

Qualitätssicherung, Planung und Finanzierung im HFKG

Die Gewährleistung der Qualitätssicherung und die Koordination des schweizerischen Hochschulbereichs durch Bund und Kantone sind zwei Kernanliegen des neuen Hochschulartikels in der Bundesverfassung. Der folgende Beitrag zeigt auf, wie der Entwurf für ein Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz (E-HFKG)¹ diese Anliegen umsetzt. Zur Qualitätssicherung sieht der Entwurf einheitliche Akkreditierungsregelungen und einen Akkreditierungsrat mit eigener Agentur vor. Im Bereich Koordination legt der Gesetzesentwurf die Instrumente und Verfahren fest. Eng damit zusammen hängen die Neuerungen bei der Hochschulfinanzierung: Sie wird einheitlicher, transparenter, verlässlicher und stärker leistungsorientiert ausgestaltet.

¹ Vgl. zu den nachfolgenden Ausführungen ausführlich die Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich vom 29. Mai 2009 (BBl 2009 4561 ff.).



Dr. Ursula Renold
Direktorin, Bundesamt für Berufsbildung und Technologie BBT, Bern



Die Qualitätssicherung als solche ist Sache der einzelnen Hochschulen. Bund und Kantone sorgen mit dem Verfahren der institutionellen Akkreditierung gemäss HFKG dafür, dass die Qualitätssicherung nach gemeinsamen Kriterien tatsächlich und wirksam stattfindet.

Bild: Keystone

Qualitätssicherung im Hochschulraum Schweiz

Ein Kernanliegen des neuen Hochschulartikels Art. 63a BV ist die «Gewährleistung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen». Es kommt bereits im Bildungsrahmenartikel zum Ausdruck, der Bund und Kantone beauftragt, «für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz» zu sorgen (Art. 61a Abs. 1 BV). An diesem verfassungsrechtlichen Auftrag lässt sich das Ineinandergreifen von Gesamtkoordination und Hochschulautonomie deutlich aufzeigen: Die Qualitätssicherung als solche ist Sache der einzelnen Hochschulen (Art. 27 Abs. 2 E-HFKG). Bund und Kantone sorgen dafür, dass die Qualitätssicherung nach gemeinsamen Kriterien tatsächlich und wirksam stattfindet.

Das Verfahren der institutionellen Akkreditierung regelt die Qualitätssicherung: Es prüft, ob die Qualitätssicherungssysteme Gewähr bieten, dass z.B. eine hohe Qualität von Lehre, Forschung und Dienstleistungen so

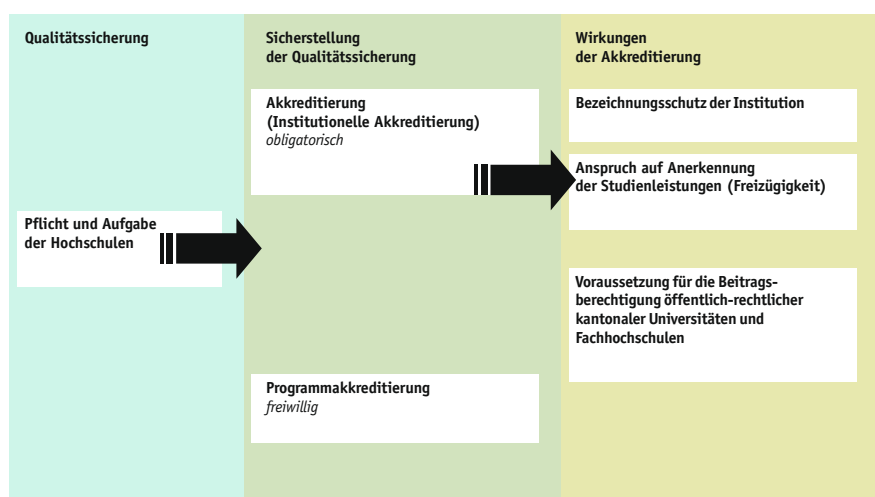
wie eine entsprechende Qualifikation des Personals sichergestellt werden. Im Weiteren wird geprüft, ob eine leistungsfähige Hochschulorganisation und -leitung vorhanden ist und ob die Institution ihren Auftrag erfüllt (vgl. Art. 30 Abs. 1 Bst. a E-HFKG). Diese Voraussetzungen sind in Akkreditierungsrichtlinien zu konkretisieren (Art. 30 Abs. 2 E-HFKG). Die Qualitätssicherungssysteme der Fachhochschulen (FH) müssen zudem sicherstellen, dass die Zulassungsvoraussetzungen und die Grundsätze über die Studiengestaltung eingehalten werden (Art. 30 Abs. 1 Bst. a. Ziff. 2 E-HFKG).

