muss mitberücksichtigt werden, inwiefern bereits im Vorhinein Limitationen für die Wettbewerbsfähigkeit bestimmter Akteure bestehen. Im Bereich der Forschung ist zum Beispiel auf nationaler Ebene ein klarer (und politisch gewünschter) Unterschied in der Wettbewerbsfähigkeit von Universitäten und Fachhochschulen gegeben (durch Grundfinanzierung, Bundesbeiträge und finanzierte Art der Forschung durch den SNF). Auf internationaler Ebene lässt sich aktuell sehen, dass die Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Hochschulraums durch die Nicht-Assoziierung bei Horizon Europe negativ beeinträchtigt wird. Diese Beispiele weisen insbesondere darauf hin, dass die Wettbewerbsfähigkeit von Hochschulen nicht nur an ihnen selbst liegt, sondern auch an den Bedingungen, welche die Organisatoren des Wettbewerbs (z.B. die Politik) dem Wettbewerb einschreiben.

Tabelle 2

## Dimensionen multipler Wettbewerbe in verschiedene Arenen, unterschieden nach Ebenen, Konkurrenten und Konkurrenzbereichen (Forschung, Lehre, Third Mission, Organisation)

	Konkurrenten	Bereich Forschung	Bereich Lehre	Bereich Third Mission	Hochschulorganisation
Ebene des Wettbewerbs: International	<b>Nationale Hochschulsysteme</b>	«Nationale» Erfolge bei ERC-Grants	Wettbewerb als prestigeträchtige Bildungsstandorte (insbesondere USA und GB stark)	Internationale Wettbewerbe über Innovationsrankings (als nationale Innovations-systeme)	Status als Wissenschaftsnation durch Rankingplatzierungen der eigenen Hochschulen
	<b>Hochschulregionen</b>	Wettbewerb als prestigeträchtige Forschungsstandorte (z.B. London, Boston, Grossraum San Francisco, Zürich etc.)	Wettbewerb als prestigeträchtige Bildungsstandorte (z.B. London, Boston, Grossraum San Francisco etc.)	Profilierung von Hochschulstandorten als Innovationsregionen mit internationaler Ausstrahlung (z.B. Arc Lémanique, BioValley Basel, DIZH etc.)	Status als Wissenschaftsregion durch Rankingplatzierungen der eigenen Hochschulen
	<b>Hochschulen</b>	Erfolge der Forschenden einer Hochschule bei ERC-Grants	Wettbewerb um die «besten» Doktoranden	Internationales Renommée als innovationsstarke Hochschule (z.B. ETHs, MIT, Stanford etc.)	Organisationaler Status durch Rankingplatzierungen Konkurrenz um Top-Forschende
	<b>Fachbereiche</b>	Wettbewerb um Forschungsgelder, Prestige und Personal im gleichen Bereich. Wettbewerb um vorrangige Bedeutung zwischen Bereichen.	z.B. Wettbewerbe zwischen Business Schools (anhand internationaler Akkreditierungen)		Konkurrenz um Platzierungen in spezifischen Rankings (z.B. von Business Schools)
	<b>Forschungsgruppen / einzelne Forschende</b>	Prestigeträchtige Preise (Nobelpries, Kyoto-Preis, Fields Medaille etc.)			Stellen an prestigereicher Hochschule
Ebene des Wettbewerbs: National	<b>Hochschulregionen</b>		Wettbewerb als anerkannte Bildungsstandorte	Profilierung von Hochschulstandorten als Innovationsregionen (z.B. Arc Lémanique, BioValley Basel, DIZH etc.)	Konkurrenz von «Leuchtturm»-Organisationen verschiedener Regionen (z.B. ETH & EFPL)
	<b>Hochschultypen</b>	Wettbewerb um SNF-Mittel	Wettbewerb um Weiterbildungs-studierende	Wettbewerb um Innosuisse-Mittel	Wettbewerb um Rechte (z.B. Promotionsrecht)
	<b>Hochschulen</b>	Wettbewerb um SNF-Mittel	Wettbewerb um Studierende	Wettbewerb um Innosuisse-Mittel	Wettbewerb um Rankings in internationalen Rankings Wettbewerb um Bundesbeiträge
	<b>Fachbereiche</b>		Wettbewerb um Studierende		
	<b>Forschungsgruppen / einzelne Forschende</b>	Wettbewerb um SNF-Mittel			Stellen an Hochschulen

## 5.3 Wettbewerb: Funktionen und Dysfunktionen

Zusätzlich zu diesen Ausführungen muss betont werden, dass Wettbewerb nicht in allen Fällen funktional ist und durchaus beträchtliche dysfunktionale Effekte zeitigen kann. Wettbewerb wird gemeinhin als wünschenswert betrachtet, da er zum einen *Effizienz* und *Effektivität* zu steigern verspricht. So zwingt Wettbewerb Konkurrenten dazu, ihre Angebote an die Wünsche von Konsumenten (oder anderen Dritten) anzupassen und diese Angebote möglichst zweckrational zu erbringen (vgl. Unger, 2015, S. 31). Weiterhin wird Wettbewerb oft als *innovationsfördernd* betrachtet (vgl. Brüggemeier, 2017, S. 57). In der Literatur wird jedoch auch auf mögliche Dysfunktionen von (zu starkem) Wettbewerb hingewiesen. Diese setzen insbesondere an folgenden Punkten an:

### 1. Exploration / Exploitation

Wettbewerb kann sowohl positiv wie auch negativ mit Innovation korrelieren (vgl. Tang, 2006). Starker Wettbewerbsdruck kann dazu führen, dass Wettbewerbsakteure Risiken zu scheuen beginnen. Dies kann als Übergang von Exploration zu Exploitation beschrieben werden (vgl. March, 1991), d.h. als Strategiewechsel von riskantem Explorieren (neuer Produkte oder Prozesse) zu einer konsequenten Ausbeutung dessen, was man bereits gut kann. Im besten Fall kann dies einen Übergang von radikaler Innovationsfähigkeit zu inkrementeller Innovationsfähigkeit bedeuten. Radikale Innovation bedeutet hierbei, dass neue Produkte, Dienstleistungen oder Prozesse entwickelt werden, während inkrementelle Innovation besonders darin besteht, Existierendes zu verbessern. Im schlechtesten Fall kann dies zu einer kurzfristigen Steigerung von Wettbewerbsfähigkeit (durch Ausnutzung aller bestehenden Potenziale) zu einem mittel- bis langfristigen Verlust von Wettbewerbsfähigkeit führen (vgl. allgemein Hasse, 2003).

### 2. Performativität

Leistungsmessung und -vergleich können dazu führen, dass Akteure sich auf dysfunktionale Weise auf die Optimierung des Gemessenen fokussieren, weil nur noch zählt, was gezählt werden kann. Dies wurde für Hochschulen insbesondere im Bereich der Rankings aufgezeigt (vgl. Espeland & Sauder, 2007). Ähnlich wie bei der Exploitation-Strategie im Falle starken Wettbewerbsdrucks kann dies dysfunktional sein, da zwar funktional notwendige aber schlecht messbare Eigenschaften eines Systems vernachlässigt werden.

### 3. Wechselwirkung zwischen Wettbewerben

In Systemen mit multiplem Wettbewerb kann die Stärkung des Wettbewerbs in einem Bereich die Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität in anderen Bereichen (positiv oder negativ) beeinflussen. Dies betrifft einerseits die Ebene, auf der Wettbewerb stattfindet: Wenn der Wettbewerb auf der Ebene von Hochschulen stark gefördert wird, kann dies zu einem Verlust der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit einzelner Forschender oder kleiner Forschungsgruppen führen, da ihre Forschungsspielräume durch die Gesamtorganisation stärker beschnitten werden. Dies kann nachträgliche Effekte auf die Forschungsleistung eines Hochschulsystems haben – insbesondere in Forschungsbereichen, in denen die Produktivität besonders bei Individuen oder kleinen Forschungsgruppen liegt (vgl. Kaldewey, 2019). Dies betrifft andererseits auch die Verhältnisse verschiedener horizontaler Wettbewerbsbereiche: Wenn man zum Beispiel den Wettbewerb um Forschungsmittel stärkt, kann dies potenziell die Qualität in der Lehre beeinträchtigen.

#### 4. Wettbewerbe und komplementäre Formen der sozialen Koordination

Wettbewerb setzt zugleich andere, parallellaufende Formen der Koordination voraus. Zum einen müssen die Bedingungen von Wettbewerb erst hergestellt und organisiert werden (vgl. Garcia-Parpet, 2008), z.B. von vierten Parteien (Arora-Jonsson et al., 2020). Zum anderen ist Kooperation selbst keine unübliche Strategie im Wettbewerb selbst. Wenn Wettbewerbsakteure selbst keine Einzelpersonen, sondern Organisationen sind, bedürfen sie einerseits der internen Kooperation. Andererseits beruht Erfolg im Wettbewerb oft darauf, dass Akteure, die im Wettbewerb stehen, mit anderen Wettbewerbsakteuren kooperieren und z.B. strategische Partnerschaften eingehen. Wenn Konkurrenz zu stark und umfassend wirksam wird, kann dies komplementäre und funktional notwendige Formen der Koordination beeinträchtigen.

Diese potenziellen Dysfunktionen von Wettbewerb verweisen insbesondere darauf, dass Wettbewerb als Koordinationsform in Hochschulsystemen kontextualisiert werden muss und zwar in zeitlicher, sachlicher sowie sozialer Hinsicht: Es müssen in zeitlicher Hinsicht die kurz-, mittel- und langfristigen Effekte von Wettbewerb betrachtet werden, in *sachlicher Hinsicht* die Ko-Präsenz verschiedener Wettbewerbe und ihrer Auswirkungen aufeinander berücksichtigt werden und in sozialer Hinsicht die Komplementarität und Interdependenz von Wettbewerb mit anderen Formen der Koordination gewürdigt werden. Insbesondere muss im Rahmen eines Konzeptes der Messung von Wettbewerbsfähigkeit auch die potenzielle *Performativität* der Wettbewerbsbeurteilung mitberücksichtigt werden: Wenn die Beurteilung von Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Hochschulen seitens des Bundes dazu führt, dass Hochschulen Massnahmen ergreifen, um in dieser Beurteilung besser abzuschneiden, kann dies, je nach Ausrichtung der Indikatoren, eine Angleichung der Hochschulen befördern.

# 6 Zur Messung von Wettbewerb und Wettbewerbsfähigkeit

## Dieses Kapitel enthält:

- Klärung des Konzeptes der Wettbewerbsfähigkeit im Anschluss an obige Ausführungen zu Wettbewerb
- Empfehlung, Wettbewerbsfähigkeit anhand von Input- und Outputvariablen in verschiedenen Wettbewerbsarenen zu beurteilen
- Ansatzpunkte zur Entwicklung von Indikatoren
- Empfehlung, Indikatoren zur Wettbewerbsfähigkeit im Rahmen von Stärken- und Schwächenanalysen zu beurteilen

## 6.1 Wettbewerbsfähigkeit

Im Anschluss an Kapitel 5 kann Wettbewerbsfähigkeit wie folgt definiert werden: Bei Wettbewerbsfähigkeit handelt es sich um die zugeschriebene Eigenschaft von *Akteuren*, sich in *Relation* zu anderen Akteuren erfolgreich im Leistungsvergleich zu bewähren, von dem der Genuss *begehrter* und zugleich *knapper Güter* abhängt. Damit davon gesprochen werden kann, dass ein (diffuser oder vollständig realisierter) Wettbewerb vorliegt, muss mindestens bei einem der drei diskutierten Akteurstypen (Konkurrenten, Dritte, Wettbewerbsorganisatoren) die Ansicht verbreitet und handlungswirksam sein, dass in Bezug auf ein Gut ein Wettbewerb stattfindet.

