



Bericht 2016-DICS-51

5. Dezember 2016

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2015-GC-60 Laurent Thévoz/Didier Castella zur strategischen Budgetierung für die Hochschulen im Kanton Freiburg

1. Einführung	15
1.1. Nationale Führung und Steuerung der Hochschulen	16
2. Die Freiburger Hochschulen	17
2.1. Rechtsstatus	18
2.2. Führung und Steuerung sowie Organe der Hochschulen	18
2.3. Kooperationen zwischen den Hochschulen	21
3. Finanzierung	22
3.1. Finanzierungsmechanismen	22
3.2. Entwicklung der kantonalen Ausgaben	23
3.3. Analyseelemente	26
4. Fazit	28

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht zum Postulat der Grossräte Laurent Thévoz und Didier Castella zur strategischen Budgetierung für die Hochschulen im Kanton Freiburg.

1. Einführung

In ihrem am 19. Mai 2015 eingereichten und begründeten Postulat forderten Laurent Thévoz und Didier Castella den Staatsrat auf, die Einführung einer kantonalen Finanzierungsstrategie für die Hochschulen zu prüfen. Insbesondere ersuchten sie den Staatsrat, folgende drei Aspekte zu beurteilen:

1. Entwicklung des kantonalen Hochschulbudgets in den vergangenen Jahrzehnten in absoluten und relativen Zahlen.
2. Zweckmässigkeit der Schaffung eines «Austausch- und Koordinationsforums» für die Freiburger Hochschulen und die Kantonsverwaltung.
3. Notwendigkeit, eine Finanzierungsstrategie für die Hochschulen zu erarbeiten.

In der Antwort des Staatsrats vom 12. Oktober 2015 wurde bereits auf einige wichtige inhaltliche Punkte hingewiesen:

- > Bildung ist für den Kanton Freiburg ein sehr wichtiges Gut, sowohl für seine nationale Positionierung wie auch als Motor für seine gesellschaftliche und wirtschaftliche

Entwicklung. Die hohe Konzentration von Hochschulen im Kanton bietet somit auch Gewähr für dessen dynamische Entwicklung.

- > Vergleiche zwischen den verschiedenen Hochschultypen sind nur beschränkt möglich, da diese sich durch ihre Aufgaben und ihre Finanzierungsweisen unterscheiden. Zudem hat die HES-SO//FR eine besondere Stellung inne, denn sie gehört zu einer interkantonalen Hochschule und ist vollständig in das Finanzsystem der HES-SO eingebunden.
- > Die Schaffung eines «Forums für den Austausch sowie die Information, Koordination und Zusammenarbeit» erscheint aus mehreren Gründen nicht sinnvoll: Erstens hat die Schweizerische Hochschulkonferenz SHK hauptsächlich die Aufgabe diesen Bereich zu koordinieren. Zweitens gehört die Mittelzuweisung in die Zuständigkeit des Staatsrat und des Grossen Rats. Und schliesslich wäre die Schaffung neuer Strukturen kontraproduktiv, da sich basierend auf den neuen Gesetzesgrundlagen auf kantonaler Ebene neue Instrumente erst in der Implementierungsphase befinden.

Der vorliegende Bericht ist entsprechend dem Wunsch der beiden Postulanten in Zusammenarbeit mit Vertretern der Freiburger Hochschulen entstanden. Er präsentiert eine Situationsanalyse der Freiburger Hochschulen, ihrer Führung und Steuerung sowie ihrer Finanzierungssysteme. Letztere

wurden sowohl auf nationaler Ebene als auch auf kantonaler Ebene wichtigen gesetzlichen Änderungen unterworfen, welche jedoch noch nicht vollständig umgesetzt worden sind.