Einheitliche Akkreditierungsregelung

Neben den erwähnten Akkreditierungsvoraussetzungen legt das neue HFKG die Grundzüge des Akkreditierungsverfahrens fest und führt eine für alle Hochschulen zuständige unabhängige Akkreditierungsstelle ein: Den Schweizerischen Akkreditierungsrat mit seiner Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung (Art. 22 und 23 E-HFKG). Der Akkreditierungsrat ist das neue

Grafik 1

Qualitätssicherung und Akkreditierung (Art. 27 ff. E-HFKG)



Quelle: BBT / Die Volkswirtschaft

für alle Hochschulen zuständige Organ für Fragen der Qualitätssicherung und Akkreditierung. Er entscheidet über die Akkreditierungen und erarbeitet zuhanden des Hochschulrates die zentralen Akkreditierungsrichtlinien.

Der Akkreditierungsrat ist ein weisungsunabhängiges Fachgremium, das vom Hochschulrat auf vier Jahre gewählt wird. Es besteht aus 15 bis 20 Mitgliedern, die insbesondere die Hochschulen, die Arbeitswelt und die Studierenden vertreten. Die Agentur wird das Akkreditierungsverfahren führen, d.h. die Gesuche prüfen und dem Akkreditierungsrat Antrag stellen (Art. 32 und 33 E-HFKG). Ferner räumt das Gesetz für Programmakkreditierungen auch anderen vom Akkreditierungsrat anerkannten in- oder ausländischen Agenturen die Möglichkeit ein, Anträge auf Akkreditierung zu stellen.

Geschützte Bezeichnungen

Das Gesetz knüpft wichtige Wirkungen an die institutionelle Akkreditierung (vgl. Grafik 1):

- Die institutionelle Akkreditierung ist eine der Voraussetzungen für öffentlich-rechtliche kantonale universitäre Hochschulen (UH) und FH, um als beitragsberechtigter anerkannt zu werden und Bundesbeiträge zu erhalten (Art. 45 E-HFKG).
- Erst mit der institutionellen Akkreditierung erwerben öffentlich-rechtliche wie auch private Hochschulen das Recht, die Bezeichnungen Universität, Fachhochschule oder Pädagogische Hochschule zu führen (Art. 29 sowie Art. 62 und 63 E-HFKG). Bezeichnungsrecht und -schutz

werden damit gesamtschweizerisch geregelt. Damit wird auch sichergestellt, dass private Anbieter in der Schweiz, die diese Bezeichnungen führen möchten, die dafür notwendigen Mindeststandards einhalten.

Das Gesetz führt damit wesentliche Neuerungen im Vergleich zur gegenwärtigen Situation ein: Heute gibt es weder bei den UH (Schweizerische Universitätskonferenz), noch bei den FH (EVD) eine staatlich unabhängige Akkreditierungsbehörde, wie es internationale Standards fordern. Zudem sind nicht alle Hochschulen der Kantone und des Bundes institutionell akkreditiert. Die heutige Vielfalt an unterschiedlichen Akkreditierungsregelungen und -zuständigkeiten für Universitäre Hochschulen, Fachhochschulen und Pädagogische Hochschulen wird zudem mit dem neuen HFKG vereinfacht: Einheitliche Regelungen der Akkreditierung sind für die innere Kohärenz des gesamten Tertiär-Bereichs unbedingt erforderlich, um die Vergleichbarkeit der Leistungen der einzelnen Hochschulen, ihre gegenseitige Akzeptanz und die Durchlässigkeit – insbesondere zwischen den UH und den FH – zu verbessern. Einheitliche Regelungen fördern auf internationaler Ebene die Gleichwertigkeit von UH und FH. Das Gesetz berücksichtigt mit der Einführung einer obligatorischen institutionellen Akkreditierung – anstelle einer Programmakkreditierung – die Hochschulautonomie und internationale Entwicklungen.