Die Zuschreibung dieser Fähigkeit kann dabei anhand eines Input-Throughput-Output auf drei Phasen fokussieren:

- 1) Attribute des Akteurs, die er vor dem eigentlichen Wettbewerb erworben hat und dort ins Spiel bringen kann (Input),
- 2) Fähigkeiten und Kompetenzen, die der Akteur erst im laufenden Wettbewerb demonstrieren kann (Throughput) und
- 3) im Nachhinein feststellbare Erfolge in Wettbewerben (Output). Indikatoren bieten sich besonders für die Input- und Outputeinschätzung an, während der Throughput als Prozess an einer aufwändigeren Prozessevaluation ansetzen müsste. Wir empfehlen deshalb, für ein Konzept der Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Hochschulen auf Input- und Outputmasse zu fokussieren.

Tabelle 3

## Prozessmodell der Beurteilung von Wettbewerbsfähigkeit

Input	Throughput	Output
Voraussetzungen für Wettbewerbserfolge	Demonstrierte Handlungskompetenz im Verlauf von Wettbewerben	Wettbewerbserfolge

Die Beurteilung von Wettbewerbsfähigkeit anhand von Wettbewerbserfolgen (Output) ist in vielen Fällen relativ einfach und robust, da diese von Wettbewerbsorganisations aber auch Wettbewerbsakteuren typischerweise kommuniziert werden. Gleichzeitig ist diese Beurteilung tautologisch (wettbewerbsfähig ist, wer in Wettbewerben erfolgreich ist) und damit – insbesondere für politische Zwecke – relativ informationsarm. So kann man zum Beispiel einfach die Webseiten von Times Higher Education konsultieren, um herauszufinden, wie Hochschulen im THE Ranking abgeschnitten haben. Ebenso lassen sich auf der Projektdatenbank P3 des Schweizer Nationalfonds oder in Jahresberichten der Hochschulen Drittmittelerfolge identifizieren. In Hinblick auf die Evaluation der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Hochschulen kann für jedes Aggregationsniveau und jede Dimension mit einem substantiellen Beitrag quantitativer Output-Indikatoren gerechnet werden.

Für die politischen Verantwortungstragenden sind jedoch auch die Inputmasse relevant. Deshalb möchten wir diese hier etwas ausführlicher diskutieren und eine Strukturierung in unterschiedliche Voraussetzungen für Wettbewerb vorschlagen.

Inputmasse betreffen gestaltbare Voraussetzungen von Wettbewerbsfähigkeit. Gleichwohl lassen sich in komplexen sozialen Systemen wie Hochschulsystemen kaum kausal robuste Aussagen darüber treffen, welche Inputfaktoren letztlich verantwortlich für Wettbewerbserfolge sind. Dies liegt zum einen daran, dass wir grundsätzlich mit der Äquifinalität (d.h. gleiche Ergebnisse, unterschiedliche Ursachen) sowie komplexen Interaktionen zwischen Ursachen und Wirkungen rechnen müssen, aber auch daran, dass es zu diesen Fragen für die Schweiz (und auch andernorts) nur wenig Forschung gibt. Inputmasse können deshalb nur an plausiblen Faktoren ansetzen, die Wettbewerbserfolge begünstigen oder erst ermöglichen. Insbesondere lohnt es sich zu betrachten, welche Gegebenheiten für Wettbewerbsfähigkeit notwendig sind. Mindestens die folgenden vier Voraussetzungen sind als notwendig dafür zu betrachten:

**Autonomie (vs. Heteronomie):** Akteure bedürfen autonomer Handlungsfähigkeit, um sich in Wettbewerben strategisch und taktisch positionieren zu können. Sofern keine eigenständige Handlungskapazität gegeben ist (Heteronomie), kann auch nicht sinnvoll von Wettbewerbsfähigkeit gesprochen werden. Die New Public Management Reformen (NPM) ab den 1990er Jahren in vielen OECD-Ländern strebten an, Hochschulen zu autonomen und damit auch wettbewerbsfähigen Akteuren umzugestalten. Zugleich wurde in der Forschung schon früh festgestellt, dass es in Bezug auf die Interpretation sowie Implementation von New Public Management Reformen erhebliche nationale Unterschiede gibt (Pollitt, 2011, 2017). Zudem wurde festgestellt, dass die faktische Umsetzung oft hinter den politischen Zielvorstellungen blieb – es ist gewissermassen zwischen einer *de jure* Autonomie und einer *de facto* Autonomie zu unterscheiden. Zwar gibt es bereits vereinzelt Beurteilungen in der Forschung zur Umsetzung von NPM im Schweizer Hochschulsystem und damit zur Autonomie von Schweizer Hochschulen. Diese müssten aber im Rahmen einer Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit noch konkreter auf die Frage der Autonomie hin bezogen werden und zudem

laufend aktualisiert werden. Dazu könnte international vergleichend das Monitoring der EUA als Basis genutzt werden, das unter dem Namen «Score-Board» seit 2009 die Autonomie der Hochschulen untersucht (Pruvot, Estermann & Popkhadze, Nino, 2023). Insbesondere wäre auch darauf zu achten, inwiefern die de facto Autonomie an Schweizer Hochschulen in verschiedenen Bereichen (z.B. in der Forschung oder in der Lehre) unterschiedlich ausgeprägt ist. So haben zum Beispiel Fachhochschulen mehr Freiräume in der Gestaltung von Weiterbildungsstudiengängen als in der Grundausbildung. Ebenso haben Universitäten in der Forschung mehr Spielräume und in der Regel mehr öffentliche Forschungsmittel als Fachhochschulen. Autonomie sollte deshalb also auch spezifisch im Hinblick auf Wettbewerbsarenen und in der unterschiedlichen Ausprägung bei verschiedenen Hochschulen betrachtet werden.

**Inklusion (vs. Exklusion):** Damit Akteure wettbewerbsfähig sind, bedürfen sie überhaupt erst eines Zugangs zu entsprechenden Wettbewerben. Zur Beurteilung von Wettbewerbsfähigkeit bedarf es entsprechend der Analyse der Inklusion in relevante Wettbewerbe. Wie im Falle der Autonomie lässt sich hier zwischen einer formalen Inklusion und einer de facto Inklusion unterscheiden. Im Fall der Schweiz lässt sich hierbei konstatieren, dass sie die Schweizer Hochschulen und Forschenden mit dem Status der Schweiz als nichtassoziiertes Drittland bei Horizon Europe bereits formal einen eingeschränkten Zugang zu dieser Wettbewerbsarena haben. Neben formalen Zugangsbeschränkungen sind auch de facto Zugangsbeschränkungen zu Wettbewerbsarenen zu würdigen. So entscheidet z.B. bereits die Finanzierung von Hochschulen, ob sie international mit den US-Spitzenuniversitäten in der Forschung konkurrieren können. Während dies für die beiden Hochschulen des Bundes zutreffen mag, so ist dies für kleinere kantonale Universitäten im Grunde im Vorhinein ausgeschlossen. Dies bedeutet konkret auch, dass aus politischer Sicht beurteilt werden muss, in welchen Wettbewerbsarenen Hochschulen wettbewerbsfähig sein sollen. Vor dem Hintergrund solcher Desiderate muss dann geprüft werden, ob die Inklusionsbedingungen (formal wie auch de facto) gegeben sind. Einschränkungen in der Inklusion oder gar die Exklusion aus Wettbewerbsarenen vermindern prinzipiell die allgemeine Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Hochschulen, während die Inklusion in Wettbewerbsarenen deren Wettbewerbsfähigkeit steigern.

**Diversität (vs. Homogenität):** Wettbewerbsfähigkeit setzt voraus, dass es eine gewisse Diversität von institutionellen Mustern innerhalb von Hochschulen gibt. «Solange Hochschulen intern starr nach einem ähnlichen Schema aufgebaut sind, wird die Wettbewerbsfähigkeit zumindest erschwert» (Merkens 2005: S. 26). Aber auch für nationale Hochschulsysteme kann argumentiert werden, dass eine hohe Diversität vorteilhaft für deren Wettbewerbsfähigkeit ist. Als konzeptuelle Grundüberlegung kann hierbei argumentiert werden, dass eine gewisse Diversität an Organisationsformen, organisationalen Profilen, Studiengangprofilen etc. einem Hochschulsystem eine flexible Anpassung an neu entstehende Bedürfnisse und Herausforderungen erlaubt, da innerhalb des Systems auf eine Vielfalt prä-existierender Strukturen zurückgegriffen werden kann (vgl. Merkens 2005). Empirisch lässt sich hierbei feststellen, dass das aktuell kompetitivste nationale Hochschulsystem der USA sich im Vergleich mit europäischen Hochschulsystemen durch eine bemerkenswerte Diversität auszeichnet (vgl. Stichweh 2006: S. 39). Freilich müssen sich allerdings kleinere Hochschulsysteme wie jenes der Schweiz auch die Frage stellen, inwiefern sie das Verhältnis von Diversität mit Spezialisierung austarieren (vgl. Merkens 2005) – die Schweiz kann sich aufgrund ihrer geringen Grösse keine so grosse Vielfalt an Studiengängen und Organisationsformen leisten wie die USA. Das Thema der Diversität betrifft allerdings nicht nur institutionelle Fragen (Organisationsformen, institutionalisierte Fachrichtungen, Studiengänge etc.), sondern auch individuelle. So ist davon auszugehen, dass ein Mindestmass an Diversität des Personals in Forschung, Lehre aber auch Verwaltung der Leistungsfähigkeit – und darüber vermittelt der Wettbewerbsfähigkeit – des Hochschulsystems zuträglich ist. Unter Diversität wäre

hierbei an das Mass der Internationalisierung von Personal und Studierendenschaft zu denken aber auch an Formen der Diversität, die typischerweise unter Fragen der Chancengleichheit verhandelt werden (soziale Herkunft, Chancengleichheit der Geschlechter etc.).

**Leistungsorientierung:** Für die Wettbewerbsfähigkeit eines Hochschulsystems, einzelner Hochschulen sowie einzelner Individuen bedarf es eines gewissen Grades der Leistungsorientierung. Denn Wettbewerb zeichnet sich gemäss dem hier entwickelten Konzept konstitutiv dadurch aus, dass begehrte und knappe Güter auf der Basis von Leistungsvergleichen vergeben werden. Wenn Leistung keine Differenz zu erzeugen vermag, ist eine fundamentale Voraussetzung für Wettbewerb nicht gegeben (vgl. auch Merkens 2005: S. 26).

Für eine ausgewogene Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Hochschulen empfehlen wir, eine Auswahl von Input- sowie Outputmassen in einem Indikatorenkorb zu kombinieren. Eine Bewertung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Hochschulen gewinnt zusätzlichen Informativwert, wenn man die Input- und Outputfaktoren miteinander in Beziehung setzt, d.h. betrachtet, wie erfolgreich sich Hochschulen unter ihren je spezifischen Ausgangslagen (Input-Faktoren) im Wettbewerb bewähren. Dies würde insbesondere eine angemessene und faire Bewertung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Hochschulen ermöglichen, als ihre Wettbewerbsresultate (Output) in Relation zu ihren Möglichkeiten, an Wettbewerben erfolgreich teilzunehmen, betrachtet würden. Gerade angesichts der sehr unterschiedlichen Ausgangslagen der Schweizer Hochschulen, die sich in Typenzugehörigkeit (UH, FH oder PH), unterschiedlichen Profilen (Technische Hochschule, Volluniversität, Spartenuniversität), Studierendenzahlen (von wenigen hundert bis knapp 30'000 Studierenden) sowie sehr unterschiedlichen Grundfinanzierungen manifestieren, ist es sinnvoll, Hochschulen insbesondere auch in Relation zu ihren eigenen Möglichkeiten zu betrachten. In diesem Sinne böte es sich auch an, Hochschulen nicht nur in einer Querschnittslogik zu einem bestimmten Zeitpunkt untereinander zu vergleichen, sondern auch in einer Längsschnittperspektive zu betrachten, wie sich die Wettbewerbsfähigkeit von Hochschulen im Laufe der Zeit, bemessen am Verhältnis von Input- und Output-Faktoren, entwickelt.

