

**Staatliche Aufsicht über Bildungsinstitutionen  
am Beispiel von höheren Fachschulen mit eidgenössisch  
anerkannten Bildungsgängen**

**Aufsichtsauftrag im Bereich der höheren Fachschulen aus theoretischer Perspektive  
und dessen Umsetzung durch die Kantone. Eine qualitative Analyse.**

Masterarbeit eingereicht der Universität Bern

Betreuender Dozent: **Dr. Reto Steiner**

Kompetenzzentrum für Public Management  
Schanzeneckstrasse 1  
CH-3001 Bern

von:

**Carole Egger**  
aus Goldach (SG)  
06-705-776

Hardplatz 7, 8004 Zürich  
carole\_egger@gmx.ch

Zürich, 18. November 2014

## **Danksagung**

Als erstes möchte ich mich bei allen Interviewpartnerinnen und –partnern für die Teilnahmebereitschaft und die interessanten Gespräche bedanken. Ohne diese Praxiseinblicke hätte die vorliegende Masterarbeit nicht realisiert werden können. Ein herzlicher Dank geht auch an Herrn Dr. Reto Steiner für seine wertvollen Ratschläge und seine Unterstützung bei der Themenfindung und bei der Ausarbeitung des Proposals. Mein besonderer Dank gilt meinen Eltern, meinem Freund und meinen Freunden für das kritische Korrekturlesen und natürlich die moralische Unterstützung. Als Letztes möchte ich meinen Vorgesetzten im Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) danken, die für meine Masterarbeit stets viel Verständnis zeigten.

## Abstract

Höhere Fachschulen sind in ihrer heutigen Form ein noch junger Bildungszweig, der erst im Jahr 2004 auf der Tertiärstufe des Schweizerischen Bildungssystems verortet wurde. Die höheren Fachschulen unterscheiden sich von anderen Bildungsbereichen insbesondere hinsichtlich ihrer Steuerung, da lediglich ihre angebotenen Bildungsgänge staatlich anerkannt werden und nicht die Institution an sich. Der Bund hat Mindestvorschriften aufgestellt und überprüft während eines Anerkennungsverfahrens, ob die HF bzw. ihre Bildungsgänge diesen Vorschriften entsprechen. Den Kantonen obliegt ab dem Zeitpunkt der Anerkennung, welche unbefristet erteilt wird, die Aufsicht. Bis zum heutigen Zeitpunkt ist jedoch nicht bekannt, wie die einzelnen Kantone diesen Aufsichtsauftrag wahrnehmen und die Qualität auch nach der bundesrechtlichen Anerkennung sicherstellen.

Diese Masterarbeit beleuchtet die staatliche Aufsicht im Bildungswesen aus einer theoretisch-konzeptionellen Perspektive, um den Aufsichtsauftrag im Bereich der höheren Fachschulen zu bestimmen. Vor dem Hintergrund der New Public Management-Bewegung wird aufgezeigt, dass den Bildungsinstitutionen zwar mehr autonome Handlungsspielräume gewährt werden, dies aber nicht gleichbedeutend ist mit weniger, sondern mit dem Aufbau einer anderen Art von Aufsicht. Solange die Aufgabe staatlich bleibt, sind die Bildungsinstitutionen gegenüber der Öffentlichkeit rechenschaftspflichtig. Das heisst, dass auch bei einer neuen Art der Aufsicht eine Kontrolle aus externem Blickwinkel stattfinden muss, welche die internen Bemühungen zur Qualitätssicherung sinnvoll ergänzt.

Die durchgeführte qualitative Studie zur Art der Aufsichtswahrnehmung im Bereich der höheren Fachschulen zeigt, dass der Aufsichtsauftrag im Sinne einer Überprüfung der Einhaltung der vom Bund aufgestellten Anerkennungs Voraussetzungen durch die anbietende HF lediglich von einem der zehn untersuchten Kantone zum heutigen Zeitpunkt umgesetzt wird. Alle Kantone haben zwar Prozesse für die Aufsicht der öffentlichen und subventionierten privaten höheren Fachschulen aufgebaut, es werden jedoch primär kantonale Vorgaben geprüft, welche im Rahmen der kantonalen Subventionierung aufgestellt werden. Die aktuellen Aufsichtsprozesse der Kantone unterscheiden sich nicht nur zwischen den Kantonen, sondern auch innerhalb der einzelnen Kantone. Gründe für die Unterschiede sind neben der Variation der Finanzierungform und -höhe auch die eingesetzten Instrumente der Steuerung. Alle untersuchten Kantone sind nun daran, ein Konzept zur Erfüllung des Aufsichtsauftrags zu entwickeln, um zukünftig auch die Überprüfung der Anerkennungs Voraussetzungen in den bestehenden Aufsichtsprozess zu integrieren.

# Inhaltsverzeichnis

<b>1 Einleitung .....</b>	<b>1</b>
1.1 Fragestellung und Zielsetzung der Arbeit.....	3
1.2 Vorgehen und Methode.....	4
1.3 Aufbau der Arbeit.....	5
1.4 Aktueller Forschungsstand.....	6
<b>2 Staatliche Aufsicht über Bildungsinstitutionen .....</b>	<b>7</b>
2.1 Bildungsinstitutionen als Objekt staatlicher Aufsicht .....	7
2.2 Staatliche Aufsicht.....	9
2.2.1 Begriff staatlicher Aufsicht .....	9
2.2.2 Formen und Funktionen staatlicher Aufsicht .....	10
2.3 Staatliche Aufsicht im Kontext von New Public Management .....	12
2.3.1 Aufsicht und Autonomie.....	13
2.3.2 Aufsicht und Steuerung .....	16
2.4. Theoretisch-konzeptioneller Bezugsrahmen zur Einschätzung staatlicher Aufsichtstätigkeit im Bildungswesen .....	20
2.4.1 Elemente staatlicher Aufsicht .....	21
2.4.2 Organisation und Ressourcen staatlicher Aufsicht .....	22
2.4.3 Instrumente staatlicher Aufsicht .....	24
2.5 Höhere Fachschulen .....	27
2.5.1 Merkmale und Landschaft der höheren Fachschulen .....	27
2.5.2 Steuerung der höheren Fachschulen.....	30
<b>3 Qualitative Studie zur kantonalen Aufsicht über die höheren Fachschulen .....</b>	<b>38</b>
3.1 Methodisches Vorgehen .....	39
3.1.1 Erhebungsmethode .....	39
3.1.2 Auswertungsmethode .....	44
3.2 Darstellung der Ergebnisse .....	47
3.2.1 Ausgangslage .....	47
3.2.2 Aktuelle kantonale Aufsichtspraxis.....	49
3.2.3 Zukünftige kantonale Aufsichtspraxis und Herausforderungen .....	58
3.3 Diskussion der Ergebnisse.....	64
<b>4 Schlussfolgerungen und Gestaltungsempfehlungen.....</b>	<b>68</b>
<b>Anhang 1 Kriterienraster für Bericht über kantonale Aufsichtstätigkeit ans SBFI.....</b>	<b>VII</b>
<b>Anhang 2 Fallauswahl .....</b>	<b>X</b>
<b>Anhang 3 Interviewleitfaden auf Deutsch .....</b>	<b>XI</b>
<b>Anhang 4 Interviewleitfaden auf Französisch .....</b>	<b>XII</b>
<b>Anhang 5 Auswertung Interviews: HF-Typ und dessen Finanzierung nach Kanton.....</b>	<b>XIII</b>

<i>Anhang 6 Auswertung Interviews: Aufsichtselemente und autonome Handlungsbereiche</i>	<i>XVI</i>
<i>Anhang 7 Auswertung Interviews: Organisation und Ressourcen der Aufsicht</i>	<i>XIX</i>
<i>Anhang 8 Auswertung Interviews: Aktueller und zukünftiger Aufsichtsprozess</i>	<i>XXII</i>
<i>Anhang 9 Auswertung Interviews: Instrumente der kantonalen Aufsicht</i>	<i>XXVI</i>
<i>5 Selbstständigkeitserklärung für die Masterarbeit</i>	<i>XXXI</i>
<i>6 Einverständniserklärung zur Veröffentlichung der Masterarbeit</i>	<i>XXXII</i>
<i>7 Literatur</i>	<i>XXXIII</i>

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Typen von Bildungsinstitutionen des Schweizerischen Bildungssystems .....	7
Abbildung 2: Mögliche Autonomiebereiche für Schulen .....	14
Abbildung 3: Grundformen des Qualitätsmanagements .....	19
Abbildung 4: Ebenen der staatlichen Aufsicht über Bildungsinstitutionen .....	21
Abbildung 5: Steuerung der höheren Fachschulen.....	31
Abbildung 6: Regelkreis der Qualitätsentwicklung.....	35

## **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1: Akteure bei der Steuerung von höheren Fachschulen .....	37
Tabelle 2: Interviewpartner nach Kanton .....	41

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aargau
Art.	Artikel
BBG	Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002
BBT	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie
BBV	Verordnung über die Berufsbildung vom 19. November 2003
BE	Bern
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EFZ	Eidgenössisches Fähigkeitszeugnis
EKHF	Eidgenössische Kommission Höherer Fachschulen
Et al.	et alii
Etc.	et cetera
ETH	Eidgenössisch Technische Hochschulen
FSV	Fachschulvereinbarung
GE	Genf
GR	Graubünden
HF	Höhere Fachschule/n
HFSV	Interkantonale Vereinbarung über Beiträge an die Bildungsgänge der höheren Fachschulen
ISO	International Organization for Standardization
lit.	Littera
LU	Luzern
MiVo-HF	Mindestvorschriften für die Anerkennung von Bildungsgängen und Nachdiplomstudien der höheren Fachschulen vom 11. März 2005
NE	Neuenburg
NPM	New Public Management
OdA	Organisationen der Arbeitswelt
QM	Qualitätsmanagement
SBBK	Die Schweizerische Berufsbildungsämter-Konferenz
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
S.	Seite
SG	St. Gallen
TI	Tessin
VD	Waadt
vgl.	vergleiche
VS	Wallis
WBF	Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
z.B.	zum Beispiel

## 1 Einleitung

Staatliche Aufsicht über Bildungsinstitutionen ist kein neues Thema, sondern geht bis ins 19. Jahrhundert zurück, als das Volksschulwesen zu einer Staatsaufgabe wurde (Späni, 1999, S. 298). Aufsicht im Bildungswesen verfolgt heute das Ziel einerseits zu überprüfen, ob die Schulen die staatlichen Vorschriften einhalten bzw. umsetzen, und andererseits, die Qualitätsentwicklung der Schulen zu fördern (Huber, 2010, S. 24). Trotz des aktuellen Trends, den Bildungsinstitutionen zunehmend autonome Handlungsspielräume zu gewähren, wird die Notwendigkeit einer staatlichen Aufsicht von verschiedenen Autoren weiterhin bekräftigt (vgl. Brägger et al. 2007, S. 65-66; Dubs, 2011, S. 71). Als Träger eines öffentlichen Auftrags bleiben Bildungsinstitutionen gegenüber der Gesellschaft rechenschaftspflichtig (Berka, 2002, S. 180). Vielmehr wurden im Zuge der New Public Management (NPM)-Bewegung der letzten Jahre Empfehlungen zur Umgestaltung der Aufsichtswahrnehmung formuliert (z.B. Thom & Ritz, 2008, S. 174; Dubs, 2011, S. 72).

Während bei den Schulen (z.B. Dubs, 2003; Lange, 2003; Kotthoff & Böttcher, 2010), weniger häufig bei den Hochschulen (z.B. Krausnick, 2011), die gesetzlich geregelte Aufsicht in diversen Büchern und Artikeln behandelt wurde, fehlt im Bereich der höheren Fachschulen (HF) bislang eine systematische Auseinandersetzung mit dem Aufsichtsbegriff und den damit verbundenen Aufgaben. Im Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002 ist lediglich festgehalten, dass den Kantonen die Aufsicht über die HF obliegt (Art. 29 Abs. 5 BBG), die Umsetzung wird hingegen offen gelassen. Eine Präzisierung des Aufsichtsbegriffs im jeweiligen Kontext ist jedoch nötig, um zu bestimmen, welche Aufgaben der Aufsichtsauftrag umfasst (Dubs, 2003, S. 3).

Diejenigen HF, die in den neunziger Jahren nicht in Fachhochschulen umgewandelt wurden, gelten immer noch als „(...) Mauerblümchen der tertiären Bildung“ (Tommer, 2010, S. 5). Die verschiedenen gesetzlichen Regelungen auf kantonaler sowie auf Bundesebene für den Bereich der HF hatten nach der Gründung der Fachhochschulen zunächst eine klare Profilierung verhindert. Erst mit der Totalrevision des Bundesgesetzes über die Berufsbildung im Jahr 2004 wurden die Bildungsgänge von HF, welche als Zulassungsbedingung weder eine gymnasiale noch Berufsmatur voraussetzen, als praxisorientierter Bildungsweg auf der nicht-hochschulischen Tertiärstufe positioniert (Schweizerischer Bundesrat, 2010, S. 44-45). Dafür musste das Ausbildungskonzept neu definiert und durch dessen Ansiedelung auf Bundesebene

über alle Kantone und Fachbereiche hinweg homogenisiert werden (SBF & EDK, 2007, S. 122). Die HF in der heutigen Form und damit auch den Aufsichtsauftrag gibt es also erst seit wenigen Jahren. Die Bedeutung der HF mit eidgenössisch anerkannten Bildungsgängen<sup>1</sup> nimmt seit der Neupositionierung wieder zu, was sich bspw. in der steigenden Absolventenzahl zeigt (vgl. BFS, 2014a).

Ein zentrales Merkmal der Steuerung von HF besteht darin, dass nicht die Institutionen an sich staatlich anerkannt werden, sondern lediglich die einzelnen Bildungsgänge, welche sie anbieten (Art. 1 Abs. 1 MiVo-HF). Damit unterscheiden sie sich von Schulen anderer Bildungsstufen sowie von den Hochschulen, die in der Regel eine institutionelle Anerkennung geniessen. Der Bund bzw. das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI)<sup>2</sup> gibt die Mindestvorschriften für die Anerkennung vor (z.B. betreffend Zulassungsbedingungen, Qualifikationsverfahren, Anforderungen an Lehrkräfte und Infrastruktur) und überprüft während eines Anerkennungsverfahrens, ob der Bildungsgang und die anbietende HF diesen Mindestvorschriften genügt (SBFI, 2013, S. 5). Mit der Anerkennung, welche unbefristet erteilt wird, geht die Aufsicht in die Verantwortung desjenigen Kantons über, in welchem die HF ansässig ist (Art. 29 Abs. 5 BBG). Der rechtmässige Verlauf und die Qualität der Bildungsgänge HF bleiben somit in staatlicher Verantwortung.

Das SBFI wendet für die Anerkennung der Bildungsgänge HF ein standardisiertes Verfahren an (vgl. SBFI, 2013). Für das Vorgehen bei der kantonalen Aufsicht gibt es jedoch keine einheitlichen Richtlinien (vgl. SBFI, 2014a). Entsprechend kann sich die Art der Aufsichtswahrnehmung von Kanton zu Kanton unterscheiden. Mittlerweile gibt es in 15 Kantonen eidgenössisch anerkannte Bildungsgänge HF, die ein Anerkennungsverfahren nach neuem Recht durchlaufen haben. In 7 weiteren Kantonen sind HF mit altrechtlich anerkannten Bildungsgängen ansässig (vgl. SBFI, 2014b). Im Jahr 2010 hat das SBFI unter Beizug der Schweizerischen Berufsbildungsämterkonferenz (SBBK)<sup>3</sup> in einem Leitfaden festgehalten, dass die Kantone alle drei Jahre ab Zeitpunkt der Anerkennung eines Bildungsgangs dem SBFI Bericht erstatten müssen, ob die HF bzw. ihre Bildungsgänge die Anerkennungsvoraussetzungen nach wie vor einhalten (vgl. BBT, 2010).

---

<sup>1</sup> In der Folge meint „HF“ immer „HF mit eidgenössisch anerkannten Bildungsgängen“.

<sup>2</sup> Bis zum 31.12.2012 Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT).

<sup>3</sup> Die SBBK ist ein Zusammenschluss der Vorsteher der für die Berufsbildung zuständigen Ämter der Kantone und des Fürstentums Lichtenstein (SBBK, 2014).

Der internen Datenbank des SBFI ist zu entnehmen, dass bis zum heutigen Zeitpunkt erst ein Bericht beim SBFI eingereicht wurde, obwohl die ersten Bildungsgänge seit 2009 neurechtlich anerkannt sind. Somit wären im Jahr 2012 die ersten Berichte fällig gewesen.

### **1.1 Fragestellung und Zielsetzung der Arbeit**

Der vage formulierte Aufsichtsauftrag im Bereich der HF bedarf einer Klärung, denn eine unreflektierte Übertragung vorhandener Aufsichtskonzepte des Schul- und Hochschulwesens auf die HF ist aufgrund deren speziellen Steuerung kritisch zu betrachten. Ausserdem ist die Informationslage betreffend die Aufsichtsumsetzung durch die Kantone bisher unvollständig und somit unbefriedigend. Basierend auf oben beschriebener Ausgangslage wurden deshalb folgende untersuchungsleitende Fragestellungen formuliert:

- **Was umfasst der staatliche Aufsichtsauftrag im Bereich der HF aus theoretischer Sicht?**
- **Wie nehmen die Kantone den gesetzlichen Aufsichtsauftrag im Bereich der HF in der Praxis wahr und welche Faktoren beeinflussen die Art der Auftragswahrnehmung?**

Die vorliegende Arbeit verfolgt sowohl eine theoretisch begründete als auch eine praxisorientierte Zielsetzung: Auf der einen Seite soll ein theoretisch-konzeptioneller Rahmen erarbeitet werden, der eine Orientierung für die Einschätzung der staatlichen Aufsichtspraxis über Bildungsinstitutionen bietet. Ein besonderer Fokus liegt auf dem Spannungsfeld von Aufsicht und Autonomie. Es soll aufgezeigt werden, was die Gewährung autonomer Handlungsspielräume für die Wahl der Elemente, die Ausgestaltung der Organisation und die Instrumente der staatlichen Aufsicht bedeutet. Damit soll ein Beitrag zu bisher verfassten theoretisch-orientierten Arbeiten über die staatliche Aufsicht im Schweizerischen Bildungswesen geleistet werden, die hauptsächlich auf den Bereich der Schulen fokussieren.

Auf der anderen Seite wird das praxisorientierte Ziel verfolgt, die Umsetzung des kantonalen Aufsichtsauftrags im Bereich der HF zu erfassen, um einen Überblick über die verschiedenen Ausgestaltungen zu geben. Da eventuell noch nicht alle Kantone eine Aufsichtspraxis entwickelt haben, werden auch Pläne für die zukünftige Umsetzung in die Untersuchung einbezogen. Die Ergebnisse sollen nicht nur aufzeigen, wie die Kantone den Auftrag wahrnehmen und inwiefern sie dem erarbeiteten theoretischen Konzept entsprechen, sondern auch erklären, welche Faktoren die Art der Auftragswahrnehmung beeinflussen.

Durch die theoretische Annäherung an den Aufsichtsauftrag und die Untersuchung der Praxis kann der Aufsichtsauftrag im Bereich der HF konkretisiert werden. Dies ist aus mehreren

Gründen von Interesse: Auf Ebene des Bundes ist es relevant zu erfahren, ob und wie die Kantone die Aufsicht wahrnehmen, da es letztlich die Kantone sind, die auch Jahre nach erfolgter eidgenössischer Anerkennung sicherstellen, dass die Bildungsgänge HF den rechtlichen Anforderungen entsprechen und die Qualität weiter entwickelt wird. Die gesamte Aufsichtstätigkeit ist zudem in den Regelkreis der Qualitätsentwicklung des HF-Systems eingebettet. Die von den Kantonen regelmässig gelieferten Informationen über Verlauf und Qualität der Bildungsgänge können vom Bund und den Organisationen der Arbeitswelt (Oda) für die Anpassung der rechtlichen Erlasse genutzt werden (SBFI, 2014a, S. 7).

Auch ist es im Zeitalter knapper kantonaler Ressourcen und dem Druck öffentliche Aufträge möglichst effektiv und effizient umzusetzen für die einzelnen Kantone interessant zu erfahren, wie andere Kantone mit diesem Aufsichtsauftrag umgehen. Schliesslich können auch die Bildungsanbieter profitieren, wenn der Aufsichtsauftrag der einzelnen Kantone beleuchtet wird, da das Aufsichtsverfahren dadurch an Transparenz gewinnt.

Um den Rahmen der Arbeit nicht zu sprengen, müssen einige Einschränkungen vorgenommen werden: Die Arbeit bezieht sich nur auf die Aufsicht im Bildungswesen der Schweiz und macht keine Referenz zur Aufsichtswahrnehmung in anderen Ländern. Auch die Wirksamkeit von Aufsicht ist nicht Thema dieser Arbeit.

## **1.2 Vorgehen und Methode**

Die untersuchungsleitenden Fragestellungen dieser Arbeit verbinden die Frage nach dem „Wie“ (Art und Weise der Aufsichtswahrnehmung) mit der Frage nach dem „Warum“ (Einflussfaktoren). Für die Beantwortung dieser Fragestellungen werden in einem ersten Schritt mittels einer Literaturanalyse die theoretisch-konzeptionellen Hintergründe beleuchtet. Dafür wird verwaltungsrechtliche Literatur verwendet (z.B. Kahl, 2000; Tschannen et al., 2009), die zur Bestimmung des Begriffs und der Formen staatlicher Aufsicht dient. Weiter wird auch betriebswirtschaftliche Literatur zu NPM berücksichtigt, welche sich mit dem Verhältnis von Autonomie und Kontrolle bei staatlichen Institutionen im Allgemeinen (z.B. Verhoest et al., 2010) und im Speziellen im Bildungswesen (z.B. Berka, 2002) beschäftigt. Dieselbe Literatur wird auch für die Beantwortung der Frage, welche Auswirkungen NPM auf die Steuerung und damit auf die Aufsicht hat, beigezogen. Zur Bestimmung der Elemente, Organisation und Ressourcen sowie Instrumente staatlicher Aufsicht wird, wenn immer möglich, Literatur zur Aufsicht im Schul- und Hochschulbereich verwendet (z.B. Altrichter & Maag Merki, 2010; Capaul & Seitz, 2011; Buchen & Rolff, 2013). Das Beiziehen von Aufsichtskonzepten aus

anderen Bildungsbereichen soll helfen, den Aufsichtsauftrag auch im Bereich der HF zu präzisieren.

Für die Analyse der Steuerung der HF, deren Erkenntnisse für den anschliessenden empirischen Teil die Basis bilden, dienen rechtliche Textsammlungen (Gesetz, Verordnungen), Erläuterungen zu den Rechtserlassen und die Leitfäden des SBFI als Grundlagendokumente. Insbesondere wird der vom SBFI in Zusammenarbeit mit der SBBK entwickelte Leitfaden zur Aufsicht einer genaueren Analyse unterzogen.

Im zweiten Teil wird die durchgeführte qualitative Studie präsentiert, welche die aktuelle und geplante Aufsichtstätigkeit der Kantone im Bereich der HF erfasst und die Beantwortung der eingangs formulierten Fragestellung ermöglicht. Insgesamt wurden 10 Kantone in die Analyse einbezogen, von denen jeweils ein mit den HF vertrauter Kantonsvertreter<sup>4</sup> im Rahmen eines Leitfadeninterviews Auskunft zur kantonalen Aufsichtspraxis gab. Der verwendete Leitfaden wurde basierend auf den Erkenntnissen des Theorieteils dieser Arbeit entwickelt. Diese mündlichen Befragungen entsprechen Experteninterviews, da „im Unterschied zu anderen Formen des offenen Interviews (...) nicht die Gesamtperson den Gegenstand der Analyse (...)“ bildet, sondern der Kontext in der sich die Person befindet (Meuser & Nagel, 1991, S. 442). Der Leitfaden stellt dabei sicher, dass während des Gesprächs alle wichtigen Themen angesprochen werden und die Ergebnisse vergleichbar sind (Gläser & Laudel, 2010, S. 43). Neben den Interviews wurden auch die gesetzlichen Grundlagen und die während den Interviews abgegebenen Dokumente im Hinblick auf die Aufsichtstätigkeit bei den HF analysiert. Diese Kombination von Interviews einerseits und Dokumentenanalyse andererseits, vergrössert gemäss Gläser und Laudel (2010, S. 105) die empirische Absicherung der Ergebnisse. Die Interviews wurden aufgenommen, wörtlich transkribiert und anschliessend mittels einer qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring (2010) ausgewertet. Verschiedene Autoren (z.B. Lamnek, 2010, S. 369; Mayer, 2009, S. 47) empfehlen diese Art der Aufbereitung der Rohdaten von Interviews und anschliessender Auswertung.

### **1.3 Aufbau der Arbeit**

Der Aufbau der Arbeit folgt der Logik des oben beschriebenen Vorgehens und ist in fünf Hauptkapitel unterteilt: In *Kapitel 2* werden die theoretisch-konzeptionellen Grundlagen erarbeitet: Nach einem kurzen, einleitenden Unterkapitel zu den Eigenschaften und Aufgaben von Bildungsinstitutionen folgt eine Begriffsdefinition von (staatlicher) Aufsicht sowie die Darle-

---

<sup>4</sup> Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Text nur die männliche Form verwendet. Gemeint ist stets sowohl die weibliche als auch die männliche Form.

gung deren Formen und Funktionen im Allgemeinen als auch speziell im Bildungswesen. Anschliessend wird die Ausgestaltung staatlicher Aufsicht über Bildungsinstitutionen im Kontext der NPM-Bewegung beleuchtet. Im Zentrum steht die Frage, inwiefern die Gewährung von mehr Autonomie und die Einführung neuer Steuerungsformen einen Einfluss auf die Art der Aufsichtswahrnehmung haben. Dies ist der Ausgangspunkt um den Rahmen zur Erfassung der Aufsichtstätigkeit im Bildungswesen zu erarbeiten. Dafür werden mögliche Elemente, Instrumente sowie die Organisation und Ressourcen staatlicher Aufsicht herausgearbeitet. Abgeschlossen wird *Kapitel 2* mit einer ausführlichen Charakterisierung der HF sowie deren Steuerung.

In *Kapitel 3* wird das methodische Vorgehen detailliert beschrieben, um die intersubjektive Nachvollziehbarkeit der Erhebungs- und Auswertungsschritte sicherzustellen. Anschliessend werden die Ergebnisse der Interviews zusammenfassend präsentiert. Nach der Diskussion der Ergebnisse der empirischen Untersuchung in Verbindung mit den Erkenntnissen aus der Literaturanalyse in *Kapitel 4* werden in *Kapitel 5* Schlussfolgerungen gezogen und Gestaltungsempfehlungen formuliert.

#### **1.4 Aktueller Forschungsstand**

Wie bereits eingangs dieser Einleitung erwähnt, ist das Thema der Aufsicht über Schulen nicht neu und beschäftigt entsprechend seit längerem die Forschung. Die vorhandene einschlägige Literatur zur Aufsicht in der Schweiz ist trotzdem überschaubar: Einerseits haben verschiedene Autoren Vergleiche zwischen der Schulaufsicht unterschiedlicher Länder vorgenommen (z.B. Böttcher & Kotthoff, 2007), meistens zwischen der Schulaufsicht deutschsprachiger Länder (z.B. Huber, 2010; Dubs, 2011). Dort steht hauptsächlich die Frage der Wirksamkeit von Aufsicht im Zentrum. Andererseits haben sich verschiedene Artikel und Bücher mit der Ausgestaltung bzw. der Anpassung der Schulaufsicht im Zuge der NPM-Bewegung auseinander gesetzt. In der Schweiz ist vor allem Dubs (2003, 2005; 2011) in diesem Themenbereich stark engagiert. Bei den meisten Publikationen liegt der Fokus auf der Steuerung des (grösstenteils) öffentlich-rechtlich organisierten Schulsystems und weniger auf der Steuerung des Hochschulsystems (vgl. z.B. Altrichter & Maag Merki, 2010; Berkemeyer & Müller, 2010). Der Bereich der HF wurde bislang vernachlässigt und hat nur vereinzelt Eingang in die wissenschaftliche Literatur gefunden. Bspw. beschäftigen sich Schmid und Gonon (2013) in ihrem Sammelband zur Berufsbildung unter anderem mit den Herausforderungen der HF.

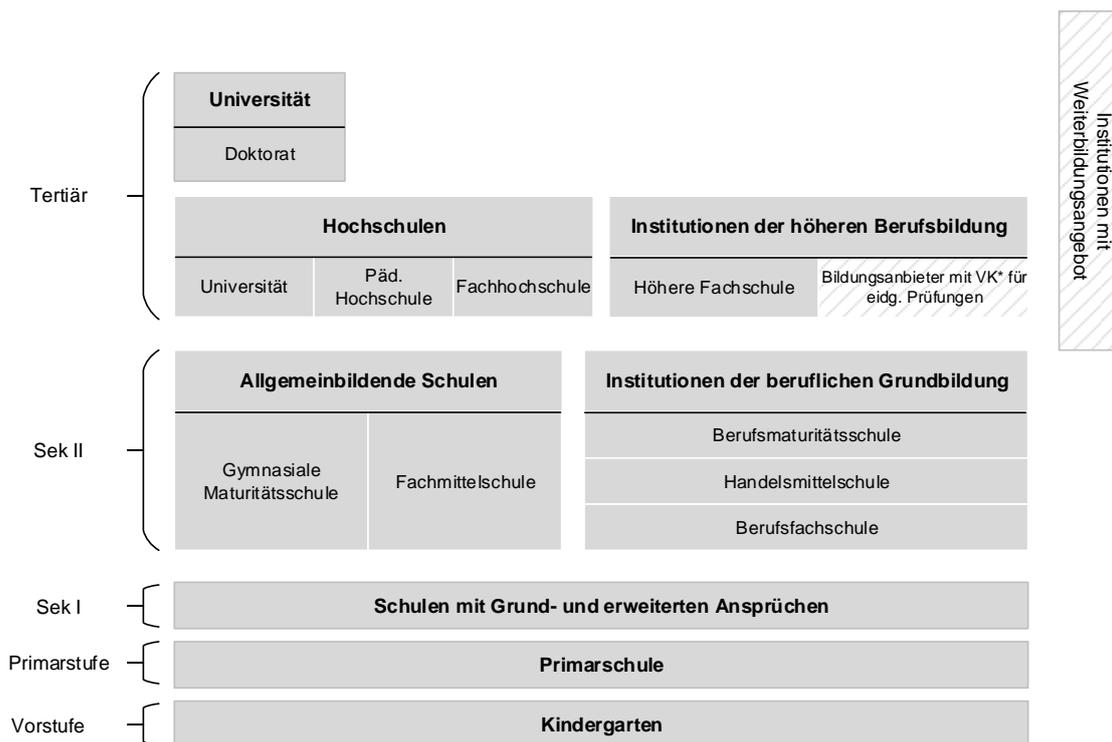
## 2 Staatliche Aufsicht über Bildungsinstitutionen

Ziel dieses ersten Teils ist es, die Thematik der staatlichen Aufsicht über Bildungsinstitutionen in einem theoretisch-konzeptionellen Rahmen zu verorten. Dies bildet die Basis für die anschliessende empirische Erhebung zur kantonalen Aufsicht über die HF in *Kapitel 3*.

### 2.1 Bildungsinstitutionen als Objekt staatlicher Aufsicht

Gemäss dem Bundesamt für Statistik (BFS, 2013) erfolgt die Gründung einer Bildungsinstitution „(...) gestützt auf ein kommunales, kantonales oder Bundesgesetz und setzt einen expliziten Bildungsauftrag um“. Sie hat festes Lehrpersonal und eine permanente Lernenden- bzw. Studierendenpopulation. Diese Definition trifft auf rund 10'500 Bildungsanbieter aller Bildungsstufen zu, von denen ca. 97 Prozent auf der Eingangs-, Primar- und den beiden Sekundarstufen (I+II) angesiedelt sind und nur ca. drei Prozent auf Tertiärstufe (BFS, 2013).<sup>5</sup> *Abbildung 1* zeigt die verschiedenen Bildungsinstitutionstypen pro Bildungsstufe.

**Abb. 1: Typen von Bildungsinstitutionen des Schweizerischen Bildungssystems**



\*VK= Vorbereitungskurs

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an EDK (2014c)

Für diese Arbeit wird der Begriff Bildungsinstitution differenziert in „Schulen“ und „Hochschulen“. Der Begriff „Schule“ umfasst dabei alle Bildungsinstitutionen ausserhalb des Tertiärbereichs. Die HF, als Spezialfall einer Schule, werden in *Kapitel 2.5* separat betrachtet. Mit

<sup>5</sup> Ausgeschlossen bei dieser Definition sind Institutionen, die einzig nicht reglementierte Weiterbildungen (inklusive Vorbereitungskurse für eidgenössische Prüfungen) anbieten.

dieser Trennung wird den strukturellen, organisatorischen und aufgabenbezogenen Unterschieden von Bildungsinstitutionen der unteren Stufen und der hochschulischen tertiären Stufe Rechnung getragen (Koch & Fisch, 2005, S. 9). So haben bspw. Bildungsinstitutionen bis zur Tertiärstufe nicht nur den Auftrag die Lernenden auszubilden, sondern auch bei deren Eingliederung in die Gesellschaft zu helfen (Capaul & Seitz, 2011, S. 111). Die Hochschulen kennen hingegen keinen solchen Erziehungsauftrag. Dafür müssen sie neben dem Bildungsauftrag auch einen Forschungsauftrag erfüllen (vgl. z.B. Art. 2 UniG Kanton Bern).

Das Bildungswesen ist in der Schweiz vom Eintritt in den Kindergarten bis zum Abschluss auf Tertiärstufe eine Staatsaufgabe (EDK, 2014a). Dies ist damit zu begründen, dass Bildung in Gesellschaft und Wirtschaft einen zentralen Stellenwert im Hinblick auf die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit sowie zur Herstellung von Chancengleichheit genießt (EDK, 2002, S. 110). Zur Erfüllung dieser Erwartungen an das Bildungssystem erlässt der Staat bzw. die Legislative in Auseinandersetzung mit gesellschaftlichen Gruppierungen auf Bundes- und Kantonsebene Gesetze (Capaul & Seitz, 2011, S. 111). An diese rechtliche Vorgaben müssen sich sowohl die überwiegend öffentlichen als auch die privaten Schulen und Hochschulen halten. Denn unabhängig davon, ob die Bildungsinstitutionen privat oder öffentlich<sup>6</sup> finanziert und geführt werden, erfüllen sie einen öffentlichen Auftrag (Berka, 2002, S. 180).

Die Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Staatsebenen im Bildungswesen ist in der Schweiz so geregelt, dass die Kantone entweder alleine zuständig sind (Schulwesen, Art. 62 Abs. 1 BV) und ihren Gemeinden die Organisation übertragen können, oder den Kantonen die Aufgabe des Vollzugs des Bundesgesetzes und der Aufsicht zukommt. Der Bund tritt dabei hauptsächlich durch die Mitfinanzierung und/oder strategische Planung in Erscheinung (Berufsbildung, Art. 63 Abs. 1 BV; Hochschulen, Art. 63a Abs. 1 und 2 BV).<sup>7</sup> Die weitgehende Autonomie der Kantone führt dazu, dass sich die Rahmenbedingungen und die Organisation der einzelnen Bildungsstufen je nach Kanton unterscheiden (Capaul & Seitz, 2011, S. 111). Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), welche sich aus allen kantonalen Erziehungsdirektoren zusammensetzt, ist um die Koordination im Bildungsbereich zwischen den Kantonen bemüht (EDK, 2008).

---

<sup>6</sup> *Öffentliche* Bildungseinrichtungen werden von der öffentlichen Hand finanziert und entweder direkt von der Bildungsbehörde oder von der Regierungsbehörde bzw. von einem von ihr berufenen Verwaltungsgremium beaufsichtigt und geführt. *Private* Bildungseinrichtungen werden ganz oder teilweise privat subventioniert und entweder von einer nichtstaatlichen Organisation oder von einem Gremium geführt, dessen Mitglieder mehrheitlich nicht von einer Behörde ernannt wurden (BFS, 2013).

<sup>7</sup> Ausnahmen sind die Eidgenössisch Technischen Hochschulen (ETH), die vier eidgenössischen Forschungsanstalten sowie die eidgenössischen Prüfungen (Educa, 2013).

In dieser föderativen Struktur der Schweiz können die 26 Kantone mit eigenen Bildungsbehörden und rechtlichen Grundlagen die Aufsicht im Rahmen der Bundesvorgaben trotzdem individuell gestalten.

## **2.2 Staatliche Aufsicht**

Der Aufsichtsbegriff wird bereichsabhängig und in verschiedenen Zusammenhängen verwendet (Pieper, 2006, S. 2; Kahl, 2000, S. 349). Deshalb wird in diesem Kapitel zuerst der Begriff der Aufsicht definiert, bevor die verschiedenen Formen und Funktionen staatlicher Aufsicht beschrieben und auf den Bildungsbereich übertragen werden.

### **2.2.1 Begriff staatlicher Aufsicht**

In dieser Arbeit wird Aufsicht als „(...) eine Form staatlicher Verhaltenssteuerung (...)“ verstanden, die zum Bereich der staatlichen Kontrolle gehört (Pieper, 2006, S. 2). Gemäss Kahl (2000, S. 403) herrscht in der deutschsprachigen staats- und verwaltungswissenschaftlichen Literatur zwar Einigkeit, dass es sich bei Kontrolle und Aufsicht um unterschiedliche Begriffe handelt, es gibt aber keinen Konsens darüber, inwiefern sie sich unterscheiden. Sie beinhalten nämlich aus terminologischer Sicht dieselben Elemente: Kontrolle und Aufsicht sind beide auf die Beobachtung, Prüfung und eventueller Berichtigung bei Abweichung eines vorgegebenen Massstabs ausgerichtet.