Der Kanton Freiburg verfügt über drei Hochschulen, jede von einem unterschiedlichen Typ: Die Universität Freiburg (UNIFR), die Fachhochschule Westschweiz – Freiburg (HES-SO//FR) und die Pädagogische Hochschule Freiburg (HEP-PH FR). Die Ursprünge der drei Hochschulen gehen zurück auf das 19. Jahrhundert, auch wenn einzig die Universität weder ihren Namen noch ihre Stellung im Bildungssystem geändert hat. Die HES-SO//FR und die HEP-PH FR wurden erst am Ende des 20. Jahrhunderts zu Hochschulen. Die drei Hochschulen unterscheiden sich aber auch durch ihre Positionierung in der Schweizer Hochschullandschaft: Die Universität ist eine unabhängige kantonale Institution, die von Bundesbeiträgen profitiert und über einen Sitz bei *swissuniversities* (der Konferenz der Schweizer Hochschulrektoren) verfügt; die HES-SO//FR gehört zur Fachhochschule Westschweiz und es ist letztere, welche Beiträge des Bundes erhält und über einen Sitz bei *swissuniversities* verfügt; die HEP-PH FR ist schliesslich – wie die Universität – eine unabhängige kantonale Institution mit einem Sitz bei *swissuniversities*, sie erhält jedoch keine Bundesbeiträge. Diese Unterschiede sowie die Aufträge jedes Hochschultyps werden in diesem Bericht ausführlicher präsentiert, da sie sowohl die Führung und Steuerung als auch die Finanzierungsmechanismen der Freiburger Hochschulen beeinflussen. Die Finanzierungsmechanismen sind ebenfalls stark beeinflusst durch die Bestimmungen der Bundesgesetzgebung über die Hochschulen und durch die Entscheide der gemeinsamen Organe, die daraus hervorgegangen sind. Die Koordination des Hochschulbereichs, vom Volk in Artikel 63a der Bundesverfassung gewünscht, verlangt in mehrfacher Hinsicht die Vereinbarkeit von kantonalen Richtlinien und nationalen Vorgaben. Aus diesem Grund beginnt der vorliegende Bericht mit einem kurzen Überblick über die Bundesgesetzgebung zu den Hochschulen.

1.1. Nationale Führung und Steuerung der Hochschulen

Mit dem Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG) wurde die Schweizerische Hochschullandschaft grundlegend reformiert. Dieses am 30. September 2011 von den eidgenössischen Räten verabschiedete Gesetz setzt die Verfassungsbestimmungen aus der Volksabstimmung vom Mai 2006 um, wonach Bund und Kantone gemeinsam «für die Koordination, die Qualität und die Wettbewerbsfähigkeit des gesamtschweizerischen Hochschulbereichs» sorgen sollen.

Diese Neuordnung der Hochschullandschaft Schweiz versteht sich als Antwort auf den zunehmenden Finanzdruck

im öffentlichen Sektor, auf die wachsende gesellschafts- und wirtschaftspolitische Bedeutung der Wissenschaft sowie auf die Internationalisierung des Hochschulwesens. Auf dieser Grundlage verfolgt das am 1. Januar 2015 in Kraft getretene HFKG hauptsächlich das Ziel, einen wettbewerbsfähigen und koordinierten gesamtschweizerischen Hochschulbereich von hoher Qualität zu schaffen. Das Gesetz setzt gemeinsame Organe ein und legt deren Kompetenzen fest – darunter die Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen –, schafft ein einheitliches Akkreditierungssystem für alle Hochschulen und die Voraussetzungen für die Ausrichtung von Bundesbeiträgen. Die institutionelle Akkreditierung wird zur Voraussetzung für den Erhalt von Bundesbeiträgen und für das Bezeichnungsrecht, das die Hochschulen berechtigt, in ihrem Namen die Bezeichnung «Universität», «Fachhochschule» oder «Pädagogische Hochschule» zu führen. Die Akkreditierung kann nur einer Institution gewährt werden, die Lehre und Forschung von hoher Qualität anbietet, Mitwirkungsrechte gewährt, Chancengleichheit und Gleichstellung gewährleistet und für eine nachhaltige Entwicklung sorgt. Darüber hinaus muss die Institution auch über eine «leistungsfähige Hochschulorganisation und -leitung» und über Instrumente zur Überprüfung der Umsetzung ihres Auftrags verfügen.