Während die Outputmasse anhand der nachweislichen Erfolge in Wettbewerben operationalisiert werden können, sollen Inputmasse von den oben diskutierten Wettbewerbsvoraussetzungen abgeleitet werden. Im Folgenden Abschnitt präsentieren wir, wie eine Spezifizierung der Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Hochschulen mit diesem Vorgehen aussehen könnte.

## 6.2 Messung von Wettbewerbsfähigkeit

Im Folgenden sind mögliche Ansatzpunkte für die Entwicklung von Input-Indikatoren für die Bewertung von Wettbewerbsfähigkeit zusammengestellt. Es ist davon auszugehen, dass die Ausprägung von Autonomie, Inklusion, Diversität sowie Leistungsorientierung sich je nach Wettbewerbsarena unterscheiden – so haben z.B. insbesondere Fachhochschulen tendenziell mehr Freiheitsgrade in der Gestaltung von Weiterbildungsstudiengängen als in der grundständigen Ausbildung. Nach Möglichkeit sollten deshalb neben Indikatoren für die Hochschulen als organisationale Akteure auch die Bereiche Forschung, Lehre und Dritte Mission gesondert berücksichtigt werden. Es ist weiterhin davon auszugehen, dass die Wettbewerbsbedingungen für die verschiedenen Hochschultypen unterschiedlich ausgeprägt sind – so sicherlich die Inklusionsvoraussetzungen von universitären Hochschulen und Fachhochschulen bei internationalen Hochschulpartnerschaften.

Tabelle 4

## Wettbewerbsvoraussetzungen (Input)

Dimensionen	Mögliche Beurteilungsgrundlage	Indikatoren	Daten (wenn verfügbar)
<b>Leistungsvoraussetzungen der Hochschulen</b>	Investition in das tertiäre Bildungssystem	Kosten pro Studierende und Jahr (Grundbeitrag) im internationalen Vergleich	Referenzkosten BFS «Hochschulfinanzen» im Vergleich zur OECD-Statistik <a href="https://data.oecd.org/eduresource/education-spending.htm#indicator-chart">https://data.oecd.org/eduresource/education-spending.htm#indicator-chart</a>
		Anteil der Ausgaben für öffentlich finanzierte Forschung am BIP	Vergleichszahlen der OECD <a href="https://data.oecd.org/rd/gross-domestic-spending-on-r-d.htm">https://data.oecd.org/rd/gross-domestic-spending-on-r-d.htm</a> Weltweit: <a href="https://www.statista.com/statistics/707557/higher-education-spending-share-gdp/">https://www.statista.com/statistics/707557/higher-education-spending-share-gdp/</a>
		Studierenden-Dozierenden-Verhältnis	OECD-Statistik «student-teacher staff ratio» im Vergleich (OECD, /UIS/Eurostat (2019). Education at Glance S.376
<b>Autonomie</b>	Beurteilung auf der Grundlage von Hochschulgesetzen (de jure Autonomie)	Kategoriale Einschätzung	International vergleichend EUA-Scoreboard, <a href="https://www.eua.eu/resourcespublications/1061:university-autonomy-in-europe-iv-the-scorecard-2023.html">https://www.eua.eu/resourcespublications/1061:university-autonomy-in-europe-iv-the-scorecard-2023.html</a>
	Beurteilung auf der Grundlage von Experteninterviews (de facto Autonomie)	Kategoriale Einschätzung	
	Anteil Grundfinanzierung (Minus Overhead-Beiträge für Drittmittel) an Gesamtfinanzierung	Grundfinanzierungsquote	Berechenbar aus der BFS-Statistik «Hochschulfinanzen» (Tabelle su-d-15.06.03.01-2020)
	Ausstattung von Professuren	Erfass der Personal- und Betriebsmittel, z.B. mittels Befragung von Professorinnen und Professoren	
<b>Inklusion</b>	Evaluation des Zugangs zu relevanten Wettbewerbsarenen anhand von Experteninterviews	Kategoriale Einschätzung	
	Status der Inklusion der Schweiz in Horizon Europe	Anzahl ERC-Projekte mit Beteiligung der Schweiz	ERC-Projekt Datenbank ( <a href="https://erc.europa.eu/project-statistics/project-database">https://erc.europa.eu/project-statistics/project-database</a> )
	Inklusion Schweizer Hochschulen in selektive internationale Hochschulnetzwerke (z.B. LERU, IDEA League etc.)	Anzahl Hochschulen in den Hochschulnetzwerken	Berechenbar aus den Listen der Netzwerke

Dimensionen	Mögliche Beurteilungsgrundlage	Indikatoren	Daten (wenn verfügbar)
	Anzahl (internationale) Partnerschaften der Hochschulen	Anzahl der Partnerschaften mit anderen insbesondere mit Elite- Hochschulen	Zu erheben anhand der Homepage der Hochschulen
<b>Diversität</b>	Evaluation der Diversität von Hochschulprofilen im Schweizer Hochschulsystem (institutionelle Diversität)		
	Evaluation der Diversität von Studienangeboten im Schweizer Hochschulsystem (institutionelle Diversität)		
	Verhältnis Männer / Frauen in der Studierendenschaft (Diversität auf Ebene von Individuen)	Frauenquote bei Studierenden	Gender-Verteilung bei den weltweit-führenden Universitäten im Vergleich ( <a href="https://www.statista.com/statistics/1345939/gender-distribution-world-leading-universities/">https://www.statista.com/statistics/1345939/gender-distribution-world-leading-universities/</a> )
	Verhältnis Männer / Frauen beim wissenschaftlichen Nachwuchs (Diversität auf Ebene von Individuen)	Frauenquote bei den Doktorierenden	SHE figures 2012 «Gender in research and Innovation» <a href="https://ec.europa.eu/research-and-innovation/en/knowledge-publications-tools-and-data/interactive-reports/she-figures-2021">https://ec.europa.eu/research-and-innovation/en/knowledge-publications-tools-and-data/interactive-reports/she-figures-2021</a>
	Verhältnis Männer / Frauen in der Professoren-schaft (Diversität auf Ebene von Individuen)	Frauenanteil bei der Professoren-schaft	De.Statista-Daten ( <a href="https://de.statista.com/statistik/daten/studie/308705/umfrage/professoren-an-universitaeten-in-der-schweiz-nach-geschlecht/">https://de.statista.com/statistik/daten/studie/308705/umfrage/professoren-an-universitaeten-in-der-schweiz-nach-geschlecht/</a> ) - schweizweit
	Verhältnis Akademiker-kinder zu gesamter Studierendenschaft (Diversität auf Ebene von Individuen)	Quote Studierende mit akademischem Hintergrund	BFS (2020). Erhebung 2020 zur sozialen und wirtschaftlichen Lage der Studierenden

Tabelle 5

## Erfolgsindikatoren (Output)

Arena	Mögliche Beurteilungsgrundlage	Indikatoren	Daten (wenn verfügbar)
<b>Forschung</b>	Erfolg bei der kompetitiven Einwerbung öffentlicher Fördermittel	Eingeworbene Mittel national und international.	Diese werden im Rahmen der leistungsorientierten Mittelzuteilung nach HFKG bereits erhoben und als Indikator verwendet.
	Produktivität	Weltweiter Anteil der Publikationen aus der Schweiz	SBFI-Bericht «Wissenschaftliche Publikationen in der Schweiz, 2008-2020», S. 16

Arena	Mögliche Beurteilungsgrundlage	Indikatoren	Daten (wenn verfügbar)
<b>Forschung</b>	Produktivität	Anzahl Publikationen nach Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner im internationalen Vergleich	SBFI-Bericht «Wissenschaftliche Publikationen in der Schweiz, 2008-2020», S. 16
	Impact	Feldnormalisierte Zitationen	SBFI-Bericht «Wissenschaftliche Publikationen in der Schweiz, 2008-2020», S. 38 (top10% Publikationen)
	Ranking	Anzahl Schweizer Hochschulen unter den ersten 100 gerankten Hochschulen	Ranking-Übersicht (Shanghai, QS-Ranking, Leiden-Ranking, Times-Ranking): <a href="https://www.universityrankings.ch">https://www.universityrankings.ch</a>
	Technische Erfindungen	Anzahl Patente im internationalen Vergleich	Datenbanken zu Patente und Patentzitationen ( <a href="http://www.lens.org/">www.lens.org/</a> )
	Internationale Preise	Anzahl Forschende in der Schweiz mit Nobelpreis bzw. mit Fieldmedaille	SERI (2019). Higher Education and Research in Switzerland (S. 16) ( <a href="http://www.dfa.admin.ch/dam/countries/countries-content/united-states-of-america/en/seri-higher-education-research-in-switzerland-2019-EN.pdf">www.dfa.admin.ch/dam/countries/countries-content/united-states-of-america/en/seri-higher-education-research-in-switzerland-2019-EN.pdf</a> )
	Open Science	Anteil OA-Publikationen	OA-Monitore (z.B. <a href="https://oamonitor.ch/de/">https://oamonitor.ch/de/</a> )
	Unternehmerische Aktivitäten	Anzahl Start-ups und Spin-offs	berechenbar aus dem Startup-Ticker ( <a href="http://www.startupticker.ch/en/swiss-startup-radar">www.startupticker.ch/en/swiss-startup-radar</a> )
	Forschungszusammenarbeit mit Privatsektor	Anteil Forschungsmandate privater Sektor an den Drittmitteln oder Gesamtbudget von Hochschulen	BFS (2020). «Hochschulfinanzierung» (Tabelle su-d-15.06.01-2020)
	Ressortforschung, Forschungsaufträge, Dienstleistungen und andere Mandate der öffentlichen Hand	Kosten, Erträge und allenfalls auch Infrastruktur, die in einem unmittelbaren Zusammenhang zur Erbringung öffentlicher Dienstleistungen (Gerichtsmedizin, Ressortforschung etc.) steht.	Hier ergeben sich Abgrenzungsfragen insbesondere bei den Dienstleistungen. National bestehen zurzeit keine Statistiken zur Zusammenarbeit der Hochschulen mit dem öffentlichen Sektor.
Internationale Kooperationen	Anteil der nationalen und internationalen Partnerschaften in der Forschung	SBFI (2022). Wissenschaftliche Publikationen in der Schweiz, 2008-2020, S.26.	

Im Folgenden sind mögliche Output-Indikatoren zur Bewertung von Wettbewerbserfolg nach Arena als Dimension aufgeführt. Neben einer kurzen Benennung des Indikators wird auch die Verfügbarkeit des Indikators kurz diskutiert, da die Datenlage hierbei oft bereits gut ist.