Bei der Aufsicht ist dieser Massstab in der Regel rechtlicher Natur (z.B. Gesetz, Reglement), das heisst, die Handlungen werden auf ihre Recht- bzw. Ordnungsmässigkeit hin geprüft. Bei der Kontrolle ist die Art des Massstabes hingegen nicht definiert (Eichhorn, 2003, S. 57). Ein weiteres Unterscheidungsmerkmal ist, dass bei der Kontrolle, im Gegensatz zur Aufsicht, das Element der Korrektur nicht zwingend auf die ersten beiden Schritte „Beobachtung“ und „Prüfung“ folgen muss (Kahl, 2000, S. 421). Das Ergebnis einer Kontrolle widerspiegelt in erster Linie das Resultat eines Soll-Ist-Vergleichs und versetzt bspw. die Führungsebene eines Unternehmens in die Lage, bei Bedarf korrigierend einzugreifen (Dincher & Scharpf, 2012, S. 93). Bei einer festgestellten Abweichung vom Massstab im Rahmen der Aufsicht ist hingegen zwingend eine Berichtigung nötig (Kahl, 2000, S. 406). Gleichzeitig ist die Divergenz zwischen „Ist“ und dem vorgegebenen Massstab, oder zumindest die konkrete Gefahr einer solchen, Voraussetzung für ein korrekatives Einschreiten, denn innerhalb der Ge- und Verbote handelt der Beaufsichtigte eigenverantwortlich (Kahl, 2000, S. 353–355). Deshalb erfolgt die Überprüfung der Einhaltung des festgelegten Massstabs jeweils nachträglich (Kahl, 2000, S. 358-359). Weiter ist das Aufsichtsverhältnis jeweils gesetzlich normiert und durch ein Über- bzw. Unterordnungsverhältnis gekennzeichnet, wohingegen es zwischen einem Kontrollierenden und dem Kontrollierten nicht unbedingt ein hierarchisches Verhältnis braucht (Pieper,

2006, S. 203). Die Kontrolle ist somit auch durch eine gewisse „(...) Entscheidungsfreiheit des Kontrollierten gekennzeichnet (...)“ (Kahl, 2000, S. 407). Während Kontrolle auch „Selbstkontrolle“ sein kann, ist staatliche Aufsicht immer „Fremdkontrolle“ (bspw. der Regierung oder einer Behörde) über das Aufsichtsobjekt (Pieper, 2006, S. 4).

### **2.2.2 Formen und Funktionen staatlicher Aufsicht**

In der Literatur wird zwischen zwei Formen staatlicher Aufsicht unterschieden, nämlich staatliche Aufsicht über Verwaltungshandeln und solche über private Tätigkeiten (Kluth, 1997, S. 270; Pieper, 2006, S. 6-7).

„Prototyp“ staatlicher Aufsicht über privates Handeln ist diejenige über wirtschaftliche Tätigkeiten (Pieper, 2006, S. 23). Die *Wirtschaftsaufsicht* hat somit die Tätigkeiten von Wirtschaftssubjekten, also von Herstellern und Anbietern von Gütern und Dienstleistungen zum Gegenstand (Kahl, 2000, S. 362). So überwacht bspw. die eidgenössische Finanzmarktaufsicht die Einhaltung der Gesetze, Verordnungen, Weisungen etc. durch die Banken, Versicherungen und andere auf dem Finanzmarkt aktive Akteure (FINMA, 2014). Auch Handlungen sonstiger Zivilpersonen können zur Herstellung von Sicherheit und Ordnung (z.B. im Bau- oder Jagdbereich) der staatlichen Aufsicht („*Untertanenaufsicht*“) unterstehen (Eichhorn, 2003, S. 593). Staatliche Aufsicht und daraus folgende Eingriffe müssen aber bei juristischen Personen des Privatrechts, die keine Verwaltungsaufgaben erbringen, sowie bei natürlichen Personen immer im Einklang mit den Grundrechten sein, welche die gesellschaftliche und individuelle Freiheit vor staatlichen Eingriffen schützen (Pieper, 2006, S. 209). Die Aufgaben staatlicher Aufsicht werden durch das jeweils geltende Gesetz bestimmt (Pieper, 2006, S. 74).

Im Gegensatz zur staatlichen Aufsicht über privates Handeln, die eine auf ein Unterlassen gerichtete Aufsicht ist und den Einzelnen bzw. die Allgemeinheit vor Gefahren bewahren soll, zielt die staatliche Aufsicht über Verwaltungshandeln auch auf ein präventives Hinwirken zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Kahl, 2000, S. 380). Unterschieden wird zwischen interner Behördenaufsicht (Dienstaufsicht) und Aufsicht über verselbständigte Verwaltungsträger (Kluth, 1997, S. 270). Die *Organisationsaufsicht* hat das „(...) Verhalten dieser verselbständigten, aber weiterhin dem Staatsganzen ein- und untergeordneten Verwaltungsträger (...)“ zum Gegenstand (Kahl, 2000, S. 30). Dezentralisierte Verwaltungsträger sind juristische Personen des öffentlichen und privaten Rechts (z.B. rechtsfähige Anstalten, Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts, aber auch öffentliche Unternehmen sowie Private, soweit sie vom Gemeinwesen mit der unmittelbaren Erfüllung von Verwaltungsaufgaben betraut sind) (Tschannen et al., 2009, S. 31). Grundsätzlich handelt es sich bei der Organisationsauf-

sicht um eine reine Rechtsaufsicht<sup>8</sup>, da Weisungen den Autonomiebereich des beaufsichtigten Verwaltungsträgers nicht berühren dürfen (Pieper, 2006, S. 152). Abzugrenzen von der Organisationsaufsicht über dezentralisierte Verwaltungsträger ist die *Dienstaufsicht*, welche innerhalb eines Verwaltungsträgers stattfindet, bspw. die Aufsicht der Regierung über die einzelnen Ämter eines Departements (Kluth, 1997, S. 170). Der gesamte Aufgabenbereich der Einheit und der darin arbeitenden Personen unterliegen der Rechtsaufsicht, aber auch Fragen zur Angemessenheit von Handlungen und Entscheidungen sind erlaubt und entsprechende Eingriffe möglich (Tschannen et al., 2009, S. 38).

Öffentliche wie auch private Bildungsinstitutionen unterstehen staatlicher Aufsicht, da sie, wie in *Kapitel 2.1* aufgezeigt, einen öffentlichen Auftrag erfüllen. Abgeleitet von den oben stehenden Ausführungen kann festgehalten werden, dass diejenigen Bildungsinstitutionen, die Teil des Gemeinwesens sind oder einen unmittelbaren Auftrag des Staates zur Erbringung der Aufgabe erhalten, als selbständige oder unselbständige Träger von Verwaltungsaufgaben entweder der Organisations- oder der Dienstaufsicht unterstehen. Dies hängt davon ab, ob sie die Aufgabe als dezentralisierte bzw. selbständige Verwaltungsträger wahrnehmen, oder weiterhin im hierarchischen Aufbau der Verwaltung integriert sind. Auch die privaten Bildungsinstitutionen, welche nicht unmittelbar im Auftrag des Staates die Aufgabe wahrnehmen oder selbst Teil des Staates sind (z.B. Privatschulen), unterstehen der staatlichen Aufsicht bei der Aufgabenerfüllung (Berka, 2002, S. 95).

Wie bereits bei der Begriffsdefinition aufgezeigt, wird im Rahmen der Aufsichtstätigkeit überprüft, ob die Ge- und Verbote von den Aufsichtsobjekten eingehalten werden. Gleichzeitig ist die Sicherstellung der Übereinstimmung von Aktivitäten der Bildungsinstitutionen mit den rechtlichen Grundlagen eine zentrale Funktion staatlicher Aufsicht (Dubs, 2003, S. 7). Durch die korrigierende Funktion bei rechtsabweichendem Verhalten schützt sie den Einzelnen und das System vor Missbräuchen (Pieper, 2006, S. 166). Diese Schutzfunktion der staatlichen Aufsicht kommt gemäss Eichhorn (2003, S. 57) auch dem Beaufsichtigten selbst zugute, indem sie ihn vor falschen Entscheidungen bewahrt. Zudem ermöglicht staatliche Aufsicht bzw. deren Ergebnisse den Beaufsichtigten sowie den zuständigen Behörden Rechenschaft abzulegen über ihr Handeln gegenüber der Öffentlichkeit (Berka, 2002, S. 181).

Aufsicht ist aber auch eine Handlungsmöglichkeit, mit deren Hilfe der Staat seine Verantwortung für einen bestimmten Bereich wahrnehmen kann (Lange, 2003, S. 141). Im Bildungsw-

---

<sup>8</sup> Rechtsaufsicht meint die Überprüfung, ob die Handlungen der Behörde gemäss den geltenden rechtlichen Vorschriften ausgeführt werden (Müller, 2004, S. 159).

sen liegt der Fokus der Aufsichtstätigkeit deshalb nicht nur auf der Korrektur von rechtsabweichendem Verhalten, sondern auch auf dem präventiven Hinwirken zur Verbesserung der Qualität (Dubs, 2003, S. 3).

### **2.3 Staatliche Aufsicht im Kontext von New Public Management**

Ziele, Funktionen aber auch die Ausgestaltung von staatlicher Aufsicht können in Anlehnung an Kahl (2000, S. 307) nicht losgelöst von den allgemeinen Entwicklungen im Bildungssystem beurteilt werden. Deshalb wird staatliche Aufsicht über Bildungsinstitutionen hier vor diesem Hintergrund beleuchtet.

Das Bildungssystem und seine öffentlichen Institutionen wurden im deutschsprachigen Raum traditionellerweise zentralisiert und über den Input gesteuert (Brückner & Tarazona, 2010, S. 82). Es wurden Aufgaben definiert und für deren Erfüllung von der zuständigen Behörde finanzielle Mittel gesprochen (Dubs, 2011, S. 39). In den neunziger Jahren wurde angesichts einer Verschlechterung der Finanzlage des Staates die Forderung laut, die Staatsausgaben zu reduzieren und die Ressourcen wirksamer einzusetzen. Diese Forderung und die Erkenntnis, dass sich die öffentliche Verwaltung mit einer sich immer schneller verändernden Umwelt konfrontiert sah, führte zur Hinterfragung der traditionellen Strukturen, Verfahren und Instrumente (Dubs, 2011, S. 9-10). Die Reformdiskussion wurde unter dem Begriff des New Public Management<sup>9</sup> geführt und erfasste auch das vorwiegend öffentlich organisierte Bildungssystem auf allen Stufen (Capaul & Seitz, 2011, S. 65). Einerseits greift NPM auf der Ebene der einzelnen Bildungsinstitution (betriebliche interne Steuerung), und andererseits auf der Ebene der Systemsteuerung (Koch & Fisch, 2005, S. 12). Im Bildungswesen lassen sich die Hauptstossrichtungen der NPM-Reform wie folgt umschreiben (Bergmann, 2000, S. 8; Capaul & Seitz, 2011, S. 70-73):

- *Wechsel von einer ressourcen- zu einer leistungsorientierten Steuerung:* Die Beurteilung der Aufgabenerfüllung der Bildungsinstitution soll nicht länger an der Budgeterfüllung, sondern an den zu erreichenden Leistungen gemessen werden.
- *Erhöhung der Autonomie bzw. Selbststeuerungsfähigkeit der Bildungsinstitutionen:* Die Dezentralisierung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung soll zu einer effizienteren und effektiveren<sup>10</sup> Aufgabenwahrnehmung führen.

---

<sup>9</sup> Unter NPM wird die Anwendung von aus der Betriebswirtschaft stammenden Instrumenten und Prinzipien verstanden, die zu einem effizienteren und effektiveren staatlichen Handeln beitragen sollen (Brückner & Tarazona, 2010, S. 83).

<sup>10</sup> Effizienz meint Wirtschaftlichkeit /Effektivität meint von Wirksamkeit (vgl. Schedler & Proeller, 2009, S. 76).

- *Kundenorientierung der Bildungsinstitutionen*: Die Bildungsinstitutionen können dank der gewonnenen Autonomie besser und schneller auf die Wünsche ihrer „Kunden“, also der Lernenden, Studierenden etc. eingehen.

„Die verschiedenen Kantone unterscheiden sich in Reformdichte und Reformtempo stark“ (Altrichter & Rürup, 2010, S. 123). Verhoest et al. (2010, S. 40-42) halten dazu fest, dass der Wandel von Systemen und Institutionen pfadabhängig ist, das heisst die NPM-Philosophie trifft jeweils auf eine historisch gewachsene Struktur und Kultur.

### **2.3.1 Aufsicht und Autonomie**

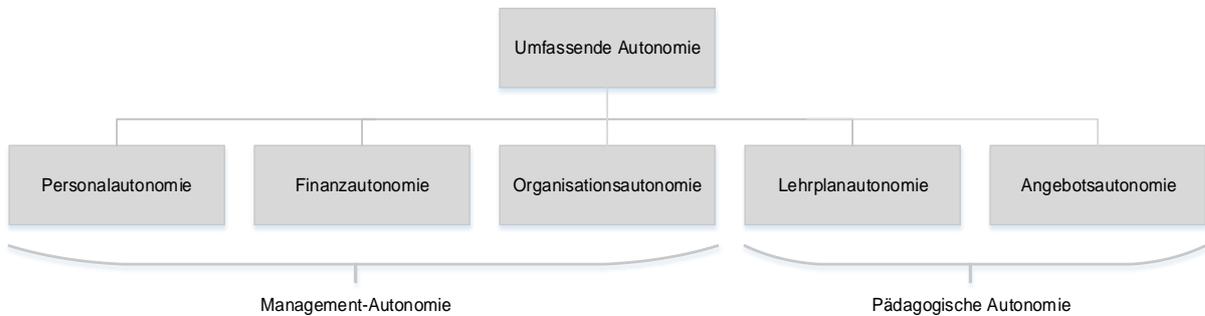
Wie bereits aufgezeigt, ist die Erhöhung der Autonomie bzw. der Selbststeuerungsfähigkeit der einzelnen Bildungsinstitutionen eine zentrale Forderung der NPM-Reform. Gleichzeitig unterstehen Bildungsinstitutionen weiterhin der staatlichen Aufsicht, was gemäss Pulver (2007, S. 4) mit der Gewährung autonomer Handlungsspielräume in einem gewissen Spannungsverhältnis steht. In diesem Kapitel soll aufgezeigt werden, in welchen Bereichen im Schul- und Hochschulsystem Autonomie gewährt wird und was dies für die Aufsicht bedeutet.

#### **Autonomie**

Autonomie im Bildungswesen, das heisst die Forderung nach Eigenständigkeit der Pädagogik gegenüber sozialen Kräften wie der Kirche, Wirtschaft, Politik aber auch der staatlichen Macht, ist keine neue Forderung (Berka, 2002, S. 31). Autonomie im Sinne von NPM meint aber keine umfassende Unabhängigkeit vom Staat im Sinne einer Aufgabenprivatisierung, sondern eine Delegation von bestimmten Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung auf die Ebene der einzelnen Bildungsinstitution (Dubs, 2011, S. 14). Bei öffentlich geführten Schulen sollen die Bildungsbehörden die operative Führung abgeben und sich nur noch mit strategischen Fragen beschäftigen (Dubs, 2005, S. 458). Dies ist nicht nur aus betriebswirtschaftlicher, sondern auch aus pädagogischer Sicht zu bevorzugen (Dubs, 2011, S. 7). Gemäss Berka (2003, S. 120) ist „(...) die Gewährung autonomer Spielräume eine unerlässliche Bedingung dafür (...), dass sich die Eigengesetzlichkeiten des Erziehungsprozesses entfalten (...)“. Deshalb haben ab Ende der neunziger Jahre die ersten Kantone begonnen an ihren Schulen sogenannte Schulleitungen einzusetzen. Deren Tätigkeiten beschränken sich nicht nur auf administrative und organisatorische Aufgaben, sondern erstrecken sich auch auf personelle und pädagogische Führungsaufgaben (Brägger et al., 2007, S. 70). Zudem übernehmen sie die Verantwortung für die Qualitätsentwicklung und -sicherung (Dubs, 2013, S. 1246). Das den Schulleitungen zur Verfügung stehende klar umschriebene Ausmass an Autonomie in den

Bereichen Finanzen, Personal und Organisation beschreiben Verhoest et al. (2010, S. 23) als „Management autonomy“. *Abbildung 2* zeigt die verschiedenen möglichen autonomen Handlungsbereiche im Management- sowie jene im pädagogischen Bereich.

**Abb. 2: Mögliche Autonomiebereiche für Schulen**



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Dubs (2011, S. 14) und Altrichter & Rürup (2010, S. 115)

- *Finanzautonomie* ist Ausdruck des Grades an Detaillierung bzw. an Flexibilität der Budgetausstattung, das heisst die Möglichkeit selbstbestimmt die finanziellen Mittel einzusetzen und zu generieren (Bodenhöfer, 2005, S. 101).
- *Personalautonomie* meint den Handlungsspielraum bei der Festlegung der Löhne und weiterer Personalkosten wie auch des Verfahrens der Einstellung und Entlassung von Lehrpersonen und weiterem Personal (Dubs, 2011, S. 22-23).
- *Organisationsautonomie* drückt sich aus im Freiheitsgrad bei der Gestaltung der Organisationsstrukturen sowie bei der Schaffung von Organen und deren Besetzung (Berka, 2002, S. 55).
- *Lehrplanautonomie* meint die Verbindlichkeit der staatlichen Lehrpläne bzw. die Möglichkeit, Lehrpläne oder Teile davon selbstständig zu entwickeln (Berka, 2002, S. 162).
- *Angebotsautonomie* zeigt sich gemäss Rürup und Altrichter (2010, S. 114-115) in der Wahlmöglichkeit bei den Inhalten des Angebots (z.B. Fachrichtung A oder B), aber auch bei der Ausgestaltung des Angebots (z.B. Vollzeit- oder Teilzeitausbildung).

Schulen, die in überwiegender Mehrheit Anstalten des öffentlichen Rechts sind, erhalten in den oben genannten Bereichen Teilautonomie, das heisst sie erhalten Rahmenbedingungen, innerhalb derer sie selbständig handeln können (Dubs, 2011, S. 11). Brägger et al. (2007, S. 66) halten fest, dass in einigen Kantonen diese Form der Autonomisierung von Schulen erst zögerlich vorangeschritten ist.

Bei den *Hochschulen* ist die Gewährung von Autonomie seit ihrer Gründung Ausdruck der Unabhängigkeit der wissenschaftlichen Lehre und Forschung (Kiener & Kälin, 2007, S. 238-239). Die Hochschulen sind sozusagen „Träger“ des seit dem Jahr 1999 in der Bundesverfassung verankerten Grundrechts der Wissenschaftsfreiheit (Art. 20 BV) (Kiener & Kälin, 2007, S. 238-239). Der Staat kann der Gewährung von Autonomie zusätzlich Ausdruck verleihen, indem er die Bildungsinstitutionen mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit ausstattet (Berka, 2002, S. 17-18). So verfügen bspw. die Hochschulen, aber zunehmend auch Schulen der Sekundarstufe II, über eine eigene Rechtspersönlichkeit (in der Regel des öffentlichen Rechts) (Schedler, 2000, S. 12). Jedoch sind Schulen und Hochschulen auch mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit nicht vollständig autonom, sondern durch das geltende Recht, aber auch durch die zur Verfügung stehenden Mittel und Infrastruktur in ihrem Handlungsspielraum (vgl. *Abbildung 2*) eingeschränkt (Schedler, 2000, S. 12; Buschor, 2005, S. 30).

Weiter halten Tschannen et al. (2009, S. 53) fest, dass es auch rechtsfähige öffentlich-rechtliche Anstalten mit sehr geringer Autonomie gibt. Schliesslich kann „jede Bildungsinstitution (...) nur so autonom sein, wie das der Gesetzgeber bestimmt“ (Schedler, 2000, S. 13). Der Unterschied zu den öffentlichen nicht-rechtsfähigen Bildungsinstitutionen ist hingegen, dass in den autonomen Bereichen, die sich nach dem jeweiligen geltenden Gesetz richten, „(...) die Aufsichtsbehörde des Trägergemeinwesens nicht mit Weisungen zu Angemessenheitsfragen eingreifen darf“ (Tschannen et al., 2009, S. 55).

Einen Spezialfall stellen private Bildungsinstitutionen dar, die keinen unmittelbaren Auftrag des Staates umsetzen (z.B. Privatschulen). Diese brauchen für den Betrieb eine staatliche Bewilligung<sup>11</sup> und unterliegen grundsätzlich denselben Bestimmungen wie öffentliche Bildungsinstitutionen, soweit sie dieselben Aufgaben erfüllen wie die öffentlichen Schulen. Die Grenzen der autonomen Entscheidungsbefugnisse können einzig durch Rechtsnormen bestimmt (Berka, 2002, S. 181) und deren Einhaltung mittels eines staatlichen Aufsichtsrechts überwacht werden (Dubs, 2011, S. 14).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass jede Bildungsinstitution, abhängig von der Bildungsstufe und dem zuständigen Kanton, ein unterschiedlich hohes Ausmass an autonomen Handlungsspielräumen genießt. Die Ausstattung öffentlicher Bildungsinstitutionen mit eigener Rechtspersönlichkeit bedeutet nicht zwingend, dass sie autonomer sind als solche, die weiterhin in die hierarchische Struktur der Verwaltung integriert sind (vgl. Tschannen et al.,

---

<sup>11</sup> Vgl. Kanton Zürich: URL: [http://www.vsa.zh.ch/internet/bildungsdirektion/vsa/de/schulstufen\\_schulen/aufsicht\\_privatschulen.html](http://www.vsa.zh.ch/internet/bildungsdirektion/vsa/de/schulstufen_schulen/aufsicht_privatschulen.html), 20.10.2014.

2009, S. 53). Entscheidender Unterschied ist, dass bei Bildungsinstitutionen ausserhalb der Verwaltung die Autonomiebereiche rechtlich ausgestaltet sind und folglich nicht verletzt werden dürfen (vgl. Berka, 2002, S. 181).

### **Aufsicht**

Autonomie im Sinne der eigenverantwortlichen Aufgabenerfüllung im Rahmen von rechtlichen Vorschriften, korrespondiert aus rechtswissenschaftlicher Perspektive „(...) notwendigerweise mit einer staatlichen Aufsicht“ (Berka, 2002, S. 29). Böttcher und Kotthoff (2007, S. 9) fragen in diesem Zusammenhang, wie Schulen, „(...) denen von ihren Auftraggebern Teilautonomie zugesagt wird, überwacht werden [sollen], dass aus wachsender Freiheit nicht Beliebigkeit entsteht“.

Verhoest et al. (2010, S. 7) halten dazu fest, dass „(...) high levels of autonomy must be counterbalanced by high levels of results control“. Ergebniskontrolle im Sinne einer Fremdkontrolle (Aufsicht) lässt die gewünschten autonomen Handlungsspielräume während der Aufgabenerbringung zu und vermeidet gleichzeitig die von Böttcher und Kotthoff (2007, S. 9) befürchtete Beliebigkeit der Aufgabenerbringung. Jedoch ist die Ergebniskontrolle mit einem Prinzipal-Agenten-Problem konfrontiert (Benz, 2011, S. 13): Der Agent (die Bildungsinstitution) verfügt über mehr Informationen als der Prinzipal (beaufsichtigende Behörde) und kann diese asymmetrische Informationsverteilung gezielt nutzen, um seine eigenen Interessen zu verfolgen und Ergebnisse zu manipulieren. Es braucht deshalb staatliche Kontrollmechanismen und ein ausgereiftes Informationssystem, welche das Handeln der Bildungsinstitution nicht nur rechtfertigen, sondern auch opportunistisches Verhalten vermeiden (Bergmann, 2000, S. 46).

Autonomisierung im Sinne einer Dezentralisierung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung auf die Ebene der Bildungsinstitutionen ist somit nicht gleichbedeutend mit weniger Aufsicht, sondern mit dem Aufbau einer anderen Art von Aufsicht. Wie die gesamte Steuerung soll diese gemäss Capaul und Seitz (2011, S. 114) anstelle inputorientiert nun outputorientiert sein und Informationen für die Steuerung liefern.

### **2.3.2 Aufsicht und Steuerung**

Aufsicht ist Teil der Steuerung und folgt auf die ersten drei Phasen „Planung“, „Entscheidung“ und „Durchführung“ (Kahl, 2000, S. 356). Wie oben dargelegt, soll sich die Aufsicht nicht länger am Input sondern am Output orientieren, was eine Anpassung der gesamten Steuerung verlangt (Dubs, 2003, S. 3-4). Dubs (2011, S. 72), Kahl (2000, S. 311) und andere Autoren verwenden für diese neue Form der Aufsicht den Begriff „Controlling“, der vom engli-

schen Verb *to control* stammt, was mit *leiten, lenken, steuern und beherrschen* übersetzt werden kann (Langenscheidt 1998, S. 149). Controlling geht somit „(...) deutlich über den deutschen Begriff Kontrolle hinaus“ (Bergmann, 2000, S. 115). Wie in *Kapitel 2.2.1* aufgezeigt, wird in einem rechtswissenschaftlichen Verständnis im Rahmen der Aufsicht geprüft, ob die rechtlichen Ge- und Verbote eingehalten werden. Auch die Controlling-Aktivitäten dürfen den Autonomiebereich der Aufsichtsobjekte demnach nicht verletzen.

In diesem Kapitel wird nun das Konzept des Controllings und die Voraussetzungen für dessen Einführung näher vorgestellt.

### **Zielvorgaben und dezentrale Ressourcenverantwortung**

Die Einführung eines Controllings setzt voraus, dass Ziele vorgegeben, der Weg der Zielerreichung jedoch weitgehend in der Kompetenz der Bildungsinstitution liegt (Dubs, 2011, S. 36). Das Leitungsorgan ist für die Zielerreichung verantwortlich (EDK, 2014b). Die Verwaltung bricht die von der politischen Ebene festgelegten bildungspolitischen Ziele auf konkrete Ziele hinunter und verknüpft sie mit den vorhandenen Mitteln (Brückner & Tarazona, 2010, S. 104). Dabei muss das Problem überwunden werden, dass die Ziele im Bildungswesen aufgrund der komplexen Inhalte oft vage und wenig konkret sind. Deshalb stehen meistens kostenorientierte Ziele im Vordergrund (Hanft, 2008, S. 245).

Durch die Verknüpfung der Ziele mit den vorhandenen finanziellen Mitteln wird das in *Kapitel 2.3.1* beschriebene Prinzipal-Agenten-Problem überwunden: der Agent verfolgt aufgrund des finanziellen Anreizes dieselben Ziele wie der Prinzipal (Benz, 2011, S. 14). Zentrales Instrument ist die Leistungsvereinbarung<sup>12</sup>, welche die zu erbringenden Leistungen sowie deren Finanzierung regelt (Schedler & Proeller, 2009, S. 158). Diese Leistungssteuerung mit Zielvereinbarung bedarf eines angemessenen Finanzierungsmodells, welches die detaillierten Budgets, deren Einhaltung bis anhin überwacht wurde, ersetzt. Mit einem Globalbudget werden „(...) die Mittel für die Aufgabenerfüllung in Form einer ‚globalen‘ Netto-Gesamtsumme zugewiesen“ (Schedler & Proeller, 2009, S. 169). Im Schul- (Brückner & Tarazona, 2010, S. 91) und im Hochschulwesen (Buschor, 2005, S. 34) wurden in verschiedenen Kantonen solche Globalbudgets zusammen mit Leistungsvereinbarungen eingeführt.

Neben dem Globalbudget gibt es auch eher marktorientierte Finanzierungsmodelle, die durch ihre Nachfrageorientierung gekennzeichnet sind. Während Bildungsgutscheine direkt an die Bildungsnachfrager verteilt werden, welche die Gutscheine bei den staatlich anerkannten

---

<sup>12</sup> In vorliegender Arbeit werden unter „Leistungsvereinbarung“ alle Formen von Kontrakten, Verträgen und Vereinbarungen verstanden, welche Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung zwischen Behörde und Bildungsinstitution regeln (vgl. Schedler & Proeller, 2009, S. 158).

Schulen einlösen können, werden Lernenden- bzw. Studierendenpauschalen an die Bildungsinstitutionen bezahlt (Brückner & Tarazona, 2010, S. 97-98). Bei beiden Modellen ist die Idee, dass die Qualität über die Nachfrage gesteuert wird, denn die Nachfrager wählen bei genügend grossem Angebot und transparenten Informationen nur die „guten“ Schulen (Wolter, 2001, S. 27-28). Der Staat legt die Kriterien für die Anerkennung der Bildungsinstitutionen und ihrer Programme fest und überprüft die Einhaltung dieser Anerkennungskriterien regelmässig. Die staatlichen Aufsichtsaktivitäten können im Vergleich zur Steuerung mittels Globalbudget und Zielvereinbarung heruntergesetzt, aber nicht abgeschafft werden. Auch bei diesem Finanzierungsmodell kann weiterhin das Instrument der Zielvereinbarung eingesetzt werden, um die angestrebten Leistungen der Bildungsinstitutionen abzusichern, was den Kontrollbedarf staatlicher Seite wiederum erhöht. Im deutschsprachigen Raum finden diese Modelle im Schul- und Hochschulbereich jedoch keine grosse Verbreitung (Brückner & Tarazona, 2010, S. 98-101).<sup>13</sup>

### **Controlling**

Controlling dient der Untersuchung des Zielerreichungsgrades „(...)“, um daraus in einem Rückkopplungsprozess Konsequenzen für die Arbeit der folgenden Perioden zu ziehen“ (Lange, 2003, S. 147). Es bedeutet keine Detailkontrollen und beschränkt sich auch nicht nur auf die Rechnungslegung (Dubs, 2011, S. 35-36). Wie bei der Aufsicht ergreift die zuständige Behörde erst dann Massnahmen, wenn die Ziele nicht erreicht wurden (Dubs, 2005, S. 201). Neben der klassischen Kontrollfunktion liefert das Controlling als informationsverarbeitender Prozess die notwendige Wissensgrundlage für die Steuerung und Planung (Thom & Ritz, 2008, S. 172). Das Berichtswesen nimmt dabei eine wichtige Rolle ein, denn "ohne das Berichtswesen verliert das Controlling seine Bedeutung (...)" (Thom & Ritz, 2008, S. 176). Die Berichte fassen die im Rahmen des Controllings erhobenen Daten zusammen und dienen der Überprüfung der Einhaltung der Leistungsvereinbarungen (Kahl, 2000, S. 310).

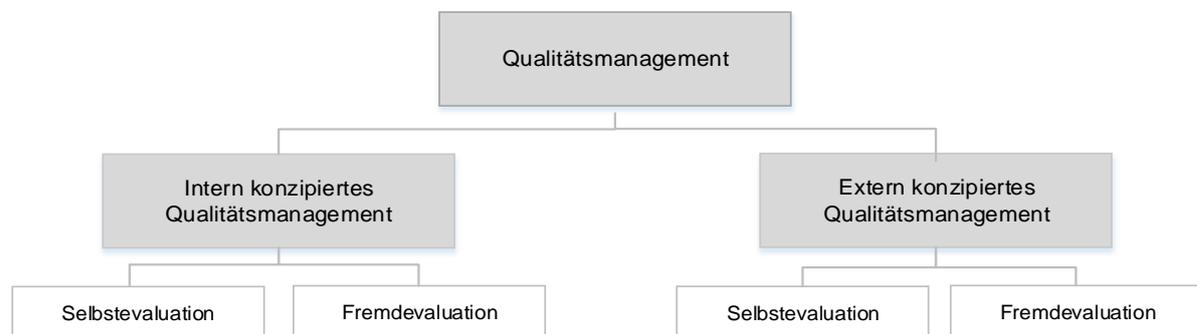
Die Planungs- und Steuerungsfunktion trifft insbesondere auf das strategische Controlling zu, das auf die Erzielung langfristiger Ergebnisse fokussiert. Das operative Controlling ist hingegen wie die traditionelle staatliche Aufsicht auf die Beobachtung, Prüfung des Zielerreichungsgrads und eventuelle Korrektur bei Zielabweichung von Organisationen ausgerichtet und zeigt gemäss Kahl (2000, S. 384) „(...) eine unverkennbare Verwandtschaft mit einer modern verstandenen, stärker prozedural und regelkreisartig auf permanentes Lernen hin ausgerichteten Staatsaufsicht (...)".

---

<sup>13</sup> Ausnahme bilden die Bildungsgänge HF, die in *Kapitel 2.5* beschrieben werden.

Die Verankerung dieses „Controlling-Denkens“ bei den Verantwortlichen im öffentlichen Sektor ist gemäss Thom und Ritz (2008, S. 174) im Schulwesen mit Schwierigkeiten verbunden: Es verlangt von den zuständigen Behörden „(...) ein stärkeres Bewusstsein für ihre Steuerungsverantwortung im Gegensatz zur früheren vergangenheitsorientierten Kontrollverantwortung“ (S. 174). Im deutschsprachigen Raum hat Dubs (2003; 2005; 2011; 2013) den Controlling-Begriff im Bildungsbereich stark geprägt, weshalb sich folgende Ausführungen hauptsächlich auf seine Schriften stützen: Gemäss Dubs (2013, S. 1209) umfasst Controlling bzw. Bildungscontrolling „alle Massnahmen zur Überwachung der Wirksamkeit der Bildung aus pädagogischer und wirtschaftlicher Sicht“. Während das wirtschaftliche Controlling untersucht, ob die Ziele mit einem optimalen Mitteleinsatz erreicht werden, soll mittels dem pädagogischen Controlling die Qualität<sup>14</sup> erfasst, gesichert und verbessert werden (Dubs, 2005, S. 202). Dubs (2011, S. 64) setzt das pädagogische Controlling gleich mit dem weiten Begriff des Qualitätsmanagements (QM). Beim pädagogischen Controlling bzw. beim QM muss, wie *Abbildung 3* zeigt, wiederum unterschieden werden zwischen dem intern und dem extern konzipierten QM.

**Abb. 3: Grundformen des Qualitätsmanagements**



Quelle: Eigene Darstellung nach Dubs (2005, S. 202)

Das intern konzipierte QM umfasst sämtliche Massnahmen, welche von der Schule getroffen werden, um die Qualität der Schule im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten zu verbessern (Dubs, 2005, S. 471). Die Erkenntnisse des intern konzipierten QM können von der Schule genutzt werden, um sich weiterzuentwickeln, oder ihre Tätigkeiten gegenüber den Behörden zu rechtfertigen (Dubs, 2013, S. 1211). Beim extern konzipierten QM geben Institutionen ausserhalb der Schule (z.B. Behörden, wissenschaftliche Institute oder internationale Organisationen) vor, welche Bereiche mit welchen Methoden evaluiert werden sollen. Sowohl das

<sup>14</sup> „Qualität meint die bewertete Beschaffenheit eines Bildungssystems, einer Schule oder einer Klasse, gemessen an den in einem politischen Aushandlungsprozess gefundenen Ansprüchen und Zielvorstellungen aller am Bildungswesen interessierten Gruppierungen und Personen (Anspruchsgruppen)“ (Dubs, 2013, S. 1213).

intern als auch das externe konzipierte QM können von den Lehrpersonen sowie der Schulleitung (Selbstevaluation) oder von Dritten (Fremdevaluation) durchgeführt werden (Dubs, 2011, S. 64).

QM kann als Anerkennungsverfahren (im Sinne einer Akkreditierung oder Zertifizierung), als Schulentwicklungsverfahren oder als Überwachungsverfahren verstanden werden (Dubs, 2013, S. 1230). Dubs (2013, S. 1210) unterstreicht die Bedeutung des externen Blickwinkels, wenn das QM als Überwachungsverfahren verstanden wird und nicht nur als Entwicklungsmassnahme. Dies aufgrund seiner Beobachtung, dass öfters Schulbereiche von geringer Bedeutung evaluiert werden und mit „Ermüdungserscheinungen“ der Schulseitigen gerechnet werden muss. Die Notwendigkeit einer Fremdevaluation im Rahmen eines Überwachungsverfahrens bzw. Aufsichtsverfahrens entspricht auch dem in *Kapitel 2.2.1* entwickelten Begriffsverständnis, dass Aufsicht immer externe Kontrolle bedeutet.

Es kann abschliessend festgehalten werden, dass Aufsicht im Sinne eines Controllings nach Dubs (2005; 2011; 2013) in erster Linie ein Verfahren der Qualitätssicherung bzw. Qualitätsentwicklung darstellt. Auch andere Autoren wie Brägger et al. (2007, S. 67) und Maritzen (2013, S. 1371) unterstützen diese Sichtweise. Die Integration der Aufsicht in das Konzept des QM scheint im Bildungsbereich sinnvoll, ist doch hier die Sicherstellung der Qualität ein zentrales Ziel der Aufsicht (vgl. *Kapitel 2.2.2*). Dubs (2003, S. 9) plädiert zwar für ein integratives Qualitätssicherungskonzept, welches das selbst durchgeführte QM mit dem extern durchgeführten QM (Aufsicht) verbindet, mahnt jedoch, dass die internen Bemühungen im Rahmen des QM mit den Aufsichts- bzw. Controlling-Tätigkeiten abgestimmt werden müssen, um „Doppelspurigkeiten“ zu vermeiden.

Trotzdem gilt im Sinne von Kahl (2000, S. 353-354), dass Aufsicht in erster Linie immer Überprüfung der Einhaltung rechtlicher Vorschriften bedeutet, was bei einem Controlling-System ebenfalls berücksichtigt werden muss.

#### **2.4. Theoretisch-konzeptioneller Bezugsrahmen zur Einschätzung staatlicher Aufsichtstätigkeit im Bildungswesen**

In diesem Kapitel wird, basierend auf den Erkenntnissen aus den vorgegangenen Kapiteln und anhand weiterer Literatur zur Ausgestaltung von staatlicher Aufsicht in anderen Bildungsbereichen, ein Rahmen zur Einschätzung der Aufsichtstätigkeit über Bildungsinstitutionen entwickelt. Dabei steht die Frage im Zentrum: „Was (Elemente) wird von wem (Organisation und Ressourcen) mit welchen Mitteln (Instrumente) beaufsichtigt?“ *Abbildung 4* illustriert die nachfolgenden Ausführungen.



Im Sinne von Dubs (2005; 2011; 2013) ist die Aufsicht im Bildungswesen eng mit der Qualitätssicherung verbunden. Folglich kann abgeleitet werden, dass Elemente der Qualität auch Elemente der Aufsicht darstellen können (vgl. *Abbildung 4*): Faktoren, welche die Qualität beeinflussen, betreffen den Input (bspw. die Lehrkräfte, Infrastruktur, Rahmenlehrplan, Ressourcen), die Prozesse (z.B. Führung einer Bildungsinstitution, Lehr- und Lernprozesse) sowie den Output (Leistungen der Lernenden, Schulklima) und den Outcome (Erfolg auf dem Arbeitsmarkt oder an weiterführenden Schulen). Diese Faktoren sind voneinander abhängig und bestimmen in Kombination die Qualität einer Schule (Dubs, 2013, S. 1214). Aufgrund der Auswirkungen der Inputfaktoren auf die Qualität des Outputs und der gesetzlichen Vorgaben kann es sinnvoll sein nicht nur, wie im Rahmen des Controlling-Konzepts gefordert, den Output zu prüfen, sondern bspw. auch die Qualifikation der Lehrkräfte und die Eignung der Infrastruktur als Elemente der Aufsicht zu definieren (vgl. Dubs, 2013, S. 1215).

