

Machen es die anderen besser? : Das Schweizer Hochschulsystem im internationalen Vergleich

Autor(en): **Sporn, Barabara**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **84 (2004)**

Heft 5-6

PDF erstellt am: **30.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-167148>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Machen es die anderen besser?

Das Schweizer Hochschulsystem im internationalen Vergleich

Ein Blick auf die Verhältnisse im Ausland erbellt Eigenheiten und Probleme zuhause: die enorme Vielfalt der Strukturen etwa, die Schwierigkeiten strategischer Steuerung oder einen Nachbarbedarf im Bereich der Evaluation.

Barbara Sporn

Barbara Sporn, geboren 1963, hält eine ausserordentliche Professur für Betriebswirtschaftslehre an der Wirtschaftsuniversität Wien, wo sie auch als Vizedirektorin für Forschung, Internationales und Aussenbeziehungen verantwortlich zeichnet. Sie ist Autorin zahlreicher Bücher und Artikel im Bereich der höheren Bildung.

Im Rahmen der von Avenir Suisse herausgegebenen Studie «Hochschule Schweiz: Ein Vorschlag zur Profilierung im internationalen Umfeld» wurde der Ist-Zustand der Hochschullandschaft anhand von Dokumenten und Materialien sowie Interviews mit 19 Experten analysiert. Zudem wurde das Schweizer Hochschulsystem mit den Systemen der Niederlande, Grossbritanniens und Österreichs verglichen. Im folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse skizziert.

Nicht nur die Analyse der Sekundärliteratur, sondern auch die Interviews mit Fachleuten aus Politik und Bildungswesen zeigen eine grosse Unzufriedenheit mit der ausgedehnten Institutionenvielfalt in der Schweiz. Ausländische Beispiele belegen, dass sich zur Abhilfe Koordination und Steuerung vermehrt über Finanzierungsmechanismen und Vertragsmanagement sicherstellen liessen. Die befragten Fachleute fordern Vereinheitlichung, grössere Einfachheit und Schlantheit in der politischen Struktur der eidgenössischen Einrichtungen. Dies wäre beispielsweise durch die Einführung eines Amtes für Bildung und Wissenschaft und die Zusammenlegung der Organe des Bundes und der Kantone zu erzielen.

Wettbewerb und Vertragsmanagement – wie die Systeme in Österreich, den Niederlanden und in Grossbritannien zeigen – bedingen eine höhere Autonomie der Hochschulen, verbunden mit der nötigen Rechenschaftspflicht. Im Sinne der Funktionsweise des *New Public Management* ersetzen staatliche Behörden und Einrichtungen dabei eine *ex-ante*- durch eine *ex-post*-Steuerung. Bei diesem Ansatz wird die

Steuerung der Hochschulen durch Zielvereinbarungen sichergestellt. Zielvereinbarungen als Teil des Leistungsvertrags und der Finanzierungsmechanismen stärken die Verbindlichkeit für die Hochschulen. Die Zielerreichung wird nach Ablauf der Leistungsperiode überprüft, und konsequenterweise wird der Mittelfluss davon abhängig gemacht. Strukturen werden damit nicht mehr gesetzlich angeordnet, sondern autonom von den Hochschulen innerhalb gewisser Rahmenbedingungen erarbeitet. Die Betonung liegt auf der Ergebniskontrolle.

Die Koordination im schweizerischen Hochschulsystem ist derzeit – ganz der föderalistischen Tradition entsprechend – stärker auf Abstimmungsprozesse zwischen verschiedenen Interessenvertretungen als auf die Stärkung von Autonomie und Wettbewerbsfähigkeit des akademischen Systems angelegt. Koordinations- und Führungsprobleme werden eher mit neuen Institutionen gelöst als mit der Abschaffung bestehender Strukturen. Die Eidgenössischen Technischen Hochschulen und einzelne kantonale Universitäten geniessen schon zum gegenwärtigen Zeitpunkt relativ viel Autonomie. Vertreter kantonaler Universitäten und vor allem der Fachhochschulen schlagen hingegen die Schaffung eines unabhängigen Rates vor, der die zentralen Koordinationsstellen in strategischen und budgetären Fragen berät und auch Entscheidungen trifft.