Tabelle 6

## Erfolgsindikatoren (Output)

Arena	Mögliche Beurteilungsgrundlage	Indikatoren	Daten (wenn verfügbar)
<b>Lehre</b>	Attraktivität bei Bildungsausländern	Anteil an ausländischen Studierenden	OECD (2019). Education at glance (B6- Incoming student mobility in tertiary education in 2010, 2017, S. 228) ( <a href="https://doi.org/10.1787/f8d7880d-en">https://doi.org/10.1787/f8d7880d-en</a> ).  THE-ranking – Ranking der Länder nach Anteil internationaler Studierender (top200 Hochschulen) ( <a href="https://www.timeshighereducation.com/student/news/world-ranked-universities-most-international-students">https://www.timeshighereducation.com/student/news/world-ranked-universities-most-international-students</a> ) Diese Angabe ist vorhanden und wird im Rahmen der leistungsorientierten Mittelzumessung nach HFKG bereits als Indikator verwendet
	Attraktivität der FHs bei Inländern	Übertrittsquoten von der Berufsmaturität in die Fachhochschulen	BFS «Übertrittsquoten von der Berufsmaturität in die Fachhochschulen» (BFS, 2020, gr-d-15.09.07-hes3pass)
	Studienerfolg	Graduierten-Rate als Wahrscheinlichkeit, den ersten Hochschulabschluss (BA, MA, PhD) zu erhalten	OECD (2023), Tertiary graduation rate (indicator). doi: 10.1787/15c523d3-en (Accessed on 10 March 2023) <a href="http://www.data.oecd.org/students/tertiary-graduation-rate.htm#indicator-chart">www.data.oecd.org/students/tertiary-graduation-rate.htm#indicator-chart</a>
	Beschäftigung	Beschäftigungsquote von Hochschulabsolventinnen und Hochschulabsolventen im Alter von 20-34 Jahren	Indicator A3, OECD (Education at a Glance 2022: OECD Indicators, 2022)
	Studieneffizienz	Studienerfolgsquote als Dauer bis zum BA-Erwerb oder MA-Abschluss (sofern Regelabschluss)	BFS-Hochschulstatistik ( <a href="https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/bildungsindikatoren/themen/bildungserfolg/erfolgsquote-hs.html">https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/bildungsindikatoren/themen/bildungserfolg/erfolgsquote-hs.html</a> )
	Internationalisierung des Personals	Anteil an ausländischem Personal an Hochschulen	ETER (2021). Internationalisation of Academic Staff in European Higher Education (S. 18, S. 20) ( <a href="https://www.eter-project.com/2021/12/23/internationalisation-of-academic-staff-in-european-higher-education/">https://www.eter-project.com/2021/12/23/internationalisation-of-academic-staff-in-european-higher-education/</a> )
	Durchlässigkeit in der Lehre zwischen UH und FH/PH	Anteil kooperativer Dokorate	Muss noch erhoben werden

Arena	Mögliche Beurteilungsgrundlage	Indikatoren	Daten (wenn verfügbar)
<b>Dritte Mission</b>	Nachhaltigkeit	Forschung zur Erreichung der UN – Sustainable Development Goals (SDG)	Elsevier (2020). Sustainable Science in a Global World (S.26) ( <a href="https://www.elsevier.com/connect/sustainability-science-hub">https://www.elsevier.com/connect/sustainability-science-hub</a> )
	Kooperation Hochschule und öffentlichen Partnern	Anteil Drittmittel aus Projekten mit öffentlichen Partnern	
	Kooperation Hochschule und privaten Partnern	Anteil Drittmittel aus Projekten mit privaten Partnern	Berechenbar aus der BFS-Statistik «Hochschulfinanzen» (Tabelle su-d-15.06.03.01-2020)
	Innosuisse-Projekte	Eingeworbene Mittel <i>innosuisse</i>	Diese Daten werden ebenfalls im Rahmen der leistungsorientierten Mittelzuteilung nach HFKG bereits erhoben und als Indikator verwendet
	Mediale Sichtbarkeit	Sichtbarkeit und Reputation der Hochschulen in den Massenmedien	Medienmonitoring z.B. anhand swissdocs.ch möglich. Es gibt bestehende bzw. laufende Reputationsanalysen z.B. seitens des fög der Universität Zürich
	Akademische Weiterbildung	Anzahl Weiterbildungsstudierende	BFS-Hochschulstatistik (z.B. Tabelle ts-x-15.02.04.01_detail)

Die verschiedenen Indikatoren, insbesondere zum Output, lassen sich als Kreisdiagramm darstellen, das eine Übersicht erlaubt über die für die Wettbewerbsfähigkeit wichtigen Gliederungsdimensionen. Das Centrum für Hochschulentwicklung (CHE) hat für einen Indikatorenkatalog für Forschung und Third Mission an Hochschulen für angewandte Wissenschaften in Deutschland ein solches Kreisdiagramm entwickelt (vgl. [Abbildung 7](#)), das sich, mit einer entsprechenden Anpassung an die hiesigen Themen und Verhältnisse, allenfalls als Darstellungsform für die Klassifizierung der Indikatoren zur Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit in der Schweiz verwenden liesse (Hachmeister, Möllenkamp, Roessler & Scholz, 2016).

## 6.3 Zur Auswertung und Beurteilung der Indikatoren

Da sich Hochschulsysteme wie weiter oben erläutert durch multiplen Wettbewerb auszeichnen, muss die Einschätzung von Wettbewerbsfähigkeit jeweils eine ausgewogene Gesamtschau vornehmen und den verschiedenen Ebenen und Feldern Rechnung tragen. Insbesondere durch die zu vermutenden Trade-offs zwischen verschiedenen Wettbewerben ist anzunehmen, dass Hochschulen je spezifische Profile aufweisen (und anstreben), mit denen sie für bestimmte Wettbewerbe gut aufgestellt sind und für andere weniger. Eine unausgewogene Auswahl von Wettbewerben kann so zu einer verzerrten Einschätzung der globalen Wettbewerbsfähigkeit von Hochschulen oder Hochschulsystemen führen.

Sind die Indikatoren einmal festgelegt, empfiehlt sich ihre Auswertung in einer Stärken- und Schwächenanalyse, um eine ausgewogene Gesamtschau der Wettbewerbsfähigkeit zu formulieren. Zum einen sind Indikatoren stets interpretationsbedürftig, zum anderen empfiehlt aber gerade die komplexe

Situation multipler Wettbewerbe im Hochschulsystem eine sprachlich-argumentative Einordnung und Relationierung der erhobenen Masse. Eine solche Einordnung bietet sich insbesondere auch an, wenn man die potenziellen Dysfunktionen von Wettbewerb berücksichtigt, die im Rahmen einer Messung von Wettbewerbsfähigkeit auch berücksichtigt werden sollten – bei der Bewertung stellt sich nicht nur die Frage wie viel oder wie wenig Wettbewerb im Gange ist, sondern auch, ob dieser funktional im Sinne der Zielerreichung und Nachhaltigkeit ist.

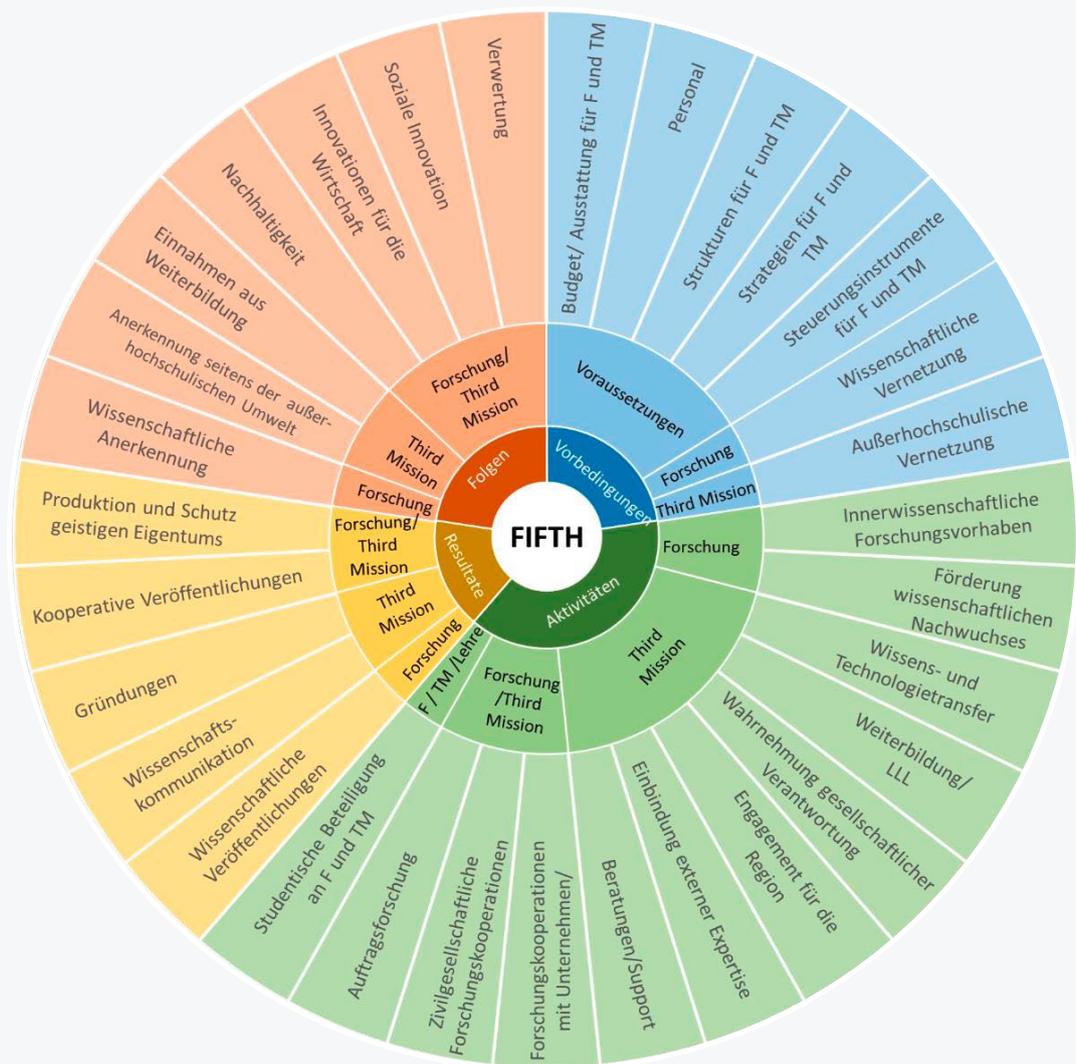


Abbildung 7: Kreisdiagramm mit Indikatoren zur Beurteilung von Forschung und Third Mission von Hochschulen für Angewandte Forschung in Deutschland (CHE, 2016)

# 7 Literatur

Arora-Jonsson, S., Brunsson, N., & Hasse, R. (2020). Where Does Competition Come From? The role of organization. *Organization Theory*, 1(1), 1–24. SAGE Publications Ltd. doi:10.1177/2631787719889977

Avenir Suisse (2004). *Hochschule Schweiz: ein Vorschlag zur Profilierung im internationalen Umfeld*. Zürich: Avenir Suisse.

Bain, J. S. (1956). *Barriers to New Competition: Their Character and Consequences in Manufacturing Industries*. Harvard University Press. doi:10.4159/harvard.9780674188037

Baschung, L., Benninghoff, M., Goastellec, G., & Perellon, J. (2009). Switzerland: Between Cooperation and Competition (Higher Education Dynamics). In C. Paradeise, E. Reale, I. Bleiklie & E. Ferlie (Hrsg.), *University Governance: Western European Comparative Perspectives* (S. 153–175). Dordrecht: Springer Netherlands. doi:10.1007/978-1-4020-9515-3\_7

Baum, J. A. C., & Korn, H. J. (1996). Competitive Dynamics of Interfirm Rivalry. *The Academy of Management Journal*, 39(2), 255–291. Academy of Management. doi:10.2307/256781

BBW, & Projektgruppe Bund- Kantone Hochschullandschaft 2008 (2004). Bericht über die *Neuordnung der schweizerischen Hochschullandschaft*. Bern.