Die oben genannten Qualitätsfaktoren werden auch von den Bildungsinstitutionen selbst im Rahmen ihres QM kontrolliert und entwickelt (Dubs, 2013, S. 1209). Dieses von den Bildungsinstitutionen intern konzipierte QM ist ebenfalls ein mögliches Element der Aufsicht und wird mit dem Instrument der „Metaevaluation“ (vgl. *Kapitel 2.4.3*) geprüft (Dubs, 2005, S. 471).

Bei den öffentlichen Hochschulen sowie bei Schulen mit eigener Rechtspersönlichkeit kann man sich zur Bestimmung der Aufsichtselemente auch der Public Corporate Governance-Literatur<sup>15</sup> bedienen. In Anlehnung an Schedler et al. (2013, S. 110-111) können bei öffentlichen Bildungsinstitutionen auch die Strategie und Unternehmens- bzw. Organisationspolitik Thema der Aufsicht sein. Diese Elemente sind z.B. auch im Aufsichtskonzept des Kantons Bern über die bernischen Hochschulen enthalten (Regierungsrat Kanton Bern, 2014, S. 14).

#### **2.4.2 Organisation und Ressourcen staatlicher Aufsicht**

Für den Bildungsbereich empfiehlt Dubs (2011, S. 73), die Aufsicht demjenigen Amt zuzuordnen, von dem auch der Zielvereinbarungsprozess ausgeht. Auch aus der Sicht von Bergmann (2000, S. 130) ist es problematisch, wenn es sogenannte „Mehrfachunterstellungen“ gibt.

#### **Organisation im Schul- und Hochschulwesen**

Im Bereich der Schulen bilden die lokalen Schulbehörden das oberste Organ und üben die administrativ-organisatorische Aufsicht über die Schulen aus (Hurni & Ritz, 2002, S. 300).

---

<sup>15</sup> Public Corporate Governance beschäftigt sich mit der Führung, Steuerung und Aufsicht öffentlicher Unternehmen (z.B. Schedler et al., 2013).

Die Organisationsform der Aufsicht unterscheidet sich nicht nur zwischen Schulen und Hochschulen, sondern auch innerhalb des Schulwesens:

Auf Primar- und Sekundarstufe I übernimmt die Aufsichtsaufgabe eine eigens dafür errichtete (Schulaufsichts-)Behörde, die sowohl eine Kontroll- als auch Beratungsfunktion übernimmt. Die meisten Kantone üben ihre Aufsicht über die obligatorische Schule durch Schulinspektorate aus, welche die fachlich-pädagogische Aufsicht sowie Beratung übernehmen. Diese dezentralen Inspektionsstellen werden nun nach und nach durch spezifische Fachstellen für externe Evaluation abgelöst (EDK, 2014b). Neben der eigentlichen Schulaufsichtsbehörde, die weiterhin den Vollzug der staatlichen Aufgabe überwacht, übernehmen diese externen Evaluationsstellen die beratende und unterstützende Funktion (Brägger et al., 2007, S. 72). Diese Evaluationsstellen sollen neutral sein und kein Controlling durchführen oder direkt Massnahmen anordnen. Die Kantone bemühen sich darum, die externe Schulevaluation von der eigentlichen Schulaufsicht abzugrenzen (Brägger et al., 2005, S. 42). Aufgrund der weitgehenden Autonomie der Kantone ist die kantonale Aufsicht vom Kontext und der Schultradition geprägt (Böttcher & Kotthoff, 2007, S. 12).

„(...) Zwischenstufe zwischen der leistungserbringenden Schule und der Exekutive (...)“ sind die (politischen) Schulkommissionen, die in direktem Kontakt mit der Schulleitung stehen (Thom & Ritz, 2002, S. 19). Sie beaufsichtigen die Schule und deren Steuerungsinstrumente (Leistungsvereinbarung, Globalbudget etc.) und pflegen den Kontakt zu den kantonalen Stellen. Sie gestalten auch die Steuerungsinstrumente mit und übernehmen in der Regel die strategische Personalverantwortung (Thom & Ritz, 2002, S. 19-20).

An Mittelschulen, Gymnasien und Berufsfachschulen (Sekundarstufe II) obliegt die unmittelbare Aufsicht ebenfalls den politisch bestimmten Schulkommissionen, die aber nur teilweise durch Fachleute (z.B. Schulinspektoren, -berater) unterstützt werden (EDK, 2014b).

Hochschulen haben in der Regel einen Universitäts- bzw. Fachhochschulrat, der die strategische Führung und Aufsicht ausübt (Berka, 2003, S. 128). So obliegt bspw. dem Universitätsrat der Universität Zürich die unmittelbare Aufsicht (Art. 29 Abs. 4 UniG Zürich) und dem Regierungsrat die allgemeine Aufsicht (Art. 26 Abs. 1 UniG Zürich).

Die staatliche Aufsicht über private Bildungsinstitutionen geht von derselben Behörde aus wie die Aufsicht über öffentliche Bildungsinstitutionen. Die Art der Aufsicht unterscheidet sich je nach Bildungsstufe und Kanton (EDK, 2014b). Gemein ist den privaten Bildungsinstitutionen, dass es anstelle von politischen Schulkommissionen ein strategisches Gremium gibt, welches eine nicht-staatliche Aufsicht ausübt. Schedler et al. (2013, S. 171) halten fest, dass

ein solches strategisches Gremium (z.B. Verwaltungsrat einer Aktiengesellschaft<sup>16</sup>, Vorstand eines Vereins, Stiftungsrat einer Stiftung etc.) ebenfalls wichtige Funktionen im Bereich der Aufsicht übernimmt.

### **Ressourcen**

Für die Ausübung der Aufsicht ist das Vorhandensein von Ressourcen ein zentrales Kriterium (Dubs, 2002, S. 8). Bei der Bereitstellung von personellen und finanziellen Ressourcen müssen jedoch Aufwand und Ertrag in einem angemessenen Verhältnis stehen: Aufsicht und Informationsbeschaffung sind mit Kosten (Kontroll- und Transaktionskosten) verbunden, welche die Effizienzgewinne nicht übersteigen dürfen (Brückner & Tarazona, 2010, S. 87).

### **Aufsichts- bzw. Controlling-Prozess**

In der Literatur zur Aufsicht (Kahl, 2000; Pieper, 2006) wird das Thema der Häufigkeit von Aufsichtsprozessen weitgehend ausgeklammert. Im Bereich des Controllings weist Bergmann (2000, S. 124) darauf hin, dass die Periodizität vom konkreten Ziel abhängt: Möchte man die Leistung und Mittelverwendung kontrollieren, sind kürzere Zeitabstände (z.B. einmal jährlich) sinnvoll, um bei unerwünschten Entwicklungen schnell eingreifen zu können. Soll jedoch die Qualität der Leistung erfasst werden, dann müssen die Zeitabstände zwischen zwei Controlling-Perioden grösser sein (drei bis fünf Jahre).

Bei der Festlegung des Prozesses muss auch definiert werden, welche Akteure in den Prozess zu involvieren sind. Dubs (2003, S. 9) sowie Böttcher und Kotthoff (2007, S. 14) plädieren dafür, wie in *Kapitel 2.3.2* aufgezeigt, das intern konzipierte und durchgeführte QM mit der externen Kontrolle (Aufsicht) zu verbinden. Will man diesem Konzept Rechnung tragen, müssen die Schulleitung, die Lehrpersonen und die Lernenden als Informationslieferanten in den Aufsichtsprozess einbezogen werden (vgl. Böttcher & Kotthoff, 2007, S. 14).

### **2.4.3 Instrumente staatlicher Aufsicht**

Klassische Aufsichtsinstrumente sind Weisungen und Finanzauflagen. Diese punktuellen Einzel Eingriffe wurden mit der teilweisen Autonomisierung der Bildungsinstitutionen weitgehend durch Leistungsvereinbarungen ersetzt (Kahl, 2000, S. 310). In den Leistungsvereinbarungen können auch der Rhythmus des Controlling-Prozesses sowie die von der Bildungsinstitution zu liefernden Informationen festgehalten werden (Schedler et al., 2013, S. 157).

Um aufgrund der Aufsichtstätigkeit intervenieren zu können, werden in erster Linie Informationen benötigt. Zentrales Instrument ist deshalb die Berichterstattung (vgl. Thom & Ritz, 2008, S. 176). Die Inhalte für die Berichte liefern die Instrumente des Controllings: Die klas-

---

<sup>16</sup> Bspw. sind in Art. 716 des Obligationenrechts (OR) die Aufgaben des Verwaltungsrates einer Aktiengesellschaft definiert, zu welchen auch die Oberaufsicht über die Geschäftsleitung gehört.

sischen Instrumente zur Wahrnehmung der Controlling-Aufgabe beschränken sich auf die Berichterstattung über die finanzwirtschaftliche Seite (z.B. Betriebs-, Verfahrens- und Zeitvergleiche, Bilanz- und Wertanalysen, Kostenbenchmarking etc.) (Eichhorn, 2007, S. 339). Um die Qualität einer Bildungsinstitution und deren Angebote zu evaluieren<sup>17</sup>, bieten sich Instrumente des pädagogischen Controllings bzw. des QM an: Bei der reinen Selbstevaluation fehlt der für die Aufsicht nötige externe Blickwinkel (Lange, 2003, S. 147). Die Erkenntnisse der Selbstevaluation können jedoch ergänzend zu denjenigen der Fremdevaluation verwendet werden, denn erst zusammen liefern sie ein vollständiges Bild (Dubs, 2013, S. 1210). Sind quantifizierbare Indikatoren vorhanden, kann auch eine Benchmarking durchgeführt werden (Dubs, 2013, S. 1260). Insbesondere die Kombination und Abstimmung von Selbstevaluation im Rahmen eines intern konzipierten QM mit einer Fremdevaluation im Rahmen eines extern konzipierten QM wird von verschiedenen Autoren als Königsweg beschrieben (Huber, 2010, S. 26; Dubs, 2013, S. 1245). Mit der Berücksichtigung der Erkenntnisse der Selbstevaluation wird auch der zunehmenden Eigenverantwortung der Schulen Rechnung getragen (Huber, 2010, S. 25).

Die Literaturanalyse zeigt, dass verschiedene Formen von Fremdevaluation zur Verfügung stehen:

- *Durchführung einer externen Evaluation.* Wie in Kapitel 2.4.2 aufgezeigt, können bspw. Schulinspektionen oder externe Evaluationsstellen solche Evaluationen durchführen. Diese verwenden verschiedene Methoden wie Dokumentenanalyse, Interviews, Umfragen etc., um die Qualität zu erfassen (Brägger et al. 2007, S. 78-81). Experten helfen, bisher unentdeckte Schwächen sichtbar zu machen und schlagen Verbesserungsmassnahmen vor. Die externe Schulevaluation kann regelmässig oder auch nur bei negativen Ergebnissen der Selbstevaluation zum Einsatz kommen (Böttcher & Kotthoff, 2007, S. 15). Eine Spezialform der externen Evaluation ist die Metaevaluation, bei der die Behörden bzw. die von ihnen beauftragte Institution die Ausgestaltung und Anwendung des schuleigenen QM evaluieren, ohne sich mit operativen Fragen der Qualität zu beschäftigen (Böttcher & Kotthoff, 2007, S. 16). Das heisst, sie überprüft die Güte des intern konzipierten QM und überwacht, ob bei kritischen Ergebnissen Massnahmen abgeleitet werden (Dubs, 2011, S. 66).
- *Durchführung einer Peer Review.* Schulleitungen oder Lehrpersonen von anderen Schulen oder anderen Bildungstufen evaluieren die Bildungsinstitution (Berkemeyer & Mül-

---

<sup>17</sup> Evaluation wird hier im Sinne von Thom und Ritz (2008, S. 197) verstanden, nämlich als Messung und Beurteilung der Leistungserbringung oder der Wirkung.

ler, 2010, S. 200). Die Schulen evaluieren sich zunächst selbst und halten die Ergebnisse in einem Bericht fest, dieser wird anschliessend von den Peers gelesen und im Rahmen eines Schulbesuchs mit der Schulleitung besprochen. Alle Erkenntnisse und möglichen Verbesserungsvorschläge werden in einem Bericht verarbeitet (Dubs, 2005, S. 472).

- *Behörde gibt ein extern konzipiertes QM mit Fremdevaluation vor.* Die verschiedenen QM-Systeme bzw. Modelle (ISO 9000, EFQM, Q2E etc.)<sup>18</sup> kombinieren Selbstevaluation mit regelmässigen Fremdevaluationen (Dubs, 2013, S. 1233-1234).

Neben Evaluationen, die konkret für die Erfassung der Qualität durchgeführt werden, können auch Dritte (z.B. Studierende) die Behörden über den Verlauf und die Qualität der Bildungsinstitution unterrichten. Lange (2003, S. 150) rät davon ab, zu intervenieren, sondern die Informationen in einem ersten Schritt weiterzuleiten, denn „Probleme müssen auf der Ebene gelöst werden, auf die sie gehören“.

Auch die Einsitznahme von Vertretern aus Verwaltung und Politik in den Schulkommissionen oder in den strategischen Gremien privater Bildungsinstitutionen ermöglicht der Behörde unmittelbar in alle wichtigen Geschehnisse der Bildungsinstitutionen Einsicht zu erhalten (Dubs, 2002, S. 59; Schedler et al., 2013, S. 128). Dies ist bei den Hochschulen häufig der Fall und auch gesetzlich geregelt (vgl. z.B. Art. 29 UniG Zürich).

### **Konsequenzen**

Neben den Instrumenten, die in erster Linie Informationen über die Qualität der Bildungsinstitution für die Aufsicht liefern, braucht es auch Instrumente, um bei unbefriedigenden Ergebnissen eingreifen zu können. Gemäss Lange (2003, S. 149) ist es zentral, dass die Evaluation nicht folgenlos bleibt. Auch Huber (2010, S. 32) hält fest, dass nur Informationen und Rückmeldung nicht ausreichen, um Veränderungsprozesse durchzusetzen.

Die staatliche Instanz kann entweder mit Sanktionen oder Beratungsleistungen reagieren (Böttcher & Kotthoff, 2007, S. 16). Werden die Leistungen nicht erbracht, ist im Controlling eine finanzielle Rückkoppelung zu den zur Verfügung stehenden Ressourcen denkbar. Leistungsabweichungen sollen aber im Bildungsbereich nur in Ausnahmefällen finanzielle Konsequenzen haben, da die finanziellen Mittel das Grundangebot decken und eine Streichung dieser Mittel zur Einstellung des Angebots führen würde (Bergmann, 2000, S. 129-130).

---

<sup>18</sup> Modelle des extern konzipierten QM: ISO 9000ff (International Organization for Standardization); EFQM (European Foundation for Quality Management) und Q2E (Qualität durch Evaluation und Entwicklung) (Dubs, 2013, S. 1233-1234).

## 2.5 Höhere Fachschulen

Wie die Literaturanalyse der vorhergehenden Kapitel nahelegt, muss Aufsicht im jeweiligen Kontext beleuchtet werden. Deshalb werden, vorbereitend auf die Studie in *Kapitel 3*, in den folgenden Kapiteln die Eigenschaften von HF, die Landschaft sowie deren Steuerung beleuchtet. Abschliessend wird dem vom Bund unter Einbezug der SBBK entwickelte Leitfaden zur Aufsicht über HF einer Analyse unterzogen.

Ausgangslage für die weiteren Ausführungen ist die Tatsache, dass die HF im Vergleich zu anderen Bildungsinstitutionen keine institutionelle Anerkennung durch den Staat geniessen, sondern einzig die einzelnen Bildungsgänge staatlich geregelt sind, sofern sie ein Verfahren zur eidgenössischen Anerkennung durchlaufen haben (SBFI, 2013, S. 5). So ist auch die Bezeichnung „höhere Fachschule“ nicht geschützt, sondern nur der Titel „dipl. ... HF“ (z.B. dipl. Marketingmanager/in HF), welcher die anbietende Bildungsinstitution der eidgenössisch anerkannten Bildungsgängen verleihen darf (Art. 44 Abs. 1 BBG). Folglich wird eine HF erst durch die eidgenössische Anerkennung eines Bildungsgangs zu einer Bildungsinstitution gemäss der Definition des BFS (2013). In dieser Arbeit stehen deshalb nur die HF mit eidgenössisch anerkannten Bildungsgängen im Zentrum des Interesses.

Die Bildungsgänge HF bilden zusammen mit den eidgenössischen Prüfungen (Berufs- und höheren Fachprüfungen) den Bildungsbereich höhere Berufsbildung (BBT, 2011, S. 4). Mit dem Inkrafttreten des Berufsbildungsgesetzes im Jahr 2004 wurde die höhere Berufsbildung neben den Fachhochschulen, pädagogischen Hochschulen und den Universitäten bzw. ETH der Tertiärstufe zugeordnet (vgl. Abbildung 1). Damit fand eine klare Trennung von der staatlich nicht-reglementierten Weiterbildung statt, aus der sich die höhere Berufsbildung entwickelt hatte (Schweizerischer Bundesrat, 2000, S. 5722). Im Vergleich zu den Hochschulen, die wissenschafts- und forschungsorientiert sind, gilt die höhere Berufsbildung als umsetzungs- und praxisbezogen und setzt keine Maturität als Zulassungsbedingung voraus (Gonon & Weil, 2008, S. 17-18).

### 2.5.1 Merkmale und Landschaft der höheren Fachschulen

Bildungsgänge HF weisen, wie alle Angebote der höheren Berufsbildung, einen hohen Arbeitsmarktbezug auf und vermitteln Kompetenzen, welche die Studierenden befähigen, „(...) in ihrem Bereich selbständig Fach- und Führungsverantwortung zu übernehmen. Sie (...) fördern insbesondere das methodische und vernetzte Denken, zur Analyse von berufsbezogenen Aufgabenstellungen und zur praktischen Umsetzung der erworbenen Kenntnisse“ (Art. 2 MiVo-HF). Mittlerweile gibt es 55 verschiedene Fachrichtungen, verteilt über die folgenden acht Fachbereiche (Art. 1 Abs. 2 MiVo-HF):

- Technik
- Hotellerie-Restaurations- und Tourismus
- Wirtschaft
- Land- und Waldwirtschaft
- Gesundheit
- Soziales und Erwachsenenbildung
- Künste, Gestaltung und Design
- Verkehr und Transport.

Die Bildungsgänge HF werden von öffentlichen Schulen, privaten (subventionierten) Schulen mit Leistungsvereinbarung sowie privaten Anbietern ohne Leistungsvereinbarung und ohne finanzielle Unterstützung bereitgestellt (BBT, 2010, S. 5). Sie beruhen immer auf gesamtschweizerisch geltenden Rahmenlehrplänen pro Fachbereich (Art. 7 Abs. 1 MiVo-HF). Als Zulassung wird ein eidgenössisches Fähigkeitszeugnis oder eine vergleichbare Qualifikation auf Sekundarstufe II vorausgesetzt sowie Berufserfahrung (Art. 13 Abs 1 MiVo-HF). Die Dauer der Bildungsgänge, die zwischen zwei und drei Jahren variiert, hängt davon ab, ob die absolvierte Vorbildung auf Sekundarstufe II im gleichen Berufsfeld angesiedelt ist wie der Bildungsgang HF, sowie ob der Bildungsgang Vollzeit oder berufsbegleitend besucht wird.<sup>19</sup> Vollzeitausbildungen sind immer mit einem oder mehreren Praktika kombiniert (Gaillard, 2011, S. 11).

Nach erfolgreicher Absolvierung eines Bildungsgangs HF oder auch eines anderen Tertiärabschlusses gibt es mit den Nachdiplomstudiengängen HF ein weiteres Angebot der HF, um sich zu spezialisieren. Diese werden in dieser Arbeit nicht berücksichtigt.

### **Entwicklung Profil der höheren Fachschulen**

Dieses klare Profil von Bildungsgängen HF ist eine Entwicklung der letzten zehn Jahre. Der Bedarf nach einheitlichen Mindestvorschriften entstand erst mit dem neuen Bundesgesetz über die Berufsbildung, da mit dessen Inkrafttreten im Jahr 2004 die Bereiche Gesundheit, Soziales und Kunst von der Kantons- auf Bundesebene verschoben wurden (Schweizerischer Bundesrat, 2010, S. 44). Dies bedeutete, dass bis anhin kantonal unterschiedlich geregelte Bildungsgänge HF hinsichtlich der Zulassungsbedingungen, Endqualifikation und Dauer harmonisiert werden mussten (Weber et al., 2001, S. 10). Weiter wurde der Bereich Land- und Waldwirtschaft, der bis zu diesem Zeitpunkt Teil eines eidgenössischen Spezialgesetzes war, in das Berufsbildungsgesetz integriert (SBF & EDK, 2007, S. 122).

---

<sup>19</sup> Bildungsgänge, die auf einem einschlägigen EFZ aufbauen, dauern mindestens 3'600 Lernstunden. Bildungsgänge, die auf einem anderen Abschluss der Sekundarstufe II aufbauen, dauern mindestens 5'400 Lernstunden.

Diese Verschiebung verschiedener Bereiche auf Bundesebene und in den Bildungsbereich wurde genutzt, um auch die bestehenden Vorschriften auf Bundesebene (z.B. der Bereiche Technik, Wirtschaft und Gestaltung) zusammenzufassen und zu harmonisieren. Aus ehemals neun Verordnungen auf Bundesebene und diversen kantonalen Verordnungen hat das eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF)<sup>20</sup> im Jahr 2005 eine einheitliche Verordnung erlassen: die Verordnung über Mindestvorschriften für die Anerkennung von Bildungsgängen und Nachdiplomstudien der höheren Fachschulen (MiVo-HF) (SBF & EDK, 2007, S. 122).

Die ersten Bildungsgänge nach neuem Recht gemäss der MiVo-HF wurden 2009 anerkannt. Bis heute haben rund ein Drittel der insgesamt über 400 Bildungsgänge das Anerkennungsverfahren gemäss den neuen Mindestvorschriften noch nicht durchlaufen, das heisst sie sind immer noch entweder nach altem Bundesgesetz oder kantonalem Recht anerkannt (vgl. SBFI, 2014b). Diese sogenannten altrechtlich anerkannten Bildungsgänge geniessen ebenfalls eidgenössische Anerkennung, die HF dürfen aber nicht den neuen Titel „dipl. ... HF“ verleihen (Art. 23 Abs. 1 MiVo-HF).

### **Landschaft der höheren Fachschulen**

Die Landschaft der HF ist geprägt von vielen und zum Teil sehr kleinen Anbietern, die auch in Randregionen verankert sind und sich durch eine starke Spezialisierung auszeichnen (Schweizerischer Bundesrat, 2000, S. 5724). Rund 200 öffentliche und private HF sind auf dem Markt aktiv (SBFI, 2014b). Private HF sind keine Randerscheinung, sondern ausdrücklich gewünscht „(...) im Interesse eines die Qualität fördernden Wettbewerbes (...)“ (Schweizerischer Bundesrat, 2000, S. 5703). Zwei Entwicklungen haben die Anzahl Abschlüsse stark beeinflusst: Ab Mitte der neunziger Jahre wurden verschiedene HF, namentlich die Höheren Technischen Lehranstalten (HTL), die Höheren Wirtschafts- und Verwaltungsschulen (HWV) und Höheren Fachschulen für Gestaltung (HFG) in Fachhochschulen umgewandelt (Schweizerischer Bundesrat, 2000, S. 5724). Mit der Gründung der Fachhochschulen wurde rund die Hälfte aller HF-Abschlüsse in den Hochschulbereich verschoben. Im Jahr 2009 fand aufgrund eines Tertiärisierungsprozesses verschiedener Ausbildungen der Sekundarstufe II im Gesundheitsbereich wiederum ein Anstieg der HF-Abschlüsse statt (Gaillard, 2011, S. 11-12). Seither hat sich die Zahl der Abschlüsse bei ungefähr 7'000 pro Jahr eingependelt. Im Jahr 2013

---

<sup>20</sup> Bis 31.12.2012 Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD.

schlossen 7'627 Personen einen Bildungsgang HF ab,<sup>21</sup> wobei die Bereiche Gesundheit und Technik am meisten Abschlüsse verzeichneten (BFS, 2014a).

Die Entwicklung der Bildungsgänge HF in der Schweiz muss jedoch je nach Region differenziert betrachtet werden: Gemäss dem BFS (2014a) entfielen im Jahr 2013 von den rund 7'600 Abschlüssen rund 60 Prozent auf die Kantone Zürich, Bern, Luzern und Aargau, obwohl es mittlerweile in 22 Kantonen (mit Ausnahme von Uri, Nidwalden, Appenzell Innerrhoden und Ausserrhoden) altrechtlich bzw. alt- und neurechtlich anerkannte Bildungsgänge HF gibt (SBFI, 2014b). Weiter ist auffallend, dass in der Romandie und im Tessin nur knapp 20 Prozent aller HF-Diplome vergeben wurden (vgl. BFS, 2014a). Dass in der Deutschschweiz der Bildungsweg der HF häufiger gewählt wird als in der französisch- und italienischsprachigen Schweiz, ist die logische Folge der von den Lernenden bevorzugten Bildungswege auf Sekundarstufe II (Strahm, 2006, S. 255). Zudem werden in der lateinischen Schweiz Studiengänge häufiger an Fachhochschulen als an HF angeboten. Dies zeigt sich am besten im Bereich Gesundheit: Während in der Deutschschweiz das Pflegepersonal vorwiegend an HF ausgebildet wird, setzt die Westschweiz auf die Ausbildung an Fachhochschulen (Seiler, 2012).

### **2.5.2 Steuerung der höheren Fachschulen**

Wie die gesamte Berufsbildung ist auch die Steuerung der Bildungsgänge HF eine verbundpartnerschaftliche Aufgabe von Bund, Kantonen und OdA (BBT, 2011, S. 9). Beim Bund ist das SBFI zuständig. Dieses lässt sich in allen Fragen rund um die HF von der eidgenössischen Kommission der höheren Fachschulen (EKHF) beraten, die sich aus maximal 15 Vertretern von Branchenorganisationen, Schulen, Kantonen sowie des Bundes zusammensetzt (Art. 20 MiVo-HF).

Die Steuerung ist, wie *Abbildung 5* illustriert, durch einen „Top-Down-Ansatz“ gekennzeichnet (Schubiger & Rosen, 2013, S. 4). Wie bereits einleitend festgehalten, werden HF einzig über ihre Bildungsgänge gesteuert, welche eidgenössisch anerkannt werden.

---

<sup>21</sup> Dem standen im Jahr 2013 etwas mehr als 18'000 Diplome (Bachelor und Master) an Fachhochschulen und pädagogischen Hochschulen sowie rund 29'000 Universitätsabschlüsse gegenüber (vgl. BFS, 2014b).

Abb. 5: Steuerung der höheren Fachschulen



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Schubiger und Rosen (2013, S. 5)

Basierend auf der Bundesverfassung legen das **Berufsbildungsgesetz** und die darauf aufbauende **Berufsbildungsverordnung** die Rahmenbedingungen für die HF fest und übergeben die Detailregelung an das WBF bzw. an das SBFI, welches in Zusammenarbeit mit den zuständigen Oda Mindestvorschriften aufgestellt hat (Schubiger & Rosen, 2013, S. 5). Die MiVo-HF regelt die Zulassungsbedingungen, Lerninhalte, Qualifikationsverfahren sowie die Qualifikationen der Leitungs- und Lehrpersonen der HF.

Die Bildungsgänge basieren auf **Rahmenlehrplänen** (Art. 6 Abs. 1 MiVo-HF), die ab Inkrafttreten der MiVo-HF nach und nach erlassen wurden. Sie konkretisieren die Zulassungsbedingungen, Lerninhalte sowie die Qualifikationsverfahren unter Berücksichtigung der rechtlichen Grundlagen und der Bedürfnisse der jeweiligen Fachrichtung. Insbesondere legen sie das Berufsprofil und die zu erreichenden Kompetenzen fest. Die für eine Fachrichtung zuständigen Oda und anbietenden HF entwickeln gemeinsam den jeweiligen Rahmenlehrplan und beantragen beim SBFI die Genehmigung (BBT, 2006, S. 9-15). Anschliessend werden diese von der Trägerschaft periodisch überprüft und aktualisiert (Art. 7 Abs. 4 MiVo-HF). Die Rahmenlehrpläne sind so konzipiert, dass sie einerseits genügend Spielraum lassen, damit jede Schule ihr eigenes Profil entwickeln kann, und andererseits sorgen sie für eine gewisse einheitliche Qualität und gesamtschweizerische Abstimmung der Bildungsgänge. Zudem ist durch die Mitwirkung der Oda am Erarbeitungsprozess sichergestellt, dass die vermittelten Kompetenzen dem Arbeitsmarktbedarf entsprechen (Schweizerischer Bundesrat, 2010, S. 45). Die Bildungsanbieter entwickeln basierend auf dem entsprechenden Rahmenlehrplan und der MiVo-HF einen Bildungsplan bzw. ein Curriculum und reichen beim SBFI ein Gesuch um Anerkennung des Bildungsgangs ein (BBT, 2006, S. 5).

Die Standortkantone haben vor dem Start des Anerkennungsverfahrens die Möglichkeit, Stellung zum geplanten Bildungsangebot zu beziehen und das Gesuch des Bildungsanbieters sowie die eingereichten Unterlagen zu sichten, bevor sie diese ans SBFI weiterreichen. Die Stellungnahme soll insbesondere aufzeigen, ob ein kantonaler Bedarf nach dem Angebot besteht, eine Aufnahme des Bildungsgangs in die interkantonale Vereinbarung (FSV bzw. HFSV) geplant ist, und wie der Kanton die Aufsicht sicherstellt (SBFI, 2013, S. 6). Aus dem Leitfa-den des SBFI (2013) geht nicht hervor, ob bei einer ablehnenden Stellungnahme des Kantons das Anerkennungsverfahren trotzdem durchgeführt wird.

Die Kriterien des Anerkennungsverfahrens basieren auf den rechtlichen Grundlagen (BBG, BBV und MiVo-HF) sowie auf dem jeweiligen Rahmenlehrplan. Zwei Experten führen im Auftrag des SBFI das Anerkennungsverfahren durch und überprüfen, ob alle Vorgaben vom Bildungsanbieter eingehalten werden. Das Anerkennungsverfahren entspricht der Dauer eines Bildungsgangs und ermöglicht der Bildungsinstitution, ihr Angebot aufgrund der Rückmel-dungen der Experten während des Verfahrens zu verbessern. Sind alle Anerkennungsvoraus-setzungen erfüllt, spricht das SBFI die Anerkennung aus (SBFI, 2013, S. 5-7).

Das SBFI anerkennt einen Bildungsgang eines Anbieters jeweils für einen oder mehrere be-stimmte Standorte. Für jeden zusätzlichen Bildungsgang, sei dies ein Bildungsgang einer an-deren Fachrichtung oder derselben Fachrichtung, aber an einem neuen bzw. weiteren Standort der HF, ist ein neues Anerkennungsverfahren nötig. Die Anerkennung wird grundsätzlich unbefristet erteilt. Erfährt jedoch der Rahmenlehrplan oder das Bildungsangebot wesentliche inhaltliche oder konzeptionelle Änderungen, ist ein erneutes Anerkennungsverfahren ange-zeigt, dessen Umfang vom SBFI in Absprache mit der EKHF definiert wird (SBFI, 2013, S. 12).

Mit der eidgenössischen Anerkennung eines Bildungsgangs HF dürfen die Bildungsanbieter den Absolvierenden einen gesetzlich geschützten Titel verleihen. Die Bildungsanbieter gelten damit als Behörde des Bundes im Sinne des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren: Sie sind Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung, die im Rahmen der Erfüllung des ihnen übertragenen öffentlich-rechtlichen Auftrags verfügen (Art. 1 Abs. 2 lit. e VwVG). Die Kantone werden über diesen Schritt vom SBFI informiert, denn mit der Anerkennung geht die Aufsicht auf die Kantone über (SBFI, 2014a, S. 8).

Die **kantonalen Gesetze und Verordnungen** können den anbietenden HF, die kantonal ge-führt oder subventioniert werden, weitere Pflichten auferlegen. Auch richtet sich der Rechts-mittelweg für Verfügungen bezüglich Zulassung und Erteilung des Diploms von kantonalen HF sowie HF mit Leistungsvereinbarung nach kantonalem Recht (SBFI, 2014a, S. 8-10).

## Finanzierung der höheren Fachschulen

Die Kosten der Bildungsgänge HF werden durchschnittlich zu 80 Prozent von der öffentlichen Hand getragen (SKBF, 2014, S. 258). Gemäss einer Untersuchung aus dem Jahr 2009 variiert die Subventionierung aber zwischen 15 und 99 Prozent, abhängig vom Fachbereich (BASS, 2009, S. 87). Der grösste Teil der Finanzierung durch die öffentliche Hand wird von den Kantonen übernommen. Der Bund beteiligt sich über Pauschalbeiträge, welche er an die Kantone entrichtet (BBT & EDK, 2011, S. 19). Zudem finanziert der Bund Bildungsgänge HF von gesamtschweizerisch tätigen Oda, sofern sie keine Beiträge von den Kantonen erhalten (Art. 65a Abs. 2 BBV).<sup>22</sup>

Da nicht sämtliche Fachrichtungen in allen Kantonen angeboten werden, besuchen viele Studierende den Bildungsgang ausserhalb des Wohnsitzkantons (SKBF, 2014, S. 258-259). Mit der im Jahr 1998 von allen Kantonen unterzeichneten „Interkantonalen Fachschulvereinbarung“ (FSV) legt jeder Kanton einzeln fest, welche Bildungsgänge HF in seinem Hoheitsgebiet in die Vereinbarung aufgenommen und welche Bildungsgänge HF ausserhalb des Kantons subventioniert werden. Dies bedeutet, dass je nach Wohnsitzkanton Studierende für einen Bildungsgang unterschiedlich hohe Studiengebühren bezahlen müssen, abhängig davon, ob der Wohnsitzkanton den Bildungsgang über die FSV mitfinanziert oder nicht (EDK, 2014d)<sup>23</sup>. Zur Verbesserung der Freizügigkeit und der Vermeidung dieser Ungleichbehandlung von Studierenden verschiedener Kantone hat die EDK am 22. März 2012 eine neue Vereinbarung verabschiedet: Dank der „Interkantonalen Vereinbarung über Beiträge an die Bildungsgänge der höheren Fachschulen“ (HFSV) sind nun alle Mitgliedkantone verpflichtet, an die durch das Konkordat abgedeckten Bildungsanbieter Pauschalbeiträge pro Studierenden zu entrichten. Diese Beträge unterscheiden sich nach Fachbereich, aber nicht nach Kanton: Gesundheit, Soziales sowie Land- und Waldwirtschaft sind von „erhöhtem öffentlichen Interesse“ und können bis zu 90 Prozent der ermittelten durchschnittlichen Standardkosten pro Studierenden subventioniert werden, anstatt der vorgesehenen 50 Prozent (EDK, 2012, S. 5-7). Per Stand 23. September 2014 sind 20 Kantone sowie das Fürstentum Liechtenstein dem Konkordat beigetreten (EDK, 2014e). Ab dem Studienjahr 2015/2016 werden die Mitgliedkantone die interkantonale Finanzierung gemäss den HFSV-Tarifen regeln (EDK, 2014d). Wichtige Neuerung ist, dass die Standortkantone mit allen HF, die neurechtlich anerkannt und damit beitragsberechtigt sind, eine Leistungsvereinbarung abschliessen. Die neurechtliche Anerken-

---

<sup>22</sup> Aktuell werden nur die AKAD Schulen vom Bund finanziert.

<sup>23</sup> Beispiel: Ein dreijähriger Bildungsgang zum Marketingmanager/in HF an der Marketing und Business School Zürich kostet CHF 11'880 für Personen mit stipendienrechtlichem Wohnsitz im Kanton Zürich. Für die Ausserkantonalen, deren Wohnsitzkanton sich nicht über die FSV beteiligt, kostet der Bildungsgang hingegen CHF 21'960 (vgl. <http://www.mbsz.ch/hoehere-fachschule-marketing-hfm>, 10.10.2014).

nung sowie die Leistungsvereinbarung sind Voraussetzungen, damit eine HF auf die Subventionsliste der HFSV eingetragen wird. Dies bedeutet, dass private Anbieter, die bis anhin nicht vom Kanton über die FSV subventioniert wurden, neu in einem Vertragsverhältnis mit den kantonalen Behörden des Standortkantons stehen (vgl. EDK, 2012, S. 3).

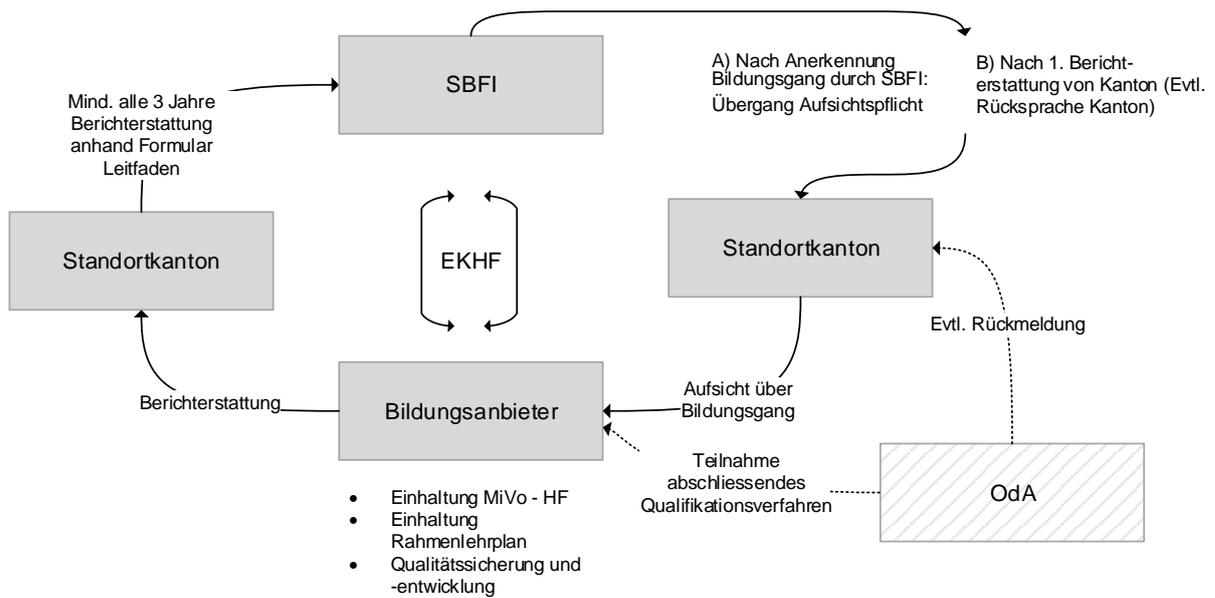
Wie in *Kapitel 2.3.2* aufgezeigt, soll ein solches Finanzierungsmodell die Qualität über die Nachfrage steuern.