Durch das HFKG wurden folgende gemeinsamen Organe geschaffen:

- > die Schweizerische Hochschulkonferenz SHK, die als Plenarversammlung und Hochschulrat tagt;
- > *swissuniversities*, die Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen, die aus der Zusammenführung der ehemaligen Rektorenkonferenzen CRUS, KFH und COHEP entstanden ist;
- > der Schweizerische Akkreditierungsrat.

Die Koordinationsaufgabe und -verantwortung dieser neuen Organe wurde erweitert und verstärkt. So erlässt der Hochschulrat zum Beispiel sämtliche Vorschriften in Bezug auf Studienstufen und deren Übergänge und zur Mobilität zwischen den wie auch innerhalb der universitären Hochschulen, Fachhochschulen und pädagogischen Hochschulen. Ebenfalls koordiniert der Hochschulrat den Hochschulbereich und die Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen und er entscheidet über die Gewährung von projektgebundenen Bundesbeiträgen. Und schliesslich entscheidet er über die Charakteristiken der unterschiedlichen Hochschultypen. Was die Finanzierung der Hochschulen angeht, setzt das HFKG ein neues Verfahren ein, dessen Hauptelement aus den Referenzkosten besteht. Diese werden von der Plenarversammlung basierend auf dem Hochschultyp und auf Gruppen von Studienrichtungen etabliert. Sie basieren auf den durchschnittlichen Kosten der Lehre basierend auf den Kostenrechnungen der Hochschulen, berücksichtigen jedoch auch die Forschung, die für einen qualitativ hochstehenden Unterricht auf Hochschulniveau unerlässlich

ist. Die Referenzkosten dienen einerseits der Festlegung der finanziellen Bedürfnisse der Hochschulen während einer Bundesfinanzierungsperiode in Übereinstimmung mit den BFI-Krediten (Bildung, Forschung und Innovation). Andererseits dienen sie der Gewichtung der Studierendenzahlen in den Modellen zur Verteilung der Grundbeiträge des Bundes. Es ist vorgesehen, dass für die interkantonalen Finanzübereinkommen die gleichen Kosten verwendet werden, eine Revision der Interkantonalen Universitätsvereinbarung ist am Laufen.

Dieser Paradigmenwechsel und die verstärkte Koordination auf nationaler Ebene haben grossen Einfluss auf die Entwicklung der einzelnen Hochschulen. Die Entscheidungen über zahlreiche Aspekte der Hochschulpolitik können nicht mehr unabhängig auf kantonaler Ebene getroffen werden, vielmehr müssen sie den neu gesteckten nationalen Gesetzesrahmen und die Entscheidungen dieser neu geschaffenen Organe berücksichtigen. Während die Bestimmungen zu den Organen und zur Akkreditierung bereits Anfang 2015 umgesetzt wurden, treten die neuen Finanzierungsbestimmungen – deren Einzelheiten im Rahmen einer Bundesverordnung noch festzulegen sind – am 1. Januar 2017 in Kraft. Das gemäss dem HFKG errichtete Koordinations- und Förderungssystem befindet sich somit in der Aufbau- und Konsolidierungsphase, für eine Wirksamkeitsanalyse ist es daher noch zu früh.