Brüggemeier, M. (2017). Was treibt Verwaltungsinnovation? Wissenschaft als Ersatz für fehlenden Wettbewerb. *Verwaltung und Management*, 23(2), 59–68. Nomos Verlagsgesellschaft mbH.

BSS, Volkswirtschaftliche Beratung (2022). *Evaluation des Finanzierungssystems gemäss HFKG* (S. 105). Basel. <https://www.sbf.admin.ch/sbf/de/home/dienstleistungen/publikationen/publikationsdatenbank/evaluation-hfkg.html>

Bundesblatt (1994). *Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Fachhochschulen (Fachhochschulgesetz, FHSZ)* vom 30. Mai 1994 (No. Band 3) (S. 789–875).

Bundesblatt (1995). *Botschaft über die Förderung der Wissenschaft in den Jahren 1996-1999 (Kredite für die Hochschul- und Forschungsförderung)* vom 28. November 1994. *Bundesblatt* (Bände 1-Geschäftsnummer 94.102, Band 1, S. 845–968).

Bundesblatt (1999). *Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie in den Jahren 2000-2003* vom 25. November 1998. *Bundesblatt* (Bände 1-Geschäftsnummer 98.070, Band 1, S. 297–469).

Bundesblatt (2003). *Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie in den Jahren 2004-2007* vom 29. November 2002. *Bundesblatt* (Bände 1-Geschäftsnummer 02.089, Band 1, S. 2363–2531).

Bundesblatt (2007). *Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2008-2011* vom 24. Januar 2007. *Bundesblatt* (Bände 1-Geschäftsnummer 07.012, S. 1223–1420).

Bundesblatt (2009a). *Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG)*.

Bundesblatt (2009b). *Botschaft zum Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG)*.

Chen, M.-J., & Hambrick, D. C. (1995). Speed, Stealth, and Selective Attack: How Small Firms Differ from Large Firms in Competitive Behavior. *The Academy of Management Journal*, 38(2), 453–482. Academy of Management. doi:10.2307/256688

- Espeland, W. N., & Sauder, M. (2007). Rankings and Reactivity: How Public Measures Recreate Social Worlds. *American Journal of Sociology*, 113(1), 1–40. The University of Chicago Press. doi:10.1086/517897
- European Research Council Executive Agency (2021). *Annual report on the ERC activities and achievements in 2020*. LU: European Commission. <https://data.europa.eu/doi/10.2828/789744>
- Garcia-Parpet, M.-F. (2008). The social construction of a perfect market. In D.A. MacKenzie, F. Muniesa & L. Siu (Hrsg.), *Do economists make markets? on the performativity of economics* (Third printing, and first paperback printing., S. 21–53). Princeton, NJ Oxford: Princeton University Press.
- Golden, G., Troy, L., & Weko, T. (2021). *How are higher education systems in OECD countries resourced?: Evidence from an OECD Policy Survey*. Paris: OECD. doi:10.1787/0ac1fbad-en
- Gruppe für Wissenschaft und Forschung (2000). *Durch Bildung und Forschung die Zukunft gestalten: Perspektiven für 2008*. Bern: Eidgenössisches Departement des Inneren.
- Hachmeister, C.-D., Möllenkamp, M., Roessler, I., & Scholz, C. (2016). *Katalog von Facetten von und Indikatoren für Forschung und Third Mission an Hochschulen für angewandte Wissenschaften – CHE* (Arbeitspapier No. Arbeitspapier Nr. 189) (S. 195). Gütersloh: Centrum für Hochschulentwicklung. [https://www.che.de/download/che\\_ap\\_189\\_katalog\\_forschung\\_third\\_mission-pdf/](https://www.che.de/download/che_ap_189_katalog_forschung_third_mission-pdf/) [Stand: 14.03.2023].
- Hasse, R. (2003). *Die Innovationsfähigkeit der Organisationsgesellschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. doi:10.1007/978-3-322-80455-6
- Hodgkinson, G. P. (1997). The Cognitive Analysis of Competitive Structures: A Review and Critique. *Human Relations*, 50(6), 625–654. SAGE Publications Ltd. doi:10.1177/001872679705000601
- Kaldewey, D. (2019). Eine Phänomenologie des Wettbewerbs in der Wissenschaft. *Forschung*, 12(3+4), 141–146.
- Krücken, G. (2019). Die Perspektive der Governance-Forschung – Ursachen und Folgen des multiplen Wettbewerbs im Hochschul- und Wissenschaftssystem. *Forschung*, 12(3+4), 88–92.
- Krücken, G. (2021). Multiple competitions in higher education: a conceptual approach. *Innovation*, 23(2), 163–181. Routledge. doi:10.1080/14479338.2019.1684652
- Leder, C. (2022). *Der lange Weg von der «Hochschule Schweiz» zum «Hochschulraum» – Analysen zur politischen Geschichte und Organisation des Hochschulsystems* (Dissertation). Zürich: Universität Zürich, Philosophische Fakultät. doi:10.5167/uzh-224274
- Leder, C., & Tratschin, L. (2022). Neue Studienangebote im Brennpunkt des digitalen Wandels: Beobachtungen aus der Schweiz. *Zeitschrift für Hochschulentwicklung*, 17(2), 143–162. doi:10.3217/zfhe-17-02/08
- March, J. G. (1991). Exploration and Exploitation in Organizational Learning. *Organization Science*, 2(1), 71–87. INFORMS.
- Müller, B. (2012). *Die Anfänge der Bologna-Reform in der Schweiz: Rekonstruktion, Kontextualisierung und Rezeption des hochschulpolitischen Prozesses aus akteurtheoretischer Perspektive*. Bern: hep. doi:10.5167/uzh-73364
- Müller-Böling, D. (2005). *Hochschule weiter entfesseln – den Umbruch gestalten: Studienprogramme, Organisationsformen, Hochschultypen* (1. Aufl.). Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Münch, R. (2007). *Die akademische Elite: zur sozialen Konstruktion wissenschaftlicher Exzellenz* (Edition Suhrkamp) (1. Aufl., Originalausg.). Frankfurt am Main: Suhrkamp.

- Münch, R. (2011). *Akademischer Kapitalismus: zur politischen Ökonomie der Hochschulreform* (Edition Suhrkamp) (1. Aufl., Originalausg.). Berlin: Suhrkamp.
- Musselin, C. (2018). New forms of competition in higher education. *Socio-Economic Review*, 16(3), 657–683. doi:10.1093/ser/mwy033
- Musselin, C. (2021). University Governance in Meso and Macro Perspectives. *Annual Review of Sociology*, 47(1), 305–325. doi:10.1146/annurev-soc-090320-012708
- OECD (2006). *OECD Reviews of Innovation Policy: Switzerland 2006* (OECD Reviews of Innovation Policy). OECD. doi:10.1787/9789264029750-en
- OECD (2022a). *Main Science and Technology Indicators* (Bände 1-2, Band 2021). OECD Publishing.
- OECD (2022b). *Spotlight on Tertiary Education. Findings from Education at a Glance 2022*.
- OECD (2022c). *Education at a Glance 2022: OECD Indicators* (Education at a Glance). OECD. doi:10.1787/3197152b-en
- Palfreyman, D., & Tapper, T. (2014). *Reshaping the University: the Rise of the Regulated Market in Higher Education* (First edition.). Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C. (2011). *Public management reform: a comparative analysis : new public management, governance, and the neo-Weberian state* (3rd ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C. (2017). *Public management reform: a comparative analysis -into the age of austerity* (Fourth edition.). Oxford: Oxford University Press.
- Porac, J. F., Thomas, H., Wilson, F., Paton, D., & Kanfer, A. (1995). Rivalry and the Industry Model of Scottish Knitwear Producers. *Administrative Science Quarterly*, 40(2), 203–227. [Sage Publications, Inc., Johnson Graduate School of Management, Cornell University]. doi:10.2307/2393636
- Privot, E. B., Estermann, T., & Popkhadze, Nino (2023). *University Autonomy in Europe IV* (S. 119). Brussels: European University Association. [www.eua.eu/component/attachments/attachments.html?id=4064](http://www.eua.eu/component/attachments/attachments.html?id=4064)
- Rat der Schweizerischen Wissenschaftlichen Akademien (2001). *Überlegungen zur Erneuerung des schweizerischen BFT-Systems: Bemerkungen im Anschluss an Bericht und Thesen des Staatssekretariats für Bildung und Forschung (GWF) vom August 2000: «Durch Bildung und Forschung die Zukunft gestalten – Perspektiven für 2008»*. Bern: Rat der schweizerischen wissenschaftlichen Akademien, CASS.
- Robinson, J. (1969). *The Economics of Imperfect Competition*. London: Palgrave Macmillan UK. doi:10.1007/978-1-349-15320-6
- SBFI (2020). *Wissenschaftliche Publikationen in der Schweiz, 2008–2018*. Eine bibliometrische Untersuchung zur Forschung in der Schweiz, (Bericht des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation SBFI). Bern.
- SBFI (2022a). *Wissenschaftliche Publikationen in der Schweiz, 2008–2020. Eine bibliometrische Untersuchung zur Forschung in der Schweiz*. [https://www.sbfi.admin.ch/dam/sbfi/de/dokumente/webshop/2022/pub-08-20.pdf.download.pdf/analyse-bibliometrique\\_2022\\_d.pdf](https://www.sbfi.admin.ch/dam/sbfi/de/dokumente/webshop/2022/pub-08-20.pdf.download.pdf/analyse-bibliometrique_2022_d.pdf) [Stand: 14.03.2023].
- SBFI (2022b). *Forschung und Innovation in der Schweiz – Zwischenbericht 2022*. [https://www.sbfi.admin.ch/dam/sbfi/de/dokumente/webshop/2022/f-i-bericht-2022.pdf.download.pdf/f-i-bericht-2022\\_d.pdf](https://www.sbfi.admin.ch/dam/sbfi/de/dokumente/webshop/2022/f-i-bericht-2022.pdf.download.pdf/f-i-bericht-2022_d.pdf) [Stand: 14.03.2023].
- SBFI (2022c). *Les publications Quantum*. <https://www.sbfi.admin.ch/sbfi/de/home/dienstleistungen/publikationen/publikationen-bestellen/quantum.html> [Stand: 14.03.2023].

- Schenker-Wicki, A. (2002). Accreditation and Quality Assurance: The Swiss Model. *Higher Education Management and Policy*, 14(2), 27–38. doi:10.1787/hemp-v14-art11-en
- Schimank, U. (2015). Governance der Wissenschaft. In D. Simon, A. Knie & S. Hornbostel (Hrsg.), *Handbuch Wissenschaftspolitik* (S. 1–15). Wiesbaden: Springer. doi:10.1007/978-3-658-05677-3\_4-1
- Sidler, Fredy (2009, Juni 17). Die Brosamen vom eidgenössischen Hochaltar der Koordination. *Neue Zürcher Zeitung*, 58.
- Stigler, G. J. (1968). *The Organization of Industry*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- SWR (1993). *Zielvorstellungen für die Entwicklung der Schweizerischen Hochschulen: Horizont 2000. Qualität – Wettbewerb, Autonomie – Arbeitsteilung*. Bern.
- Tang, J. (2006). Competition and innovation behaviour. *Research Policy*, 35(1), 68–82. doi:10.1016/j.respol.2005.08.004
- Teixeira, P., Jongbloed, B., Dill, D., & Amaral, A. (Hrsg.) (2004). *Markets in Higher Education: Rhetoric or Reality? (Higher Education Dynamics)* (Band 6). Dordrecht: Springer Netherlands. doi:10.1007/1-4020-2835-0
- Unger, C. (2015). *Wettbewerbssteuerung im Primarschulbereich: Vergleichende Fallanalysen*. Wiesbaden: Springer VS. doi:10.1007/978-3-658-07440-1
- Wolter, S. C., Annen, L., & SKBF (2010). *Bildungsbericht Schweiz 2010*. Aarau: SKBF.