### **Aufsicht**

Gemäss dem Bundesgesetz über die Berufsbildung aus dem Jahr 2004 obliegt den Kantonen nach der Anerkennung die Aufsicht über die HF, „(...) soweit diese eidgenössisch anerkannte Bildungsgänge anbieten“ (Art. 29 Abs. 5 BBG). Dieser Artikel war im Entwurf des Berufsbildungsgesetzes nicht vorgesehen, sondern wurde von den Kantonen im Rahmen der Gesetzesvernehmlassung ausdrücklich gewünscht (Schweizerischer Bundesrat, 2000, S. 5756). Der Standortkanton übt somit die Aufsicht aus über alle ansässigen, öffentlichen und privaten HF ab dem Zeitpunkt der Anerkennung deren Bildungsgangs HF, unabhängig davon, ob der Anbieter von der kantonalen Behörde eine Leistungsvereinbarung erhalten hat bzw. subventioniert wird oder nicht (SBFI, 2014a, S. 5). Auch wenn eine Bildungsinstitution denselben Bildungsgang in mehreren Kantonen anbietet, erfolgt die Aufsicht jeweils durch den Standortkanton. Die Aufsicht ist somit nicht direkt mit der Finanzierung durch die Kantone verbunden.

Im Jahr 2010 haben das SBFI und die EKHF unter Beizug der SBBK einen Leitfaden entwickelt, der das Zusammenwirken des SBFI und der Kantone ab der Anerkennung des Bildungsgangs beschreibt (BBT, 2010, S. 4). Im Frühling 2014 wurde der Leitfaden aktualisiert. Dabei wurden insbesondere die Aufgaben der einzelnen Akteure näher ausgeführt und teilweise angepasst (SBFI, 2014a, S. 6). *Abbildung 6* illustriert die Aufgaben und Zusammenarbeit im Rahmen der Aufsicht. Ziel der Aufsicht ist es, durch diesen Regelkreis die Qualitätsentwicklung sicherzustellen (SBFI, 2014a, S. 11). Im Folgenden soll das beschriebene Konzept im Leitfaden des SBFI bzw. der SBBK analysiert werden.

Abb. 6: Regelkreis der Qualitätsentwicklung



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an SBFI (2014a, S. 6)

Da das **SBFI** als Anerkennungsinstanz nicht nur die Anerkennung für Bildungsgänge erteilt, sondern diese auf Basis von Art. 18 Abs. 1 MiVo-HF auch wieder entziehen kann, muss es über allfällige Mängel und Änderungen informiert werden. Dafür verlangt das SBFI alle drei Jahre (das erste Mal drei Jahre nach erfolgter neurechtlicher Anerkennung) eine Berichterstattung von den **Kantonen** über die ansässigen HF. Für die Berichterstattung steht den Kantonen ein Raster zur Verfügung, um zu prüfen, ob der jeweilige Bildungsgang HF den Anerkennungsvoraussetzungen nach wie vor entspricht (BBT, 2010, S. 8-9). Ist dies nicht der Fall, setzt das SBFI eine Frist zur Mängelbehebung und entzieht notfalls die Anerkennung. Die zuständige kantonale Instanz wird vorher angehört (Art. 18 MiVo-HF). Während im Leitfaden von 2010 (BBT, 2010, S. 6) der kantonalen Instanz noch vorgegeben wird, die Einhaltung der Anerkennungsvoraussetzungen anlässlich eines Besuches, verbunden mit einem Gespräch mit den Schulleitung, zu prüfen, fehlt im Leitfaden von 2014 eine solche Vorgabe. Es wird einzig gefordert, dass die Kantone „(...) mindestens alle drei Jahre von den Bildungsanbietern im Rahmen einer Berichtserstattung Informationen über Verlauf und Qualität der eidgenössisch anerkannten Bildungsgänge HF (...)“ verlangen und spätestens sechs Monate nach Erhalt der Informationen dem SBFI einen schriftlichen Bericht zustellen (SBFI, 2014a, S. 7). Die Art der Zusammenarbeit mit den Bildungsinstitutionen sowie die Form der Berichterstattung liegen im Ermessen der Kantone (SBFI, 2014a, S. 6-7).

Der Vergleich der Kriterienraster zur Überprüfung der Anerkennungsvoraussetzungen für die Berichterstattung ans SBFI zeigt, dass dieses Raster bei der Revision des Leitfadens nur leicht

angepasst wurde, da es sich ausschliesslich auf rechtliche Vorgaben (MiVo-HF, BBG, BBV) stützt und sich diese seit dem Jahr 2010 nicht geändert haben. Das heisst, die 16 Kriterien beziehen sich auf die Zulassung, die Promotion und das Qualifikationsverfahren, die Infrastruktur, die Qualifikation der Lehrkräfte und Schulleitung sowie die Diplome (siehe *Anhang 1*). Zur Erfassung der Qualität muss der Kanton angeben, ob relevante Reklamationen über das Verhalten der HF bekannt sind und ob Rekurse über Zulassungs- und Promotionsentscheide häufig vorkommen. Eine positive Bewertung durch die kantonale Behörde schliesst weitere Prüfungen von Seiten des SBFI nicht grundsätzlich aus (SBFI, 2014a, S. 12-13).

Eine zentrale Neuerung im Leitfaden 2014 gegenüber demjenigen von 2010 ist, dass die **anbietenden HF** explizit in die Pflicht genommen werden (SBFI, 2014a, S. 6): Für die Qualität der Durchführung der Bildungsgänge und die Einhaltung der Anerkennungsvoraussetzungen ist gemäss Berufsbildungsgesetz in erster Linie der Bildungsanbieter zuständig (Art. 8 BBG). Die Pflege und Umsetzung eines QM-Systems ist auch eine der Anerkennungsvoraussetzungen (SBFI, 2014a, S. 13). Die Bildungsanbieter liefern dem Kanton alle drei Jahre die gewünschten Informationen im Rahmen einer Berichterstattung. Die Bildungsanbieter sind auch in der Pflicht wesentliche Änderungen konzeptioneller, infrastruktureller oder organisatorischer Art des Bildungsgangs umgehend dem Standortkanton mitzuteilen, der diese Informationen dem SBFI weiterleitet (SBFI, 2014a, S. 6-7). Wie oben aufgezeigt, entscheidet das SBFI in Absprache mit der EKHF anschliessend über ein erneutes Anerkennungsverfahren, um die Änderungen zu prüfen (SBFI, 2013, S. 12).

Während der Leitfaden von 2010 die **OdA** nicht erwähnt, wird ihnen im Leitfaden von 2014 eine aktive Rolle zugesprochen: Im Rahmen ihrer Teilnahme durch delegierte Experten an den abschliessenden Qualifikationsverfahren (wie Art. 9 Abs. 4 MiVo-HF dies fordert) werden die OdA explizit aufgefordert, allfällige festgestellte Mängel dem betroffenen Standortkanton oder dem SBFI mitzuteilen (SBFI, 2014a, S. 7).

Die Aufgaben der **EKHF** haben sich hingegen nicht verändert, da diese auch in der MiVo-HF klar definiert sind: Die EKHF kann auch ausserhalb eines Anerkennungsverfahrens überprüfen, ob die Bildungsanbieter die Anerkennungsvoraussetzungen weiterhin erfüllen (Art. 11 Abs. 3 MiVo-HF). Sie kann somit die Kantone bei ihrem Aufsichtsauftrag unterstützen. Gemäss beiden Leitfäden führt die EKHF eine Überprüfung aber nur auf Antrag eines Kantons aus, oder wenn die Überprüfung des Kantons bereits gezeigt hat, dass die Voraussetzungen für eine Anerkennung nicht mehr erfüllt sind (BBT, 2010, S. 6; SBFI, 2014a, S. 9). Sie kann aber insbesondere gesamtschweizerische Evaluationen und Studien durchführen, um die Qua-

litätsentwicklung sämtlicher Bildungsgänge oder aller Bildungsgänge eines bestimmten Bereichs sicherzustellen (SBFI, 2014a, S. 5).

### Zwischenfazit

Die HF sind in ihrer heutigen Form ein noch junger Bildungsbereich, dessen Landschaft (viele private Schulen) und Steuerung (keine institutionelle Anerkennung, Studierendenpauschalen als Finanzierungsmodell) sich von anderen Bildungsbereichen markant unterscheiden. Zu einer Bildungsinstitution im Sinne der Definition des BFS (2013) werden sie erst, wenn sie einen eidgenössisch anerkannten Bildungsgang anbieten. Die Steuerung der einzelnen Bildungsgänge erfolgt in einem ersten Schritt durch ein vom Bund durchgeführtes Anerkennungsverfahren und geht danach in die Verantwortung der Kantone über. Der Bund greift wieder ein, wenn es aufgrund wesentlicher Änderungen des Rahmenlehrplans oder des Bildungsgangs ein erneutes Anerkennungsverfahren des Bildungsgangs HF braucht. Die Kantone steuern einerseits über die Finanzierung (Studierendenpauschale) und üben im Auftrag des Bundes die Aufsicht aus. Inwiefern zusätzliche Ziele zu den Anerkennungsvoraussetzungen im Rahmen der Finanzierung von den Kantonen vorgegeben und in Leistungsvereinbarungen verankert werden, ist zum heutigen Zeitpunkt nicht bekannt.

Wie bei der gesamten Steuerung sind auch bei der Aufsicht verschiedene Akteure involviert.

*Tabelle 1* zeigt nochmals überblicksartig deren Rollen und Aufgaben im Bereich der HF.

**Tab. 1: Akteure bei der Steuerung von höheren Fachschulen**

OdA	Bund		Kantone	Bildungsinstitutionen
	SBFI	EKHF		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entwicklung und Revision der Rahmenlehrpläne zusammen mit Bildungsanbietern (Art. 6 Abs. 2 Mivo-HF)</li> <li>• Teilnahme an den abschliessenden Qualifikationsverfahren durch Experten (Art. 9 Abs. 4 MiVo-HF). Eventuell Meldung an Kanton oder SBFI</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Genehmigung Rahmenlehrpläne (Art. 6 Abs. 2 MiVo-HF)</li> <li>• Anerkennung Bildungsgänge HF bzw. Entzug Anerkennung (Art. 17 MiVo-HF)</li> <li>• Subventionierung gesamtschweizerisch tätiger OdA (Art. 56 BBG)</li> <li>• Gewährleistung des Rechtsmittelwegs für Verfügungen von HF ohne kantonalen Leistungsauftrag (Art. 61 Abs. 1 lit. b BBG)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prüfung von Anerkennungsgesuchen für Bildungsgänge sowie von Genehmigungsgesuchen für Rahmenlehrpläne zuhanden SBFI (Art. 21 Abs. 1 MiVo-HF)</li> <li>• Überprüfung in Zusammenarbeit mit Kantonen, ob Anerkennungsvoraussetzungen auch ausserhalb des Anerkennungsverfahrens eingehalten werden (Art. 11 Abs. 3 MiVo-HF)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anbieten von Bildungsgängen bei Bedarf (Art. 29 Abs. 4 BBG)</li> <li>• Aufsicht (Art. 29 Abs. 5 BBG)</li> <li>• Bildungsgänge HF subventionieren bei Bedarf (Art. 53 Abs. 2 BBG)</li> <li>• Gewährleistung des Rechtsmittelwegs für Verfügungen von kantonalen HF und HF mit Leistungsauftrag (Art. 61 Abs. 1 lit. a BBG)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entwicklung und Revision der Rahmenlehrpläne zusammen mit OdA (Art. 6 Abs. 2 Mivo-HF)</li> <li>• Qualitätssicherung (Art. 8 Abs. 1 BBG)</li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung

Da die Aufsicht den Kantonen obliegt, ist das Aufsichtskonzept (Leitfaden) des Bundes sehr allgemein gehalten und überlässt die Detailregelungen den Kantonen. Die Konzeptanalyse des Leitfadens zeigt, dass Aufsicht im Bereich der HF bedeutet zu überprüfen, ob die Anerkennungsvoraussetzungen, das heisst die Vorgaben der MiVo-HF, BBG, BBV und des jeweiligen Rahmenlehrplans, noch erfüllt sind. Die Elemente der Aufsicht umfassen damit neben klaren Vorgaben bspw. zu den Qualifikationen des Lehrpersonals oder der maximalen Anrechenbarkeit von Praktikaesätzen an Bildungsgängen HF, auch das weite Feld der Qualität. Die HF handeln als Behörde des Bundes bei der Diplomvergabe und den Zulassungsentscheiden und unterliegen bei sämtlichen damit zusammenhängenden Handlungen staatlicher Aufsicht. Die zuständigen Leitungsgremien der HF sind im Rahmen der rechtlichen Vorgaben autonom, soweit sie als kantonale Anbieter oder aufgrund eines kantonalen Auftrags nicht weiteren Bestimmungen auf Kantonsebene unterliegen. Das Ausmass an Autonomie muss somit je nach HF individuell beurteilt werden.

Zur Wahl der Organisation sowie der Instrumente der kantonalen Aufsicht macht der Leitfaden keine Angaben. Die Art der Aufsichtswahrnehmung durch die Kantone kann somit stark variieren, obwohl sie im Regelkreis der Qualitätsentwicklung des Gesamtsystems eine zentrale Rolle einnimmt. Da noch keine Erkenntnisse zur kantonalen Aufsicht existieren, soll diese im nachfolgenden empirischen Teil näher untersucht werden.

### **3 Qualitative Studie zur kantonalen Aufsicht über die höheren Fachschulen**

Basierend auf den in *Kapitel 2* erarbeiteten Grundlagen und dem theoretisch-konzeptionellen Bezugsrahmen zur Aufsicht über Bildungsinstitutionen wird nun die staatliche Aufsichtspraxis am Beispiel der HF untersucht. Im Zentrum steht die eingangs formulierte Fragestellung, wie die Kantone, als zuständige staatliche Instanz, die Aufsicht über die HF ausüben und welche Faktoren die Art der Aufsichtswahrnehmung beeinflussen. Zur Erhebung dieser Informationen wurden Kantonsvertreter mündlich befragt. Einleitend wird das gewählte methodische Vorgehen beschrieben und dessen Eignung zur Beantwortung der Fragestellung begründet (*Kapitel 3.1*). Neben den wichtigsten Erhebungsschritten (Auswahlverfahren der Interviewpartner, Leitfadenskonstruktion und Durchführung der Interviews) und der Datenaufbereitung wird auch der Auswertungsprozess dargestellt. Alle Schritte sind somit nachvollziehbar. Abschliessend werden die Resultate in *Kapitel 3.2* präsentiert und anhand der Erkenntnisse der Literatur- und Dokumentenanalyse diskutiert (*Kapitel 3.3*).

### **3.1 Methodisches Vorgehen**

Um die aktuelle Aufsichtspraxis der einzelnen Kantone im Bereich der HF zu untersuchen, wurde eine qualitative Herangehensweise gewählt. Dieses Vorgehen bietet sich an, um soziale Sachverhalte zu beschreiben und zu interpretieren (Gläser & Laudel, 2010, S. 27). Insbesondere eignen sich qualitative Methoden, wenn noch wenig Vorwissen in einem Bereich besteht, da die Datenerhebung vom Prinzip der Offenheit geleitet wird (Mayring, 2002, S. 28). So können auch während der Untersuchung noch neue interessante Aspekte in die spätere Auswertung miteinbezogen werden, wohingegen für die Anwendung quantitativer Methoden bereits im Voraus ein umfassendes Wissen über den Gegenstand vorausgesetzt wird (Flick et al., 2000, S. 17).

#### **3.1.1 Erhebungsmethode**

Für die Datenerhebung stehen vier Grundmethoden zur Verfügung: Die Befragung, die Beobachtung, die Inhaltsanalyse und das Experiment (Atteslander, 2010, S. 54). Da keine öffentlich zugänglichen Dokumente zur Aufsichtspraxis vorhanden sind und die Aufsicht auch nicht beobachtbar ist (weder unter natürlichen noch unter experimentellen Bedingungen), bietet sich als Erhebungsmethode eine Befragung von Personen an, welche über das zu untersuchende Gebiet Auskunft geben können.

Befragungen unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Kommunikationsart (mündlich oder schriftlich), der Strukturierung der Befragungssituation, der Standardisierung des Erhebungsinstruments sowie der Eigenschaften der zu befragenden Personen (Atteslander, 2010, S. 134-136).

#### **Experteninterviews**

Für die vorliegende Arbeit sollen Personen befragt werden, die innerhalb des Kantons mit der Aufgabe der Aufsicht über die HF betraut sind oder darüber Auskunft geben können. Folglich sind sie auf diesem Gebiet Experten, die den Prozess der Aufsicht rekonstruieren und erklärende Informationen liefern können. Als Träger von bestimmtem Wissen und Repräsentierende des Kantons sind aber nicht sie selbst das Untersuchungsobjekt, sondern im Sinne von Gläser und Laudel (2010, S. 12) ein „Medium“, durch welches die benötigten Informationen gesammelt werden können. Im Zentrum des Interesses ist ihr Erfahrungswissen über den organisatorischen oder institutionellen Kontext, in dem sie agieren (Meuser & Nagel, 1991, S. 442). Die Ausgangslage zeigt, dass sich für diese Untersuchung sogenannte Experteninterviews anbieten. Gläser und Laudel (2010, S. 37) legen nahe, dass für diese nur nicht-standardisierte Vorgehensweisen zweckmässig sind, weil das Wissen der Experten unbekannt ist und standardisierte Verfahren dieses „(...) besondere Wissen der Experten über ‚ihren‘ Fall abschneiden“. Gleichzeitig sind bei Experteninterviews eine stärkere Strukturierung und

konkretere Fragen als bei den übrigen qualitativen Interviewformen möglich, da sich das Forschungsinteresse hauptsächlich auf die Erhebung von Fakteninformationen eines bestimmten Bereichs und auf die Rekonstruktion sozialer Sachverhalte richtet (Helffferich, 2009, S. 165). Auch muss berücksichtigt werden, dass die Zeitressourcen der Interviewpartner in den meisten Fällen begrenzt sind und eine gewisse Gesprächsführung die Interviewzeit verkürzen kann (Helffferich, 2009, S. 165). In der einschlägigen Literatur herrscht deshalb Einigkeit, dass sich leitfadengestützte Interviews, die diesem Spannungsfeld von Offenheit und Strukturierung gerecht werden, besonders für die Befragungen von Experten eignen (Helffferich, 2009, S. 164; Gläser & Laudel, 2010, S. 112; Lamnek, 2010, S. 658).

In einem Leitfadeninterview orientiert sich der Interviewer an vorgängig definierten Themen und Fragen und kann dadurch Informationen gezielt einholen (Gläser & Laudel, 2010, S. 111). Im Gegensatz zu den standardisierten Interviews sind jedoch weder die Formulierung noch die Reihenfolge der Fragen strikt vorgegeben. Die Antwortmöglichkeiten sind frei wählbar (Mayer, 2009, S. 37). Der Leitfaden enthält nur die unbedingt zu stellenden Fragen und lässt dem Interviewer die Möglichkeit offen, auf angesprochene Aspekte eines Themengebiets spontan einzugehen oder klärende Nachfragen zu stellen (Gläser & Laudel, 2010, S. 42). Dank der steuernden Funktion des Leitfadens wird vermieden, dass das Gespräch vom eigentlichen Erkenntnisinteresse abdriftet (Meuser & Nagel, 1991, S. 448). Um das Wissen der Experten zu erkunden, und damit sich der Interviewer auf deren Aussagen konzentrieren kann, werden Einzelinterviews empfohlen (Atteslander, 2010, S. 141).

Besonders zu berücksichtigen ist, dass Experteninterviews eine sehr gute Vorbereitung und intensive Auseinandersetzung mit der Thematik im Vorfeld bedingen, damit eine lockere Gesprächsführung entsteht. Ein inkompetenter Eindruck des Interviewers kann die Auskunftsbereitschaft und somit die Erhebungssituation negativ beeinflussen (Lamnek, 2010, S. 658). Eine weitere Schwierigkeit besteht darin, die Experten zu „wahren“ und vollständigen Aussagen zu bewegen (Meuser & Nagel, 1991, S. 466). Dazu muss insbesondere die Rolle des Interviewers kritisch reflektiert werden (Flick et al., 2000, S. 25). Bei vorliegender Arbeit muss vor allem bedacht werden, dass die Interviewerin für die Interviewten keine neutrale Person ist, sondern als Angestellte des SBFI wahrgenommen wird, die ebenfalls über Wissen im Bereich der HF verfügt.

### **Fallauswahl und Zugang zum Feld**

Für die Auswahl der zu untersuchenden Kantone wurde ein von Merrens (2000, S. 291) vorgeschlagenes Prinzip angewendet: Die Stichprobe soll sowohl sehr unterschiedliche als auch

sehr ähnliche Fälle umfassen. Helfferich (2009, S. 174) bestätigt, dass der Einbezug von heterogenen Fällen vorschnelle Verallgemeinerungen verhindert.

Insgesamt sind in 22 Kantonen HF mit eidgenössisch anerkannten Bildungsgängen ansässig. Nur in 15 Kantonen gibt es jedoch neurechtlich anerkannte Bildungsgänge, deren Anerkennung mehr als drei Jahre zurückliegt und somit der erste Bericht des Kantons an das SBFJ über die Aufsichtstätigkeit fällig wäre. Bei diesen Kantonen kann davon ausgegangen werden, dass eine Aufsichtspraxis existiert. Von diesen 15 Kantonen wurden 10 ausgewählt. Dabei wurde besonderer Wert darauf gelegt, dass die Kantone unterschiedlich gross und alle Landesteile vertreten sind, da die Erkenntnisse aus dem Theorieteil (vgl. *Kapitel 2*) nahe legen, dass die kantonale Aufsicht, wie das gesamte Bildungssystem, stark föderal geprägt ist. Weiter wurden zwei Kantone, die nur altrechtlich anerkannte Bildungsgänge haben, als „Spezialfälle“ in die Stichprobe aufgenommen. Total wurden also 12 Kantone kontaktiert (vgl. *Anhang 2*).

Der Zugang zu den 12 Kantonsvertretern erwies sich grundsätzlich als unproblematisch aber zeitintensiv, da auf den meisten Websites nicht ersichtlich ist, welche Person für die HF resp. deren Aufsicht verantwortlich ist. Es wurde deshalb jeweils der Vorsteher desjenigen Amtes angeschrieben, das für die HF zuständig ist. Ausnahme sind die vier Kantone, welche auch in der EKHF vertreten sind, da zu diesen Personen bereits im Vorfeld Kontakt bestand. Das E-Mail an die Amtsvorsteher wie auch an die Mitglieder der EKHF enthielt einen kurzen Projektbeschrieb sowie die Bitte, die Anfrage für die Teilnahme an der Studie an die zuständige Person weiterzuleiten. Die Auswahl der Interviewpartner wurde somit an die Kantone delegiert, da sie über die Zuständigkeiten und Rollenverteilungen innerhalb der kantonalen Verwaltung am besten informiert sind.

Von den insgesamt 12 angeschriebenen Kantonen haben sich 10 zu einer Teilnahme bereit erklärt. Ein Kanton gab keine Rückmeldung trotz zweimaliger schriftlicher Kontaktaufnahme. Der andere Kanton hat die Teilnahme an der Studie abgelehnt, da noch keine Aufsichtspraxis etabliert sei. In *Tabelle 2* sind die Interviewpartner und ihre Funktion aufgelistet. Es wurde jeweils ein Interview geführt mit dem Ziel, eine konsolidierte Sicht pro Kanton zu erhalten.

**Tab. 2: Interviewpartner nach Kanton**

Kanton	Amt / Dienststelle*	Interviewpartner
AG	Abteilung Berufsbildung und Mittelschule	Kathrin Hunziker, Leiterin Abteilung Berufsbildung und Mittelschule Sandro Schneider, Sektionsleiter Wirtschaft, Gesundheit und Soziales
BE	Mittelschul- und Berufsbildungsamt	Beat Krummen, Berufsschulinspektor, Abteilung Berufsfachschulen

GE	Office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue	Annick Weizman, Adjointe scientifique
GR	Amt für Höhere Bildung	Martin Michel, Stellvertretender Amtsleiter, Mitglied EKHF
LU	Dienststelle Berufs- und Weiterbildung	Daniel Preckel, Abteilungsleiter schulische Bildung, Mitglied EKHF Doris Wüthrich, Ressortleiterin höhere Berufsbildung
NE	Service des formations postobligatoires et de l'orientation	Laurent Feuz, Chef de service Claude-Alain Vuille, Directeur général du Centre professionnel du Littoral neuchâtelois CPLN
SG	Amt für Berufsbildung	Rösli Ackermann, Leiterin Fachstelle Höhere Berufsbildung
TI	Divisione della formazione professionale	Silvia Gada, Capoufficio della formazione industriale, agraria, artigianale e artistica, Mitglied EKHF
VD	Direction générale de l'enseignement postobligatoire	Fabienne Raccaud, Cheffe d'unité d'enseignement professionnel et supérieur (Division de l'enseignement gymnasial et professionnel)
VS	Dienststelle für Berufsbildung	Claude Pottier, Dienststellenleiter, Mitglied EKHF

\*Hierarchische Ebene unter dem Departement.

Quelle: Eigene Darstellung

Der Repräsentativität der Stichprobe wird bei qualitativen Untersuchungen grundsätzlich eine andere Bedeutung beigemessen als bei quantitativen Verfahren (Mayer, 2009, S. 41). Die vorliegende Stichprobe erlaubt eine vertiefte Analyse der Aufsichtspraxis der Kantone und hat aufgrund des regelgeleiteten Vorgehens bei der Fallauswahl den Anspruch, Schlüsse auf die nicht untersuchten Kantone zu ziehen. Trotzdem muss gemäss Mayring (2002, S. 23) die Verallgemeinerbarkeit der Erkenntnisse im einzelnen Fall immer begründet und kann erst nach der Auswertung abschliessend beurteilt werden.

### Leitfadenkonstruktion

Wie bereits erwähnt, wurden sogenannte Leitfadeninterviews geführt. Dafür wurden der in *Kapitel 2.4* erarbeitete Rahmen wie von Gläser und Laudel (2010, S. 90) vorgeschlagen, in einen Interviewleitfaden übersetzt (*siehe Anhang 3 und 4*).

Für die geplanten ca. 45-minütigen Interviews wurden zehn offene Hauptfragen mit jeweils präzisierenden Unterfragen entwickelt, die den folgenden fünf Themenbereichen zugeordnet wurden:

- Begriff und Funktion der Aufsicht
- Elemente der Aufsicht
- Organisation und Prozess der Aufsicht
- Instrumente der Aufsicht
- Zukünftige Aufsichtspraxis

Die Frage „Was versteht Ihr Kanton unter Aufsicht im Bereich der HF?“ bildete den Einstieg ins Interview. Anschliessend lag der Schwerpunkt auf Fragen zur Art der Aufsichtswahrnehmung. Für den Fall, dass die Kantone noch keine ausgereifte Aufsichtspraxis etabliert haben sollten, wurden die Fragen so formuliert, dass auch die zukünftige Aufsichtspraxis Gegenstand des Hauptteils des Interviews sein konnte.

Bei der Formulierung der Fragen wurde den nachstehenden Empfehlungen von Gläser und Laudel (2010, S. 145-146) gefolgt: Die Fragen sollen klar und leicht verständlich sein, inhaltlich zusammengehörende Fragen werden nacheinander behandelt, und Detailfragen folgen auf allgemeine, offene Fragen. Der Leitfaden wurde den Interviewpartnern jeweils eine Woche vor dem Treffen in Deutsch oder Französisch zugestellt, damit sie sich bei Bedarf auf das Interview vorbereiten konnten.

### **Durchführung der Interviews**

Die zehn Interviews fanden zwischen dem 6. August und dem 15. September 2014 jeweils im Amt des Befragten statt. Für die Durchführung von qualitativen Interviews empfiehlt sich gemäss Gläser und Laudel (2010, S. 154) der Besuch beim Interviewpartner: Einerseits zeigt dies die Wertschätzung des Interviewers gegenüber dem Interviewpartner, was die Auskunftsbereitschaft erhöhen kann, und andererseits entspricht ein Gespräch von Angesicht zu Angesicht einer natürlicheren Situation als am Telefon. Zudem können erklärende Dokumente abgegeben werden.

Die Interviews wurden, mit Ausnahme der Vertreterin des Kantons Tessin<sup>24</sup>, in der Muttersprache der interviewten Personen durchgeführt. Drei der zehn Interviews wurden auf Wunsch des jeweiligen Kantons mit zwei Personen gleichzeitig durchgeführt, was sich als unproblematisch herausstellte.

Nach einer kurzen Smalltalkphase wurde jeweils das Projekt nochmals kurz vorgestellt. Sämtliche Gespräche wurden mit dem Einverständnis der Befragten aufgenommen. Die Dauer der Interviews schwankte zwischen 23 und 101 Minuten. Solche Schwankungen sind gemäss Lamnek (2010, S. 323) nicht aussergewöhnlich, hängt doch die Dauer der Befragung von der Gesprächsbereitschaft, dem Informationsstand und der Persönlichkeit der interviewten Person ab. Bei der vorliegenden Untersuchung wurde die Dauer nicht so sehr von der Gesprächsbereitschaft beeinflusst, sondern vielmehr vom Reifegrad der Aufsichtspraxis und der Nähe der interviewten Person am operativen Geschehen. Das heisst, je ausgereifter die Aufsichtspraxis und je stärker die interviewte Person im Aufsichtsprozess involviert ist, desto länger dauerte das Interview.

### **Datenaufbereitung**

Da bei einer handschriftlichen Protokollierung ein grosser Informationsverlust in Kauf genommen werden muss (Gläser & Laudel, 2010, S. 157), wurden die Audioaufnahmen, welche knapp 11 Stunden Material umfassen, auf über 190 Seiten transkribiert. Die Interviews, wel-

---

<sup>24</sup> In Absprache mit der Kantonsvertreterin fand das Interview auf Französisch statt.

che bei den deutschsprachigen Kantonen in Mundart stattfanden, wurden auf Schriftdeutsch übersetzt. Die französischen Interviews wurden wörtlich transkribiert. Für eine bessere Lesbarkeit wurde der Satzbau geglättet und Pausen sowie andere nonverbale Elemente nur vermerkt, wenn sie dem besseren Verständnis des niedergeschriebenen Textes dienen (vgl. z.B. Mayer, 2009, S. 48). Dieses Vorgehen ist gemäss Mayring (2002, S. 91) angezeigt, wenn die inhaltlich-thematische Ebene im Vordergrund steht. Das ist bei Experteninterviews der Fall.

### **3.1.2 Auswertungsmethode**

Die Auswertung der Interviews erfolgte mittels einer qualitativen Inhaltsanalyse. Diese eignet sich für „(...) die Analyse von Material, das aus irgendeiner Art von Kommunikation stammt“ (Mayring, 2010, S. 11). Den Texten werden bei dieser Methode in einem mehrstufigen Prozess systematisch und regelgeleitet Informationen entnommen und im Hinblick auf eine Fragestellung ausgewertet (Gläser & Laudel, 2010, S. 46). Die Bearbeitung der Texte erfolgt dabei mittels eines Kategoriensystems, welches entweder induktiv aus dem bearbeiteten Text hervorgeht oder aufgrund theoretischer Vorüberlegungen konstruiert wird (Mayring, 2002, S. 114-115).

Das Vorgehen bei der Auswertung der durchgeführten Interviews orientierte sich am allgemeinen Ablaufmodell nach Mayring (2010, S. 60) und wird im Folgenden erläutert:

#### *1. Festlegung des in die Analyse einbezogenen Materials.*

In vorliegender Arbeit bilden die vollständigen Transkripte der zehn Experteninterviews die Datengrundlage für die Auswertung. Zudem wurden die rechtlichen Grundlagen der Kantone sowie die während den Gesprächen ausgehändigten Unterlagen in die Analyse einbezogen. Dies aber nur, sofern sich die Texte bzw. Textpassagen, auf die Aufsicht beziehen (z.B. Leistungsvereinbarungen und interne Merkblätter).

#### *2. Analyse der Entstehungssituation des Datenmaterials.*

Da in *Kapitel 3.1.1* die Situation der Interviewdurchführung bereits ausführlich erläutert wurde, wird an dieser Stelle auf eine erneute Beschreibung verzichtet.

#### *3. Beschreibung der formalen Charakteristika des Materials.*

Wie in *Kapitel 3.1.1* bei der Datenaufbereitung ausgeführt, wurden die Interviews vollständig transkribiert. Während den Interviews gemachte Beobachtungen und Notizen wurden nicht in die Transkripte integriert.

#### *4. Bestimmung der Richtung der Analyse.*

Wie in der Einleitung ausführlich dargelegt, soll mittels der Interviews die Aufsichtspraxis der Kantone im Bereich der HF beleuchtet und begründet werden. Die Auswertung berück-

sichtigte somit alle Aspekte, die sich direkt oder indirekt auf die Aufsicht der Kantone beziehen, das heisst, der Fokus richtete sich auch auf Aussagen, die als mögliche Gründe für die Art der Aufsichtswahrnehmung interpretiert werden können. Auch wenn der Kanton als Institution im Vordergrund steht, lag das Interesse bei der Auswertung auch auf den persönlichen Wahrnehmungen und Einschätzungen der Interviewpartner. Im Sinne von Gläser und Laudel (2010, S. 12) wurden die Einstellung, Gedanken und Gefühle der Experten aber nur insofern bei der Interpretation der Interviews berücksichtigt, als diese die von ihnen gegebene Darstellung der Aufgaben und Aktivitäten des Kantons beeinflussten.

##### *5. Theoretische Differenzierung der Fragestellung.*

Auch wenn es zur kantonalen Aufsicht über die HF noch keine Erkenntnisse gibt, kann an die Erkenntnisse anderer Bildungsbereiche angeknüpft werden. Diese wurden in der Einleitung unter dem Forschungsstand beschrieben und im theoretischen Teil der Arbeit weiter ausgeführt (vgl. *Kapitel 2*).

**6. Bestimmung der Analysetechnik und des Ablaufs der Auswertung.** In diesem Schritt soll die Analysetechnik bestimmt und das konkrete Ablaufmodell der Auswertung festgelegt werden (Mayring, 2010, S. 59). Da die qualitative Inhaltsanalyse kein Standardinstrument ist, muss dieser Schritt jeweils an das Material und die Fragestellung angepasst werden (Mayring, 2010, S. 49). Es gibt aber drei Grundverfahren des Interpretierens, die einzeln oder kombiniert angewendet werden können: Zusammenfassung, Explikation und Strukturierung. Im Zentrum steht jeweils die Entwicklung eines Kategoriensystems (Mayring, 2002, S. 115). Mayring (2010, S. 64-66) beschreibt die drei Methoden wie folgt: Ziel der „Zusammenfassung“ ist es, das Material auf die wesentlichen Inhalte zu reduzieren. In mehreren Schritten werden die wesentlichen Inhalte herausgearbeitet und so Kategorien aus dem vorliegenden Material entwickelt (induktive Kategorienbildung). Im Unterschied zur zusammenfassenden Inhaltsanalyse wird mit der Technik der „Explikation“ der Text nicht reduziert, sondern neues Material beigezogen, um die Bedeutung von einzelnen Textstellen dank der Berücksichtigung des Kontextes zu klären. Bei der Technik der „Strukturierung“ werden die Textpassagen geordnet mit dem Ziel, bestimmte Aspekte aus dem Material herauszufiltern. Dazu werden die Kategorien bereits vor der Auswertung festgelegt, also aus den theoretischen Vorüberlegungen gewonnen (deduktive Kategorienbildung). Die Strukturierung kann nach formalen, inhaltlichen, typisierenden oder skalierenden Gesichtspunkten erfolgen.

In vorliegender Arbeit wurden die beiden Methoden „Zusammenfassung“ und „Strukturierung“ kombiniert angewendet. Die Interviews wurden zuerst zusammengefasst und anschliessend gemäss ihrem Inhalt in voraus definierte Kategorien eingeteilt (inhaltliche Strukturierung).

rung). Gleichzeitig wurde die Möglichkeit einer induktiven Kategorienbildung offen gelassen für inhaltstragende Textpassagen, die in keine Kategorie passen. Dieses Vorgehen bietet sich bei Experteninterviews an, da sich deren Auswertung in der Regel an thematischen Einheiten orientiert, und somit eine Vergleichbarkeit zwischen den Interviews hergestellt werden kann (Meuser & Nagel, 1991, S. 453).

**7. Definition der Analyseeinheiten.** In diesem Arbeitsschritt gilt es festzulegen, nach welchen Kriterien die Informationen aus den Texten extrahiert werden und die Kategorisierung erfolgt. Dafür muss definiert werden, welches der kleinste Textbestandteil (Kodiereinheit) und der grösste Textbestandteil (Kontexteinheit) ist, die in eine Kategorie eingeteilt werden können. Zudem muss die Auswertungseinheit bestimmt werden, also „(...) welche Textteile jeweils nacheinander ausgewertet werden“ (Mayring, 2010, S. 59).

In der vorliegenden Untersuchung bildete das Transkript des einzelnen Interviews die Kontexteinheit und das einzelne Wort die Kodierheit. Inhaltlich zusammengehörende Textteile wurden nacheinander ausgewertet.

**8. Beschreibung des Ablaufs der Analyse.**

In einem ersten Schritt wurden für vorliegende Arbeit die Transkripte gelesen und inhaltstragende Textpassagen in Bezug auf die Fragestellung markiert. Danach wurden die markierten Textpassagen in einem neuen Dokument niedergeschrieben, wobei inhaltsidentische Aussagen bereits gestrichen wurden. In Anlehnung an die Themenbereiche des Leitfadens wurden die Textpassagen in die fünf Hauptkategorien *Begriff und Funktion von Aufsicht, Elemente der Aufsicht, Organisation und Prozess, Instrumente* und *Zukünftige Aufsichtspraxis* eingeteilt. Dabei wurde klar, dass es noch einer weiteren Hauptkategorie bedarf, die zwar nichts mit der Aufsichtspraxis direkt zu tun hat, diese jedoch bis zu einem gewissen Grad zu erklären vermag: *Landschaft der HF* mit den Unterkategorien *Arten von HF* und *Finanzierung*. Auch bei den ersten fünf Kategorien war die Bildung von Unterkategorien angezeigt. Dank dieser Kategorien, die sich am Leitfaden orientieren, ist die Vergleichbarkeit der Ergebnisse sichergestellt.