2. Die Freiburger Hochschulen

Die Universität Freiburg ist seit ihrer Gründung 1889 Bildungsstätte, Forschungsplatz und Arbeitgeberin. Ihr Mandat besteht in einer Volluniversität mit einer breiten Lehr- und Forschungstätigkeit und beherbergt fünf Fakultäten: für Geisteswissenschaften, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Rechtswissenschaften, Theologie sowie Mathematik und Naturwissenschaften. Die Universität Freiburg ist seit ihrer Gründung die einzige zweisprachige Universität der Schweiz, ihre Ausrichtung und ihre Tradition sind international. Die Universität Freiburg strebt in der Forschung den Erwerb grundlegender Erkenntnisse an, betreibt aber auch anwendungsorientierte Forschung. Gerade im letzteren Bereich bestehen Schnittstellen zu den Fachhochschulen, bei welchen anwendungs- und entwicklungsorientierte Forschungsprojekte im Vordergrund stehen. Die Forschungsergebnisse fliessen nach dem Grundsatz der Einheit von Lehre und Forschung in die Aus- und Weiterbildung ein. Die Universität Freiburg vermittelt auf diese Weise einen Unterricht, der durch den Erwerb von vertieften Kenntnissen auf einem spezifischen Gebiet, durch eine breite Allgemeinbildung und die Entwicklung eines methodischen, kritischen und ethischen Denkens auf Berufe und Tätigkeiten vorbereitet, die eine höhere Ausbildung erfordern. Die Universität stellt ihre mit Lehre und Forschung verbundenen Dienste öffentlichen Einrichtungen und Dritten zur Verfügung.

Der Kanton Freiburg beheimatet unter dem Dach der Fachhochschule Westschweiz Freiburg vier Fachhochschulen: Die Hochschule für Technik und Architektur (HTA-FR, gegründet 1896 als Ecole des arts et métiers), für Wirtschaft (HSW-FR, 1991 als Ecole supérieure de cadres pour l'économie et l'administration ESCEA), für Gesundheit (HfG-FR, 1913 als Ecole catholique internationale d'infirmières de Fribourg) und für Soziale Arbeit (HSA-FR, 1972 als Ecole d'éducateurs spécialisés de Fribourg EESF). Die gesetzliche Grundlage der Fachhochschule Westschweiz (HES-SO) wurde 1997 geschaffen, als die Kantone Bern, Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg, Waadt und Wallis das interkantonale Konkordat über die Errichtung der Fachhochschule Westschweiz unterzeichneten. Mit der revidierten interkantonalen Vereinbarung über die HES-SO – in Kraft getreten am 1. Januar 2013 – wurden die Organe der HES-SO einem Rektorat unterstellt. Dieses koordiniert die Umsetzung der vier gesetzlichen Aufträge der Fachhochschulen: Grundausbildung (Bachelor/Master); Nachdiplomausbildung und Weiterbildung; angewandte Forschung und Entwicklung; Dienstleitungen für Dritte; nationale und internationale Beziehungen. Diese Koordination erfolgt einerseits über die Fachbereiche (sechs insgesamt, wobei Freiburg in den vier Bereichen Ingenieurwesen und Architektur, Wirtschaft und Dienstleistungen, Gesundheit und Soziale Arbeit vertreten ist) und andererseits über die Generaldirektionen, welche die Fachhochschulen pro Kanton bzw. pro Region für das Konglomerat Arc (Kantone Bern, Jura und Neuenburg) repräsentieren.

Die Pädagogische Hochschule Freiburg entstand 2001 aus dem ehemaligen Kantonalen Lehrerseminar (KLS). Mit der Annahme des Gesetzes über die Pädagogische Hochschule Freiburg vom 4. Oktober 1999 durch den Grossen Rat wurde sozusagen der Grundstein für die HEP-PH FR gelegt. Diese ist heute eine Institution mit einer zweisprachigen Ausbildung auf Tertiärstufe. Sie bietet für Lehrpersonen auf Primarschulstufe – und für gewisse Disziplinen auch auf Sekundarstufe – Grund- und Weiterbildung an und ist in der pädagogischen Dokumentation und im Bereich Multimedia aktiv. Ebenso betreibt sie Forschung und Entwicklung. Im Bereich der Grundausbildung bietet die HEP-PH FR folgende Leistungen:

1. Eine Ausbildung zur Lehrperson für die Vorschul- und Primarschulstufe in zwei Landessprachen (Französisch und Deutsch) sowie einen zweisprachigen Lehrgang.
2. Im Rahmen der Ausbildung DAES 1 (Lehrdiplom für die Sekundarstufe I) an der Universität Freiburg bietet die HEP-PH FR Studiengänge in Technischem Gestalten, Hauswirtschaft und Bildnerischem Gestalten in Französisch und Deutsch an.