Anhang A

**Zwischen Autonomie und Heteronomie: Arenen des politisch regulierten Wettbewerbs im BFI-System der Schweiz**

Hochschulen sind angehalten, sich als strategische Akteure im Wettbewerb um Ressourcen zu verhalten (Finanzmittel, Studierende, akademisches Personal, Status und Reputation). Als öffentliche Anstalten bleiben sie jedoch, wenngleich formal autonom, stark den Aufträgen und Vorgaben ihrer lokalen Trägerschaft verbunden. Zugleich sind sie in nationale Vorgaben und die Spielregeln der Förderagenturen eingebunden. Mit dieser politischen Einbettung ergeben sich vielschichtige Spannungsfelder zwischen Autonomie und Heteronomie. Mit Blick auf die zwei wichtigsten politischen Leitbegriffe in der Debatte um die Regulierung des Hochschulsektors wird teils auch vom Spannungsfeld zwischen «Kooperation» und «Wettbewerb» gesprochen (Baschung, Benninghoff, Goastellec und Perellon 2009).

Je nach Trägerschaft, Hochschultyp und Wettbewerbsarena sehen sich Hochschulen unterschiedlichen Freiheitsgraden und je spezifischen Vorgaben gegenüber. Der «Wettbewerb» ist im Hochschulwesen ein politisch organisierter und regulierter Wettbewerb. In der Literatur wird vom «regulated market in higher education» (Palfreyman & Tapper, 2014), den «markets in higher education» (Teixeira, Jongbloed, Dill & Amaral, 2004), der «politischen Ökonomie» der Hochschulreform (Münch, 2011) respektive vom «multiplen Wettbewerb» (Krücken, 2021) gesprochen. Eine pointierte Beschreibung hat auch die französische Soziologin Christine Musselin gefunden, die zurzeit Mitglied des Schweizerischen Akkreditierungsrates ist. Sie spricht, etwa mit Blick auf die kompetitive Vergabe öffentlicher Mittel, von einer «délégation de l'organisation de la compétition à des agences» (vgl. auch Musselin, 2018, 2021).

Abhängig von ihrer politischen Geschichte sind die Voraussetzungen in nationalen Hochschulsystemen unterschiedlich ausgeprägt. Beispielsweise besteht in etlichen zentraleuropäischen Hochschulsystemen eine Aufnahmepflicht, so auch in der Schweiz: Wer über die nötigen Zugangsvoraussetzungen verfügt, ist prinzipiell zu einem Studienplatz an der Hochschule seiner Wahl berechtigt (eine Ausnahme ist im Universitätssektor die Humanmedizin; im FH-Sektor gibt es in Studiengängen für nichtärztliche Gesundheitsberufe teilweise eine maximale Studierendenzahl und entsprechende Selektionsverfahren). In anderen Hochschulsystemen, so etwa teilweise in den USA, gehört die Selektion von Studierenden in den Bereich der Autonomie.

Innerhalb jedes Systems gibt es je nach Aktionsfeld, sprich je nach Wettbewerbsarena, deutliche Unterschiede. Ein Beispiel dafür ist die Angebots- und Preisgestaltung: Auch wenn rein formal jede Trägerschaft und Hochschule ihre Studiengebühren «autonom» festlegen kann, steht dem de facto die interkantonale Solidarität und wechselseitige Abhängigkeit entgegen, nicht zuletzt mit Blick auf die IUV und FHV. Die Preisgestaltung ist im Bereich der BA, MA und Doktorats-Abschlüsse vom inner-schweizerischen «Wettbewerb» de facto ausgenommen; im internationalen Wettbewerb stellt die Höhe der Studiengebühren dagegen durchaus einen Gesichtspunkt der Wettbewerbsfähigkeit dar.

Ganz anders ist die Situation in der Weiterbildung: Hier haben die Hochschulen hohe Freiheitsgrade sowohl bei der Preis- als auch bei der Angebotsgestaltung. Ähnlich im Dienstleistungsbereich, in dem die Preise für Beratungen und Auftragsforschung in der Regel von den Hochschulen und/oder ihren Angehörigen frei in Orientierung am «Markt» offeriert werden müssen.

Um diese Verschiedenheit der Bedingungen und Aktivitäten zu beschreiben, schlagen wir den Begriff der Wettbewerbsarena respektive -arenen vor. Die folgende Tabelle skizziert einige dieser Arenen, sprich einige der wichtigen Tätigkeitsbereiche, in denen sich im Fall der Schweiz je unterschiedliche Wettbewerbe konstituieren.

<p><b>Grundständige Lehre</b></p>	<p>Es gibt einen Wettbewerb um Studierende (mit Anreiz der leistungsorientierten Mittelvergabe nach HFKG) und teilweise auch um ausserkantonale Studierende (Entschädigung durch IUV und FHV). Das Studieninteresse wird in vielen Kontexten als Kriterium der Attraktivität verstanden; und zugleich für die Legitimation benutzt, dass man attraktive Studienangebote hat und einen relevanten Teil zur Qualifikation von Fachkräften beiträgt.</p> <p>Die Wettbewerbsarena «Lehre» ist im Wesentlichen durch die typenspezifischen Zulassungsbedingungen, die Aufnahmepflicht und die politisch definierte Höhe der Studiengebühren reguliert, zudem durch die Vorgaben zu den Studienstufen und die inhaltlichen Vorgaben, sei es das HFKG oder der Trärgesetze.</p> <p>Die unterschiedlichen Zugangsvoraussetzungen stabilisieren die Typendifferenz. Dennoch gibt es, insbesondere auf MA-Stufe, einen gewissen, teilweise auch überregionalen, Wettbewerb zwischen FH und UH, zum Teil auch in Fachbereichen, die an beiden Typen unterrichtet werden (z.B. Recht oder Wirtschaft). Auf PhD-Stufe gibt es, politisch gewollt und reguliert, keinen Wettbewerb zwischen FH und UH. Auf der BA-Stufe dringen FH allerdings teilweise in Ausbildungsbereiche vor, die den Institutionen der höheren Berufsbildung zugeordnet wären, was z.T. mit Ansprüchen der bildungspolitischen Regulierung kollidiert.</p>
<p><b>Doktoratsstufe</b></p>	<p>Dieser «Markt» ist stark durch die politisch definierte Typendifferenz strukturiert: Im Grundsatz ist die Vergabe von Doktoraten den universitären Hochschulen vorbehalten. Ausnahmen sind die sogenannten «kooperativen Doktoratsprogramme», denen in einzelnen Bereichen zwar eine hohe Bedeutung für die Qualifikation des wissenschaftlichen Nachwuchses in spezifischen FH-Fächern zukommt, die quantitativ jedoch insgesamt von marginaler Bedeutung sind.</p> <p>Zwischen den universitären Hochschulen gibt es einen Wettbewerb um die «besten Köpfe», insbesondere bei den ausländischen Promovierenden. Nicht zuletzt über «graduate schools» werden attraktive Bedingungen für Promovierende geschaffen (Baschung 2018). Die Löhne und Tarife sind bei SNF-Projekten mit Vorgaben verbunden; sie spielen insbesondere hinsichtlich der internationalen Wettbewerbsfähigkeit eine zentrale Rolle, weniger bis gar nicht im innerschweizerischen Wettbewerb.</p>
<p><b>Weiterbildung</b></p>	<p>Die Weiterbildung ist – politisch so gewollt – zweifellos der Sektor, in dem der freieste «Markt» auf der Tertiärstufe besteht. Die Hochschulen haben Freiheitsgrade bei den Zulassungsvoraussetzungen, bei der Preisgestaltung wie auch bei der thematischen Ausrichtung und dem Abschluss- und Lehrformat der Weiterbildungsangebote. Die Fachhochschulen sind in diesem Sektor besonders erfolgreich, was sich in teilweise bemerkenswert hohen Anteilen der Weiterbildungserträge an der Gesamtfinanzierung zeigt.</p>
<p><b>Humanressourcen (Personal)</b></p>	<p>Wettbewerb um akademisches Personal. Bei der «freien» Anstellung von Professoren/-innen, Dozenten/-innen und weiterem akademischem Personal bestehen je nach Kanton und Hochschule teilweise unterschiedliche Freiheitsgrade hinsichtlich personalrechtlicher und hochschulinterner Vorgaben.</p> <p>Bei der Anstellung von SNF-Förderprofessuren gibt der SNF die Besoldung und teils weitere Anstellungsbedingungen vor.</p> <p>Je nach Fach spielen die Sprachkompetenz und die fachliche Vertrautheit mit regionalen Strukturen eine unterschiedliche Rolle (z.B. im schweizerischen Recht im Universitätsbereich).</p>
<p><b>Forschung und wissenschaftliche Exzellenz</b></p>	<p>Die Vergabe öffentlicher Forschungsmittel über die nationalen und internationalen Agenturen kann insofern als «Wettbewerb» verstanden werden, als die Mittel ganz bewusst «kompetitiv» vergeben werden und insofern für die Allokation der verfügbaren Fördermittel ein Wettbewerb veranstaltet wird, in dem der oder die «beste» die Mittel zugesprochen erhält.</p>

Ähnlich, nämlich über die relative Bewertung der «Exzellenz» durch Verfahren des peer reviews, werden «Publikationsslots» in wissenschaftlichen Zeitschriften vergeben: Aus einer Auswahl von kandidierenden Beiträgen werden die «besten» ausgewählt. Durch die Publikation, insbesondere in den internationalen und «peer reviewed» Zeitschriften wird Sichtbarkeit und Prestige von Forschenden, Forschergruppen, Instituten und Hochschulen aufgebaut. Oft hängen solche Publikationen freilich mit der vorherigen Zuspache von Fördermitteln zusammen.

**Öffentliche  
Sichtbarkeit und  
Reputation**

Hochschulen sind zunehmend angehalten, im Rahmen einer «third mission» auch ihren gesellschaftlichen «Impact» zu dokumentieren – ein Trend, der sich in der Schweiz ebenso wie in anderen Ländern findet. Entsprechend versuchen Hochschulen verstärkt, ihre öffentliche und mediale Sichtbarkeit zu erhöhen, ihre Leistungen öffentlich sichtbar zu machen und ihre öffentliche Reputation zu stärken. Viele Hochschulen haben zu diesem Zweck ihre Kommunikations- und Outreach-Abteilungen ausgebaut und professionalisiert.

Die Unterscheidung solcher Wettbewerbsarenen kann eine gegenstandsbezogene Beobachtung über die Wettbewerbsaktivität der Hochschulen und die Dynamiken innerhalb der Schweiz anleiten. Dabei können deskriptive Analysen mit einer indikatorengestützten «Messung» der Wettbewerbsaktivitäten kombiniert werden. Dazu sollte, um damit gleichsam die unterschiedlichen Wettbewerbs- und Leistungsprofile der Hochschulen und Hochschultypen zu honorieren, ein möglichst breit gefächertes Indikatoren-Set genutzt werden.