**9. Darstellung der Ergebnisse und Interpretation in Richtung der Fragestellung.**

Nach der Beschreibung des Ausgangsmaterials (Schritte 1 bis 3), den Ausführungen zur untersuchungsleitenden Fragestellung (Schritte 4 und 5), der Bestimmung der Analysetechnik und der Analyseeinheiten (Schritt 7 und 8), folgt in den nächsten beiden Kapiteln die Präsentation der Ergebnisse sowie deren Diskussion.

## 3.2 Darstellung der Ergebnisse

In diesem Kapitel wird zuerst das Verständnis von Aufsicht über die HF sowie die Besonderheiten der kantonalen HF-Landschaft aus Sicht der Kantonsvertreter zusammenfassend dargestellt, bevor die aktuelle und die zukünftige Aufsichtspraxis aufgezeigt wird. Dabei liegt der Fokus sowohl auf den sich durch Gemeinsamkeiten auszeichnenden Durchschnittsfällen als auch auf den sich in bestimmten Bereichen stark unterscheidenden „Spezialfällen“.

### 3.2.1 Ausgangslage

Wie im vorhergehenden Kapitel erwähnt, wurden neben den Interviews auch die rechtlichen Grundlagen der befragten Kantone zur Aufsicht der HF in die Untersuchung einbezogen. Diese Analyse, die im Vorfeld der Interviews durchgeführt wurde, zeigt, dass der vom Bund zugewiesene Auftragsauftrag über die HF in den letzten Jahren in allen kantonalen Rechtserlassen zur Berufsbildung aufgenommen wurde. Der Detaillierungsgrad der Aufsichtsumschreibung variiert aber je nach Kanton: Während in 9 von 10 Rechtstexten lediglich steht, dass der Kanton für die Aufsicht zuständig ist (z.B. Art. 100 Abs. 2 LVLFPPr *Kanton VD*) bzw. für die Überprüfung der Einhaltung der Bundesvorschriften besorgt sein muss (z.B. Art. 5 lit. f BwBGV *Kanton GR*), hält der *Kanton GE* auf Verordnungsstufe als einziger Kanton auch das gesamte Verfahren der Aufsicht fest (Art. 16 Abs. 3 bis 8 RFP).

### Begriff und Funktion

Die Interviews starteten mit der Frage, wie der Kanton der befragten Person den Begriff der Aufsicht im Bereich der HF definiert bzw. die sehr allgemeine Formulierung im Berufsbildungsgesetz des Bundes (Art. 29 Abs. 5 BBG) auslegt. Alle Kantonsvertreter sind sich einig, dass Aufsicht in erster Linie die Überprüfung der Einhaltung des Bundesrechts bedeutet. Die *Kantone*<sup>25</sup> *AG und SG* sprechen von einer „Re-Anerkennung“<sup>26</sup> bzw. „Re-Überprüfung gewisser Punkte“<sup>27</sup> des Bildungsgangs. Der Aufsichtsbegriff wird von den *Kantonen LU, TI und VD* breiter gefasst, und zwar nicht nur im Sinne einer Überprüfung, sondern auch im Sinne eines Prozesses der Zusammenarbeit mit den HF, denn Aufsicht bedeute, sich mit der Realität der HF auseinanderzusetzen.

Um herauszufinden, welche Funktionen die verschiedenen Kantone der Aufsicht zuschreiben, wurde nach den damit verfolgten Zielen gefragt. Dabei wurde jeweils die Sicherstellung der Qualität als zentrales Ziel der Aufsicht genannt. Der *Kanton VS* präzisiert, dass Aufsicht Ausdruck der Verantwortung des Kantons für die Qualität der HF ist. Die Qualitätssicherung sei

---

<sup>25</sup> Für eine bessere Lesbarkeit, ist mit „Kanton“ immer auch „Kantonsvertreter“ gemeint.

<sup>26</sup> Kanton SG, S. 124, Zeile 272.

<sup>27</sup> Kanton AG, S. 9, Zeile 334.

für den *Kanton BE* vor allem im Zusammenhang mit den kantonalen Subventionen von Bedeutung, das heisst als Subventionsgeber möchte der Kanton „(...) auch eine gewisse Qualität für das Geld“<sup>28</sup>.

### HF-Typen

Den meisten Interviewpartnern war es ein Anliegen, zu Beginn des Gesprächs festzuhalten, dass der Aufsichtsprozess in ihrem Kanton nicht losgelöst von der kantonalen Landschaft der HF<sup>29</sup> sowie deren Finanzierung betrachtet werden könne. Mit Ausnahme der *Kantone NE und VS*, in denen lediglich öffentliche HF ansässig sind, gibt es in allen Kantonen sowohl öffentliche als auch private HF. Die Kantone unterscheiden zwischen weiteren HF-Typen:

- Öffentliche HF, die in kantonale Berufsfachschulen integriert sind.<sup>30</sup> Sie verfügen über keine eigene Rechtspersönlichkeit (*Kanton BE, GE, NE, SG, TI, VD*);
- öffentliche HF, deren Träger der Kanton ist und nur im Bereich der höheren Berufsbildung Bildungsangebote haben. Sie verfügen über keine eigene Rechtspersönlichkeit (*Kanton AG*);
- öffentliche HF, die als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten organisiert sind (*Kantone GR, LU*);
- öffentliche HF, die Teil der Fachhochschule ist (*Kanton VS*);
- private HF mit Leistungsvereinbarung (*Kantone AG, BE, GE, GR, LU, NE, SG, TI, VD*);
- private HF ohne Leistungsvereinbarung (*Kantone BE, GE*).

Je nach Kanton unterscheidet sich das zahlenmässige Verhältnis von privaten und öffentlichen HF: Bspw. betonen die *Kantone AG, GR und LU*, dass sie private Anbieter von Bildungsgängen HF explizit fördern, was einen hohen Anteil an privaten HF mit sich bringt. Dies ist auch in ihren kantonalen Gesetzen bzw. Verordnungen zur Berufsbildung so festgehalten.<sup>31</sup> In den *Kantonen NE, TI und VD* wiederum dominieren die öffentlichen HF. Die Finanzierungsform ist aus Sicht der Interviewpartner ein weiterer wichtiger Faktor, um die Art der Aufsichtswahrnehmung zu begründen. Ohne Ausnahme werden in allen Kantonen die öffentlichen HF subventioniert, sei es gemäss den FSV- bzw. zukünftig HFSV-Tarifen, mittels einer kantonal bestimmten Pauschale, einem Global- oder einem detaillierten Budget. Bei den privaten HF

---

<sup>28</sup> Kanton BE, S. 20, Zeilen 25-26.

<sup>29</sup> „HF“ meint immer „HF mit eidgenössisch anerkannten Bildungsgang“

<sup>30</sup> Die Bildungsgänge HF machen nur einen kleinen Teil des gesamten Bildungsangebots aus, welches sich hauptsächlich auf den schulisch organisierten Teil der dualen Berufsbildung (Sekundarstufe II) richtet (vgl. Kantone BE und VD).

<sup>31</sup> Vgl. z.B. Art. 53 VBW Kanton LU: „Das Angebot an höheren Fachschulen im Kanton Luzern wird vorwiegend von privaten Trägern geführt“.

sind die Finanzierungsformen ähnlich vielfältig wie bei den öffentlichen HF, wobei die Finanzierung über die FSV- bzw.- zukünftig HFSV-Pauschale dominiert. Bei einer über die FSV- bzw. HFSV-Tarife gehenden Finanzierung privater Trägerschaften werden hauptsächlich regionalpolitische Gründe genannt (z.B. Förderung des französischsprachigen Gebiets im *Kanton BE*, kleines Einzugsgebiet im *Kanton TI*). In *allen Kantonen* werden sowohl die öffentlich als auch privat geführten Bildungsgänge HF des Gesundheitsbereichs überdurchschnittlich hoch subventioniert, mit der Begründung dem Fachkräftemangel entgegenwirken zu müssen (z.B. *Kanton BE*). Im *Anhang 5* sind pro Kanton die detaillierte Liste der HF-Typen und ihre Finanzierung tabellarisch aufgeführt.

Es gilt bei den nachfolgenden Ausführungen zu beachten, dass im Moment einzig der *Kanton TI* eine Aufsicht im Sinne einer Überprüfung der Anerkennungsvoraussetzungen ausübt bzw. die *Kantone VD und NE* im Herbst 2014 damit beginnen möchten. Als Hauptgrund für den bis dato fehlenden Aufsichtsprozess wird jeweils das Warten auf den definitiven Leitfaden des SBFI angegeben. Auch halten verschiedene Kantone fest, dass die Aufsicht nicht mit der Anerkennung des Bildungsganges beginne, sondern gemäss dem Leitfaden des SBFI erst drei Jahre danach. *Alle Kantone* haben aber bei den öffentlichen und subventionierten privaten HF andere Formen und Kriterien der Aufsicht entwickelt und sind nun daran, auch einen Aufsichtsprozess zu konzipieren. Einzig bei nicht subventionierten privaten HF, die es aber nur in den *Kantonen BE und VD* gibt, besteht bis heute kein Aufsichtsverhältnis. Beide Kantone erklären, dass sich dies mit dem Inkrafttreten der HFSV ändern wird, da dann auch diese Bildungsgänge subventioniert werden.

Die *Deutschschweizer Kantone* sowie der *Kanton GE* verwenden für die bisher durchgeführte Aufsicht im Rahmen der Überprüfung von Leistungsvereinbarungen den Begriff des Controlling. Controlling umfasst dabei die Entwicklung der finanziellen wie auch der qualitativen Seite (z.B. Erfolgs-, Abbruchquote).

### **3.2.2 Aktuelle kantonale Aufsichtspraxis**

Zur Beschreibung der aktuellen Aufsichtspraxis werden im Folgenden zusammenfassend die Elemente der Aufsicht, die autonomen und die durch den Kanton eingeschränkten Bereiche, die Organisation sowie die Instrumente der Aufsicht dargestellt. Die Instrumente der Aufsicht werden dabei direkt im Aufsichtsprozess verortet.

#### **Elemente der Aufsicht und autonome Handlungsbereiche**

Die Elemente der aktuellen Aufsicht sowie das Ausmass an Autonomie unterscheiden sich bei öffentlichen und privaten HF über alle Kantone hinweg (vgl. *Anhang 6*). Die Gegenstände

und Prozesse öffentlicher HF sowie überdurchschnittlich hoch finanzierter privater HF stehen dabei jeweils stärker im Fokus staatlicher Aufsicht als diejenigen bei privaten HF mit durchschnittlich<sup>32</sup> hoher Finanzierung.

### ***Private HF mit durchschnittlicher Finanzierung***

Bei den *fünf Kantonen AG, GE, GR, LU und SG* mit durchschnittlich finanzierten privaten HF, steht der Umgang mit den kantonalen Subventionen im Zentrum der Aufsicht bzw. des Controllings<sup>33</sup>. Bei den *Kantonen LU und SG* ist auch die Qualität Aufsichtsgegenstand. Elemente der Qualität sind die Bereiche, welche mit dem QM-System erfasst werden (ohne zu konkretisieren, was damit gemeint ist).

Diese privaten HF sind sehr autonom, da die operative Führung ganz bei ihnen liegt. Sie können das Angebot selbst definieren, das Curriculum innerhalb des geltenden Rahmenlehrplans bestimmen, das Personal selbst anstellen, die Organisation gestalten sowie die finanziellen Mittel im Rahmen der Leistungsvereinbarung verwenden. Bei den *Kantonen AG, LU und SG* müssen die kantonalen Subventionen jedoch zwingend den Studierenden zugutekommen. Die Wahl des QM-Systems liegt mit Ausnahme des *Kantons LU* ganz bei den HF, muss aber jeweils nachgewiesen werden. Der *Kanton GR* schreibt zusätzlich im Bereich der Organisation vor, dass jede HF ein strategisches Gremium einrichten muss. Hier kann die Situation wie folgt zusammengefasst werden: „Die Schulen sind zwar nicht wirklich unabhängig, aber im Rahmen des Leistungsauftrags selbstverantwortlich“<sup>34</sup>.

### ***Öffentliche HF mit durchschnittlicher Finanzierung***

Mit Ausnahme des *Kantons LU*<sup>35</sup> führen alle Kantone öffentliche HF. Bei diesen öffentlichen HF wird zusätzlich zu den obengenannten Elementen (Finanzen und Qualität) auch die Einhaltung der kantonalen Anstellungsbedingungen (Personalgesetz) der Lehrpersonen und anderer Mitarbeitenden überwacht. Zudem haben diese HF in der Regel auch eine eigene Verordnung bzw. ein vom Kanton genehmigtes Reglement, dessen Einhaltung geprüft wird. Der *Kanton AG*, der sich bei den privaten HF einzig auf die Prüfung der finanziellen Seite konzentriert, fühlt sich bei den öffentlichen Schulen für die Qualität stärker verantwortlich, weil der Kanton da auch Arbeitgeber ist. Die *Kantone VD und TI* überwachen zusätzlich die Umsetzung des Curriculums.

---

<sup>32</sup> „Durchschnittlich“ meint im Verhältnis zu anderen HF im Kanton.

<sup>33</sup> In den meisten Kantonen gibt es die Aufsicht bzw. das Controlling seit 2008 oder 2009. Gemäss dem Kanton LU steht der Start des Controllings mit der Inkraftsetzung der kantonalen Berufsbildungsgesetze und –verordnungen bzw. mit dem Start der Subventionierung privater HF im Zusammenhang.

<sup>34</sup> Kanton GR, S. 84, Zeilen 605-606.

<sup>35</sup> Letzte öffentliche HF (Hotelfachschule Luzern) wurde per Schuljahr 2014/15 privatisiert.

Die Autonomie wird von *allen Kantonen* im Bereich der Finanzen eingeschränkt. Entweder durch ein detailliertes Budget (*GE, TI und VD*), durch Zielvorgaben im Rahmen des Globalbudgets (*AG, GR, NE und VS*), oder durch Vorgaben für die Budgetierung (*BE und SG*). Die kantonalen Personalgesetzgebungen bestimmen die Anstellungsbedingungen (z.B. Löhne), die Anstellungsinstanz ist aber die HF in der Regel selbst. Ausnahme bildet der *Kanton VD*, der die Personalselektion und –anstellung zentral in der Personalabteilung der Verwaltung angesiedelt hat. Die Organisationsgestaltung wird bei *allen Kantonen* insofern eingeschränkt als bspw. vorgegeben wird, dass eine Schulleitung sowie eine Schulkommission bestehen müssen. Den HF wird von den meisten Kantonen die Wahl zwischen 2 bis 3 verschiedenen QM-Systemen überlassen (ISO, EFQM etc.). Die von den HF angebotenen Bildungsgänge werden nur in den *Kantonen AG, NE und VD* vom Kanton mitbestimmt. Die curriculare Entwicklung liegt, ausser beim *Kanton VD*, wo die Kantonsvertreter auch die Curricula mitentwickeln, ganz bei den HF.

### ***Private und öffentliche HF mit überdurchschnittlicher Finanzierung***

HF, die sich hinsichtlich der Höhe der Subventionen innerhalb des Kantons markant von den anderen privaten bzw. öffentlichen HF abheben, gibt es in den *Kantonen BE, GR, LU und SG*. Bei diesen HF, die meistens im Bereich Gesundheit und Soziales angesiedelt sind, werden dieselben Elemente beaufsichtigt wie bei den öffentlichen HF. Teilweise stehen jedoch weitere Elemente im Fokus der Aufsicht wie z.B. beim *Kanton BE*, der auch die strategische Ausrichtung sowie die Umsetzung und die Güte des QM-Systems beaufsichtigt.

Die Autonomie ist aufgrund der hohen Subventionen im Gesundheitsbereich (bis zu 90 Prozent im Vergleich zu lediglich 50 Prozent in allen anderen Bereichen) teilweise stärker eingeschränkt als bei den öffentlichen mit durchschnittlicher Finanzierung. Dies unabhängig davon, ob die HF privat oder öffentlich organisiert sind: Die *Kantone BE, GR, LU und SG*, die bei den öffentlichen HF die Wahl des Angebots und die Ausgestaltung der Curriculums den HF überlassen, bestimmen hier das Angebot mit und intervenieren beim Curriculum, falls zu teure Unterrichtsformen von den HF geplant sind. Der *Kanton BE* schreibt dem privatrechtlich organisierten Zentrum für medizinische Bildung (private Stiftung) zudem vor, dass sich die Gehaltseinstufung der Lehrpersonen ebenfalls nach der kantonalen Lehrgesetzgebung richten muss.

## Organisation

In *Anhang 7* ist die Organisation staatlicher Aufsicht nach Kanton tabellarisch dargestellt.

### *Zuständiges Amt*

In den meisten Kantonen ist das Amt, welches für die Berufsbildung zuständig ist, mit der Aufgabe der Aufsicht über die HF betraut. Ausnahme bilden die *Kantone GR und VS*, bei denen die HF zusammen mit den hochschulischen Angeboten durch das Amt für höhere bzw. tertiäre Bildung betreut werden. Während im *Kanton GR* diese Grenze klar gezogen wurde, ist im *Kanton VS* auch das Amt für Berufsbildung involviert, weil noch nicht abschliessend definiert ist, bei welchem Amt die HF letztlich angegliedert sein werden. Der *Kanton GR* begründet die Zuweisung der HF zum Amt für höhere Bildung mit dem Lebensalter der Studierenden, welches für die Gestaltung des Unterrichts entscheidend sei: „Da sind natürlich die Ausbildungsangebote vom Tertiärbereich einander sehr viel näher, als wenn Sie vergleichen zwischen dem Lebensalter von Personen im Tertiärbereich und der Sekundarstufe II“<sup>36</sup>. Der *Kanton VS*, der die einzige öffentliche HF der Fachhochschule angegliedert hat, sieht hingegen mehr Ähnlichkeiten mit der Sekundarstufe II, da die Fachhochschulen viel autonomer sind, und deshalb vom Kanton anders geführt werden müssen als die HF. Ein Zuständigkeitswechsel zum Amt für Berufsbildung wird daher in Betracht gezogen.

Die Kantone *LU, SG und VD* haben in den letzten Jahren eine Fachstelle bzw. ein Ressort für höhere Berufsbildung innerhalb des zuständigen Amtes eingerichtet. Alle anderen Kantone haben die HF innerhalb des Amtes für Berufsbildung einem bestehenden Ressort zugeteilt. Den finanziellen Teil des Controllings führt jeweils eine Person aus dem Bereich der Finanzen durch.

Während bei allen Kantonen die Prozesse der Finanzierung, Leistungsvereinbarung (sofern vorhanden) und Aufsicht bzw. Controlling vom gleichen Amt und in der Regel auch von derselben Person geleitet werden (teilweise unter Beizug der Finanzabteilung), hat sich der *Kanton GE* für „un modèle un peu hybride“<sup>37</sup> entschieden: Die privaten HF schliessen mit dem „Office de l'orientation, formation professionnelle et continue“ eine Leistungsvereinbarung ab und werden von ihm finanziert sowie beaufsichtigt. Die öffentlichen HF sind hingegen in das „Office d'enseignement postobligatoire secondaire II“ integriert und werden folglich von diesem geführt und finanziert. Trotzdem übt das erst genannte Amt die Aufsicht über die öffentlichen HF aus.

---

<sup>36</sup> Kanton GR, S. 70, Zeilen 41-42.

<sup>37</sup> Kanton GE, S. 60, Zeile 427.

### ***Zuständige Person(en)***

Im zuständigen Amt gibt es in der Regel eine Ansprechperson für die HF. Diese Person ist bei *allen Kantonen* in einer Führungsposition mit Ausnahme der *Kantone BE und GE*. Während im *Kanton GE* für die HF eine wissenschaftliche Mitarbeiterin zuständig ist, welche ansonsten hauptsächlich für den Amtschef arbeitet, übernimmt im *Kanton BE* ein Berufsschulinspektor<sup>38</sup> der Abteilung Berufsfachschulen diese Aufgabe. Eine andere Lösung zur Organisation haben die *Kantone NE und TI*: Im *Kanton NE*, in dem nur öffentliche HF ansässig sind, üben die Schulen selbst (die Direktoren der „Centres professionnels“ und die Bildungsgangverantwortlichen) die Aufsicht aus, „(...) il n'y a pas de dispositif cantonal de surveillance“<sup>39</sup>. Im *Kanton TI* wurde die Aufsicht an zwei Experten delegiert, welche vom Amt für Berufsbildung mandatiert sind und zuhause der zuständigen Ressortleiter Bericht erstatten.

### ***Gremien der Schulen***

Bei den öffentlichen HF, die grösstenteils in Berufsfachschulen integriert und vom Kanton geführt sind, gibt es sogenannte Schulkommissionen und bei den privaten HF in der Regel strategische Gremien (z.B. Verwaltungs- oder Stiftungsrat), die gemäss verschiedenen Kantonsvertretern (z.B. *AG, BE*) ebenfalls eine Aufsichtsfunktion innehaben. Der *Kanton GR* überträgt die strategische Führung und damit auch die Überwachung der operativen Prozesse mittels Rahmenkontrakt explizit an das strategische Gremium der verschiedenen HF. Die meisten Kantone nehmen aber weder bei den öffentlichen noch bei den privaten HF Einsitz. In den *Kantonen LU und GR* war das vor einigen Jahren ein bewusster Entscheid, dass kantonale Vertreter nicht mehr in Gremien von Subventionsempfängern vertreten sein sollen (aufgrund der Anpassung der Corporate Governance Grundsätze). Drei Kantone bilden eine Ausnahme: Im *Kanton GE* ist der Leiter des „Office de l'orientation, formation professionnelle et continue“ im Stiftungsrat einer HF vertreten, die vor ein paar Jahren von einer öffentlichen HF in eine privatrechtliche Stiftung umgewandelt wurde. Im *Kanton SG* nimmt die Kantonsvertreterin bei beiden öffentlichen HF im Gesundheitsbereich in der Kommission HF<sup>40</sup> Einsitz und im *Kanton TI* wurde für jede HF eine Aufsichtskommission HF eingerichtet, in der Personen des Kantons jeweils vertreten sind.

### ***Ressourcen***

Wie unter „Organisation“ in diesem Kapitel aufgezeigt, ist bei neun von zehn Kantonen für die Aufsicht der HF eine Führungsperson aus dem jeweils verantwortlichen Amt zuständig,

---

<sup>38</sup> Berufsschulinspektoren beschäftigen sich traditionellerweise mit den berufsorientierten Schulen auf Sekundarstufe II (Berufsfachschulen, Berufsmaturitätsschulen, Handelsmittelschulen).

<sup>39</sup> Kanton NE, S. 121, Zeile 19.

<sup>40</sup> In dieser Kommission werden die Ausbildungskonzepte, die Qualifikationen des Personals etc. geprüft.

die daneben noch viele weitere Aufgaben wahrnimmt. Deshalb können nur wenige Befragte die aufgewendeten Stellenprozente beziffern. Die Angaben ohne Berücksichtigung der Stelle für das finanzielle Controlling bewegen sich zwischen 20 (*Kanton GE*) und 120 (*Kanton LU*) Stellenprozenten, wobei nur in den *Kantonen LU und SG* speziell eine Stelle für die HF und deren Aufsicht geschaffen wurde. Mehrere Kantonsvertreter klagen, dass die personellen Ressourcen knapp berechnet sind und den Handlungsspielraum zur Ausgestaltung des Aufsichtsprozesses stark einschränken. So konnte der Plan des *Kantons SG*, jährlich ein Gespräch im Rahmen des aktuellen Controllings durchzuführen nicht umgesetzt werden, da nach dem ersten Durchlauf klar wurde, dass es mit den vorhandenen personellen Ressourcen zwei Jahre dauert, bis alle HF besucht worden sind. Der *Kanton AG* hält hingegen die aktuellen personellen Ressourcen (rund 60 Stellenprozente) für ausreichend, solange es keine Probleme mit den HF gibt.

Die finanziellen Ressourcen wurden nur vom *Kanton TI* angesprochen, da dieser externe Experten beauftragt, die über ein Budget finanziert werden müssen. Die für die Experten bereitgestellten finanziellen Ressourcen reichen, solange der Bund den Kantonen keine weiteren Aufgaben im Bereich der HF überträgt.

### **Aufsichtsprozess**

Die aktuellen Aufsichtsprozesse (vgl. *Anhang 8*) unterscheiden nicht zwischen alt- und neu-rechtlich anerkannten Bildungsgängen HF. Die HF mit altrechtlichen Bildungsgängen wurden bzw. werden aber von den Kantonen aufgefordert, das Anerkennungsverfahren des SBFI nach neuem Recht zu durchlaufen.

### ***Involvierte Akteure im Aufsichtsprozess***

Die in den Aufsichtsprozess einbezogenen Akteure unterscheiden sich nicht nach HF-Typ: Involviert sind neben den Vertretern des zuständigen Amtes auch immer die Schulen, wobei mehrere Kantone die intensive Zusammenarbeit mit den HF betonen (z.B. *Kantone SG und GR*). Die OdA sind mit Ausnahme des *Kantons TI*, wo sie in den Aufsichtskommissionen der einzelnen Schulen vertreten sind, nicht direkt am Aufsichtsprozess beteiligt. Der Vertreter des *Kantons GR* hält dazu fest, dass es sich ausdrücklich um staatliche Aufsicht handle und ein Mitspracherecht der OdA in diesem Bereich nicht angebracht sei. Bei keinem Kanton sind weitere Ämter involviert.

### ***Prozessrhythmus***

Der Controlling-Prozess, das heisst der aktuelle Prozess, um die finanzielle Seite und teilweise auch die qualitative Seite zu prüfen, findet in allen Kantonen jährlich statt. Die Leistungsvereinbarungen dauern 3 Jahre bzw. ausnahmsweise 4 Jahre.

Die *Kantone VD und TI*, die mit den öffentlichen HF keine Leistungsvereinbarungen abschliessen, beaufsichtigen die öffentlichen und subventionierten privaten HF laufend durch die intensive Zusammenarbeit mit der Kantonsvertreterin (*Kanton VD*) bzw. mit den Experten (*Kanton TI*).

### ***Instrumente für den Aufsichtsprozess***

Die Informationen für die Aufsicht werden je nach HF-Typ und Kanton mit verschiedenen Instrumenten gesammelt. Eine detaillierte Zusammenstellung der Instrumente nach Kanton findet sich in *Anhang 9*:

### ***Private HF mit durchschnittlicher Finanzierung***

Alle Kantone haben mit den privaten HF, die sie auch finanzieren, eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen. In den Leistungsvereinbarungen werden nicht nur die zu erbringenden Leistungen festgehalten, sondern es ist auch festgelegt, in welchem Abstand welche Art von Unterlagen dem Kanton eingereicht werden müssen. Zudem wird in den Leistungsvereinbarungen auch immer auf die geltenden gesetzlichen Grundlagen verwiesen (ohne die Inhalte zu präzisieren), welche von den HF eingehalten werden müssen.

Die *Kantone AG, GE, GR, LU und SG*, die ihren auf die finanzielle Entwicklung gerichteten Aufsichtsprozess als „Controlling“ bezeichnen, fordern von den HF den Revisionsbericht ein, der auf Plausibilität geprüft wird. Zudem sammeln diese Kantone mit verschiedenen Indikatoren Informationen zur Einschätzung der Qualität wie z.B. mit dem Indikator „Abbruchquote“ (Anzahl Studierende, welche den Bildungsgang abbrechen) oder „Erfolgsquote“ (Anzahl Studierende, welche zum abschliessenden Qualifikationsverfahren antreten und auch bestehen). Es werden zwar keine konkreten Ziele formuliert, aber der *Kanton SG* erklärt, dass bspw. eine Erfolgsquote gegen 100 Prozent erwartet wird, da schlechte Studierende bereits während des Studiums ausscheiden sollten. Die HF liefern somit die Informationen und evaluieren sich selbst.

Der *Kanton AG* setzt keine weiteren Instrumente ein, solange keine negativen Meldungen erfolgen. Dies ist ein bewusster Entscheid, denn die Vertreter sehen sich nicht „(...) primär als kantonale Hüter der höheren Fachschulen“.<sup>41</sup> Diese sollen vielmehr von der Arbeitswelt gesteuert werden.

Die *Kantone LU und SG* prüfen (wie unter „Elemente“ in diesem Kapitel aufgezeigt) auch die Qualität im Rahmen des Controllings und verlangen dafür von den HF das Zertifikat sowie den letzten Audit-Bericht des QM. Die eingereichten Unterlagen werden inhaltlich geprüft

---

<sup>41</sup> Kanton AG, S. 2, Zeile 54.

und in einem Gespräch validiert. Der *Kanton GR* hatte bis ins Jahr 2012 die Qualitätsüberprüfung über die Einsitznahme in den strategischen Gremien der privaten HF sichergestellt. Heute wird der Verlauf der Bildungsgänge HF beim jährlichen Budgetgespräch thematisiert.

### ***Öffentliche HF mit durchschnittlicher Finanzierung***

Die *Kantone AG, BE, GR, LU, SG und VD* schliessen mit den öffentlichen HF eine Leistungsvereinbarung ab. Bei den *vier Deutschschweizer Kantonen* unterscheidet sich der Aufsichtsprozess zwischen den durchschnittlich finanzierten privaten und den öffentlichen HF grundsätzlich nicht: Während die *Kantone GR, LU und SG* keine weiteren Instrumente einsetzen als das Einfordern der Berichte von den HF und das Führen eines Gesprächs, verlangt der *Kanton AG* auch alle fünf bis sieben Jahre eine Evaluation durch eine externe Evaluationsstelle. Dies wird bei allen kantonalen Schulen gefordert, unabhängig von der Bildungsstufe. Der *Kanton VD* beaufsichtigt die öffentlichen HF bis anhin durch eine sehr enge Zusammenarbeit und Führung.

In den *Kantonen GE<sup>42</sup>, NE, und TI* haben die öffentlichen HF keine Leistungsvereinbarung mit dem Kanton, da sie selbst Teil der kantonalen Verwaltung sind, (der Schulleiter ist hierarchisch ebenfalls dem Amtschef des jeweils zuständigen Amtes untergeordnet). Im *Kanton NE* sind die drei Berufsfachschulen, in welche die HF integriert sind, alleine für die Qualitätssicherung verantwortlich und müssen dem zuständigen Amt auch keinen Bericht liefern. Der *Kanton TI* setzt, wie bereits unter „Organisation“ in diesem Kapitel aufgezeigt, Experten ein, welche die Qualitätssicherung überwachen. Diese besuchen die HF zwei- bis dreimal pro Jahr und halten ihre Eindrücke in einem Bericht fest. Zudem verfassen die HF jährlich zwei Berichte: einen „Rapport d'activité“<sup>43</sup>, in dem sie festhalten, was sie aktuell machen, wo es Probleme gibt etc. sowie einen Finanzbericht. Beide Berichte werden von den Experten gelesen und bei einem anschliessenden Besuch der Experten validiert. Die Berichte der HF und der Experten werden vom Vorsteher des jeweiligen Ressorts im Amt für Berufsbildung ausgewertet und in der jeweiligen Aufsichtskommission besprochen.

Im *Kanton VS* ist die HF Teil der Leistungsvereinbarung, welche zwischen der Fachhochschule, der die HF angegliedert ist, und dem Kanton abgeschlossen wird.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Weitere Details zum Kanton GE sind nicht bekannt, da die Interviewpartnerin nur für die privaten HF zuständig ist.

<sup>43</sup> Kanton TI, S. 144, Zeile 40.

<sup>44</sup> Weitere Details waren dem Interviewpartner nicht bekannt, da die Leistungsvereinbarung mit der Fachhochschule von einem anderen Amt erarbeitet wird.

### ***Private und öffentliche HF mit überdurchschnittlicher Finanzierung***

Die Prozesse der kantonalen Aufsicht der *Kantone BE, LU und SG* über die privaten und öffentlichen mit überdurchschnittlich finanzierten HF unterscheiden sich nur bei den *Kantonen BE und SG* von denjenigen über die öffentlichen mit durchschnittlicher Finanzierung. Die Vertreterin des *Kantons SG* erhält bei den beiden Bildungszentren im Bereich Gesundheit nicht nur aus den Berichten Informationen zu den Bildungsgängen HF, sondern auch dank des Einsitzes in der Kommission HF. Der *Kanton BE* wendet für die Aufsicht weitere Instrumente an: Erstens wird die Leistungsvereinbarung für die überdurchschnittlich finanzierten HF um weitere Indikatoren ergänzt (z.B. „Die Unterrichtsqualität der Lehr- und Lernprozesse wird von den Lernenden und Studierenden der HF Bildungsgänge als förderlich beurteilt“<sup>45</sup>) und es werden konkrete Leistungsziele darin integriert (z.B., dass mindestens 75 Prozent der Studierenden sind mit dem Bildungsgang HF zufrieden sind). Zweitens wird von den HF verlangt, dass sie jedes Jahr eine Studierendenbefragung durchführen und die Ergebnisse dem Kanton melden. Für diese Befragung werden Indikatoren sowie die Skala für die Auswertung vorgegeben. Neben diesen dem Kanton gelieferten und in einem jährlichen Gespräch validierten Informationen, wird drittens verlangt, dass sich die HF alle fünf bis sieben Jahre einer Metaevaluation durch eine externe Evaluationsstelle unterziehen. Dabei wird das angewendete QM-System der HF evaluiert.

### ***Alle HF***

Alle Kantone pflegen sowohl zu den privaten (durchschnittlich und überdurchschnittlich subventionierten) HF als auch zu den öffentlichen HF einen regelmässigen Kontakt. Sie betonen, dass dieser direkte Kontakt mit den HF ebenfalls eine Möglichkeit ist, um einen Einblick in das Geschehen der HF zu erhalten. Der *Kanton VD* hält dazu fest: „On a un contact très direct, très précis, très organisé avec les filières ES“<sup>46</sup>. Diese Kantonsvertreterin kennt vor allem die öffentlichen HF so gut, dass ihr keine Informationen vorenthalten werden können. Auch die *Kantone GR, TI und VS* stellen durch eine enge Begleitung der HF bei den Anerkennungsverfahren einen regelmässigen Kontakt zwischen HF und Kanton sicher. Die *Kantone SG und VD* organisieren jedes Jahr eine Konferenz, an der alle HF über wichtige Themen informiert werden (bspw. über den Umgang mit der Archivierung der Diplome). Dieser Anlass wird von den beiden Kantonen auch genutzt, um den Erwartungen des Kantons betreffend die Zusammenarbeit nochmals mündlich Nachdruck zu verleihen.

---

<sup>45</sup> Kanton BE, S. 31, Zeilen 469-470.

<sup>46</sup> Kanton VD, S. 157, Zeilen 47-48.

Der *Kanton LU* hat im Sommer 2014 eine Umfrage bei 1'300 Luzerner Studierenden durchgeführt, um die Qualität der Bildungsangebote der höheren Berufsbildung (inklusive der HF) zu evaluieren. Dabei handelt es sich um ein einmaliges Projekt, welches bei Erfolg und genügend Ressourcen eventuell auch in Zukunft wiederholt werde.

Unabhängig vom HF-Typ kann die Qualität der HF auch ohne Evaluation oder direkten und regelmässigen Kontakt sichergestellt werden: Einerseits erwarten verschiedene Kantonsvertreter, dass sich Studierende oder auch die Oda bei Problemen direkt beim zuständigen Amt melden und so den Handlungsbedarf aufzeigen (z.B. *Kanton AG, BE und SG*). Andererseits erhofft sich der *Kanton SG*, dass sich mit dem neuen Finanzierungsmodell (Studierendenpauschalen) der HFSV ein gewisser Wettbewerb ergeben wird, der die HF zusätzlich zur Qualitätssicherung zwingt.

### **Konsequenzen bei unbefriedigenden Ergebnissen**

Die *Kantone LU und SG* haben bei ihren Controlling-Prozessen definiert, dass bei einer HF mit problematischen Ergebnissen (im Moment handelt es sich dabei vor allem um die finanziellen Kennzahlen) ein Gespräch geführt wird. Der *Kanton LU* hat ein solches „Risiko-Controlling“ bereits mit einer HF durchgeführt.

### **3.3.3 Zukünftige kantonale Aufsichtspraxis und Herausforderungen**

Die zukünftige Aufsichtspraxis (vgl. *Anhang 8*) wird sich bei allen Kantonen auf die Überprüfung der Anerkennungsvoraussetzungen richten. Die bestehenden Aufsichtsprozesse werden nicht grundlegend neu konzipiert, sondern lediglich ergänzt. Die *Kantone BE und VD*, die bis dato zu den privaten HF ohne Leistungsvereinbarung in keinem Aufsichtsverhältnis standen, betonen, dass sich dies ändern wird.

### **Elemente**

Neu sind die Anerkennungsvoraussetzungen, welche im Leitfaden bzw. im Raster für die Berichtsvorlage des SBFI genannt sind, ebenfalls Element der Aufsicht bei sämtlichen im jeweiligen Kanton ansässigen HF. Als Beispiel nennt der *Kanton SG*, dass zukünftig die Qualifikationen der Lehrpersonen aller HF geprüft werden. Die anderen Kantonsvertreter haben sich nicht konkret zu den neuen Elementen geäußert mit Ausnahme des *Kantons LU*, der in Zukunft auch die Bildungsinhalte bzw. die Curricula der HF als Gegenstand der Aufsicht betrachte.

### **Organisation und Ressourcen**

Die Zuständigkeiten bleiben bei allen Kantonen beim momentan zuständigen Amt bzw. bei der heute verantwortlichen Person bestehen. Im *Kanton GE* werden zusätzlich zur zuständi-

gen Person neu auch Experten für die Wahrnehmung der Aufsichtsaufgabe eingesetzt. Entsprechend werden auch zusätzliche finanzielle Ressourcen für die Expertentätigkeit bereitgestellt. In allen anderen Kantonen bleiben die personellen und finanziellen Ressourcen vorerst unverändert. In den *Kantonen SG und VD* wird angesichts der knappen Personalressourcen überlegt, sich zukünftig eventuell von einer externen Stelle auf Mandatsbasis bei der Wahrnehmung der Aufsicht unterstützen zu lassen.

### **Prozess**

Die meisten Kantone sind nun daran ein Konzept zu erstellen, wie der Aufsichtsprozess durchgeführt und welche Instrumente eingesetzt werden sollen. Diese Dokumente durchlaufen in keinem Kanton einen politischen Genehmigungsprozess. Dieser Prozess gilt nur für die neurechtlich anerkannten Bildungsgänge, da nur diese den Anerkennungsvoraussetzungen entsprechen müssen. Der *Kanton GE* hofft, dass möglichst bald alle HF auf dem Kantonsgebiet neurechtlich anerkannt sein werden, um dem Prinzip der Gleichbehandlung aller Bildungsgänge Rechnung zu tragen.