Bei einer Gesamtbetrachtung des tertiären Bildungssystems in der Schweiz ist die Systematik der Steuerung schwer erkennbar. Eine nationale Optimierung könnte durch stärkere Steuerung über Finanzie-



rungsmechanismen, Einsatz von Leistungsvereinbarungen und laufende Evaluierung der Institutionen erzielt werden. Diese Vorgehensweise ist in den Niederlanden ausgeprägt.

Finanzierung und Qualitätssicherung

Die ausländischen Beispiele zeigen, dass die Finanzierung ein zentrales Element der Hochschulkoordination darstellt. Über leistungsabhängige Budgetierung und indikatorbasierte Mittelvergabe werden strategische Ziele verfolgt und umgesetzt. Das eidgenössische Finanzierungssystem hingegen erzielt nur einen geringen Steuerungseffekt. Strategische Leitlinien sind nicht erkennbar. Das derzeit bestehende System der Leistungsaufträge erzeugt, kombiniert mit dem bestehenden Finanzierungsmodus, keine Systemsteuerung. Die befragten Fachleute regen Leistungsverträge an, die im Sinne einer Austauschbeziehung Autonomie und Qualität an der Hochschule steigern sollen. Die Mehrjährigkeit der Leistungsverträge erleichtert überdies eine längerfristige Planung und damit die strategische Entwicklung der Hochschule. Die Niederlande regeln die Finanzierung des Hochschulsystems mit einer Kombination von formelgebundener und leistungsbezogener Finanzierung, die für Forschung und Lehre gilt. Die Situation in Grossbritannien ist ähnlich. In Österreich ergibt sich auf der Basis von Leistungsverträgen eine Grundfinanzierung und eine strategische Finanzierung.

Die Ergebnisse der Hochschulforschung und die Praxis in vielen europäischen Ländern weisen auf die besondere Bedeutung der Qualitätssicherung hin. Methoden der Qualitätssicherung befriedigen einerseits das Verlangen der Öffentlichkeit nach einer anspruchsvollen tertiären Ausbildung und dienen andererseits auch der Selbstregulierung. Die staatlichen Qualitätssicherungssysteme in den Niederlanden und in Grossbritannien kennen eine Reihe von Mechanismen, um die Qualität von Lehre und Forschung sicherzustellen. So wird in einer *Peer Review* die Leistung durch Experten des gleichen Fachgebiets bewert-

et. Im Rahmen einer *Programme Review* werden einzelne Studienangebote geprüft; mitunter kommt es dabei auch zur Einbindung von wirtschaftsnahen Verbänden. Im *Institutional Audit* werden Hochschulen gesamthaft durch externe Fachleute und Selbstevaluierung geprüft. In den einzelnen Ländern wurden auch Behörden zur Qualitätssicherung eingerichtet, wie der *National Accreditation Council* oder die *Quality Assurance Agency*. Das Ziel solcher Behörden liegt in einer Stärkung der Hochschulen, in der Rechenschaftslegung, der Information und der Qualitätsüberprüfung.

Die Schweiz verfügt über eine eigene Akkreditierungs- und Qualitätssicherungsbehörde. Ihre Dienste können freiwillig von den Hochschulen in Anspruch genommen werden. Derzeit wird aber noch sehr vorsichtig mit Akkreditierungsverfahren umgegangen. Auch *Rankings* und interne Evaluierungen stossen auf Widerstand. An einigen Hochschulen gilt die Qualität als durch den hohen Wettbewerb gesichert, andere wenden sich an europäische oder weltweit agierende Akkreditierungsagenturen, um sich zertifizieren zu lassen.

Verhältnis zu den Fachhochschulen

Als zentrale Herausforderung für die Profilbildung im schweizerischen Hochschulsektor gilt die Integration der Fachhochschulen. Die Zusammenlegung der schweizerischen höheren Berufsschulen zu sieben Fachhochschulen hat zu Konstrukten geführt, die selbst von den Beteiligten oft abgelehnt werden. Meist gibt es wenig bis keine Synergien, die Koordination passiert eher zufällig. Die Führungsstrukturen sind zudem nur schlecht dazu geeignet, die Fachhochschulen strategisch zu positionieren. Die Errichtung der Fachhochschulen war vor allem dort erfolgreich, wo bestehende Teilschulen innerhalb eines Kantons zusammengelegt wurden, um eine kritische Grösse zu erreichen.