Anhang B

**Dokumente Diskussion mit  
SBFI-Geschäftsleitung und  
erweiterter Fachkonferenz  
der Schweizerischen Hoch-  
schulkonferenz**



## **Evaluation der Wettbewerbsfähigkeit gemäss Art. 69 HFKG: Auf dem Weg zu einem Konzept für die Messung und Berichterstattung**

Austausch mit dem Kompetenzzentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung CHESS der Universität Zürich (Mandatsnehmerin)

Handout mit Fragen für die Sitzung der erweiterten Fachkonferenz vom 29.9.2022 in Bern

### **Ausgangslage**

«Der Bund sorgt zusammen mit den Kantonen für die Koordination, die Qualität und die Wettbewerbsfähigkeit des gesamtschweizerischen Hochschulbereichs», heisst es in Art. 1 Abs 1 des HFKG. Entsprechend soll gemäss Art. 69 HFKG alle vier Jahre ein Bericht «zur Wettbewerbsfähigkeit der Hochschulen» vorgelegt werden (Art. 69 Abs. 1 lit. c). Dies in Ergänzung zur Berichterstattung über die «Wirksamkeit der aufgewendeten öffentlichen Mittel» (Art. 69 Abs. 1 lit. a), die «Auswirkungen des Finanzierungssystems [...]» (lit. b) sowie «die Beschäftigungsfähigkeit und die Tätigkeiten der Absolventinnen und Absolventen nach Abschluss der Hochschulstudien» (Art. 69 Abs. 1 lit. d).

Zu den lit. a, b und d ist bereits ein Bericht in Vorbereitung. Die Untersuchungsgegenstände dieser Berichte sind verhältnismässig klar. In der Regel liegen dazu auch etablierte Kenngrössen wie beispielsweise Finanzzahlen aus den Kostenrechnungen vor oder bestehen bereits Erhebungsverfahren wie etwa mit der Absolventenbefragung des BFS.

Mit der Wettbewerbsfähigkeit wird hingegen ein neues Terrain der hochschulpolitischen Evaluation und Berichterstattung betreten. Dies war auch ausschlaggebend dafür, dass das SBFI im Rahmen des ersten Evaluationszyklus noch keinen materiellen Bericht, sondern vielmehr die Erarbeitung eines Konzeptes für die Messung und Berichterstattung in Auftrag gegeben hat.

### **Fragen und Empfehlungen: Stossrichtungen und Schwerpunkte eines Monitorings der Wettbewerbsfähigkeit**

Das Kompetenzzentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung (CHESS) an der Universität Zürich ist als Mandatsnehmerin mit der Erarbeitung eines Konzeptes beschäftigt. Bislang gab es zwei Arbeitssitzungen mit dem SBFI. Bei diesen Gesprächen hat sich gezeigt, dass eine Messung und Berichterstattung der Wettbewerbsfähigkeit einige Fragen aufwirft – darunter Fragen, die nicht allein technischer und methodischer, sondern auch politischer Natur sind, und die teils kontroverse Themen berühren.

Die Diskussion solcher Fragen an der Sitzung vom 29.9. soll festzulegen helfen, welche materiellen Gesichtspunkte eine Berichterstattung über die Wettbewerbsfähigkeit abdecken soll – und welche Dimensionen hingegen nicht oder weniger explizit zur Darstellung gebracht werden sollen.

## **These zur Verschränkung von methodischen und politischen Aspekten: Indikatoren und ihre Probleme**

Wird ein periodisches Monitoring zur Wettbewerbsfähigkeit zuhanden der politischen Verantwortlichen aufgebaut, geht es nicht um eine reine «Messung», sondern ebenso um eine Darstellung zum Entwicklungsstand des Wettbewerbsraums – und damit eine Analyse von Stärken, Problemen und Spannungsfeldern, die sich angesichts der regulatorischen Rahmenbedingungen zeigen.

- Indikatoren sprechen nicht für sich allein. Sie müssen interpretiert und kommentiert werden.
- Es handelt sich um einen «multiplen» Wettbewerb: Es gibt Konkurrenz in verschiedenen Dimensionen, dies sowohl im nationalen wie auch internationalen Wettbewerbsraum.
- In einem differenzierten Hochschulsystem sind unterschiedliche, teils auch komplementäre, Profile der institutionellen Wettbewerbsorientierung und Wettbewerbsfähigkeit zu erwarten. Die Darstellung dieser Unterschiedlichkeit erfordert ein breites Set an Indikatoren.
- Doch nicht zu allen Aspekten bestehen zurzeit in gleichem Masse kohärente Datengrundlagen.

Das CHESSE schlägt ein pragmatisches Vorgehen vor, das eine Aufbauperspektive einschliesst: Man wird das Monitoring von Periode zu Periode weiterentwickeln und sehen, welchen Stellenwert Indikatoren einnehmen. Eine indikatorengestützte «Messung» sollte in jedem Fall nur ein Teil des Monitorings sein, das zugleich in sektoriellen Analysen, allgemeinen Einordnungen und allenfalls auch Stimmen aus dem Feld bestehen sollte.

## **Frage 1: Auf welchem Niveau der Aggregation soll die internationale Wettbewerbsfähigkeit gemessen werden?**

Die internationale Wettbewerbsfähigkeit ist zweifellos eine Priorität. Doch auf welchen Ebenen der Aggregation soll sie erhoben und dargestellt werden: Soll die internationale Wettbewerbsfähigkeit allein durch aggregierte Kennzahlen des ganzen Systems erfasst werden? Soll die Berichterstattung in Typen-Kategorien differenziert werden? Soll sie die internationale Ausrichtung der einzelnen Hochschulen darstellen?

Das CHESSE geht davon aus, dass ein nationales Monitoring der Wettbewerbsfähigkeit auch die unterschiedlichen Profile der Hochschulen und Hochschultypen zur Darstellung bringen sollte.

- Bei der internationalen Wettbewerbsfähigkeit haben die ETH und kantonalen UH ihrem Profil entsprechend den Lead.
- Die internationale Ausrichtung ist jedoch nur eine Dimension von vielen. Wird im Monitoring nur diese honoriert, könnte dies ungewollt eine Angleichung der Typen und Profile antreiben. Deshalb sollte ein Weg gefunden werden, die unterschiedlichen Dimensionen im multiplen Wettbewerb darzustellen und somit zu honorieren.

## **Frage 2: Wie soll mit der Typendifferenz beim Blick innerhalb der Schweiz umgegangen werden und wie viel Vergleichbarkeit ist erwünscht?**

In Rücksicht darauf, dass das HFKG und die hochschulpolitischen Organe massgebende Rahmenbedingungen des Wettbewerbsraumes «Schweiz» verantworten, schlägt das CHESSE vor, auch den innerschweizerischen Wettbewerb im Hochschul- und Forschungssystem zu betrachten.

- Dies durch ein breit angelegtes Indikatoren-Set, das die unterschiedlichen Qualitäten von UH und FH abbildet. Dies erfordert, dass auch Leistungsbereiche berücksichtigt werden, die nicht

unmittelbar durch Bundesbeiträge gefördert werden, aber wettbewerbsrelevant sind, z.B. der Wettbewerb in der Weiterbildung oder bei den Dienstleistungen.

- Der Vergleich soll ein realistisches Bild der Profile zeigen: Nicht jede Hochschule ist in jeder Arena gleichermaßen engagiert und gleichermaßen wettbewerbsfähig – was in einem «differenzierten Hochschulsystem» zu erwarten und zu wünschen ist. Die Komplementarität der Profile muss als Qualität eines agilen und breit aufgestellten Hochschul- und Forschungssystems gelten.
- Fehlende Indikatoren können pragmatisch durch gezielte Datenerhebungen oder Fallanalysen ersetzt werden, z.B. wenn man zum Schluss kommt, die Anzahl der «dualen» Abschlussarbeiten in Zusammenarbeit mit KMU, Spitälern, Museen etc. wäre relevant zur Darstellung der FH.
- Je nach Gewicht, das dem Monitoring zukommt, könnten gewisse Indikatoren im Laufe der Zeit im Rahmen der nationalen Hochschulstatistik oder im Rahmen des SBFI-Reporting erfasst werden.

### **SchlussThese: Zur Berichterstattung gehört, die Wettbewerbsfähigkeit zu den politischen Rahmenbedingungen in Verbindung zu setzen**

Das CHESS geht davon aus, dass ein periodisches Monitoring zur «Wettbewerbsfähigkeit der Hochschulen» (HFKG Art. 69 Abs. 1 lit. c) einen Bezug zu den politischen Rahmenbedingungen herstellen und dabei u.a. auf Problemlagen und Spannungsfelder aufmerksam machen sollte. Dies würde auch zur Akzeptanz des Berichtes im Feld der Hochschulen beitragen.

- Die Wettbewerbsfähigkeit der öffentlichen Hochschulen ist stark von den Rahmenbedingungen und damit von politischen Entscheidungen abhängig, z.B. der konkreten Ausgestaltung der «Autonomie», dem Zugang zu Forschungsmitteln des EU-Rahmenprogramms (z.B. «Horizon Europe» des ERC) oder internationalen Mobilitätsprogrammen (ERASMUS+).
- Die Rahmenbedingungen sind heute so angelegt, dass zwischen den Hochschulen sowohl Wettbewerb als auch Kooperation möglich ist respektive gefördert wird.
- In einigen Bereichen steht der «freie Wettbewerb» den Anliegen einer gesamtschweizerischen Koordination entgegen. Dies ist nicht nur in den «besonders kostenintensiven Bereichen» der Fall.
  - Teilweise bauen FH Masterangebote in Fächern auf, die auch an UH angeboten werden, z.B. in Wirtschaft und Recht. Hier besteht ein Spannungsfeld mit den Anliegen der Koordination und Durchlässigkeit.
  - Innosuisse, früher KTI, wurde lange als Förderagentur verstanden, die insbesondere den FH hilft, ihr anwendungs- und innovationsorientiertes Profil zu entwickeln. Tatsächlich schöpfen jedoch die UH einen grossen Teil der Gelder ab. Zudem war die Förderung von Innosuisse bislang stark auf technologische Fragen ausgelegt und kaum auf Fragen des GSK-Bereichs. Dem soll heute das «Bridge»-Programm von Innosuisse und SNF entgegenwirken.
  - Die kooperativen Doktoratsprogramme sind ein Instrument, mit dem unter Bedingungen der «Andersartigkeit» von UH und FH eine Kooperation gefordert wird, da kein Wettbewerb zwischen UH und FH bei den Doktoraten möglich ist.
  - Teilweise werden wettbewerbsgetrieben neue Studienprogramme aufgelegt, deren Ausbildungsbereich von den Höheren Fachschulen abgedeckt wird. In diesen Fällen stellt sich die Frage, ob politisch koordinierend eingegriffen werden muss.



## **Evaluation de la compétitivité selon l'art. 69 LEHE : vers un concept de mesurage et de rapport**

Echange avec le Centre de compétence pour la recherche sur l'enseignement supérieur et la science CHESS de l'Université de Zurich (mandataire)

Fiche de travail comprenant des questions pour la séance de la conférence spécialisée élargie du 29.9.2022 à Berne

### **Contexte**

« La Confédération veille avec les cantons à la coordination, à la qualité et à la compétitivité du domaine suisse des hautes écoles », dit l'art. 1, al. 1 de LEHE. Selon l'art. 69 LEHE sur l'évaluation, un rapport « sur la compétitivité des hautes écoles » doit être présenté tous les quatre ans (art. 69, al. 1, let. c). Ceci en complément d'un rapport sur « l'utilisation des fonds publics » (art. 69, al. 1, let. a), « les effets du système de financement [...] » (let. b) ainsi que « la capacité des diplômés à trouver un emploi et leur entrée en activité » (art. 69, al. 1, let. d).

Un rapport est déjà en préparation pour les lettres a, b et d. Les objets d'étude de ce rapport sont relativement clairs. En règle générale, il existe des indicateurs établis, comme les chiffres financiers de la comptabilité des coûts, ou des procédures d'enquête, comme l'enquête de l'OFS auprès des diplômés.

En revanche, la compétitivité constitue un nouveau terrain pour l'évaluation et le reporting de la politique des hautes écoles. C'est d'ailleurs ce qui a motivé le fait que le SEFRI n'ait pas encore commandé de rapport matériel dans le cadre du premier cycle d'évaluation, mais plutôt l'élaboration d'un concept de mesure et de rapport.