### **Involvierte Akteure**

Im *Kanton GE* werden zukünftig Vertreter der OdA als Experten im Auftrag des Kantons die HF bezüglich der Einhaltung der Anerkennungsvoraussetzungen prüfen. Aus Sicht der zuständigen Kantonsvertreterin ist es „(...) évident que les experts viendront du monde du travail“<sup>47</sup>, wenn die Aufsicht auch die Qualitätssicherung und –entwicklung beinhaltet.

### **Prozessrhythmus**

Alle Kantone werden sich an den vom SBFI vorgegebenen Berichtsrythmus von drei Jahren halten. Während diesen drei Jahren gilt die bisherige Aufsichtspraxis. Der *Kanton VS* hält fest, dass die Kantone nicht systematisch jedes Jahr die HF prüfen müssen, solange es eine gewisse Stabilität bei den HF gebe.

### **Instrumente des Aufsichtsprozesses**

Die zukünftige Aufsichtspraxis hinsichtlich der Instrumente (vgl. *Anhang 9*) unterscheidet sich bei den meisten Kantonen in erster Linie darin, dass die Anerkennungsvoraussetzungen mittels der Vorlage für den Bericht an das SBFI geprüft werden und dieser Bericht anschliessend ans SBFI weitergeleitet wird. Ein konkretes Konzept, welches noch im Jahr 2014 umgesetzt wird, haben die *Kantone NE, TI und VD*. Der *Kanton TI*, der die Aufsicht im Sinne der Überprüfung der Anerkennungsvoraussetzungen bei den öffentlichen und subventionierten

---

<sup>47</sup> Kanton GE, S. 52, Zeilen 103-104.

privaten HF bereits wahrnimmt, wird nun auch noch die Berichterstattung an das SBFI in den bestehenden Prozess einbauen.

Der *Kanton VD* wird noch in diesem Jahr die ersten öffentlichen und subventionierten privaten HF schriftlich auffordern Unterlagen zu liefern, welche Aussagen zu den im Leitfaden und der Berichtsvorlage des SBFI vorgegebenen Punkten machen. Anschliessend werde die Kantonsvertreterin die Schulleitungen treffen, um die offenen Punkte zu besprechen. Der Bericht ans SBFI wird vom Kanton verfasst. Bei den privaten HF, zu denen heute noch kein Kontakt besteht, plant man einen ähnlichen Prozess, dessen konkrete Ausgestaltung aber noch offen ist.

Der *Kanton NE*, der noch keine kantonale Aufsicht durchgeführt hat, wird auch in Zukunft die Qualitätssicherung direkt der Schulleitung übertragen. Diese haben dafür einen Prozess entwickelt, der vorsieht, dass die verschiedenen Bildungsgangleiter der drei öffentlichen HF sich gegenseitig alle drei Jahre evaluieren. Der Amtschef finalisiert deren Berichte und stellt diese dem SBFI zu.

Sehr konkrete Vorstellungen hat auch der *Kanton GE*: Ausnahmslos alle HF müssen jedes dritte Jahr ab Anerkennung bei ihren Bildungsgängen eine Selbstevaluation durchführen und die Ergebnisse in Form eines Berichts zusammen mit weiteren Unterlagen dem Amt einreichen. Anschliessend werden zwei vom Amt ausgesuchte Experten aus der Arbeitswelt beauftragt, den Bericht zu lesen und die HF zu besuchen, um den Bericht mit der Schulleitung zu besprechen. Basierend auf den Erkenntnissen der Selbstevaluation und der Evaluation der Experten verfasst der Kanton einen Bericht zuhanden des SBFI.

Die *Kantone AG, BE, GR, LU, SG und VS* sind aktuell noch daran, einen geeigneten Aufsichtsprozess zu entwickeln: Der *Kanton AG* hat sich noch nicht konkret mit dem Auftragsauftrag auseinandergesetzt. Voraussichtlich wird es aber „auf eine Aktualisierung des Anerkennungsdossiers“<sup>48</sup> hinauslaufen sowie auf ein Gespräch. Der Eingriff des Kantons soll sich aber auf ein Minimum beschränken.

Der *Kanton BE* hat im Herbst 2014 der ersten HF den Leitfaden sowie die Vorlage für den Bericht ans SBFI geschickt, um zu testen, was schlussendlich eingereicht wird. Er hält fest, dass viele der Punkte im Leitfaden im Rahmen der jährlichen Controlling-Gespräche geprüft werden könnten. Diese Gespräche würden in Zukunft aber nur noch mit den HF durchgeführt, die über die FSV- bzw. HFSV-Tarife hinaus finanziert werden.

---

<sup>48</sup> Kanton AG, S. 11, Zeile 411.

Zur Ausarbeitung eines Prozesses haben die *Kantone GR, LU und SG* zusammen mit dem Kanton *SO* und zwei privaten Bildungsanbietern *HF* ein Pilotprojekt gestartet. Die Initiative geht von den *Kantonen GR und LU* aus, die auch in der *EKHF* vertreten sind und das Bedürfnis nach einer Koordination der Aufsichtspraxen erkannt haben. Der *Kanton GR* hat dazu eine seiner *HF* aufgefordert, ihren Bildungsgang anhand des Leitfadens und der Berichtvorlage des *SBFI* zu evaluieren und die nötigen Dokumente zu liefern. Der Bericht sowie die eingereichten Unterlagen werden anschliessend von allen beteiligten Kantonen unabhängig voneinander geprüft, um die Praktikabilität des Vorgehens zu evaluieren und ein standardisiertes Verfahren zu entwickeln. Insbesondere stellt sich die Frage, ob ein Besuch bei der Schule nötig ist, oder ob auch eine Lösung auf dem Papierweg denkbar ist. Der *Kanton LU* hält fest, dass er auf jeden Fall ein Gespräch führen möchte um die Unterlagen zu diskutieren. Man wolle nicht nur administrieren nach dem Anerkennungsverfahren und „(...) als Kontrollbehörde auftreten, sondern vor allem die Entwicklungsenergie der Schulen auch nutzen“<sup>49</sup>. Alle beteiligten Kantone betonen, dass auch die *HF* in die Entwicklung dieses Verfahrens einbezogen werden sollten, denn der Aufsichtsprozess solle letztlich auch ihnen einen Nutzen bringen. Bei allen drei Kantonen ist aber noch offen, wie man genau vorgehen wird und wie man den Aufsichtsprozess in den bestehenden Controlling-Prozess integriert.

Der *Kanton VS*, der auch in der *EKHF* vertreten ist, möchte für die Kantone der Romandie ebenfalls ein ähnliches Projekt starten. Dazu habe er eine Sitzung organisiert, um sich mit den Verantwortlichen anderer französischsprachigen Kantone auszutauschen. Idee des *Kantons VS* ist es, die Kommission, welche sich um die berufliche Grundbildung kümmert, zu beauftragen „(...) pour élaborer peut-être une espèce de guide de procédure ou une manière de régler la surveillance au niveau romand“<sup>50</sup>. Die konkreten Instrumente sind bei den meisten Kantonen noch offen. Wie beim aktuellen spielt auch beim zukünftigen Aufsichtsprozess die Berichterstattung der *HF* an die Kantone eine grosse Rolle. Die meisten Kantone werden die Vorlage für den Bericht an das *SBFI* voraussichtlich an die *HF* senden mit der Bitte, diese auszufüllen. Somit basiert die Aufsicht „(...) sur un rapport de confiance entre l'institution et puis le Canton“<sup>51</sup>. Nur in den *Kantonen GE, TI und VD* werden es voraussichtlich die Kantone selbst sein, die den Bericht ausfüllen.

### **Konsequenzen bei unbefriedigenden Ergebnissen**

Falls beim zukünftigen Aufsichtsprozess eine Nicht-Einhaltung der Anerkennungs Voraussetzungen entdeckt würde, planen alle Kantone zuerst das Gespräch mit der Schulleitung aufzu-

---

<sup>49</sup> Kanton LU, S. 95, Zeilen 290-291.

<sup>50</sup> Kanton VS, S. 187, Zeilen 164-169.

<sup>51</sup> Kanton VS, S. 187, Zeilen 184-185.

nehmen. Die weiteren Schritte, falls die HF der Aufforderung zur Ausräumung der Mängel nicht folgen, sind bei keinem Kanton definitiv festgelegt. Einige Kantone skizzieren aber ein mögliches Vorgehen:

#### ***Für private HF mit durchschnittlicher Finanzierung***

Die *Kantone BE, TI und VD* planen, den HF die Subventionen zu streichen, falls der Aufforderung zur Ausräumung der Mängel im Rahmen eines Gesprächs nicht gefolgt wird. Der *Kanton AG* erklärt, dass das Dossier eines problematischen Aufsichtsergebnisses aber zuerst auf Bundesebene geschickt werden müsse, denn es könne „(...) gar nichts auf kantonaler Ebene passieren“<sup>52</sup>. Zur Streichung der Subventionen brauche es zuerst den Entscheid des SBFI, dass der Bildungsgang HF nicht mehr eidgenössisch anerkannt ist. Erst dann könne man ihn von der Subventionsliste der HFSV streichen.

#### ***Für öffentliche und private HF mit überdurchschnittlicher Finanzierung***

Wenn bei den öffentlichen HF ein Problem entdeckt wird, dann ist geplant, dass der Kanton dieses Problem regelt, indem er entsprechende Vorschriften macht. Der *Kanton AG* hält stellvertretend für die *Kantone BE und VD* fest: „Bei den Nicht-Öffentlichen könnten wir einfach sagen, wir geben kein Geld mehr. Eine öffentliche Schule, die die Anerkennung nicht hat, das geht nicht“<sup>53</sup>. Der *Kanton VD* betont, dass allfällige Probleme bei den öffentlichen HF auf kantonaler Ebene gelöst würden, ohne Beizug des Bundes.

#### **Zusammenarbeit mit anderen Kantonen**

Während die *Kantone AG und BE* im Bereich der Angebote von Bildungsgängen HF kooperieren, gibt es beim Vollzug der Aufsicht keine Zusammenarbeit (vgl. *Anhang 7*). Der *Kanton AG* stellt klar: „Der Standortkanton ist zuständig für alles, was auf seinem Gebiet passiert“<sup>54</sup>. Der *Kanton GE* wünscht sich hingegen eine Zusammenarbeit für die Zukunft und wird eine solche vor allem bei interkantonal tätigen HF prüfen.

Die *Kantone LU und SG* betonen die Bedeutung des fachlichen Austausches und des Vergleichs mit anderen Kantonen, da die HF ein komplexes Gebiet seien und andere Personen im Amt sich weniger mit diesen Fragen beschäftigen. So hält der Vertreter des *Kantons BE* fest, dass es den anderen Personen im Amt nicht bewusst sei, „ (...) dass die HF anders ticken als die berufliche Grundbildung, rechtlich und finanziell und aufsichtsmässig (...)“<sup>55</sup>. Die *Kanto-*

---

<sup>52</sup> Kanton AG, S. 5, Zeile 154.

<sup>53</sup> Kanton AG, S. 15, Zeile 576.

<sup>54</sup> Kanton AG, S. 79, Zeilen 423-424.

<sup>55</sup> Kantone BE, S. 48, Zeilen, 1132-1134.

ne GR, LU und SG tauschen sich deshalb zur Festlegung der Aufsichtspraxis aus. Der Kanton VS strebt nicht nur einen Austausch, sondern auch eine einheitliche Lösung für die privaten HF in der Romandie an.

### **Rolle Bund und EKHF**

Bei der Frage nach einer möglichen Rolle des Bundes im Aufsichtsprozess betonen alle Kantonsvertreter, unabhängig ob sie selbst in der EKHF vertreten sind, dass die Aufsicht unbedingt weiterhin von den Kantonen und nicht vom Bund ausgeübt werden soll, da die Kantone in einer „relation de proximité“<sup>56</sup> mit den HF stehen. Einzig im Rahmen der einheitlichen Umsetzung des Auftrags könnte der Bund bzw. die EKHF koordinierend wirken und bspw. weitere Richtlinien für die Aufsicht aufstellen. Eine Unterstützung des Bundes innerhalb des Aufsichtsprozesses wird ebenfalls nicht gewünscht, solange es keine Probleme mit einzelnen Schulen gibt. Der Kanton AG ergänzt aber, dass in einem Problemfall erwartet würde, relativ schnell auf Ressourcen bzw. Experten des Bundes zurückgreifen zu können.

### **Herausforderungen**

Die Kantonsvertreter nennen verschiedene Herausforderungen im Zusammenhang mit der Aufsicht:

- *Entwicklung eines geeigneten Prozesses, bei dem sich Aufwand und Ertrag der Aufsicht die Waage halten.* Insbesondere die Kantonsvertreter von BE, LU und VS betonen, dass sie eine effiziente Lösung finden müssen und verweisen dabei auf die prekäre Finanzlage ihrer Kantone. Auch der Kanton SG hält fest, dass man mit den vorhandenen Ressourcen „(..) nicht alles und jeden kontrollieren [kann]“<sup>57</sup>.
- *Art der Zusammenarbeit zwischen Kanton und den HF.* Während bei den privaten Anbietern mehrere Kantone befürchten, dass die Distanz zu den HF zu gross ist und man Verstösse vermutlich lange nicht bemerken würde, überlegt sich der Kanton VD, wie er aufgrund der intensiven Zusammenarbeit mit den öffentlichen HF genügend Abstand für eine objektive Aufsicht herstellen kann.
- *Umgang mit der heterogenen Aufsichtspraxis der Kantone.* Für HF mit Standorten in mehreren Kantonen braucht es eine einheitliche Lösung. Der Kantonsvertreter von LU gibt jedoch zu bedenken, dass ein einheitlicher Vollzug aufgrund der unterschiedlichen Strukturen der Kantone vermutlich nicht realisierbar ist.
- *Fehlendes Wissen der Ämter über konkrete Inhalte der Bildungsgänge HF.* Gemäss dem Vertreter des Kantons GR ist dies ein zentraler Unterschied zu den Berufsbildungsange-

---

<sup>56</sup> Kanton VS, S. 192, Zeile 370.

<sup>57</sup> Kanton SG, Seite 121, Zeile 152.

boten auf Sekundarstufe II, wo in der Regel Berufsschulinspektoren die Aufsicht durchführen, die sich in der Berufsschuldidaktik ebenfalls auskennen.

- *Aufsicht darf nicht zum reinen Selbstzweck werden.*

### 3.3 Diskussion der Ergebnisse

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der qualitativen Studie vor dem Hintergrund der theoretisch-konzeptionellen Erkenntnisse aus *Kapitel 2* diskutiert.

Von allen untersuchten Kantonen kennt nur der *Kanton TI* eine Aufsicht im Sinne der Überprüfung der Einhaltung der vom Bund aufgestellten Anerkennungsvoraussetzungen für die Bildungsgänge HF. In den anderen Kantonen wird momentan im Rahmen der kantonalen Aufsicht über die öffentlichen und subventionierten privaten HF lediglich die Einhaltung kantonaler Vorschriften geprüft.

Im Theorieteil dieser Arbeit wurde aufgezeigt, dass sich die **Aufsichtspraxis** in den verschiedenen Bildungsbereichen (vgl. *Kapitel 2.4.2*) je nach Kanton unterscheidet. Die Übertragung der Aufsicht über die HF an die Kantone liess deshalb vermuten, dass auch die Aufsichtspraxis im Bereich der HF zwischen den Kantonen variieren könnte.

Die Ergebnisse der empirischen Analyse bestätigen diese Vermutung, wobei die unterschiedliche Art der Aufsichtswahrnehmung in erster Linie auf die unterschiedliche HF-Landschaft der Kantone zurückzuführen ist: In den fünf *Deutschschweizer Kantonen* sind vorwiegend private HF ansässig, wobei dies ein bewusster Entscheid dieser Kantone ist. Auch wenn sich die *Kantone AG, BE und GR* im Gegensatz zu den *Kantonen LU und SG* gegen die flächendeckende Einführung der Studierendenpauschale gemäss der FSV bzw. zukünftig HFSV entschieden haben, streben alle *Deutschschweizer Kantone* eher eine marktorientierte Steuerung der HF an. Sie schliessen mit allen HF eine Leistungsvereinbarung ab und setzen Finanzierungsmodelle ein, welche den HF autonome Handlungsspielräume bei der Aufgabenerbringung gewähren (Studierendenpauschale oder Globalbudget). In den *französischsprachigen Kantonen* und im *Kanton TI* gibt es hingegen jeweils mehr öffentliche als private HF. Keine dieser öffentlichen HF wird mittels Studierendenpauschalen subventioniert. Auch nehmen die *Kantone TI und VD* auf die operativen Handlungen und Entscheidungen der öffentlichen HF stark Einfluss und folgen damit nicht der im theoretischen Teil dieser Arbeit beschriebenen Steuerung gemäss NPM. Subventionierte private HF sind, sofern vorhanden, mit Ausnahme des *Kantons GE*, ebenfalls mit einer engen Führung durch das zuständige Amt konfrontiert. Es ist somit ein Unterschied hinsichtlich der Ausgestaltung der Steuerung zwischen den *Deutschschweizerkantonen* und den *Kantonen der lateinischen Schweiz* erkennbar.

Die einzelnen Kantone unterscheiden sich aber auch innerhalb dieser beiden Gruppen bei der Wahrnehmung der Aufsicht. Die Variation der Finanzierungsformen (Studierendenpauschalen gemäss FSV-Tarif, Globalbudget, detailliertes Budget) und der Höhe der Subventionsbeiträge erklären die teilweise grossen Differenzen der Aufsichtspraxis innerhalb der Kantone. Paradebeispiel ist der *Kanton BE*, der aufgrund der unterschiedlichen Finanzierungsformen und -höhen vier verschiedene HF-Typen aufweist. Diese verschiedenen HF-Typen sind aus Sicht des Kantons nötig, um den verschiedenen kantonalen Bedürfnissen entsprechen zu können (Förderung des französischsprachigen Teils des Kantons, Versorgungsauftrag im Bereich Gesundheit etc.). Dementsprechend unterschiedlich zeigen sich die jeweiligen Aufsichtswahrnehmungen.

Die Analyse der heutigen **Aufsichtselemente** zeigt über alle Kantone hinweg, dass, je mehr Autonomiebereiche einer HF zugestanden werden, desto weniger Elemente im Fokus staatlicher Aufsicht stehen (vgl. *Anhang 4*). Sowohl die Elemente der Aufsicht als auch das Ausmass an Autonomie sind dabei nicht nur davon abhängig, ob die HF öffentlich oder privat geführt wird, sondern auch von der Finanzierungshöhe im Vergleich zu anderen HF im Kanton. Öffentliche HF der *Deutschschweizer Kantone* sind in der Regel im Personalbereich stärker eingeschränkt als private HF (Unterstellung der kantonalen Personalgesetzgebung), sie geniessen aber in anderen Bereichen nicht weniger Autonomie als die privaten HF mit Leistungsvereinbarungen. Die Management-Autonomie nach Verhoest et al. (2010, S.23) ist in den Bereichen Finanzen, Personal und teilweise Organisation also leicht eingeschränkt. Die pädagogische Autonomie nach Altrichter und Rürup (2010, S. 115) ist hingegen umfassend. Das Beispiel der privatrechtlich geführten HF im Bereich Gesundheit des *Kantons BE* zeigt, dass eine eigene Rechtspersönlichkeit, wie auch Tschannen et al. (2009, S. 53) erklären, nicht zwingend ein grösseres Autonomieausmass nach sich zieht: Die eingesetzten detaillierten und umfassenden Leistungsvereinbarungen setzen klare Leitlinien und verlangen von den privaten HF mit überdurchschnittlicher Finanzierung mehr Informationen zur Rechenschaftslegung als von den öffentlichen HF. Neben der Management-Autonomie ist bei diesen HF auch die pädagogische Autonomie eingeschränkt, da die Kantone sowohl das Angebot als auch die Ausgestaltung des Curriculums mitbestimmen. Bei den *Kantonen der lateinischen Schweiz* zeigt sich kein klares Bild: Während im *Kanton NE* die öffentlichen HF auch ohne Abschluss einer Leistungsvereinbarung autonome Handlungsspielräume geniessen, sind im *Kanton VD* sämtliche mögliche Autonomiebereiche (vgl. *Kapitel 2.3.1*) stark eingeschränkt. Dieses unter-

schiedliche Ausmass an Autonomie ist erstaunlich, handelt es sich doch bei beiden Kantonen um öffentliche HF, die in kantonale „Centres professionnels“ integriert sind.

Die Studie hat weiter gezeigt, dass die **Organisation** der Aufsicht innerhalb des Amtes keinen unmittelbaren Einfluss auf die Art der Aufsichtswahrnehmung hat. Die Aufsichtspraxis ist bspw. nicht zwingend ausgereifter, wenn das Amt ein für die HF eigenes Ressort oder eine spezielle Stelle eingerichtet hat.

Schulkommissionen bei den öffentlichen HF, die sich in erster Linie mit dem Angebot auf Sekundarstufe II beschäftigen, und strategische Gremien bei den privaten HF werden bisher nur vereinzelt als Akteure in den Aufsichtsprozess einbezogen. Lediglich drei Kantone nutzen die Möglichkeit, Einsitz in solche Kommissionen bzw. Gremien zu nehmen. Insbesondere bei HF mit vielen Bildungsgängen kann dies aber ein zeit- und kostenschonender Weg sein, in die Geschehnisse der HF einen Einblick zu erhalten. Insbesondere die Gremien der privaten HF könnten explizit in die Pflicht genommen werden, indem die Aufsichtsverantwortung in der Leistungsvereinbarung festgehalten wird. Das Beispiel der eigens eingerichteten Aufsichtskommissionen für alle HF im *Kanton TI* zeigt, dass solche Kommissionen und Gremien für die Aufsicht während den dreijährigen Pausen zwischen den Berichterstattungen ans SBFI genutzt werden können. Wie schon Schedler et al. (2013, 110-111) aufgezeigt haben, ist eine Einsitznahme von Vertretern aus der Verwaltung in einem solchen Gremium möglich.

**Ressourcen** sind ein wichtiger Faktor zur Erklärung der fehlenden Aufsichtspraxis zur Überprüfung der Einhaltung der Anerkennungsvoraussetzungen: Unabhängig von der Anzahl Bildungsgänge oder HF (vgl. *Kanton BE* mit fast 60 Bildungsgängen an 26 HF und *Kanton GR* mit 13 Bildungsgängen an fünf HF) betragen die personellen Ressourcen nie mehr als 120 Stellenprozente. Neben den knapp bemessenen personellen Ressourcen könnte auch das fehlende pädagogisch-didaktische und/oder fachliche Wissen der verantwortlichen Personen im zuständigen Amt problematisch sein. Dies hält z.B. der *Kanton GR* als Herausforderung fest. Die *Kantone GE und TI* lösen dieses Problem mit dem Einsatz von Experten.

Sind die Kantone nicht in der Lage zukünftig mehr Ressourcen für die Aufsicht zur Verfügung zu stellen, muss umso dringender eine effiziente und effektive Lösung gefunden werden. Das von Dubs (2005; 2011; 2013) und anderen Autoren vorgeschlagene Konzept des Controlling, welches keine umfassende Detailkontrolle anstrebt, wäre grundsätzlich geeignet. Die *Deutscheschweizer Kantone* führen bereits ein Controlling durch, welches sich aber vor allem auf die Überprüfung der finanziellen Seite konzentriert. Die Anerkennungsvoraussetzungen für einen Bildungsgang können nicht nur durch ein rein leistungsorientiertes Controlling

überprüft werden, denn sie umfassen hauptsächlich sogenannte Inputfaktoren (z.B. Qualifikation der Lehrpersonen, Mitwirkung der OdA bei den abschliessenden Qualifikationsverfahren etc.). Das Überprüfen der Sicherstellung und Entwicklung der Qualität durch die HF könnte hingegen auch outputorientiert erfolgen. Dafür braucht es, wie von Hanft (2008, S. 245) beschrieben, messbare Indikatoren, die im Bildungswesen oft fehlen. Dieses Problem zeigt sich auch bei den aktuell durchgeführten Controlling-Prozessen, die bspw. die Erfolgsquote der HF-Studierenden messen: Bei einer Bildungsinstitution mit einem eigenen Promotionsverfahren und ohne weiterführende Schulen hat diese Quote wenig Aussagekraft. Besser sind die vom *Kanton LU* verwendete „Abbruchquote“ und „Weiterempfehlungsquote“.

Es muss an dieser Stelle festgehalten werden, dass nicht alle Kantone die Voraussetzungen zur Einführung eines Controlling-Systems erfüllen, da sie weiterhin über den Input steuern. Hier zeigt sich das von Verhoest et al. (2010, S: 40-41) beschriebene Problem der historisch gewachsenen Strukturen und der Kultur der Kantone, welche zur Einführung von NPM-Elementen überwunden werden müssten.

Wie von Dubs (2005, S. 202) erklärt, entspricht das pädagogische Controlling dem QM. Dieses kann zur Generierung von Informationen für die Aufsicht auch ohne Leistungsvereinbarung eingesetzt werden. Bis jetzt wurden vor allem Berichte und Unterlagen für das wirtschaftliche Controlling eingefordert. Nur wenige Kantone wenden bisher das **Instrument** der Fremdevaluation für die Informationsgenerierung in qualitativen Aspekten an. Auch zukünftig wird dieser externe Blickwinkel bei den wenigsten Kantonen in die Berichterstattung an das SBFJ einfließen. Dies entgegen dem Begriffsverständnis von Pieper (2006, S. 4), der Aufsicht explizit als Fremdkontrolle definiert. Alle neurechtlich anerkannten HF haben ein internes QM-System, da dies eine Anerkennungsvoraussetzung nach neuem Recht ist. Dieses QM-System könnte, wie von Dubs (2013, S. 1210) vorgeschlagen, gezielt von den Kantonen als Instrumente zur Informationsgenerierung eingesetzt werden: Die Kantone könnten über die Leistungsvereinbarung fordern, dass ein QM-System verwendet wird, welches nicht nur eine Selbst-, sondern auch eine Fremdevaluation umfasst. Die Kontrolle des Kantons würde darin bestehen, die von den externen Auditoren verfassten Berichte einzufordern und auf mögliche Probleme der HF hin zu prüfen. Das Instrument der Peer Review, welches der *Kanton NE* einsetzen möchte, ist grundsätzlich geeignet. Die flächendeckende Umsetzung ist aber vermutlich nicht realisierbar in einem Bereich mit vielen privaten Bildungsinstitutionen, die im Wettbewerb stehen. Auch die Vorgabe des *Kantons BE*, dass die HF eine jährliche Studierendenbefragung durchführen muss, ermöglicht es, Evaluationsergebnisse zu erhalten, die

durch Dritte vorgenommen wurden. Diese drei Methoden sind zwar nicht Fremdkontrolle durch den Staat, können aber die Selbstevaluation der HF ohne grossen Aufwand für die Kantone ergänzen.

Wie bereits erwähnt, wird das Instrument der Leistungsvereinbarung von den *Deutschschweizer Kantonen* bei allen HF und von den *Kantonen der lateinischen Schweiz* nur bei den subventionierten privaten HF genutzt. Das Vorhandensein einer Leistungsvereinbarung und die damit verbundene Finanzierung durch den Kanton hat sich als Voraussetzung für den Aufbau eines Aufsichtsverhältnisses erwiesen: Die beiden *Kantone BE und VD* pflegen zu den nicht-subventionierten privaten HF bis anhin keinen Kontakt. Obwohl diese auch ohne Leistungsvereinbarung zur Einhaltung der Anerkennungsvoraussetzungen verpflichtet sind, können Leistungsvereinbarungen die Ziele, vor allem hinsichtlich der Qualitätssicherung und –entwicklung, unterstreichen. Es steht den Kantonen offen, verfehlte kantonale Ziele über die Finanzierung zu sanktionieren. Bei einem groben Verstoß gegen die Anerkennungsvoraussetzungen des Bundes muss die Meldung jedoch zwingend an das SBFI erfolgen. Nur der Bund kann die Anerkennung entziehen bzw. den Entzug androhen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass teilweise grosse kantonale Unterschiede bei der aktuellen Aufsichtspraxis feststellbar sind. Die geplante Aufsicht zur Überprüfung der Anerkennungsvoraussetzungen wird bei allen Kantonen zusätzlich zum bestehenden Aufsichtsprozess eingeführt. Eine Unterscheidung zwischen öffentlichen und privaten HF oder nach Finanzierungshöhe ist dabei nicht vorgesehen. Hierbei wird das Raster mit der Berichtsvorlage für das SBFI (vgl. *Anhang 1*) eine zentrale Rolle spielen. Es bleibt abzuwarten, inwiefern diese Berichtsvorlage den Aufsichtsprozess beeinflussen wird.

Aus einer praxisorientierten Perspektive wäre es interessant, in den nächsten Jahren die vorliegende Studie erneut durchzuführen, insbesondere um die Wirkung der HFSV zu analysieren. Aufgrund der Aussagen der Interviewpartner ist es fraglich, inwiefern die Steuerung der Qualität durch die nachfrageorientierte Studierendenpauschale fruchtet. Die wenigsten Kantone planen eine flächendeckende Einführung und werden bspw. die öffentlichen HF weiterhin stärker subventionieren, was den Wettbewerb verzerrt.

#### **4 Schlussfolgerungen und Gestaltungsempfehlungen**

Die Analyse wissenschaftlicher und teilweise auch praxisorientierter Literatur hat die Entwicklung eines theoretisch-konzeptionellen Gerüsts ermöglicht. Insbesondere hat die Analyse gezeigt, dass der Aufsichtsbegriff spezifische Eigenschaften hat, welche bei der Bestimmung

des Aufsichtsauftrags im Bildungsbereich berücksichtigt werden müssen: Interne Kontrolle ist zwar wichtig für die Entwicklung der Bildungsinstitutionen, ersetzt aber nicht die externe Kontrolle, wie sie für die Aufsicht gefordert wird. Solange die Aufgabe staatlich bleibt, sind die Bildungsinstitutionen gegenüber der Öffentlichkeit rechenschaftspflichtig und unterstehen der staatlichen Aufsicht. Die zunehmende Gewährung autonomer Handlungsspielräume für die Bildungsinstitutionen bedarf aber einer Anpassung der Steuerung und damit auch der Aufsicht. Verschiedene Autoren haben dafür das Konzept des Controllings eingeführt.

Auch die HF unterstehen im Rahmen ihres Angebots von eidgenössisch anerkannten Bildungsgängen staatlicher Aufsicht. Wie im Zwischenfazit dieser Arbeit (vgl. *Kapitel 2.4.2*) aufgezeigt, bedeutet Aufsicht im Bereich der HF die Überprüfung der Einhaltung der Anerkennungsvoraussetzungen.

Die durchgeführte qualitative Studie zeigt, dass von den untersuchten Kantonen nur gerade der *Kanton TI* diesen Aufsichtsauftrag umsetzt. *Alle Kantone* haben zwar Prozesse für die Aufsicht der öffentlichen und subventionierten privaten HF aufgebaut, es werden jedoch primär kantonale Vorgaben geprüft (z.B. ob die an die HF ausbezahlten kantonalen Subventionen an die Studierenden weitergegeben werden, ob die kantonale Personalgesetzgebung bei den öffentlichen HF eingehalten wird etc.). Die aktuelle Aufsichtspraxis unterscheidet sich sowohl zwischen als auch innerhalb der Kantone. Zentrale Einflussfaktoren sind die Form und die Höhe der kantonalen Subventionierung sowie die Umsetzung bzw. Nicht-Umsetzung der NPM-Philosophie bei der Steuerung. *Alle Kantone* sind nun daran, ein Aufsichtskonzept zur Erfüllung von Artikel 29 Absatz 5 des Bundesgesetzes über die Berufsbildung zu entwickeln, um zukünftig auch die Überprüfung der Anerkennungsvoraussetzungen in den bestehenden Aufsichts- bzw. Controlling-Prozess zu integrieren.

Zum Abschluss dieser Arbeit können basierend auf der Literaturanalyse sowie der durchgeführten qualitativen Studie folgende Gestaltungsempfehlungen formuliert werden:

### ***Empfehlungen für den Bund***

- Klärung des Aufsichtsauftrags und der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen: Es ist bspw. unklar, wie die Kantone mit dem SBFI kommunizieren sollen, falls Probleme mit einer HF zwischen den dreijährigen Aufsichtsperioden auftauchen. Für die Erarbeitung eines Prozesses wäre es hier sinnvoll, die SBBK als Vertreterin der Kantone einzubeziehen.
- Art der Wahrnehmung des Aufsichtsauftrags weiterhin weitgehend den Kantonen überlassen, da diese die HF-Landschaft ihres Kantons kennen. Ausnahme: Aufstellung von

Mindeststandards im Leitfaden des SBFI zur Aufsicht über kantonal nicht-subventionierte private HF.

- Prüfung der Möglichkeit Indikatoren auf Ebene des Bundes zu definieren, über welche die Kantone im Rahmen der Berichterstattung informieren müssen. Somit könnte ein kantonsübergreifendes Benchmarking aufgebaut werden, welches einen Vergleich der wichtigsten Kennzahlen ermöglicht (z.B. Abbruchquote, Anzahl Beschwerden etc.)

### ***Empfehlungen für die Kantone***

- Instrument der Leistungsvereinbarung konsequenter nutzen. In den Leistungsvereinbarungen könnten bspw. die Verantwortung von strategischen Gremien für die Einhaltung der Anerkennungsvoraussetzungen durch die HF oder die Pflicht für jährliche Studierendenbefragung festgehalten werden.
- Vorgabe eines extern konzipierten QM-Modells mit Fremdevaluation. Die Evaluation wird zwar nicht vom Kanton durchgeführt, stellt jedoch trotzdem eine Aussensicht auf die Qualität sicher. Der Kanton fordert den Auditbericht ein und kann die von den Auditoren beanstandeten Punkte im Gespräch im Rahmen des dreijährigen Aufsichtsrhythmus ansprechen (vgl. *Kantone LU und SG*).
- Die HF, wie bis anhin, aktiv in den Aufsichtsprozess einbeziehen und die Synergien vom schuleigenen QM und dem extern konzipierten QM mit Fremdevaluation nutzen. Wichtig ist, die Bemühungen der HF im Bereich der Qualität mit der Aufsichtstätigkeit der Kantone abzustimmen.
- Einsatz von externen Experten prüfen. Dies kann die personellen Ressourcen der Kantone schonen, da externe Experten aufgrund des vorhandenen Wissens die Aufgabe effizienter und effektiver lösen können.
- Zuständigkeit für den Bereich der HF klar definieren und auch auf der Kantonswebsite publizieren. Nur so können sich bspw. Studierende melden, wenn sie mit einem Problem an einer HF konfrontiert sind.
- Zusammenarbeit mit anderen Kantonen für den Aufbau der Aufsichtspraxis anstreben. Insbesondere für interkantonal tätige HF wären einheitliche Verfahren und Instrumente vorteilhaft.

## Anhang 1 Kriterienraster für Bericht über kantonale Aufsichtstätigkeit ans SBFI

Bezeichnung des Bildungsanbieters:	
Bezeichnung des Bildungsgangs / NDS HF gemäss Anerkennungsverfügung:	
Schulleitung / Bildungsgangleitung:	
Adresse, Telefon, E-Mail des Bildungsanbieters:	
Datum der Anerkennungsverfügung für den Bildungsgang / NDS HF:	
Datum der letzten Berichterstattung z.H. SBFI:	
Anzahl Durchführungen seit letzter Berichterstattung an das SBFI:	
Besteht zwischen kantonaler Behörde und Bildungsanbieter eine Leistungsvereinbarung? Falls nicht, in welcher Form ist die Zusammenarbeit geregelt?	

Prüfkriterium	Ja	Nein	Nachweis
<b>Allgemein</b>			
1. Die oben stehenden Informationen über den Bildungsanbieter stimmen noch mit den Daten der letzten Berichterstattung ans SBFI überein.			
<b>Zulassung und Qualitätsentwicklung</b>			
2. Die Zulassung zum Bildungsgang / NDS HF erfolgt entsprechend den Vorgaben von BBG, MiVo-HF und Rahmenlehrplan (Art. 29 Abs. 1 und 3 BBG; Art. 13 und 14 MiVo-HF).			
3. Der Bildungsanbieter dokumentiert die Qualitätsentwicklungsmassnahmen bei der Anwendung aller Unterrichtsformen (auch Unterrichtsformen wie bspw. Fernunterricht, dezentraler Unterricht und modularer Unterricht).			

4. Die Vorgaben gemäss Art. 10 MiVo-HF werden bei der Gestaltung der Praktika eingehalten.			
<b>Promotion und Qualifikationsverfahren</b>			
5. Der Bildungsanbieter verfügt über eine Promotionsordnung (Art. 8 MiVo-HF) und dokumentiert deren Anwendung.			
6. Das Qualifikationsverfahren entspricht den Vorgaben gemäss Art. 9 MiVo-HF und Rahmenlehrplan.			
7. Die Oda wirken bei den abschliessenden Qualifikationsverfahren durch Experten und Expertinnen mit (Art. 9 Abs. 4 MiVo-HF).			
8. Die Rechtsmittelwege werden den Studierenden kommuniziert.			
<b>Struktur</b>			
9. Der Bildungsanbieter verfügt über eine geeignete Führungs- und Organisationsstruktur (Art. 11 Abs. 1 MiVo-HF).			
10. Der Bildungsanbieter verfügt über eine geeignete Infrastruktur für die Durchführung des Bildungsgangs / NDS HF (Art. 11 Abs. 2 MiVo-HF).			
11. Die Qualifikation der Lehrkräfte entspricht den Vorgaben gemäss Art. 12 MiVo-HF.			
<b>Diplome, Archivierung und Statistik</b>			
12. Die vom Bildungsanbieter ausgestellten Diplome entsprechen den Vorgaben nach Art. 15 MiVo-HF, den Bestimmungen im relevanten Anhang der MiVo-HF und werden korrekt archiviert.			
13. Der Bildungsanbieter führt die Statistik entsprechend den Vorgaben nach Art. 19 MiVo-HF.			
14. Der Bildungsanbieter verfügt über ein Qualitätsmanagement-System, das auch angewendet/umgesetzt wird, entsprechend den Anerkennungsunterlagen und den Vorgaben nach Art. 16 Abs. 4 Bst. h MiVo-HF.			
<b>Verhältnis zu kantonalen Behörden</b>			
15. Den kantonalen Behörden sind keine relevanten Reklamationen über das Verhalten des Bildungsanbieters gegenüber Studierenden, deren Arbeitgeber oder Mitbewerbern bekannt.			
16. Die Promotions- resp. Qualifikationsentscheide des Bildungsanbieters führen nur in Einzelfällen zu Beschwerdeverfahren bei den zuständigen kantonalen Instanzen.			