2.1. Rechtsstatus

Das Hochschulförderungsgesetz, die geplante Neugestaltung der Forschungs- und Nachwuchsförderung auf nationaler Ebene aber auch das von Finanzknappheit geprägte internationale Umfeld und der zunehmende Wettbewerb unter den Hochschulen hatten Auswirkungen auf die kantonale Gesetzgebung der Freiburger Hochschulen. Mit der Revision bzw. Einführung neuer Gesetze im Hochschulbereich verfügt der Kanton Freiburg heute über eine sehr viel einheitlichere Gesetzgebung als früher. In diesem Kapitel werden die revidierten bzw. neugestalteten Gesetzesgrundlagen der Hochschulen auf kantonaler Ebene kurz erläutert. Dies erscheint insbesondere vor dem Hintergrund der Implementierung neuer strategischer und operativer Instrumente zentral.

Das teilrevidierte Gesetz vom 19. November 1997 über die Universität Freiburg (UniG) trat am 1. Januar 2015 in Kraft. Eine Teilrevision war möglich, da die Universität bereits seit 1997 über eine eigene Rechtspersönlichkeit und somit über eine gewisse Autonomie verfügt hat. Ausdruck dieser sukzessiven Entwicklung des Verhältnisses zwischen der Universität und ihrem Träger in Richtung einer grösseren Autonomie waren auch die übrigen Neuerungen: Die Planung der Universität und ihre Finanzierung durch den Kanton sind neu in eine Zielvereinbarung und ein Globalbudget für fünf Jahre eingebettet. Die strukturelle Organisation der Universität sowie ihre Führung wurden vereinfacht, namentlich durch eine klarere Darstellung der verschiedenen Befugnisse des Rektorats und des Senats. Zudem wurden die Befugnisse der zentralen Organe der Universität besser abgegrenzt von jenen der Fakultäten, die für Lehr- und Forschungsaufgaben zuständig sind. Damit die Universität ihre Autonomie wahrnehmen kann, wurden Befugnisse, die früher bei der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) lagen, der Universität übertragen. Aufgrund des revidierten Gesetzes ist nun beispielsweise das Rektorat für die Ernennung von Mitgliedern der Professorenschaft zuständig. Eine Totalrevision der Statuten der Universität ist in Gang. Das neue Finanzreglement wurde vom Senat am 28. September 2016 angenommen und vom Staatsrat am 31. Oktober 2016 ratifiziert.

Am 1. Januar 2013 ist die neue interkantonale Vereinbarung über die HES-SO nach ihrer Ratifizierung durch die Parlamente der sieben Partnerkantone (BE, FR, GE, JU, NE, VD und VS) in Kraft getreten. Diese Vereinbarung lässt den Kantonen bei der Organisation ihrer Hochschulen zwar freie Hand, die kantonale Gesetzgebung musste jedoch trotzdem an diverse Vorgaben dieser Vereinbarung angepasst werden. Das am 1. Januar 2015 in Kraft getretene Gesetz vom 15. Mai 2014 über die Fachhochschule Westschweiz//Freiburg (HES-SO//FRG) führte die vier Hochschulen unter einem einzigen Gesetzestext zusammen und löste somit die drei Gesetze ab, die vorher für diese Fachhochschulen galten. Mit Inkrafttreten des HES-SO//FRG wurde der HES-SO//FR eine eigene

Rechtspersönlichkeit verliehen. Dies stärkt ihre Autonomie und begünstigt die Erfüllung der FH-Aufträge. Das gesamte Personal der HES-SO//FR bleibt der Personalgesetzgebung des Kantons Freiburg unterstellt, die Anstellung des Personals obliegt jedoch neu der Generaldirektion der Schule. Die Organisationsreglemente und das Personalreglement der HES-SO//FR sind am 1. September 2015 in Kraft getreten; das Finanzreglement wurde vom Staatsrat verabschiedet und wird am 1. Januar 2017 in Kraft treten.