Sicherstellung des Fachhochschulprofils

Aufgrund der in der Vernehmlassung vorgebrachten Befürchtungen, dass mit der Aufhebung des Fachhochschulgesetzes die FH ihr spezifisches, praxisorientiertes Profil verlieren könnten, hat der Bundesrat Präzisierungen vorgenommen: Zulassungsvoraussetzungen und Praxisorientierung der FH sowie das Erfordernis der Berufsqualifikation sind nun ausdrücklich im Gesetz geregelt (Art. 25 und 26 E-HFKG). Weitere Besonderheiten der FH sind zu berücksichtigen, damit deren Andersartigkeit erhalten bleibt (z.B. bei der Festlegung der Akkreditierungsrichtlinien, der Festlegung der Referenzkosten, den Beitragssätzen des Bundes oder den Kriterien zur Bemessung der Bundesbeiträge). Diese Präzisierungen greifen nicht in die Autonomie der einzelnen Hochschulen ein, sondern gewährleisten das andersartige, aber gleichwertige Profil der FH. Die Hochschulautonomie wird gegenüber dem aktuellen Recht vergrössert, indem zum Beispiel die einzelnen Studiengänge der FH nicht mehr vom Departement genehmigt werden müssen.

Gesamtschweizerische hochschulpolitische Planung und Aufgabenteilung

Der neue Hochschulartikel beauftragt Bund und Kantone, gemeinsam für die Koordination im schweizerischen Hochschulwesen zu sorgen. Der entsprechende Hauptzweck des Gesetzesentwurfs ist die Schaffung eines qualitativ hochstehenden, wettbewerbsfähigen und koordinierten Hochschulraums Schweiz (Art. 1 Abs. 1 E-HFKG). Der Hochschulraum Schweiz muss heute auch verstanden werden als Teil eines europäischen und weltweiten Hochschulraumes. Hohe Qualität und Wettbewerbsfähigkeit haben sich deshalb auch an internationalen Vergleichsmassstäben zu messen.

Der Bericht der nationalrätlichen Kommission zum Bildungsrahmenartikel sieht die heutigen Schwachstellen in den teilweise «nicht zu rechtfertigenden» Unterschieden der Kosten von vergleichbaren Studiengängen an verschiedenen Hochschulen, der noch ungenügenden Transparenz in der Mittelzuweisung, der mangelhaften Aufgabenteilung zwischen den Hochschulen sowie der ungenügenden gesamtschweizerischen Koordination des Hochschulsystems.² Angesichts der Begrenztheit der öffentlichen Mittel und der Globalisierung des Bildungs- und Forschungsbereiches, die den Wettbewerbsdruck auf die schweizerischen Hochschulen weiter erhöhen wird, kommt der verbesserten gesamtschweizerischen Abstimmung zentrale Bedeutung zu.

Wie ist diese neue gesamtschweizerische Abstimmung angelegt? Das Gesetz legt nur die dazu notwendigen Instrumente und das Verfahren fest: Inhalt und Ergebnis der Koordinationsbemühungen liegen in den Händen und der Verantwortung der beteiligten Akteure. Damit wird erstmals eine gesamtschweizerische Hochschulpolitik festgelegt, die es den politisch Verantwortlichen erlaubt, den Hochschulraum Schweiz im europäischen und weltweiten Hochschulraum besser zu positionieren.

Die neue gesamtschweizerische hochschulpolitische Planung und Aufgabenteilung umfasst drei Instrumente, die auf unterschiedliche Zeiträume ausgerichtet sind (Art. 36 E-HFKG; vgl. *Grafik 2*):

Prioritätensetzung

Dieses Instrument erlaubt dem Hochschulrat, die notwendigen, in der Regel über längere Zeiträume als die vierjährigen BFI-Perioden hinaus gehenden Ziele für den Hochschulraum Schweiz zu formulieren und deren Umsetzung mit projektgebundenen Beiträgen zu unterstützen. Mögliche Beispiele sind die Stärkung bestimmter Diszipli-

nen oder Fachbereiche, um die Schweiz auf diesen Gebieten international besser zu positionieren, die Verbesserung der Betreuungsverhältnisse, die Konzentration der Angebote sowie die Schwerpunktbildung oder die Förderung der Profilbildung von FH und UH.

Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen

Die Verständigung unter den Hochschulträgern über eine nachhaltige Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen gehört zu den wichtigsten Zielen des Hochschulartikels. Sie geht ebenfalls über die vierjährigen BFI-Perioden hinaus. Es handelt sich hier um eine besondere Herausforderung, weil die Bundesversammlung im Fall eines Scheiterns der Hochschulkonferenz selbst eine Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen beschliessen und die Unterstützung der Hochschulen von deren Einhaltung abhängig machen kann (Art. 63a Abs. 5 BV). Das Instrument der Aufgabenteilung dient dazu, die Schwerpunkte innerhalb des Hochschulbereichs zu verteilen und die zur Verfügung stehenden Mittel optimal einzusetzen (Art. 40 Abs. 1 E-HFKG). Die Hochschulkonferenz kann in den besonders kostenintensiven Bereichen eine für alle Beteiligten verbindliche Aufgabenteilung beschliessen. Es wird bewusst darauf verzichtet, die besonders kostenintensiven Bereiche im Gesetz zu nennen, weil sich diese im zeitlichen Verlauf ändern können. Bei der Konkretisierung dieses Koordinationsinstruments wird es in einem ersten Schritt darum gehen, die besonders kostenintensiven Bereiche festzulegen. Es ist Sache der Plenarversammlung, allgemeingültige Grundsätze zur Bestimmung der besonders kostenintensiven Bereiche zu erlassen (Art. 11 Abs. 2 Bst. E-HFKG) und dem Hochschulrat damit kohärente Leitlinien zu geben. In einem zweiten Schritt wird zu beurteilen sein, ob im ausgewiesenen besonders kostenintensiven Bereich eine Aufgabenteilung mit Schwerpunktbildung tatsächlich einen Nutzen ergibt (Effizienzgewinn). Dabei soll mit der Aufgabenteilung bzw. Schwerpunktbildung die Qualität möglichst verbessert werden. Aufgabenteilung muss also Kosteneinsparungen z.B. pro Studentin oder Student bewirken und gleichzeitig die hohe Qualität von Lehre und Forschung wahren oder steigern.

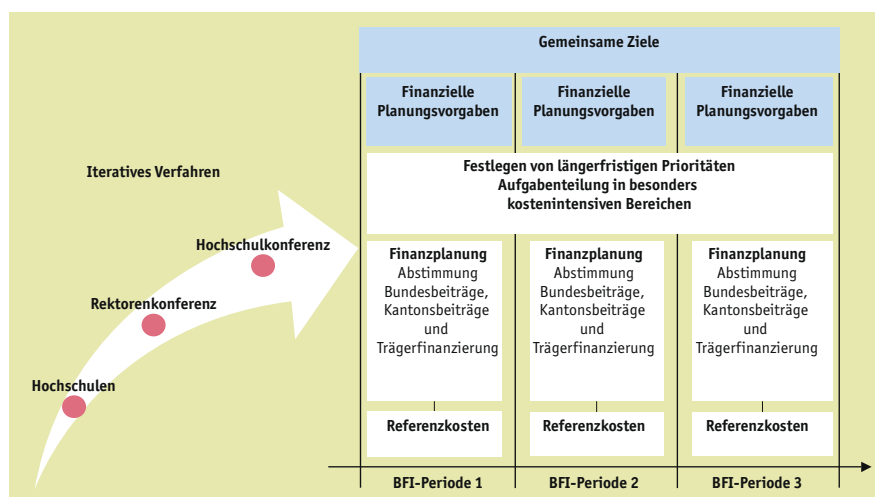
Finanzplanung

Die Finanzplanung dient im Wesentlichen der Ermittlung des Finanzbedarfs für eine qualitativ hochstehende Lehre und Forschung für den gesamten Hochschulbereich im Hinblick auf die jeweilige BFI-Periode.