<b>Antrag</b>	<b>Begründung</b>
<b>Gesamtbeurteilung</b>	
<b>Weitere Bemerkungen</b>	

Quelle: SBFI (2014a, S. 11-13).

## Anhang 2 Fallauswahl

Gruppe	Kanton	Anzahl Bildungsanbieter	Anzahl Bildungsgänge		
			Altrechtlich	Neurechtlich	Total
Gross	BE	26	31	28	59
	SG	18	19	16	35
	VD	18	14	16	30
Mittel	AG	10	22	9	31
	GE	7	16	6	22
	TI	11	11	10	21
	LU	15	14	8	22
Klein	GR	5	6	7	13
	NE	3	11	4	15
Nur altrechtliche Bildungsgänge	VS	1	1	-	1

Quelle: Eigene Darstellung

## Anhang 3 Interviewleitfaden auf Deutsch

### Interviewleitfaden zum Thema

#### *Kantonale Aufsicht über Höhere Fachschulen (HF)*

#### **I Begriff und Funktion der staatlichen Aufsicht**

1. Was versteht der Kanton XX unter „Aufsicht“ im Bereich der HF?
  - a. Seit wann beschäftigt sich der Kanton mit diesem Auftragsauftrag?
  - b. Welche Ziele werden mit der kantonalen Aufsicht verfolgt?
  - c. Wer hat diese Ziele definiert?
  - d. Inwiefern wurde der Auftragsauftrag in kantonalen Rechtsakten integriert?

#### **II Elemente und Prozesse der Aufsicht**

2. Welche Elemente oder Prozesse der HF bzw. der Bildungsgänge HF werden konkret beaufsichtigt?
3. In welchen Bereichen wird den Bildungsanbietern vollständige Autonomie zugestanden?

#### **III Organisation und Ressourcen der Aufsichtswahrnehmung**

4. Wie ist die Aufsicht über die HF in Ihrem Kanton organisiert?
  - a. Im Zuständigkeitsbereich welches Amtes liegt der Auftragsauftrag?
  - b. Welche Akteure sind involviert?
  - c. Gilt diese Organisation unabhängig vom Bereich (HF Technik, HF Gesundheit, HF Wald- und Forstwirtschaft etc.) des Bildungsganges?
5. Wie läuft der Prozess der Aufsichtswahrnehmung ab?
  - a. Wie sind die Schulen in den Aufsichtsprozess eingebunden?
  - b. In welchem Rhythmus werden die Informationen gesammelt?
  - c. Inwiefern unterscheidet sich der Aufsichtsprozess
    - i. bei öffentlichen und privaten Anbietern?
    - ii. bei Anbietern mit neu rechtlich anerkannten Bildungsgängen und solchen mit alt rechtlich anerkannten Bildungsgängen HF?
    - iii. bei den HF gegenüber demjenigen anderer Bildungsstufen?
  - d. Gibt es eine Zusammenarbeit mit anderen Kantonen?
6. Welche personellen und finanziellen Ressourcen stehen zur Verfügung?

#### **IV Instrumente**

7. Mit welchen Instrumenten wird die Aufsicht wahrgenommen?
8. Wer liefert die Informationen für die Aufsichtswahrnehmung (Selbstevaluation, internes Qualitätsmanagement vs. Fremdevaluation)?
9. Was sind die Konsequenzen (Sanktionsmöglichkeiten) bei festgestellten Verfehlungen?

#### **V Herausforderungen und zukünftige Aufsichtspraxis**

10. Wie schätzen Sie die aktuelle Aufsichtspraxis Ihres Kantons ein?
  - a. Wo liegen die grössten Herausforderungen?
  - b. Sind Änderungen geplant?
  - c. Inwiefern hat der Beitritt zur „Interkantonalen Vereinbarung über die Höheren Fachschulen (HFSV)“ die Aufsichtspraxis verändert bzw. wird er sie verändern?

## Anhang 4 Interviewleitfaden auf Französisch

### Fil conducteur de l'entretien

#### *Surveillance cantonale des écoles supérieures (ES)*

##### **I Définition et fonction de la surveillance par l'Etat**

1. Comment le canton XX définit-il la surveillance des Ecoles supérieures ?
  - a. Depuis quand le canton XX s'occupe-t-il de ce mandat de surveillance ?
  - b. Quels sont les objectifs à atteindre par cette surveillance ?
  - c. Qui a défini ces objectifs ?
  - d. Dans quelle mesure le mandat de surveillance est-il repris dans la législation cantonale ?

##### **II Eléments et processus de la surveillance**

2. Quels éléments ou processus des ES ou des filières font concrètement l'objet de la surveillance ?
3. Dans quels domaines les institutions de formation sont-elles complètement autonomes ?

##### **III Organisation et ressources de la surveillance**

4. Comment la surveillance est-elle organisée par le canton ?
  - a. De quel service relève la surveillance des ES ?
  - b. Quels sont les acteurs impliqués ?
  - c. Cette organisation est-elle indépendante du domaine de la filière (ES technique, ES santé, ES agricoles et économie forestière, etc...) ?
5. Quel est le déroulement du processus ?
  - a. Comment les écoles sont-elles intégrées dans ce processus ?
  - b. A quel rythme les informations sont-elles recueillies ?
  - c. Dans quelle mesure le processus est-il différent
    - i. entre les institutions publiques et privées ?
    - ii. entre les ES et les écoles d'un autre niveau ?
    - iii. entre les institutions avec des filières reconnues par la nouvelle loi et celles avec des filières reconnues par l'ancienne loi ?
  - d. Existe-t-il une collaboration avec d'autres cantons ?
6. Quelles sont les ressources financières et en personnel à disposition ?

##### **IV Instruments**

7. Quels sont les instruments utilisés pour la surveillance ?
8. Qui fournit les informations pour la surveillance (autoévaluation, gestion de la qualité interne vs. évaluation externe) ?
9. Quelles sont les conséquences (possibilités de sanctions) si l'on constate des manquements ?

##### **V Défis et future pratique de surveillance**

10. Comment évaluez-vous la pratique de surveillance actuelle de votre canton ?
  - a. Quels sont les plus grands défis ?
  - b. Des modifications sont-elles prévues ?
  - c. En quoi l'adhésion à l'Accord intercantonal sur les écoles supérieures (AES) modifie ou modifiera-t-elle la pratique de surveillance ?

## Anhang 5 Auswertung Interviews: HF-Typ und dessen Finanzierung nach Kanton

Kanton	Anzahl Anbieter <sup>58</sup>	HF-Typ	HF-Typ und Finanzierung
AG	10	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 8 private HF</li> <li>• 2 öffentliche HF (kantonale Schulen ohne Angebot auf Sekundarstufe II) in den Bereichen Gesundheit und Soziales sowie Technik</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alle privaten HF haben eine Leistungsvereinbarung und werden gemäss den FSV- bzw. zukünftig den HFSV-Tarifen finanziert</li> <li>• Die beiden kantonalen Schulen erhalten ein Globalbudget</li> </ul>
BE	26	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 15 private HF</li> <li>• 2 private HF mit Übertragungsvertrag (Kanton hat Aufgabe formell übertragen (Gesundheitsbereich))</li> <li>• 2 „Leuchtturm“-HF. Diese werden aus regionalpolitischen Gründen stark subventioniert (HF Technik am Jurasüdfuss und Hotelfachschule Thun)</li> <li>• 7 öffentliche HF (integriert in kantonale Schulen)</li> </ul>	<p>Bis heute:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• In der bernischen Gesetzgebung gab es bis anhin nur die Ausfinanzierung. Ausfinanziert wurden alle öffentlichen sowie die privaten HF, denen die Aufgabe vom Kanton formell (durch einen Vertrag) übertragen wurde. Alle diese HF haben eine Leistungsvereinbarung</li> <li>• Private HF ohne Übertragungsvertrag wurden nicht finanziert</li> </ul> <p>Ab Schuljahr 2015/16:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Private HF (bis heute ohne Leistungsvereinbarung) bekommen neu alle eine Leistungsvereinbarung und werden gemäss den HFSV-Tarifen finanziert</li> <li>• Private HF mit Übertragungsvertrag werden weiterhin ausfinanziert (im Bereich Gesundheit)</li> <li>• „Leuchtturm“-HF bekommen zusätzlich zur HFSV-Pauschale noch einen Kantonsbeitrag (werden überdurchschnittlich finanziert)</li> <li>• Öffentliche HF werden über die HFSV finanziert, haben aber de facto eine Defizitgarantie</li> </ul>
GE	7	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 private HF</li> <li>• 4 öffentliche HF (integriert in kantonale Schulen) („Centres professionnels“)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Private HF haben eine Leistungsvereinbarung und werden gemäss den FSV-Tarifen bzw. zukünftig den HFSV-Tarifen finanziert</li> <li>• Öffentliche HF sind im Budget der kantonalen Schulen integriert. Sie haben keine Leistungsvereinbarung</li> </ul>

<sup>58</sup> Anzahl Anbieter wurde teilweise im Nachhinein ermittelt.

<b>GR</b>	5	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4 private HF</li> <li>• 1 öffentliche HF im Bereich Gesundheit und Soziales (öffentlich-rechtliche Anstalt)</li> </ul> <p>Es finden explizit keine Bildungsgänge HF an öffentlichen Berufsfachschulen statt. Sekundarstufe II und Tertiärstufe sind getrennt.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• HF haben eine Leistungsvereinbarung und werden subventioniert, wenn sie neben der bundesrechtlichen Anerkennung auch vom Kanton subventionsrechtlich anerkannt sind (nur ein Bildungsgang wird nicht subventioniert). Bei einer subventionsrechtlichen Anerkennung erhalten die HF eine Defizitfinanzierung. Das heisst der Kanton übernimmt die gesamten Kosten der HF, die nach Abzug der bezahlten Studiengebühren übrig bleiben</li> <li>• Die Finanzierung des Angebots richtet sich nicht nach Köpfen, sondern nach Klassen. So können auch Bildungsgänge mit wenig Studierenden durchgeführt werden</li> <li>• Das Finanzierungssystem wird sich mit dem Inkrafttreten der HFSV nicht ändern</li> </ul>
<b>LU</b>	15	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 15 private HF</li> </ul> <p>Letzte öffentliche HF (Hotelfachschule Luzern) wurde per Schuljahr 2014/15 ebenfalls privatisiert.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alle HF haben eine Leistungsvereinbarung und werden gemäss den FSV-Tarifen bzw. zukünftig gemäss den HFSV-Tarifen finanziert</li> <li>• HF im Bereich Gesundheit werden überdurchschnittlich finanziert</li> </ul>
<b>NE</b>	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 öffentliche HF (integriert in kantonale Schulen) („Centres professionnels“)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• HF sind im Globalbudget der kantonalen Schulen integriert. Sie haben keine Leistungsvereinbarung</li> <li>• Es wird sich mit der Einführung der HFSV nichts ändern</li> </ul>
<b>SG</b>	18	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 11 private HF</li> <li>• 7 öffentliche HF (integriert in kantonale Berufsfachschulen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alle HF haben eine Leistungsvereinbarung und werden gemäss den FSV- bzw. zukünftig HFSV-Tarifen finanziert</li> <li>• Öffentliche und private HF erhalten gleich viele Beiträge</li> <li>• Ausnahme bildet die HF Gesundheit, wo der gesamte Ausgabenüberschuss übernommen wird (werden überdurchschnittlich finanziert)</li> </ul>
<b>TI</b>	11	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 private HF</li> <li>• 9 öffentliche HF (integriert in kantonale Schulen) („Centri professionali“)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Private HF haben eine Leistungsvereinbarung und sind stark finanziert mit Ausnahme der AKAD (Budget)</li> <li>• Öffentliche HF haben eine Leistungsvereinbarung und werden vollständig durch den Staat finanziert (detailliertes Budget)</li> <li>• Es wird sich mit der Einführung der HFSV nichts ändern</li> </ul>
<b>VD</b>	18	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 6 private HF</li> <li>• 5 private/halb-private, subventionierte HF (Bereich Gesundheit und Soziales)</li> <li>• 7 öffentliche HF (integriert in kantonale Schulen) („Centres professionnels“)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Private HF werden nicht subventioniert</li> <li>• Private/ halb-private HF im Bereich Gesundheit und Soziales haben eine Leistungsvereinbarung und werden durch den Staat finanziert (detailliertes Budget)</li> <li>• Öffentliche HF (integriert in kantonale Schulen) haben eine Leistungsvereinbarung und werden vollständig durch den Staat finanziert (detailliertes Budget)</li> </ul>

			<p>Ab Studienjahr 2015/16:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Für die öffentlichen und privaten bisher subventionierten HF ändert sich nichts</li> <li>• Private HF, die bisher keine Leistungsvereinbarung hatten sowie die AKAD<sup>59</sup> werden neu gemäss den HFSV-Tarifen finanziert</li> </ul>
<b>VS</b>	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 öffentliche HF (ist der kantonalen Fachhochschule (HES-SO) angegliedert)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Öffentliche HF ist im Budget der Fachhochschule integriert. Ihre Führung ist Teil der Leistungsvereinbarung zwischen Kanton und Fachhochschule</li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung

---

<sup>59</sup> AKAD ist eine HF mit einem gesamtschweizerischen Angebot und wird vom Bund finanziert. Die Aufsicht obliegt den Kantonen.

## Anhang 6 Auswertung Interviews: Aufsichtselemente und autonome Handlungsbereiche

Kanton	Elemente der Aufsicht	Einschränkungen autonomer Handlungsbereiche
<b>AG</b>	<p>Private HF:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanzen</li> </ul> <p>Zusätzlich bei öffentlichen HF:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Personal: Einhaltung der Anstellungsbedingungen für Lehrpersonen</li> <li>• Qualität</li> </ul>	<p>Private HF:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanzen: Einzige Bedingung ist, dass die kantonalen Studierendenpauschalen den Studierenden zugutekommen</li> </ul> <p>Zusätzlich bei öffentlichen HF:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanzen: Globalbudget</li> <li>• Organisation: Beide HF müssen eine Schulleitung und eine Schulkommission haben</li> <li>• Personal: Einhaltung der kantonalen Anstellungsbedingungen</li> <li>• Curriculum: Wird von Kanton beeinflusst, wenn Unterrichtsformen zu teuer sind</li> <li>• Angebot: Wird von Kanton mitbestimmt</li> </ul>
<b>BE</b>	<p>Private HF ohne Leistungsvereinbarung:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine Kontrolle</li> </ul> <p>Zusätzlich bei öffentlichen HF (integriert in Berufsfachschulen):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanzen</li> <li>• Personal: Einhaltung der Anstellungsbedingungen für Lehrpersonen</li> <li>• Qualität</li> </ul> <p>Zusätzlich bei privaten HF mit Leistungsvereinbarung und „Leuchtturm“-HF:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Strategie</li> <li>• Umsetzung Curriculum</li> <li>• Umsetzung QM-System</li> </ul>	<p>Private HF:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aktuell keine Aufsicht. Volle Autonomie</li> </ul> <p>Öffentliche HF:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanzen: HF bekommen Vorgaben, wie sie budgetieren müssen</li> <li>• Müssen sich bei der Organisation, Personal und Wahl des QM nach den Bestimmungen der Sekundarstufe II richten (<i>Autonomie bei Angebotswahl ist unbekannt</i>)<sup>60</sup></li> </ul> <p>Private HF mit Leistungsvereinbarung im Bereich Gesundheit und „Leuchtturm“-HF (überdurchschnittlich finanziert):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanzen: HF werden ausfinanziert. Müssen die Mittel gemäss sehr detaillierten Zielen einsetzen. Bekommen Budget für Personal, Infrastruktur, Informatik etc.</li> <li>• Personal: Gehaltseinstufungen müssen sich an der Lehreranstellungsgesetzgebung des Kantons BE orientieren. Die personellen Ressourcen werden vorgegeben</li> <li>• Curriculum: Wird von Kanton beeinflusst, wenn Unterrichtsformen zu teuer sind</li> <li>• Angebot: Wird von Kanton mitbestimmt</li> </ul>

<sup>60</sup> Mit kursiver Schrift werden Kommentare der Autorin kenntlich gemacht.

<b>GE</b>	Private HF: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanzen</li> </ul> <p><i>Öffentliche HF: Elemente der Aufsicht sind unbekannt, da die öffentlichen HF einem anderen Amt angegliedert sind (siehe „Organisation“).</i></p>	Öffentliche HF: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanzen: Das Budget wird aufgeteilt gemäss den Leistungen, die sie erbringen</li> <li>• Personal: Sind Anstellungsinanz</li> </ul> <p><i>Aufzählung ist nicht abschliessend, da Interviewpartnerin die Details nicht kennt. Öffentliche HF sind anderem Amt angeschlossen (siehe „Organisation“).</i></p> Private HF: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanzen: HF können Subventionen selbst aufteilen</li> <li>• Freiheit im Rahmen der rechtlichen Vorgaben</li> </ul>
<b>GR</b>	Alle HF: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanzen</li> </ul>	Alle HF: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanzen: HF müssen ihre Aufwendungen rechtfertigen</li> <li>• Organisation: HF müssen ein strategisches Gremium bestimmen sowie eine Revisionsstelle</li> </ul>
<b>LU</b>	Alle HF: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanzen</li> <li>• Qualität</li> <li>• Anwendung eines anerkannten QM</li> </ul>	Alle HF: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanzen: Einzige Bedingung ist, dass die kantonalen Studierendenpauschalen den Studierenden zugutekommen</li> <li>• Wahl QM: HF können wählen zwischen EduQua, ISO und EFQM</li> </ul> <p>Zusätzlich bei HF im Gesundheitsbereich:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Angebot: Wird von Kanton mitbestimmt</li> </ul>
<b>NE</b>	Alle HF: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanzen</li> <li>• Personal</li> </ul>	Alle HF: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanzen: Globalbudget</li> <li>• Organisation: Vorgegeben im Schulreglement</li> <li>• Personal: HF trifft Wahl. Amt bestätigt diese Wahl</li> <li>• Angebot: In Absprache mit Kanton und anderen HF des Kantons</li> <li>• Wahl des QM: ISO und/oder EduQua</li> </ul>
<b>SG</b>	Private HF: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanzfluss</li> <li>• Qualität</li> <li>• Anwendung eines anerkannten QM</li> </ul> <p>Zusätzlich bei den öffentlichen HF:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Personal: Einhaltung der Anstellungsbedingungen für Lehrpersonen</li> </ul>	Private HF: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanzen: Einzige Bedingung ist, dass die Studierendenpauschalen den Studierenden zugutekommen. Kanton führt Plausibilitätsprüfung der Kosten durch</li> </ul> <p>Zusätzlich bei öffentlichen HF:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanzen: Öffentliche HF bekommen Vorgaben, wie sie budgetieren müssen</li> <li>• Personal: Einhaltung Lehrpersonalgesetz (z.B. sind Löhne definiert)</li> </ul> <p>Zusätzlich bei öffentlichen HF im Bereich Gesundheit:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanzen: Aufwendungen werden aufgrund hoher Finanzierung (Finanzierung des Ausgabenüberschusses) detailliert</li> </ul>

	<p>Zusätzlich bei den HF im Gesundheitsbereich:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Umsetzung Curriculum</li> </ul>	<p>geprüft</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisation: HF müssen eine Kommission HF haben</li> <li>• Personal: Wird von Kommission HF gewählt</li> <li>• Curriculum: Wird von Kanton beeinflusst, wenn Unterrichtsformen zu teuer sind</li> <li>• Angebot: Wird von Kanton mitbestimmt</li> </ul>
<b>TI</b>	<p>Private, nicht subventionierte HF (AKAD):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine Kontrolle</li> </ul> <p>Öffentliche und private subventionierte HF:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanzen</li> <li>• Personal</li> <li>• Qualität</li> <li>• Curriculum</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisation: Der „Directeur didactique“ der HF wird von Kanton gewählt</li> <li>• Wahl des QM: HF können wählen zwischen ISO und EduQua.</li> </ul> <p><i>Finanzen-, Curriculum- und Organisationsautonomie sind unbekannt.</i></p>
<b>VD</b>	<p>Private, nicht-subventionierte HF:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine Kontrolle</li> </ul> <p>Private/halb-private, subventionierte und öffentliche HF:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanzen</li> <li>• Qualität</li> <li>• Curriculum</li> <li>• Personal</li> </ul>	<p>Private HF:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aktuell keine Aufsicht. Volle Autonomie</li> </ul> <p>Private/halb-private, subventionierte HF:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanzen: Detailliertes Budget, welches Anfangs Jahr von Kanton festgelegt wird. Studiengebühren werden von Amt bestimmt</li> <li>• Angebot: Für Bereitstellung von neuem Angebot braucht es Zustimmung des Kantons. HF müssen Arbeitsmarktbedarf nachweisen</li> <li>• Wahl des QM: ISO und/oder Quality School Certificate</li> </ul> <p><i>Curriculum- und Organisationsautonomie sind unbekannt.</i></p> <p>Zusätzlich bei öffentlichen HF:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisation: Wird von Amt bestimmt</li> <li>• Personal: Kantonale Verwaltung ist Anstellungsinstanz. HR des Amtes prüft die eingehenden Dossiers und trifft die Personalwahl</li> <li>• Curriculum: Erarbeitung der Curricula auf Basis der neuen Rahmenlehrpläne fand mit Kanton gemeinsam statt. Der didaktische und pädagogische Handlungsspielraum ist vorhanden</li> </ul>
<b>VS</b>	<p>HF:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanzen</li> <li>• Personal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanzen: HF sind Budgetposten des Gesamtbudgets der Fachhochschule</li> <li>• Curriculum: Neuaufteilung von Lernstunden muss von Amt genehmigt werden</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qualität</li> </ul>	Weitere Punkte unbekannt, da die HF bei einem anderen Amt angegliedert sind (siehe „Organisation“).
--	--	---

Quelle: Eigene Darstellung

## Anhang 7 Auswertung Interviews: Organisation und Ressourcen der Aufsicht

Kanton	Organisation	Ressourcen	Zusammenarbeit mit anderen Kantonen im Bereich der Aufsicht
<b>AG</b>	Zuständigkeit: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Abteilung für Mittelschule und Berufsbildung, Leiter Sektion Wirtschaft, Gesundheit und Soziales (Abteilungsleiterin ist ebenfalls einbezogen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sektionsleiter nimmt Aufsicht neben vielen weiteren Aufgaben wahr</li> <li>• Abteilungsleiterin unterstützt punktuell</li> <li>• Ändert mit neuem Prozess nicht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine Zusammenarbeit für die Wahrnehmung des Aufsichtsauftrags geplant</li> <li>• (Gibt Zusammenarbeit bei der Koordination des Angebots im Gesundheitsbereich)</li> </ul>
<b>BE</b>	Zuständigkeit: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Abteilung Berufsfachschulen, Berufsschulinspektor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Berufsschulinspektor nimmt Aufsicht neben vielen weiteren Aufgaben wahr</li> <li>• Wird seit zwei Jahren unterstützt von einer wissenschaftlichen Mitarbeiterin</li> <li>• Ändert mit neuem Prozess nicht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine Zusammenarbeit für die Wahrnehmung des Aufsichtsauftrags geplant</li> <li>• (Zusammenarbeit mit dem Kanton SO bei den Angeboten der HFT Mittelland. Aufsicht übt jeder Kanton selbst aus)</li> </ul>
<b>GE</b>	Zuständigkeit: <ul style="list-style-type: none"> <li>• „Office de l'orientation, formation professionnelle et continue“, Adjointe scientifique</li> <li>→ Zuständig für Entwicklung, Qualität und Aufsicht aller HF</li> <li>→ Finanziert die privaten HF</li> <li>• „Office d'enseignement post-obligatoire secondaire II“:</li> <li>→ Finanziert und führt die öffentlichen HF</li> <li>→ Zuständige Personen unbekannt</li> </ul> Aufsichtsorgan (Spezialfall): <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beim IFAGE, welches vor ein paar Jahren zu einer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wissenschaftliche Mitarbeiterin im „Office de l'orientation, formation professionnelle et continue“. Aufwand entspricht 10-20 Stellenprozent</li> <li>• Finanzielle Ressourcen für zukünftigen Prozess (Experten) stehen bereit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine Zusammenarbeit für die Wahrnehmung des Aufsichtsauftrags geplant</li> </ul>

	privaten Stiftung wurde, hat der Amtschef des „Office de l'orientation, formation professionnelle et continue“ Einsitz im Stiftungsrat		
<b>GR</b>	Zuständigkeit: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Amt für höhere Bildung, Stv. Amtsleiter</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stv. Amtsleiter nimmt Aufsicht neben vielen weiteren Aufgaben wahr</li> <li>• Ändert mit neuem Prozess nicht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zusammenarbeit mit Kantonen LU, SG und SO für die Entwicklung eines Aufsichtskonzepts</li> <li>• Keine Zusammenarbeit für die Wahrnehmung des Aufsichtsauftrags geplant</li> </ul>
<b>LU</b>	Zuständigkeit: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Abteilung schulische Bildung, Ressort höhere Berufsbildung, Leiterin Ressort Höhere Berufsbildung (Abteilungsleiter ist ebenfalls einbezogen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leiterin Ressort Höhere Berufsbildung nimmt Aufsicht wahr (ca. 80 Stellenprozent)</li> <li>• Zusätzlich 40-50 Stellenprozent für Administration</li> <li>• Abteilungsleiter unterstützt punktuell</li> <li>• Ändert mit neuem Prozess nicht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zusammenarbeit mit Kantonen SG, GR und SO für die Entwicklung eines Aufsichtskonzepts</li> <li>• Keine Zusammenarbeit für die Wahrnehmung des Aufsichtsauftrags geplant</li> </ul>
<b>NE</b>	Zuständigkeit: <ul style="list-style-type: none"> <li>• „Service des formations postobligatoires et de l'orientation“</li> </ul> <p>→ Aufsicht wird von HF selbst (Schulkommissionen) durchgeführt</p> <p>→ Es gibt kein kantonales Dispositiv für die Aufsicht</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine speziellen Ressourcen</li> <li>• Bildungsgangverantwortliche und Schulleitung nehmen diese Aufgabe „nebenamtlich“ wahr (ist Teil ihres Gesamtauftrags)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine Zusammenarbeit für die Wahrnehmung des Aufsichtsauftrags geplant</li> </ul>
<b>SG</b>	Zuständigkeit: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Amt für Berufsbildung, Fachstelle Höhere Berufsbildung (fachliche Seite), Leiterin Fachstelle Höhere Berufsbildung</li> <li>• Abteilung für Finanzen und Administration (finanzielle Seite)</li> </ul> <p>Aufsichtsorgan (Gesundheitsbereich):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommission HF (Kanton hat Einsitz)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leiterin Fachstelle höhere Berufsbildung nimmt Aufsicht neben vielen weiteren Aufgaben wahr</li> <li>• Zusätzlich 40 Stellenprozent für Sachbearbeiterin</li> <li>• Controller (Aufwand unbekannt)</li> <li>• Es ist noch offen, ob zukünftig mehr Ressourcen zur Verfügung stehen werden (eventuell externes Mandat)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zusammenarbeit mit Kantonen LU, GR und SO für die Entwicklung eines Aufsichtskonzepts</li> <li>• Keine Zusammenarbeit für die Wahrnehmung des Aufsichtsauftrags geplant</li> </ul>
<b>TI</b>	Zuständigkeit: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Abteilung Berufsbildung mit 3 Ressorts aufgeteilt nach Fachbereich</li> </ul> <p>→ Zuständig ist jeweils der Ressortverantwortliche</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 HF-Experten (vom Kanton mandatiert), welche die HF ständig begleiten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 Ressortleitende, die zuständig sind für abschliessende Prüfung und Entscheid der Unterlagen (Berichte)</li> <li>• 2 Experten (<i>genaue Stellenprozente sind unbekannt</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine Zusammenarbeit für die Wahrnehmung des Aufsichtsauftrags geplant</li> </ul>

	<p>Aufsichtskommission:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zusammensetzung: Kantonsvertreter, Schulleitung, Vertreter der OdA, Gewerkschaften</li> </ul>		
<b>VD</b>	<p>Zuständigkeit:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• „Direction générale de l’enseignement postobligatoire“,</li> <li>• „Cheffe d’unité de l’enseignement professionnel et supérieur“</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• „Cheffe d’unité de l’enseignement professionnel et supérieur“ nimmt Aufsicht neben vielen weiteren Aufgaben wahr</li> <li>• Es ist noch offen, ob zukünftig mehr Ressourcen zur Verfügung stehen werden (eventuell für ein externes Mandat)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine Zusammenarbeit für die Wahrnehmung des Aufsichtsauftrags geplant</li> </ul>
<b>VS</b>	<p>Zuständigkeit:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dienststelle für Tertiäre Bildung (früher war Dienststelle für Berufsbildung zuständig), <i>zuständige Person unbekannt</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ca. 50 Stellenprozent</li> <li>• Noch offen, welche Ressourcen zur Verfügung stehen werden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine Zusammenarbeit für die Wahrnehmung des Aufsichtsauftrags geplant</li> <li>• Aufgrund des neuen Leitfadens wurde eine Sitzung mit allen Verantwortlichen der Kantone der Romandie einberufen. Eventuell wird man anschliessend gemeinsam ein Konzept entwickeln für die Aufsicht von interkantonal tätigen HF, welches alle französischsprachigen Kantone anwenden.</li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung

## Anhang 8 Auswertung Interviews: Aktueller und zukünftiger Aufsichtsprozess

Kanton	Aufsicht seit:	Aktueller Aufsichtsprozess	Zukünftiger Aufsichtsprozess
AG	<ul style="list-style-type: none"> <li>Keine Aufsicht im Sinne der Überprüfung der Anerkennungsvoraussetzungen bis jetzt</li> <li>Finanzielles Controlling bei allen HF</li> <li>Aufsicht über Qualität bisher nur bei den kantonalen HF</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Noch kein Prozess der Aufsicht im Sinne der Überprüfung der Anerkennungsvoraussetzungen</li> </ul> <p>Private HF:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Prozess des finanziellen Controllings findet jährlich statt. HF reichen Bericht ein</li> </ul> <p>Zusätzlich bei öffentlichen HF:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Alle 5-7 Jahre müssen sich die HF einer externen Evaluation unterziehen</li> </ul>	<p>Controlling:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Controlling-Prozess bleibt bestehen</li> </ul> <p>Aufsicht:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Noch offen</li> <li>Es wird voraussichtlich von den HF verlangt, dass sie den Bericht anhand des Fragebogens des SBFI ausfüllen und das ehemalige Anerkennungsdossier aktualisieren. Abschliessend gibt es ein Gespräch mit der Abteilungsleiterin</li> </ul>
BE	<ul style="list-style-type: none"> <li>Keine Aufsicht im Sinne der Überprüfung der Anerkennungsvoraussetzungen bis jetzt</li> <li>Controlling seit ca. 2009 bei allen subventionierten HF</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Noch kein Prozess der Aufsicht im Sinne der Überprüfung der Anerkennungsvoraussetzungen</li> </ul> <p>Mit Ausnahme der privaten HF ohne Leistungsvereinbarung:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Controlling-Prozess findet jährlich statt</li> <li>HF müssen zu allen Punkten in der Leistungsvereinbarung Stellung beziehen. Bericht wird anschliessend mit zuständigen Berufsschulinspektor besprochen und durch ihn ergänzt. Diesem Bericht wird auch der Bericht des externen QM-Audits beigelegt</li> <li>Alle HF mit Leistungsvereinbarung müssen sich alle 5-7 Jahre einer Metaevaluation unterziehen</li> </ul>	<p>Controlling:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Controlling-Prozess bleibt bestehen und gilt für alle HF-Typen</li> <li>Einzige Ausnahme bilden die privaten HF, die neu über die HF SV finanziert werden. Dort wird es kein Gespräch geben</li> </ul> <p>Aufsicht:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Kanton hat einige HF aufgefordert die Berichtsvorlage des SBFI auszufüllen und dem Kanton einzureichen. Dann entscheidet Kanton, wie er vorgehen will</li> </ul>
GE	<ul style="list-style-type: none"> <li>Keine Aufsicht im Sinne der Überprüfung der Anerkennungsvoraussetzungen bis jetzt</li> <li>Controlling seit einigen Jahren bei allen HF (<i>genauer Start unbekannt</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Noch kein Prozess der Aufsicht im Sinne der Überprüfung der Anerkennungsvoraussetzungen</li> </ul> <p>Private HF:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Prozess des finanziellen Controllings</li> </ul> <p>Öffentliche HF: <i>Aktueller Prozess ist unbekannt, da HF bei einem anderen Amt</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prozess ist im „Règlement d’application de la loi sur la formation professionnelle“ (Art. 16 Abs. 1 bis 8) festgehalten</li> <li>Zuerst führt die HF eine Selbstevaluation durch und schickt die Ergebnisse in Form eines Berichts an das „Office de l’orientation, formation professionnelle et continue“. Dazu müssen die HF Unterlagen liefern, die vom Kanton formal geprüft werden. Anschliessend werden 2 Experten gesucht, die den Bericht lesen und die HF besuchen, um den Bericht mit der Schulleitung zu besprechen. Die Experten verfassen</li> </ul>

		<i>angegliedert sind (siehe „Organisation“).</i>	<p>ebenfalls einen Bericht. Basierend auf den Erkenntnissen der Selbstevaluation und der Evaluation der Experten verfasst der Kanton einen Bericht zuhanden des SBFI</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Die Informationen zu den Finanzen wird man beim internen Finanzressort einholen (private HF) bzw. beim „Office d'enseignement post-obligatoire secondaire II“ (öffentliche HF). Man wird aber nicht in die Details gehen</li> </ul>
<b>GR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Keine Aufsicht im Sinne der Überprüfung der Anerkennungsvoraussetzungen bis jetzt</li> <li>Kanton wird aktuell im Rahmen der Besprechungen des Budgets über den Verlauf der Bildungsgänge informiert</li> <li>Seit den 90er Jahren bis 2012 hatte Kantonsvertreter Einsitz in den strategischen Gremien</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Noch kein Prozess der Aufsicht im Sinne der Überprüfung der Anerkennungsvoraussetzungen</li> </ul> <p>Alle HF:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Budgetprozess mit allen HF</li> <li>(Früher brauchte es keinen Aufsichtsprozess, da Kanton in strategischen Gremien vertreten war)</li> </ul>	<p>Budgetprozess:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Bleibt bestehen</li> </ul> <p>Aufsicht:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Noch offen</li> </ul>
<b>LU</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Keine Aufsicht im Sinne der Überprüfung der Anerkennungsvoraussetzungen bis jetzt</li> <li>Controlling seit 2008 bei allen HF</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Noch kein Prozess der Aufsicht im Sinne der Überprüfung der Anerkennungsvoraussetzungen</li> </ul> <p>Alle HF:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Controlling-Prozess findet jährlich statt: HF werden jährlich über den Prozess und die vom Kanton verwendeten Kriterien informiert. HF reichen anschliessend Unterlagen und Bericht ein. Dieser wird geprüft und ausgewertet und anschliessend mit der HF in einem Gespräch diskutiert</li> </ul>	<p>Controlling:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Controlling-Prozess bleibt bestehen</li> <li>Neu gibt es das Reportinggespräch nur noch, wenn die HF bestimmte Risiken aufweist</li> </ul> <p>Aufsicht:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Noch offen</li> <li>Es wird voraussichtlich ähnlich ablaufen wie Controlling-Prozess</li> <li>Es wird voraussichtlich immer ein Gespräch stattfinden, um die eingereichten Unterlagen zu besprechen</li> </ul>
<b>NE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Keine Aufsicht im Sinne der Überprüfung der Anerkennungsvoraussetzungen bis jetzt</li> <li>Interne Kontrolle (innerhalb Schulen) von Anfang an</li> </ul>	<p>Alle HF:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Noch kein Prozess der Aufsicht im Sinne der Überprüfung der Anerkennungsvoraussetzungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>HF evaluieren sich untereinander. Ein Bildungsgangverantwortlicher einer anderen HF macht eine Prüfung anhand des Fragebogens des SBFI und schreibt einen Bericht zuhanden des Amtes. Amtschef finalisiert Bericht und schickt ihn an das SBFI</li> </ul>
<b>SG</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Keine Aufsicht im Sinne der Überprüfung der Anerkennungsvoraussetzungen bis jetzt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Noch kein Prozess der Aufsicht im Sinne der Überprüfung der Anerkennungsvoraussetzungen</li> </ul>	<p>Controlling:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Controlling-Prozess bleibt bestehen</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>Controlling seit 2008 bei allen HF</li> </ul>	<p>Alle HF:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Controlling-Prozess findet jährlich statt. HF reichen Bericht ein. Dieser wird geprüft und ausgewertet und anschliessend mit der HF in einem Reportinggespräch diskutiert. Prozess wird beendet durch einen Schlussbericht erstellt von Kanton</li> </ul> <p>Ausnahme Bereich Gesundheit:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Gleicher Prozess wie bei allen HF, aber regelmässige Einsicht in die Geschehnisse der HF, da Kanton in Kommission HF vertreten ist</li> </ul>	<p>Aufsicht:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Noch offen</li> </ul>
<b>TI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Seit diesem Jahr: Aufsicht im Sinne der Überprüfung der Anerkennungsvoraussetzungen</li> <li>Andere Form der Aufsicht bei allen HF von Anfang an (mit Ausnahme der privaten, nicht subventionierten HF)</li> </ul>	<p>Öffentliche und private, subventionierte HF:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Die Experten machen 2-3 Mal pro Jahr einen Schulbesuch</li> <li>HF reicht jährlich zwei Berichte ein (einen Rapport d'activité/didactique und einen Finanzbericht). Anschliessend besuchen die Experten die HF</li> <li>Die Berichte der HF und der Experten werden vom Vorsteher des jeweiligen Ressorts ausgewertet</li> <li>Aufsichtskommission bespricht die Ergebnisse</li> </ul>	Keine Änderungen
<b>VD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Keine Aufsicht im Sinne der Überprüfung der Anerkennungsvoraussetzungen bis jetzt</li> <li>Andere Form der Aufsicht gibt es bei den öffentlichen und den privaten, subventionierten von Anfang an</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Noch kein Prozess der Aufsicht im Sinne der Überprüfung der Anerkennungsvoraussetzungen</li> </ul> <p>Öffentliche und private, subventionierte HF:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Aufsicht findet durch intensive Zusammenarbeit mit HF statt</li> </ul>	<p>Alle HF:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Aufsicht beginnt mit der Stellungnahme des Kantons für ein Anerkennungsverfahren des SBFI. Kantonsvertreterin liest alle Dossiers und vergleicht sie mit den Anerkennungskriterien</li> </ul> <p>Private HF:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Noch offen</li> <li>Voraussichtlich wird alle drei Jahre ein Bericht verlangt. Eventuell regelmässige Sitzung</li> </ul> <p>Öffentliche HF:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Drei Jahre nach Anerkennung werden die HF aufgefordert Unterlagen zu allen Punkten im Fragebogen des SBFI einzureichen. Anschliessend gibt es ein Treffen zwischen Kanton und Schulleitung, um offene Punkte zu besprechen. Der Fragebogen wird vom Kanton ausgefüllt und dem SBFI geschickt</li> <li>Es ist noch offen, wer den Prozess durchführt (auch externe Experten sind denkbar)</li> </ul>
<b>VS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Keine Aufsicht im Sinne der Überprüfung der Anerkennungs-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aufsicht im Rahmen der Zielerreichungsüberprüfung der Leistungsvereinbarung der Fachhochschule</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Noch offen</li> </ul>

	voraussetzungen bis jetzt (nur alt-rechtliche Bildungsgänge)		
--	--	--	--

Quelle: Eigene Darstellung

## Anhang 9 Auswertung Interviews: Instrumente der kantonalen Aufsicht

Kanton	Aktuelle Aufsichtsinstrumente	Zukünftige Aufsichts- und Controlling-Instrumente	Geplante Konsequenzen bei unbefriedigenden Ergebnissen
AG	<p><u>Leistungsvereinbarung für alle HF:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regelt was HF liefern müssen und erinnert die HF daran, dass sie die rechtlichen Grundlagen einhalten müssen</li> <li>• Indikatoren: Abbruchquote, Abschlussquote</li> <li>• Geltungsdauer: 3 Jahre</li> </ul> <p><u>Instrumente für Informationsgenerierung bei allen HF:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bericht (HF liefert Informationen zur finanziellen Situation) → Selbstevaluation</li> <li>• Revisionsbericht</li> </ul> <p>Nur öffentliche HF:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Externe Evaluation durch externes Institut (IFES<sup>61</sup>) → Fremdevaluation</li> </ul> <p><u>Sicherstellung Qualität ohne Evaluation bei allen HF:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• „Man kennt sich“</li> <li>• Rückmeldungen von Studierenden direkt an Amt</li> </ul>	<p>Alle HF:</p> <p>Zusätzlich zu den bestehenden Instrumenten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Berichtsvorlage (Kriterienraster) SBFI → Selbstevaluation</li> <li>• Noch offen, ob weitere Instrumente angewendet werden</li> </ul>	<p>Private HF:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kontaktaufnahme mit Schulleitung</li> <li>• Meldung an SBFI</li> </ul> <p>Öffentliche HF:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kanton zwingt HF Verbesserungsmassnahmen einzuleiten</li> </ul>
BE	<p><u>Leistungsvereinbarung für alle HF (ausser nicht-finanzierte HF):</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regelt was HF liefern müssen und erinnert die HF daran, dass sie die rechtlichen Grundlagen einhalten müssen</li> <li>• Indikatoren: Abschlussquote</li> <li>• Geltungsdauer: 3 Jahre</li> </ul> <p><u>Instrumente für Informationsgenerierung bei allen HF:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bericht (HF liefert Informationen) → Selbstevaluation</li> <li>• Gespräch. Jährliches Controlling-Gespräch (Informationen des Berichts werden validiert)</li> </ul>	<p>Alle HF:</p> <p>Zusätzlich zu den bestehenden Instrumenten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Berichtsvorlage (Kriterienraster) SBFI → Selbstevaluation</li> </ul>	<p>Private HF (die zukünftig über die HFVSV finanziert werden):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kontaktaufnahme mit Schulleitung</li> <li>• Streichung Subventionen</li> </ul> <p>Erhöht finanzierte HF (öffentliche HF, private HF im Bereich Gesundheit und „Leuchtturm“-HF):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Noch offen. Subventionen streichen ist keine Option</li> </ul>