Das am 1. Januar 2016 in Kraft getretene Gesetz vom 21. Mai 2015 über die Pädagogische Hochschule Freiburg (PHFG) beinhaltet drei wichtige Neuerungen: Es stiftet die HEP-PH FR mit eigener Rechtspersönlichkeit aus und bestätigt somit ihre Eigenschaft als autonome Bildungseinrichtung der Tertiärstufe. Befugnisse, die früher beim Staatsrat oder der EKSD lagen, wurden der Hochschule, entweder der Kommission der HEP-PH FR oder ihrer Direktion, übertragen und die Rolle der Rektorin oder des Rektors wurde ebenfalls gestärkt. Weiter ist nun der Grundsatz der Qualitätssicherung im Gesetz verankert; die Hochschule wurde damit verpflichtet, ein Qualitätsmanagementsystem umzusetzen und die Qualität ihrer Leistungen, so auch die Lehre, regelmässig zu prüfen. Die dritte Neuerung betrifft die Neuorganisation der Abteilungen und Bereiche. Die verschiedenen Reglemente, welche die Instrumente und Mechanismen des neuen Gesetzes konkretisieren, befinden sich aktuell in der Ausarbeitung.

2.2. Führung und Steuerung sowie Organe der Hochschulen

Die kantonalen Gesetze über die einzelnen Hochschulen bestimmen unter anderem deren Führung, indem sie Organe schaffen und Kompetenzen festlegen. Letztere beziehen sich vor allem auf strategische und operative Aspekte, deren Ausgestaltung und konkrete Anwendung innerhalb der Institutionen die Basis ihrer Unabhängigkeit darstellen.

Organe der UNIFR

Organe	Grundsätze	Zusammensetzung	Kompetenzen
Senat	Oberstes beschlussfähiges Organ Treffen: min. 4 Mal/Jahr	12 Mitglieder 6 M bezeichnet durch den Staat (von ausserhalb der Universität, 3 durch SR, 3 durch GR) 6 M bezeichnet durch die Universitätsgemeinschaft (3 Dozenten, 1 wiss. MA, 1 Student/in, 1 admin./ techn. Personal)	Genehmigt die Statuten/Reglemente betreffend die gesamte Universität Wählt die Rektorin/den Rektor, die Vizerektorin/ den Vizerektor Gewährleistet die akademische Freiheit Nimmt Stellung zur Zielvereinbarung mit dem Staat, zum Globalbudget, Budget und zu den Rechnungen Genehmigt den Jahresbericht des Rektorats Ratifiziert die Statuten der Fakultäten/universitären Körperschaft etc.
Rektorat	Leitendes und vollziehendes Organ Treffen: Im Prinzip alle zwei Wochen (ca. 23 mal/Jahr)	Rektor/-in 4 Vizerektoren/-innen	Verantwortlich für die allgemeine Universitätspolitik Verantwortlich für die Strategie und die Mehrjahresplanung Schliesst die Zielvereinbarung mit dem Staat ab und erarbeitet den Vorschlag für das Globalbudget, das Budget und die Jahresrechnungen Verantwortlich für die externen Beziehungen mit Vorsitzenden von Lehr- und Forschungseinrichtungen etc.
Plenarversammlung	Treffen: Anlässlich der Nominierung der Rektorin/des Rektors	Mitglieder des Lehrpersonals Und pro Fakultät: 2 M aus der Körperschaft der wiss. MA, 2 M aus der Studierendenschaft, 1 M des admin./techn. Personals 5 M des admin./techn. Personals, tätig in den zentralen Organen	Schlägt dem Senat die Nominierung einer Rektorin/ eines Rektors vor
Fakultätsrat	Beschlussfassendes Organ der Fakultät Treffen: Mindestens zweimal/Semester	Mitglieder/Vertreter des Lehrkörpers, aus der Körperschaft der wiss. MA, Studierende Eine Person, die das admin./ techn. Personal vertritt	Erlässt die Statuten/Reglemente der Fakultät Gewährleistet die Qualität von Lehre und Forschung Wählt die Dekanin/den Dekan etc.
Dekan/Dekane/ Dekanin/ Dekaninnen	Leitendes und vollziehendes Organ der Fakultät (unterstützt durch Dekanatsrat)	Gewählt aus den Mitgliedern des Lehrpersonals der Fakultät	Präsidiert und leitet den Fakultätsrat Trifft Entscheide, die in seine Zuständigkeit fallen Vertritt die Fakultät im Rahmen des Gesetzes und der Statuten etc.
Dekanatsrat	Leitendes und voll- ziehendes Organ (gemeinsam mit der Dekanin/dem Dekan)	Dekanin/Dekan 2 Vizedekanninen/Vizedekane	Erarbeitet die allgemeine Politik und die Leitlinien der Fakultätsentwicklung etc.