### **Questions et recommandations : Axes et priorités d'un monitoring de la compétitivité**

Le Centre de compétence pour la recherche sur l'enseignement supérieur et la science (CHESS) de l'Université de Zurich est en train d'élaborer un concept qui permet de mesurer la compétitivité de l'enseignement supérieur suisse. Dans le cadre de ce mandat, deux séances de travail ont eu lieu jusqu'à présent avec le SEFRI. Les discussions menées lors des deux réunions ont mis en évidence le fait que la mesure et le rapport sur la compétitivité soulèvent un certain nombre de questions non seulement techniques et méthodologiques, mais aussi politiques – qui peuvent faire l'objet de controverses. La discussion des questions proposées par le CHESS lors de la réunion du 29 septembre vise à identifier les aspects matériels qui doivent être couverts par un rapport sur la compétitivité des hautes écoles suisses. Il s'agit également de déterminer quelles dimensions ne doivent en revanche pas être abordés ou devraient l'être de manière moins explicite.

## **Thèse sur l'imbrication des aspects méthodologiques et politiques : Les indicateurs et leurs problèmes**

Si un monitoring périodique de la compétitivité est mis en place à l'intention des responsables politiques, il ne s'agit pas d'une simple mesure, mais également d'une représentation de l'état de développement de l'espace de compétitivité - et donc d'une analyse des forces, des problèmes et des zones de tension qui apparaissent face aux conditions-cadres réglementaires.

- Les indicateurs ne parlent pas d'eux-mêmes. Ils doivent être interprétés et commentés.
- Il s'agit d'une concurrence multiple : il existe une concurrence dans différentes dimensions, ceci aussi bien dans l'espace concurrentiel national qu'international.
- Dans un système de hautes écoles différencié, il faut s'attendre à des profils différents, parfois même complémentaires, en matière d'orientation vers la concurrence institutionnelle et de compétitivité. La représentation de cette diversité nécessite un large éventail d'indicateurs.
- Cependant, il n'existe actuellement pas de bases de données cohérentes pour tous les aspects.

Le CHES propose une approche pragmatique qui s'inscrit dans une perspective de développement : On développera le monitoring de période en période et on verra quelle place les indicateurs prendront. En tout état de cause, une "mesure" basée sur des indicateurs ne devrait être qu'une partie du monitoring, qui devrait consister à la fois en des analyses sectorielles, des classifications générales et, le cas échéant, des voix émanant du terrain.

### **Question 1: A quel niveau d'agrégation doit-on mesurer la compétitivité internationale ?**

La compétitivité internationale de l'enseignement supérieur suisse est sans aucun doute une priorité. Mais à quels niveaux d'agrégation doit-elle être relevée et représentée : La compétitivité internationale doit-elle être saisie uniquement par des chiffres clés agrégés de l'ensemble du système ? Le rapport doit-il être différencié en catégories de types ? Doit-il représenter l'orientation internationale des différentes hautes écoles ?

Le CHES part du principe qu'un suivi national de la compétitivité devrait également mettre en évidence les différents profils des hautes écoles et des types de hautes écoles.

- En matière de compétitivité internationale, les EPF et les HEU cantonales sont en tête, conformément à leur profil.
- L'orientation internationale n'est toutefois qu'une dimension parmi d'autres. Si le monitoring n'honore que cette dimension, cela pourrait entraîner involontairement une harmonisation des types et des profils. Il faudrait donc trouver un moyen de présenter les différentes dimensions dans la concurrence multiple et de les récompenser.

### **Question 2: Comment gérer la différence de type et quel est le degré de comparabilité souhaité ?**

Considérant que la LEHE et les organes politiques des hautes écoles sont responsables des conditions-cadres déterminantes de l'espace concurrentiel suisse, le CHES propose de considérer également la concurrence interne au système des hautes écoles et de la recherche.

- Ceci grâce à un large ensemble d'indicateurs reflétant les différentes qualités des HEU et des HES. Cela nécessite de prendre en compte des domaines de prestations qui ne sont pas

directement soutenus par des contributions fédérales, mais qui sont pertinents pour la concurrence, par exemple la concurrence dans la formation continue ou dans les services.

- La comparaison doit donner une image réaliste des profils : Les hautes écoles ne sont pas engagées et compétitives de la même manière dans chaque arène. C'est aussi ce que l'on attend dans un système de hautes écoles différencié. La complémentarité des profils doit être considérée comme une qualité d'un système d'enseignement supérieur et de recherche agile et diversifié.
- Les indicateurs manquants peuvent être remplacés de manière pragmatique par des collectes de données ciblées ou des analyses de cas, par exemple si l'on arrive à la conclusion que le nombre de travaux de fin d'études en collaboration avec des PME, des hôpitaux, des musées etc. serait pertinent pour représenter les HES.
- Selon l'importance accordée au monitoring certains indicateurs pourraient être relevés au fil du temps dans le cadre de la statistique nationale des hautes écoles ou dans le cadre du reporting du SBFI.

### **Thèse finale : L'établissement d'un rapport implique de mettre en relation la compétitivité et le cadre politique.**

Le CHES part du principe qu'un monitoring périodique de la "compétitivité des hautes écoles" (LEHE, art. 69, al. 1, let. c) devrait établir un lien avec les conditions-cadres politiques et, ce faisant, attirer l'attention, entre autres, sur les situations problématiques et les zones de tension. Cela contribuerait également à l'acceptation du rapport dans le champ des hautes écoles.

- La compétitivité des hautes écoles publiques dépend fortement des conditions-cadres et donc des décisions politiques, par exemple de l'organisation concrète de l'autonomie, de l'accès aux fonds de recherche du programme-cadre de l'UE (par ex. Horizon Europe du CER) ou des programmes de mobilité internationaux (ERASMUS+).
- Les conditions générales sont aujourd'hui conçues de manière à ce que la concurrence et la coopération entre les établissements d'enseignement supérieur soient possibles ou encouragées.
- Dans certains domaines, la libre concurrence s'oppose aux exigences d'une coordination à l'échelle nationale. Ce n'est pas seulement le cas dans les domaines particulièrement onéreux.
  - Les HES proposent parfois des masters dans des disciplines qui sont également proposées dans les HEU, par exemple en économie et en droit. Il y a là une tension avec les objectifs de coordination et de perméabilité.
  - Innosuisse, anciennement CTI, a longtemps été considérée comme une agence d'encouragement qui aide notamment les HES à développer leur profil orienté vers les applications et l'innovation. En réalité, les HEU absorbent toutefois une grande partie des fonds. De plus, l'encouragement d'Innosuisse était jusqu'à présent fortement axé sur les questions technologiques et à peine sur les questions du domaine SSA. Le programme Bridge d'Innosuisse et du FNS doit aujourd'hui y remédier.
  - Les programmes doctoraux coopératifs sont un instrument qui permet d'exiger une coopération dans des conditions de différence entre les HEU et les HES, car aucune concurrence n'est possible entre les HEU et les HES pour les doctorats.
  - Parfois, de nouveaux programmes d'études dont le domaine de formation est couvert par les écoles supérieures sont mis en place sous l'impulsion de la concurrence. Dans ces cas, la question se pose de savoir si une intervention politique de coordination est nécessaire.

## Teilnehmerliste der erweiterten Fachkonferenz

### **Kantone:**

AG - Olivier **Dinichert**, DBKS  
AI - Silvio **Breitenmoser**, AMH  
AR - Peter **Bleisch**, BKD  
BE - Daniel **Schönmann**, BKD  
BL - Dr. Alban **Frei**, BKSD  
BS - Dr. Ariane **Bürgin**, ED  
EDK GS - Manja **Schlieper**  
FR - Floriane **Gasser**, DFAC  
GE - Ivana **Vrbica**, DIP  
GL - Patrick **Geissmann**, DBK  
GR - Dr. Gion **Lechmann**, EKUD  
JU - Manuel **Donzé**, SFP  
LU - Dr. Karin **Pauleweit**, BKD  
NE - Thierry **Clément**, DECS  
NW - Andreas **Gwerder**, BD  
OW - Peter **Gähwiler**, BKD  
SG - Dr. Rolf **Bereuter**, BLD  
SH - Dr. Maya **Hunziker**, DS  
SO - Roger **Swifcz**, BD  
SZ - Kuno **Blum**, BID  
TG - Christof **Widmer**, AMH  
TI - Dr. Raffaella **Castagnola-Rossini**, DIP  
UR - Dr. Christian **Mattli**, BKD  
VD - Jérémie **Leuthold**, DEF  
VS - Yves **Rey**, DFS  
ZG - Dr. Christoph **Freihofer**, BD  
ZH - Prof. Dr. Dorothea **Christ**, BID

### **Gäste:**

Dr. Christoph **Grolimund**, Direktor AAQ  
Dr. Michael **Käppeli**, Geschäftsführer ETH-Rat  
Eva **Meirer**, Schulamt FL *je nach Traktanden, gemäss Entscheid Geschäftsführung SHK*  
Verena **Weber**, Beraterin GS WBF  
Dr. Martina **Weiss**, Generalsekretärin swissuniversities

### **Bund, SBFI, Geschäftsführung SHK:**

Silvia **Studinger** / Leiterin der Fachkonferenz  
Marco **Scruzzi** / stv. Abteilungsleiter Hochschulen  
Isabella **Brunelli** / Protokollführerin



Anhang C

**CHESS**

**Projektorganisation**

## 1.2 Projektorganisation

Die Projektorganisation umfasst eine Begleitgruppe, eine Projektleitung sowie Projektmitarbeitende. Im Folgenden wird deren Zusammensetzung sowie deren Grundaufgabe kurz benannt. Die Beschreibung der Umsetzung des Mandats erfolgt in Kapitel 2 dieses Dokuments.

### Begleitgruppe

---

Prof. Dr. Lucien Criblez	Erziehungswissenschaftler, Leitungsausschuss CHES
Prof. Dr. Katja Rost	Soziologin, stv. Direktorin CHES
Prof. Dr. Mike S. Schäfer	Kommunikationswissenschaftler, Direktor CHES
Prof. Dr. Thomas Widmer	Politikwissenschaftler, Leitungsausschuss CHES

*Aufgaben: Die Steuerungsgruppe garantiert die wissenschaftliche Qualität des Mandats. Sie ist in allen Projektphasen beteiligt und trifft CHES-seitig Letztentscheidungen insbesondere, aber nicht ausschliesslich, im Rahmen von Sitzungen, die jeweils Projektphasen abschliessen.*

### Projektleitung

---

lic. phil. Bernhard Nievergelt	Geschäftsführer CHES
--------------------------------	----------------------

*Aufgabe: Die Projektleitung ist für die Führung der Projektmitarbeitenden und die Kommunikation mit der Begleitgruppe sowie des SBFI zuständig. Weiterhin trägt sie Verantwortung für die Kommunikation mit der Auftraggeberin und gegen aussen im Rahmen von Workshops. Zudem bringt sie ihre fachliche Expertise in allen Projektphasen ein.*

### Projektmitarbeitende

---

Dr. phil. Miriam Ganzfried	Projektleiterin CHES
Dr. phil. Christian Leder	Leiter Bereich Beratung CHES
Dr. phil. Rüdiger Mutz	Senior Researcher CHES
Dr. phil. Luca Tratschin	Projektleiter CHES

*Aufgaben: Die Projektmitarbeitenden betreiben nach Massgabe ihrer Expertise Recherchen und bereiten Systematisierungen, Konzepte und Indikatorenvorschläge gemäss Mandat vor. Sie beteiligen sich an der Durchführung von Workshops und führen Expert\*innengespräche durch.*