Manchen Fachhochschulen ist eine strategische Positionierung durch klare Konzentration auf Fachbereiche gelungen. Doch auch hier handelt es sich zumeist um

Die Hochschulforschung in vielen europäischen Ländern weist auf die Bedeutung der Qualitätssicherung hin.



Fachhochschulen, die aus Teilschulen eines gleichen Kantons bestehen. Ungeklärt bleibt auch das Verhältnis der Fachhochschulen zu den kantonalen Universitäten oder eine eventuelle Integration in Hochschulverbände. Hier gibt es kantonale Initiativen, aber kein Gesamtmodell.

Die Differenzierung des schweizerischen Hochschulsystems ist etabliert und hat in einigen Fällen zu klarer Profilbildung geführt. Für die weitere Entwicklung bietet sich beispielsweise eine Ausrichtung auf die Herausforderungen der Wissensgesellschaft und des lebenslangen Lernens an. Einige europäische Staaten haben begonnen, Weiterbildungsmodulen an Hochschulen staatliche Anerkennung zu verleihen. Gewisse Hochschulen in Europa, wie beispielsweise die *Open University* in Grossbritannien, setzen auf die Entwicklung von Fernstudien via Internet oder auf Angebote für ältere berufstätige Studierende.

Die Organisation der Hochschulen zeichnet sich international durch immer einflussreichere Leitungspositionen und eine Zurückdrängung der Kollegialorgane aus. Die Schweiz hat sich diesem Trend vor allem auf der universitären Ebene nicht entzogen. Bei den Fachhochschulen sind die Entscheidungsstrukturen – infolge eines allzu kleinen Handlungsspielraums auf der Ebene der Teilschulen – reformbedürftig.

Die Probleme der kantonalen Hochschulen liegen im universitären Mittelbau und bei den Professuren, deren Inhaber den Status kantonalen Beamter geniessen. Selbstverwaltete Systeme sind strukturkonservativ. Bisher ist kein wirklicher Abbau verkrusteter Strukturen in Angriff genommen worden. Bund und Kantone sind derzeit stärker mit den Problemen der Koordination des Gesamtsystems beschäftigt als mit einem Entwurf für neue Anstellungsbedingungen. Das vorhandene Beamten- oder Angestelltenrecht wird den Anforderungen des modernen Personalmanagements nicht gerecht. An den Fachhochschulen sind eine stärkere Mitsprache der Dozenten bei der Studienplanung wie auch bessere Anstellungsbedingungen notwendig.

Viele Hochschulen verfolgen einen Aufbau von Matrixorganisationen mit separaten Verantwortungsbereichen für Forschung und Lehre. In den Niederlanden verfügen Hochschulen über Organisations- und Entscheidungsstrukturen, die stärker einem Unternehmen als einer Hochschule entsprechen. Starke Leitungspositionen (Rektorate und Dekanate), ein beratender Senat und ein Aufsichtsrat bilden die Kernstücke. Die akademische Mitbestimmung leidet darunter und muss durch neue Strukturen etabliert werden. Auch in Österreich ist diese Entwicklung zu beobachten.

In der Schweiz, aber auch in den Niederlanden, in Grossbritannien oder Österreich wird den einzelnen Hochschulen hohe Autonomie in Personal-, Finanz- und Studienplanung zugestanden. Die Steuerung der Institutionen erfolgt vornehmlich über Leistungsaufträge und Globalbudgets. Das Problem einer Schnittstelle zwischen Trägerschaft und Hochschulen ist aber noch nicht überall befriedigend gelöst. Einerseits sind Parlamente immer wieder versucht, sich in Einzelheiten einzumischen. Andererseits behindert die jährliche Budgetierung die längerfristige Planung.

Zusammenfassend zeigen die Ergebnisse Handlungsbedarf auf vor allem hinsichtlich einer Vereinfachung der Steuerungsmechanismen und der Rolle der Fachhochschulen in der Schweiz. Die Institutionenvielfalt im Bildungswesen sollte durch einige wenige Einrichtungen abgelöst werden und die Finanzierung nach einheitlichem Schema erfolgen. Für die Fachhochschulen sollten schlagkräftigere Führungsstrukturen und mehr Autonomie geschaffen werden. Die Qualitätssicherung wird dadurch generell an Bedeutung zunehmen, mit steigender Wirkung auf das schweizerische Hochschulsystem. ■

**Selbstverwaltete
Systeme sind struktur-
konservativ.**