<sup>61</sup> IFES: Institut für externe Schulevaluation.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>HF müssen eine Studierendenbefragung durchführen. Dafür wird ihnen die Skala für die Auswertung vorgegeben → Selbstevaluation</li> </ul> <p>Zusätzliche Instrumente bei den privaten HF mit überdurchschnittlicher Finanzierung:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ausführliche Leistungsvereinbarung mit zusätzlichen Indikatoren (z.B. Zufriedenheit Studierende)</li> <li>Strategiegespräch (alle 4 Jahre)</li> <li>Externe Evaluation → Fremdevaluation (Metaevaluation durch externes Institut (IFES) alle 5-7 Jahre. Dieses umfasst sogenannte Rating-Konferenzen bei denen die Studierenden, Lehrpersonen, ODA, Schulleitung etc. teilnehmen)</li> </ul> <p><u>Sicherstellung Qualität ohne Evaluation:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Rückmeldungen von Studierenden direkt an Amt</li> <li>Genehmigung Studienreglement durch Rechtsdienst des Amtes</li> </ul>		
<b>GE</b>	<p><u>Leistungsvereinbarung für private HF:</u> <i>Details unbekannt</i></p> <p><u>Sicherstellung Qualität ohne Evaluation bei öffentlichen und privaten HF:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Rekurse von Studierenden</li> </ul> <p><i>Öffentliche HF: unbekannt (siehe „Organisation“).</i></p>	<p>Alle HF: Zusätzlich zu den bestehenden Instrumenten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Berichtsvorlage (Kriterienraster) SBFI</li> <li>Experten, welche die Selbstevaluation in Rahmen eines Schulbesuchs und Gespräch mit der Schulleitung überprüfen</li> </ul>	<p>Private HF:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Bei ungenügenden Ergebnissen werden Verbesserungsmaßnahmen in der Leistungsvereinbarung festgehalten</li> </ul> <p>Öffentliche HF:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Meldung an „Office d'enseignement post-obligatoire secondaire II“ (HF sind hierarchisch dort eingegliedert)</li> </ul>
<b>GR</b>	<p><u>Leistungsvereinbarung</u> („Rahmenkontrakt“) <u>für alle HF:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Regelt was HF liefern müssen und erinnert die HF, dass sie die rechtlichen Grundlagen einhalten müssen</li> <li>Indikatoren: Abschlussquote</li> <li>Geltungsdauer: 4 Jahre</li> </ul> <p><u>Instrumente für Informationsgenerierung bei allen HF:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Budgetierungsprozess (Gespräch)</li> </ul> <p><u>Sicherstellung Qualität ohne Evaluation bei allen HF:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Enger Kontakt zu HF</li> </ul>	<p>Alle HF: Zusätzlich zu den bestehenden Instrumenten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Berichtsvorlage (Kriterienraster) SBFI → Selbstevaluation</li> <li>Noch offen, ob weitere Instrumente angewendet werden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Noch offen</li> </ul>
<b>LU</b>	<p><u>Leistungsvereinbarung für alle HF:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Regelt was HF liefern müssen und erinnert die HF daran, dass sie die rechtliche Grundlage einhalten müssen</li> </ul>	<p>Alle HF: Zusätzlich zu den bestehenden Instrumenten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Berichtsvorlage (Kriterienraster) SBFI → Selbsteva-</li> </ul>	<p>Controlling:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Gespräch</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Merkblatt</li> <li>• Indikatoren: Erfolgsquote</li> <li>• Geltungsdauer: 3 Jahre</li> </ul> <p><u>Instrumente für Informationsgenerierung bei allen HF:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bericht (HF liefert Informationen zur finanziellen Situation) → Selbstevaluation</li> <li>• Nachweis QM → Fremdevaluation</li> <li>• Gespräch zwischen Schulleitung und Kanton im Rahmen Controlling (jährlich)</li> <li>• Einmalige Befragung von 1300 Luzerner Studierenden der höheren Berufsbildung. Die Auswertung geht bis auf Schulebene → Fremdevaluation</li> </ul> <p><u>Sicherstellung Qualität ohne Evaluation bei allen HF:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Enger Kontakt zu HF</li> </ul>	<p>uation. Diese soll aber an die Bedürfnisse des Kantons LU angepasst werden</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Noch offen, ob weitere Instrumente angewendet werden</li> </ul>	<p>Aufsicht:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Noch offen</li> </ul>
NE	<p><u>Keine Leistungsvereinbarung (alle HF)</u></p> <p><u>Keine Instrumente zur Informationsgenerierung (alle HF)</u></p> <p><u>Sicherstellung Qualität ohne Evaluation (alle HF):</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Enger Kontakt zwischen HF und Kanton</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Berichtsvorlage (Kriterienraster) SBFI → Selbstevaluation</li> <li>• Audit durch Bildungsgangverantwortliche → Fremdevaluation</li> </ul> <p><u>Sicherstellung Qualität ohne Evaluation:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanzierungsmodell HFSV: Kanton NE bezahlt neu auch für Bildungsangebote ausserhalb des Kantons. Es ist ein Qualitätsmerkmal, wenn Studierende weiterhin Bildungsangebote des Kantons NE wählen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Feedback an Verantwortlichen des betroffenen Bildungsgangs. Eventuell Meldung an Amtsleiter</li> </ul>
SG	<p><u>Leistungsvereinbarung für alle HF:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regelt was HF liefern müssen für das Controlling und erinnert die HF, dass sie die rechtlichen Grundlagen einhalten müssen</li> <li>• Merkblatt für HF</li> <li>• Indikatoren: Erfolgsquote</li> <li>• Geltungsdauer: 3 Jahre</li> </ul> <p><u>Instrumente für Informationsgenerierung bei allen HF:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bericht (HF liefert Informationen) → Selbstevaluation</li> <li>• Audit-Bericht des QM wird Kanton zugestellt → Fremdevaluation</li> <li>• Gespräch zwischen Schulleitung und Kanton im Rahmen Controlling (ca. alle 2 Jahre)</li> </ul>	<p>Alle HF: Zusätzlich zu den bestehenden Instrumenten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Berichtsvorlage (Kriterienraster) SBFI → Selbstevaluation</li> <li>• Noch offen, ob weitere Instrumente angewendet werden</li> </ul>	<p>Beim Controlling:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Subventionen werden nicht ausbezahlt, wenn der jährliche Bericht nicht geliefert wird</li> </ul> <p>Aufsicht:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Noch offen</li> </ul>

	<p>Nur öffentliche HF im Gesundheitsbereich</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Einsitz Kantonsvertreterin in Kommission HF</li> </ul> <p><u>Sicherstellung Qualität ohne Evaluation:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rückmeldungen von Studierenden direkt an Amt</li> <li>• Enger Kontakt zu HF</li> <li>• Finanzierungssystem: durch die Studierendenpauschalen können nur diejenigen Bildungsgänge überleben, die genügend Studierende haben. Das Angebot im Kanton ist gross und die Studierenden können vergleichen und wählen</li> <li>• Kanton informiert HF über Erwartungen (Jährliche Konferenz, organisiert von Kanton)</li> </ul>		
<b>TI</b>	<p><u>Leistungsvereinbarung für private, subventionierte HF:</u> <i>Details unbekannt</i></p> <p><u>Keine Leistungsvereinbarung für öffentliche HF</u></p> <p><u>Instrumente für Informationsgenerierung bei allen HF (ausser bei privaten, nicht subventionierten HF):</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Berichte („Rapport d’activité“) → Selbstevaluation</li> <li>• Schulbesuche durch Experten → Fremdevaluation</li> <li>• Bericht von Experten → Fremdevaluation</li> </ul> <p><u>Sicherstellung Qualität ohne Evaluation bei allen HF (ausser bei privaten, nicht subventionierten HF):</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Enger Kontakt zu HF</li> <li>• Einsitz Kantonsvertreter in Aufsichtskommission</li> <li>• Rückmeldungen (z.B. OdA)</li> </ul>	<p>Alle HF:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Berichtsvorlage (Kriterienraster) SBFI. Kantone liefern Unterlagen, damit Kanton den Bericht erstellen kann → Selbstevaluation</li> </ul>	<p>Private HF:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nach erfolgloser Aufforderung Verbesserungsmaßnahmen zu ergreifen, Möglichkeit Subventionen zu streichen</li> </ul> <p>Öffentliche HF:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kanton weist sie darauf hin, was sie verbessern sollen</li> </ul>
<b>VD</b>	<p><u>Leistungsvereinbarung für alle HF (ausser nicht-finanzierte HF):</u> <i>Details unbekannt.</i></p> <p><u>Sicherstellung Qualität ohne Evaluation bei öffentlichen HF:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regelmässiger und intensiver Kontakt</li> <li>• Kanton informiert HF über seine Erwartungen. („Conférence sectorielle des ES“)</li> </ul>	<p>Alle HF: Zusätzlich zu bestehenden Instrumenten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Eventuell Peer-Reviews → Fremdevaluation</li> <li>• Berichtsvorlage (Kriterienraster) SBFI → Selbstevaluation. Kantone liefern Unterlagen, damit Kanton den Bericht erstellen kann</li> </ul>	<p>Private, nicht-subventionierte HF:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bericht wird an EKHF geschickt</li> </ul> <p>Private, subventionierte HF:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kanton kontaktiert Schulleitung. Wenn Aufforderungen zu Verbesserung nichts nützt, dann streicht Kanton die Subventionen</li> </ul> <p>Öffentliche HF:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kanton kontaktiert den Schulleiter. Problem wird intern geregelt</li> </ul>

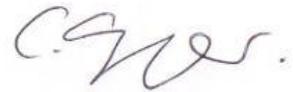
<b>VS</b>	HF: Keine Instrumente (HF sind Teil der Leistungsvereinbarung der Fachhochschule, der sie angegliedert sind).	HF: <ul style="list-style-type: none"><li>• Noch offen</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Nach erfolgloser Aufforderung Verbesserungsmaßnahmen zu ergreifen, streicht der Kanton die Subventionen</li></ul>
-----------	--	---	---

## 5 Selbstständigkeitserklärung für die Masterarbeit

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.

Zürich, 18. November 2014

Carole Egger

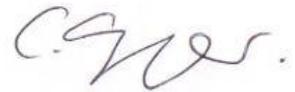


## 6 Einverständniserklärung zur Veröffentlichung der Masterarbeit

Ich erkläre hiermit, dass ich der Veröffentlichung der von mir verfassten Masterarbeit im Falle einer Benotung von 5.0 oder höher im Bibliothekskatalog IDS Basel Bern, in der Fachbibliothek des Kompetenzzentrums für Public Management (KPM) sowie auf der Homepage des KPM zustimme. Die Arbeit ist öffentlich zugänglich.

Zürich, 18. November 2014

Carole Egger



## 7 Literatur

- Altrichter, Herbert & Maag Merki, Katharina (2010). Steuerung und Entwicklung des Schulwesens. In Herbert Altrichter & Katharina Maag Merki (Hrsg.), *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem* (S. 15-39). Wiesbaden: VS.
- Altrichter, Herbert & Rürup, Matthias (2010). Schulautonomie und die Folgen. In Herbert Altrichter & Katharina Maag Merki (Hrsg.), *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem* (S. 111-144). Wiesbaden: VS.
- Atteslander, Peter (2010). *Methoden der empirischen Sozialforschung* (13. Aufl.). Berlin: Erich Schmidt.
- BASS, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (2009). *Finanzflüsse in der höheren Berufsbildung – Eine Analyse aus der Sicht der Studierenden. Schlussbericht*. Bern: BBT.
- BBT, Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (2006). *Leitfaden Rahmenlehrpläne höhere Fachschulen. Stand, Mai 2011*. Bern: BBT.
- BBT, Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (2010). *Leitfaden Aufsicht und Rechtsweg höhere Fachschulen*. Bern: BBT.
- BBT, Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (2011). *Fakten und Zahlen. Die höhere Berufsbildung*. URL:  
[http://www.sbfi.admin.ch/berufsbildung/01472/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6I0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCDeYJ6fmym162epYbg2c\\_JjKbNoKSn6A--](http://www.sbfi.admin.ch/berufsbildung/01472/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6I0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCDeYJ6fmym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--), 20.03.2014.
- BBT, Bundesamt für Berufsbildung und Technologie & EDK, Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (2011). *Masterplan Berufsbildung. Strategische Ziele und benötigte Mittel* (Version vom 3. Oktober 2011, aktualisiert im März 2012). URL:  
<http://edudoc.ch/record/88620?ln=de>, 20.03.2014.
- Benz, Arthur (2011). Verwaltung als Mehrebenensystem. In Bernhard Blanke, Frank Nullmeier, Christoph Reichard & Götrik Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (4. Aufl.) (S. 11-20). Wiesbaden: VS.
- Bergmann, Andreas (2000). *Steuerung von Institutionen im Bildungswesen am Beispiel der Zürcher Kantonsschulen*. Bamberg: Difo.

- Berka, Walter (2002). *Autonomie im Bildungswesen. Zur Topographie eines bildungspolitischen Schlüsselbegriffs*. Wien/Köln/Graz: Böhlau.
- Berka, Walter (2003). „Autonomie“ von Bildungsinstitutionen als Prinzip in rechtlicher Perspektive. In Hans-Peter Füssel & Peter M. Roeder (Hrsg.), *Recht - Erziehung - Staat. Zur Genese einer Problemkonstellation und zur Programmatik ihrer zukünftigen Entwicklung* (S. 120-136). Weinheim und Basel: Beltz (Zeitschrift für Pädagogik, Beiheft 47).
- Berkemeyer, Nils & Müller, Sabine (2010). Schulinterne Evaluation – nur ein Instrument zur Selbststeuerung von Schulen? In Herbert Altrichter & Katharina Maag Merki (Hrsg.), *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem* (S. 195-218). Wiesbaden: VS.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2013). *Bildung, Wissenschaft - Die wichtigsten Zahlen. Bildungsinstitutionen*. URL:  
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/01/key/blank/06.html>,  
 14.05.2014.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2014a). *Tertiärstufe: Höhere Berufsbildung – Detaillierte Daten. Diplomstatistik, Höhere Fachschulen: Basistabelle*. URL:  
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/05/data/blank/01.html>,  
 01.10.2014.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2014b). *Tertiärstufe: Hochschulen – Übersichtstabelle*. URL:  
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/06/tab/blank/uebersicht.html>,  
 01.10.2010.
- Bodenhöfer, Hans-Joachim (2005). Reformprozesse im Hochschulsystem unter institutionenökonomischer Perspektive. In Fisch, Rudolf & Koch, Stefan (Hrsg.), *Neue Steuerung von Bildungswissenschaft. Schule – Hochschule – Forschung* (S. 95-106). Bonn: Lemmens.
- Böttcher, Wolfgang & Kotthoff, Hans-Georg (2007). Schulinspektion zwischen Rechenschaftslegung und schulischer Qualitätsentwicklung. In Böttcher, Wolfgang & Kotthoff, Hans-Georg (Hrsg.), *Schulinspektion: Evaluation, Rechenschaftslegung und Qualitätsentwicklung* (S. 9-20). Münster: Waxmann.
- Brägger, Gerold, Bucher, Beat & Landwehr, Norbert (2005). *Schlüsselfragen zur externen Schulevaluation*. Bern: h.e.p.

- Brägger, Gerold; Kramis, Jo & Teuteberg, Heiner (2007). Reform der Schulaufsicht und Aufbau der Externen Schulevaluation in der Schweiz am Beispiel der Kantone Luzern und Thurgau. In Böttcher, Wolfgang & Kotthoff, Hans-Georg (Hrsg.), *Schulinspektion: Evaluation, Rechenschaftslegung und Qualitätsentwicklung* (S. 65-90). Münster: Waxmann.
- Brückner, Yvonne & Tarazona, Mareike (2010). Finanzierungsformen, Zielvereinbarung, New Public Management, Globalbudgets. In Herbert Altrichter & Katharina Maag Merki (Hrsg.), *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem* (S. 81-109). Wiesbaden: VS.
- Buchen, Herbert & Rolff, Hans-Günter (2013). *Professionswissen Schulleitung* (3. Aufl.). Weinheim und Basel: Beltz.
- Buschor, Ernst (2005). Potenziale von New Public Management (NPM) für Bildung und Wissenschaft. In Fisch, Rudolf & Koch, Stefan (Hrsg.), *Neue Steuerung von Bildungswissenschaft. Schule – Hochschule – Forschung* (S. 25-35). Bonn: Lemmens.
- Capaul, Roman & Seitz, Hans (2011). *Schulführung und Schulentwicklung. Theoretische Grundlagen und Empfehlungen für die Praxis*. Bern: Haupt.
- Dubs, Rolf (2002). Finanzautonomie, Globalhaushalt und Globalbudget an Schulen. In Thom, Norbert; Ritz, Adrian & Steiner, Reto (Hrsg.), *Effektive Schulführung. Chancen und Risiken des Public Managements im Bildungswesen* (S. 37-63). Bern: Haupt.
- Dubs, Rolf (2003). Eine neue Form der Schulaufsicht. Im Spannungsfeld zwischen Beratung und Kontrolle. In Buchen, Herbert; Horster, Leo & Hans-Günter Rolff (Hrsg.), *Handbuch Schulleitung und Schulaufsicht* (S. 1-18). Berlin: Raabe.
- Dubs, Rolf (2005). *Die Führung einer Schule. Leadership und Management*. Zürich: SKV.
- Dubs, Rolf (2011). *Die teilautonome Schule. Ein Beitrag zu ihrer Ausgestaltung aus politischer, rechtlicher und schulischer Sicht*. Berlin: edition sigma.
- Dubs, Rolf (2013). Qualitätsmanagement. Grundbegriffe und Systematik. In Buchen, Herbert & Rolff, Hans-Günter (Hrsg.), *Professionswissen Schulleitung* (3. Aufl.) (S. 1205-1270). Weinheim und Basel: Beltz.
- EDK, Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (2002). *Jahresbericht 2001*. Bern: EDK.

- EDK, Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (2008). *Porträt EDK*. URL: [http://www.edudoc.ch/static/web/edk/port\\_edk\\_d.pdf](http://www.edudoc.ch/static/web/edk/port_edk_d.pdf), 09.08.2014.
- EDK, Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (2012). *Kommentar zur Interkantonalen Vereinbarung über Beiträge an die Bildungsgänge der höheren Fachschulen (HFSV) vom 22. März 2012* (angepasste Version vom 7. Mai 2012). URL: [http://www.edudoc.ch/static/web/aktuell/vernehmlassung/hfsv\\_kommentar\\_d.pdf](http://www.edudoc.ch/static/web/aktuell/vernehmlassung/hfsv_kommentar_d.pdf), 24.03.2014.
- EDK, Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (2014a). *Kurzbeschreibung Bildungssystem Schweiz*. URL: <http://www.edk.ch/dyn/14798.php>, 15.07.2014.
- EDK, Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (2014b). *Kantonsumfrage 2013/2014*. URL: <http://www.edk.ch/dyn/14864.php>, 29.08.2014.
- EDK, Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (2014c). *Grafische Darstellung Bildungssystem CH*. URL: <http://www.edk.ch/dyn/14861.php>, 10.10.2014.
- EDK, Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (2014d). *Medienmitteilung vom 4.4.2014. Höhere Fachschulen: Verbesserte Freizügigkeit ab 2015/2016*. URL: <http://www.edk.ch/dyn/21415.php>, 10.05.2014.
- EDK, Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (2014e). *Interkantonale Vereinbarung über Beiträge an Bildungsgänge der Höheren Fachschulen (HFSV) vom 22. März 2012: Stand kantonale Beitrittsverfahren*. URL: [http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/liste\\_rat\\_hfsv\\_dfi.pdf](http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/liste_rat_hfsv_dfi.pdf), 01.10.2014.
- Educa (2013). *Zuständigkeiten im Bildungswesen*. URL: <http://bildungssystem.educa.ch/de/zustaendigkeiten-bildungswesen>, 31.08.2014.
- Eichhorn Peter; Friedrich, Peter; Jann, Werner; Oechsler, Walter A; Püttner, Günter & Reinermann Heinrich (2003). *Verwaltungslexikon* (3. Aufl.). Baden-Baden: Nomos.
- Eichhorn, Peter (2007). Controlling und Wettbewerb. In Martin Brüggemeier, Reinbert Schauer & Kuno Schedler (Hrsg.), *Controlling und Performance Management im öffentlichen Sektor. Ein Handbuch* (S. 13-24). Bern: Haupt.

- Dincher, Roland & Scharpf, Michael (2012). *Management in der öffentlichen Verwaltung. Führung, Steuerung, Controlling*. Neuhofen: Schriftenreihe der Forschungsstelle für Betriebsführung und Personalmanagement e.V. Band 10.
- FINMA, eidgenössische Finanzmarktaufsicht (2014). *Tätigkeiten* URL: <https://www.finma.ch/d/finma/taetigkeiten/Seiten/default.aspx>, 02.08.2014.
- Flick, Uwe; von Kardoff, Ernst & Steinke, Ines (2000). Was ist qualitative Sozialforschung? Einleitung und Überblick. In Flick, Uwe; von Kardoff, Ernst & Steinke, Ines (Hrsg.), *Qualitative Forschung. Ein Handbuch*, (S. 13-29). Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Gaillard, Laurent (2011). *Abschlüsse der höheren Berufsbildung: eine statistische Bestandaufnahme*. Neuenburg: Bundesamt für Statistik BFS.
- Gläser, Jochen & Laudel, Grit (2010). *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen* (4. Aufl.). Wiesbaden: VS.
- Gonon, Philipp & Weil, Markus (2008). Ist die höhere Berufsbildung an einem Wendepunkt? In Panorama 1/2008. URL: <http://www.panorama.ch/pdf/2008/pan081d17.pdf>, 02.09.2014.
- Hanft, Anke (2008). *Bildungs- und Wissenschaftsmanagement*. München: Vahlen.
- Helfferich, Cornelia (2009). *Die Qualität qualitativer Daten. Manual für die Durchführung qualitativer Interviews* (3. Aufl.). Wiesbaden: VS.
- Huber, Stephan Gerhard (2010). *Schulleitung und Schulaufsicht*. Grindelwald: Konferenz der kantonalen Kader für die Volksschule der deutsch- und mehrsprachigen Kantone der Schweiz und des Fürstentums Liechtenstein (KKV).
- Hurni, Rahel & Ritz, Adrian (2002). Wirkungsorientierte Führungsstrukturen zur Umsetzung von NPM. In Thom, Norbert; Ritz, Adrian & Steiner, Reto (Hrsg.), *Effektive Schulführung. Chancen und Risiken des Public Managements im Bildungswesen*, (S. 3-35). Bern: Haupt.
- Kahl, Wolfgang (2000). *Die Staatsaufsicht. Entstehung, Wandel und Neubestimmung unter besonderer Berücksichtigung der Aufsicht über die Gemeinden*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Kiener, Regina & Kälin, Walter (2007). *Grundrechte*. Bern: Stämpfli.

- Kluth, Winfried (1997). *Funktionale Selbstverwaltung. Verfassungsrechtlicher Status - Verfassungsrechtlicher Schutz*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Koch, Stefan & Fisch, Rudolf (2005). Neue Steuerung im Bildungs- und Wissenschaftssystem: eine ganzheitliche Perspektive. In Fisch, Rudolf & Koch, Stefan (Hrsg.), *Neue Steuerung von Bildungswissenschaft. Schule – Hochschule – Forschung* (S. 9-15). Bonn: Lemmens.
- Kotthoff, Hans-Georg & Böttcher, Wolfgang (2010). Neue Formen der „Schulinspektion“: Wirkungshoffnungen und Wirksamkeit im Spiegel empirischer Bildungsforschung. In Herbert Altrichter & Katharina Maag Merki (Hrsg.), *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem* (S. 295 - 325). Wiesbaden: VS.
- Krausnick, Daniel (2012). *Staat und Hochschule im Gewährleistungsstaat*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Lamnek, Siegfried (2010). *Qualitative Sozialforschung* (5. Aufl.). Weinheim und Basel: Beltz.
- Lange, Hermann (2003). Schulaufsicht zwischen normativen Anforderungen und faktischen Wirkungsmöglichkeiten. In Füssel, Hans-Peter & Roeder, Peter M. (Hrsg.), *Recht - Erziehung – Staat. Zur Genese einer Problemkonstellation und zur Programmatik ihrer zukünftigen Entwicklung* (S. 137-155). Weinheim und Basel: Beltz.
- Langenscheidt (1998). *Langenscheidts Handwörterbuch Englisch*. Berlin/München: Langenscheidt.
- Maritzen, Norbert (2013). Schulinspektion und Schulaufsicht. In Buchen, Herbert & Rolff, Hans-Günter (Hrsg.), *Professionswissen Schulleitung* (3. Aufl.) (S. 1368-1400). Weinheim und Basel: Beltz.
- Mayer, Horst Otto (2009). *Interview und schriftliche Befragung. Entwicklung, Durchführung und Auswertung* (5. Aufl.). München: Oldenbourg.
- Mayring, Philipp (2002). *Einführung in die qualitative Sozialforschung* (5. Aufl.). Weinheim und Basel: Beltz.
- Mayring, Philipp (2010). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken* (11. Aufl.). Weinheim und Basel: Beltz.

- Merkens, Hans (2000). Auswahlverfahren, Sampling, Fallkonstruktion. In Flick, Uwe; von Kardoff, Ernst & Steinke, Ines (Hrsg.), *Qualitative Forschung. Ein Handbuch* (S. 286-299). Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Meuser, Michael & Nagel, Ulrike (1991). Experteninterviews – vielfach erprobt, wenig beachtet. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In Detlef Garz & Klaus Kraimer (Hrsg.), *Qualitative-empirische Sozialforschung* (S. 441-468), Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Müller, Ulrich (2004). Controlling aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive. Ein Beitrag zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Pieper, Stefan Ulrich (2006). Aufsicht. Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Strukturanalyse. Köln, Berlin, München: Carl Heymanns.
- Pulver, Bernhard (2007). *Die Autonomie der Hochschulen im Kanton Bern*. In Bulletin Vereinigung Schweizerischer Hochschuldozierender VSH. 31(1), 1-8. URL: [http://www.ch-hochschullehrer.ethz.ch/pdfs/2007\\_01\\_S24\\_Pulver.pdf](http://www.ch-hochschullehrer.ethz.ch/pdfs/2007_01_S24_Pulver.pdf), 18.06.2014.
- Regierungsrat Kanton Bern (2014). *Gesamtkonzept der Aufsicht und des Controllings gegenüber den kantonalen Beteiligungen, Unternehmen und Institutionen (vom Regierungsrat am 29. Oktober 2014 genehmigte aktualisierte Fassung)*. URL: [http://www.fin.be.ch/fin/de/index/finanzen/finanzen/beteiligungen.assetref/content/dam/documents/FIN/GS/de/beteiligungen\\_gesamtkonzept.pdf](http://www.fin.be.ch/fin/de/index/finanzen/finanzen/beteiligungen.assetref/content/dam/documents/FIN/GS/de/beteiligungen_gesamtkonzept.pdf), 02.11.2014.
- SBBK, Schweizerische Berufsbildungsämter-Konferenz (2014). *Portrait der SBBK*. URL: <http://www.sbbk.ch/dyn/19719.php>, 01.10.2014.
- SBF, Staatssekretariat für Bildung und Forschung & EDK, Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (2007). *Schweizer Beitrag für die Datenbank «Eurybase – The database on education systems in Europe»*. URL: [http://www.edk.ch/dyn/bin/12961-13429-1-eurydice\\_00d.pdf](http://www.edk.ch/dyn/bin/12961-13429-1-eurydice_00d.pdf), 09.05.2014.
- SBFI, Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (2013). *Leitfaden über die Anerkennung von Bildungsgängen und Nachdiplomstudien HF (2., vollständig überarbeitete Version)*. URL: <http://www.sbfi.admin.ch/berufsbildung/01472/01487/01488/index.html?lang=de&downl>

oad=NHZLpZeg7t,lnp6I0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCDdYB3f2ym162epYbg2c\_JjKbNoKSn6A--, 07.05.2014.

SBFI, Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (2014a). *Leitfaden Aufsicht und Rechtsmittelweg bei höheren Fachschulen* (2. Vollständig überarbeitete Version).

URL:

[http://www.sbf.admin.ch/berufsbildung/01472/01487/01488/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6I0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCDeIN9fGym162epYbg2c\\_JjKbNoKSn6A--](http://www.sbf.admin.ch/berufsbildung/01472/01487/01488/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6I0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCDeIN9fGym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--), 07.05.2014.

SBFI, Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (2014b). *Übersicht Bildungsgänge HF nach Kantonen*. URL:

[http://www.sbf.admin.ch/berufsbildung/01472/01487/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6I0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCDd35,fmym162epYbg2c\\_JjKbNoKSn6A--](http://www.sbf.admin.ch/berufsbildung/01472/01487/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6I0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCDd35,fmym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--), 01.10.2014.

Schedler, Kuno (2000). Bildungsinstitutionen: Paradebeispiel für Public Management oder wirkungsorientierte Verwaltungsführung? In Alain Thiersteiner, Kuno Schedler & Thomas Bieger (Hrsg.), *Die lernende Region. Regionale Entwicklung durch Bildung* (S. 93 - 114). Chur/Zürich: Rüegger.

Schedler, Kuno & Proeller, Isabella (2009). *New Public Management* (4. Aufl.). Bern: Haupt.

Schedler, Kuno; Müller, Roland & Sonderegger, Roger (2013). *Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen. Public Corporate Governance für die Praxis* (2. Aufl.). Bern: Haupt.

Schmid, Evi & Gonon Philipp (2013). Die höhere Berufsbildung unter Profilierungsdruck. In Maurer, Markus & Gonon, Philipp (Hrsg.), *Herausforderungen für die Berufsbildung in der Schweiz. Bestandesaufnahme und Perspektiven*, (S. 147-170). Bern: h.e.p.

Schubiger, Andreas & Rosen, Susan (2013). *Manual Berufsfelddidaktik der Höheren Berufsbildung. Zur Entwicklung spezifischer Berufsfelddidaktiken mittels generischer Leitfragen*. Bern: Konferenz Höhere Fachschulen.

Schweizerischer Bundesrat (2000). *Botschaft zu einem neuen Bundesgesetz über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz BBG)*. Bern.

- Schweizerischer Bundesrat (2010). *Sechs Jahre neues Berufsbildungsgesetz. Eine Bilanz*. Bern.
- Seiler, Nicole (2012). Die Westschweiz setzt auf die Fachhochschule. In *Panorama* 02/2012. URL: [http://www.panorama.ch/dyn/1134.aspx?id\\_article=53](http://www.panorama.ch/dyn/1134.aspx?id_article=53), 02.09.2014.
- SKBF, Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung (2014). *Bildungsbericht Schweiz 2014*. Aarau.
- Späni, Martina (1999). Die Entkonfessionalisierung der Volksschule in der Schweiz im 19. Jahrhundert. In Lucien Criblez, Jenzer, Carlo, Hofstetter, Rita & Maging, Charles (Hrsg.), *Eine Schule für die Demokratie* (S. 297-324). Bern: Lang.
- Strahm, Rudolf (2006). Die Berufsbildung – verkannt, standortpolitisch entscheidend und reformbedürftig. In Dubs, Rolf; Fritsch, Bruno; Schambeck, Herbert; Seidl, Edit & Tschirky Hugo (Hrsg.), *Bildungswesen im Umbruch. Forderung von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft* (253-271). Zürich: Neue Zürcher Zeitung.
- Thom, Norbert & Ritz, Adrian (2002). Innovation, Organisation und Personal als Merkmale einer effektiven Schulführung. In Thom, Norbert; Ritz, Adrian & Steiner, Reto (Hrsg.), *Effektive Schulführung. Chancen und Risiken des Public Managements im Bildungswesen* (S. 3-35). Bern: Haupt.
- Thom, Norbert & Ritz, Adrian (2008). *Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor* (4. Aufl.). Wiesbaden: Gabler.
- Tommer, Benjamin (2010). Die Schule, die den Kaderjob fast garantiert. *Neue Zürcher Zeitung* am Sonntag. 18.04.2010, S. 5.
- Tschannen, Pierre; Zimmerli, Ulrich & Müller, Markus (2009). *Allgemeines Verwaltungsrecht* (3. Aufl.). Bern: Stämpfli.
- Verhoest, Koen; Roness, Paul G.; Verschuere, Bram; Rubecksen, Kristin & MacCarthaigh, Muiris (2010). *Autonomy and control of state agencies*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Weber, Karl; Stämpfli, Tina & Gerlings, Alex (2001). *Harmonisierung der Höheren Fachschulen. Bestandesaufnahme der Bildungsprogramme im nicht-hochschulischen Tertiärbereich (Zusammenfassung)*. Bern: Koordinationsstelle für Weiterbildung der Universität.
- Wettstein, Emil & Gonon, Philipp (2009). *Berufsbildung in der Schweiz*. Bern: h.e.p.

Wolter, Stefan C. (2001). *Bildungsfinanzierung zwischen Markt und Staat*. Chur/Zürich: Rüegger.

## Rechtsquellenverzeichnis

BBG. *Bundesgesetz über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz) vom 13. Dezember 2002 (Stand 1.1.2013)*, SR 412.10.

BBV. *Verordnung über die Berufsbildung (Berufsbildungsverordnung) vom 19. November 2003 (Stand 1.1.2013)*, SR 412.101.

BV. *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand 9.9.2014)*, SR 101.

BwBGV Kanton GR. *Verordnung über die Berufsbildung und weiterführende Bildungsangebote vom 5. Februar 2008*, BR 430.100.

HFSV. *Interkantonale Vereinbarung über Beiträge an die Bildungsgänge der höheren Fachschulen vom 22. März 2012*, 3.7.

LVLFP Canton de VD. *Loi sur la formation professionnelle du 9 juin 2009*, C 413.01.

MiVo-HF. *Verordnung des WBF über Mindestvorschriften für die Anerkennung von Bildungsgängen und Nachdiplomstudien der höheren Fachschulen vom 11. März 2005*, 412.101.61.

OR. *Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (Stand am 1. Juli 2014)*, SR 220.

RFP Canton de GE. *Règlement d'application de la loi sur la formation professionnelle du 17 mars 2008*, C 205.01.

UniG Bern. *Gesetz über die Universität des Kantons Bern vom 5. September 1996 (Stand 1. August 2011)*, 436.11.

UniG Zürich. *Gesetz über die Universität Zürich vom 15. März 1998 (Stand 22. März 2010)*, 415.11.

VBW Kanton LU. *Verordnung zum Gesetz über die Berufsbildung und die Weiterbildung vom 6. Juni 2006 (Stand 1. August 2010)*, SRL 432.

VwVG. *Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz) vom 20. Dezember 1968 (Stand 1.1.2011)*, SR 172.021.