² Vgl. Bericht WBK-N, Bildungsrahmenartikel (BBl 2005 5479 5508).

Grafik 2

Gesamtschweizerische hochschulpolitische Planung und Aufgabenteilung (Art. 36 ff. E-HFKG)



Dabei ist zu beachten, dass die Mittel wirtschaftlich und effizient verwendet werden und die Hochschulen sich um Drittmittel bemühen (Art. 41 E-HFKG). Das Verfahren zur Ermittlung des Finanzbedarfs ist ein iterativer Prozess. Finanzielle Planungsvorgaben, welche die Plenarversammlung auf der Grundlage der Finanzplanungen von Bund und Kantonen definiert (Art. 43 E-HFKG), sind Leitplanken, die top-down vorgegeben werden. Sie haben eine wichtige Steuerungsfunktion; sie ermöglichen, während der Finanzplanung bereits frühzeitig auf allen Ebenen sich abzeichnende Überschreitungen transparent zu machen und zu korrigieren. Die konkrete Ermittlung des Bedarfs geht primär aus den Entwicklungs- und Finanzplanungen der einzelnen Hochschulen selbst hervor (Art. 37 E-HFKG). Die Rektorenkonferenz der Schweizerischen Hochschulen bereitet – gestützt auf die eingereichten Entwicklungs- und Finanzplanungen – zuhanden des Hochschulrats einen Antrag vor.

Zur Ermittlung der notwendigen Grundfinanzierung für die kantonalen Universitäten und FH spielen die so genannten Referenzkosten eine wichtige Rolle (Art. 44 E-HFKG). Die Referenzkosten sind die Aufwendungen für eine qualitativ hochstehende Lehre pro Studentin/Student. Sie dienen als Basis für die Berechnung der Grundbeiträge des Bundes sowie der Festsetzung der Konkordatsbeiträge. Referenzkosten setzen auch mittelbare Anreize: Hochschulen, deren Kosten klar oberhalb der festgelegten Referenzkosten liegen, werden ihre Kosten zu optimieren versuchen. Die Offenlegung der einzelnen Kostenrechnungen wird Hochschulen ebenso veranlassen, Aufwand und

Leistung selbstkritisch zu beurteilen und die notwendigen Anpassungen im eigenen Haus oder unter sich vorzunehmen (Portfolio-Bereinigung).

Mehr Finanzierungssicherheit

Eng mit der Planung und Aufgabenteilung hängt auch die bedeutende Verstärkung der Finanzierungssicherheit des Bundes bei der Grundfinanzierung von kantonalen Universitäten und FH zusammen. Der Bund verpflichtet sich neu, sich über fixe Beitragssätze am jeweiligen Gesamtbetrag der gemeinsam mit den Kantonen festgelegten Referenzkosten zu beteiligen (Art. 50 E-HFKG). Damit werden in der Grundfinanzierung der kantonalen Hochschulen – analog zur interkantonalen Finanzierung – erstmals gebundene Ausgaben geschaffen.

Das neue Gesetz vereinheitlicht schliesslich die Beitragskategorien für UH und FH. Neu erhalten beitragsberechtigte kantonale UH und FH Subventionen einheitlich in Form von Grundbeiträgen, projektgebundenen Beiträgen sowie Bauinvestitions- und neu Baunutzungsbeiträgen (Art. 47 E-HFKG). Alle Beitragskategorien sind mit leistungsorientierten Elementen verstärkt: Bei den Grundbeiträgen werden die aufwandorientierten Bemessungskriterien um leistungsorientierte Kriterien wie die Anzahl Abschlüsse, die durchschnittliche Studierendauer und die Betreuungsverhältnisse ergänzt. Die Investitionsbeiträge werden durch Baunutzungsbeiträge ergänzt, um im Bereich der Bauinfrastrukturen die wirtschaftlichsten und effizientesten Lösungen zu fördern. Projektgebundene Beiträge werden schliesslich neu über Leistungsvereinbarungen verteilt, in denen die Ziele sowie die Folgen bei deren Nichterreichen festgehalten werden.