Diese oben dargestellte Organisationsstruktur ist das Ergebnis einer historischen Entwicklung und erlaubt im Ergebnis eine feine Abstimmung zwischen den Bedürfnissen einer freien, qualitativ hochstehenden Lehre und Forschung (bottom-up Ansatz) einerseits und einer die aktuellen hochschulpolitischen Herausforderungen aufnehmenden strategischen Positionierung der Universität andererseits. Um letztere bestmöglich bewältigen zu können, wurden die Kompetenzen des Rektorats sowie der Rektorin oder des Rektors im Zuge der jüngsten Änderung des Universitätsgesetzes gestärkt und die Abstimmung der politischen, administrativen und akademischen Steuerung unter gleichzeitigem Ausbau der universitären Autonomie neu geregelt: Der Staat kann im Rahmen seiner diesbezüglichen Autorität Ziele etablieren (in der Zielvereinbarung, das heisst auf strategischem Niveau), das Rektorat hat anschliessend, im Rahmen seiner allgemeinen Kompetenzen, die Aufgabe, diese Ziele umzusetzen, indem

es entsprechende Anreize und einen angemessenen Organisationsrahmen schafft. Zu diesem Zweck sieht das Rektorat für die Planungsperiode 2018–2022 die Einführung von Leistungsvereinbarungen mit den Fakultäten vor.

Organe der HES-SO//FR

Organe	Grundsätze	Zusammensetzung	Kompetenzen
Schulrat HES-SO//FR	Beratendes und unterstützendes Organ der HES-SO//FR Treffen: mind. 2 mal/Jahr	11 Mitglieder, davon: 4 Vertretende der Fachkreise 4 Mitglieder des Grossen Rats 3 Mitglieder des Repräsentativrats	Nimmt Stellung zum kantonalen Absichtsplan Unterstützt die HES-SO//FR etc.
Direktionsausschuss	Präsidiert durch die Generaldirektorin/ den Generaldirektor der HES-SO//FR Treffen: mind. 4 mal/Jahr	Allgemeine Führung HES-SO//FR 4 Direktoren der 4 Schulen	Trifft Entscheidungen, die alle Schulen oder einen Teil der Schulen betreffen Verabschiedet den kantonalen Absichtsplan Koordiniert das Budget Erlässt Reglemente etc.
General- direktion	Verantwortlich für die Umsetzung der Leistungsaufträge gegenüber dem Rektorat der HES-SO Zentrale Dienste sind hier angesiedelt	Generaldirektor/-in	Repräsentiert die HES-SO//FR Legt gegenüber dem Rektorat und dem Staatsrat Rechenschaft ab über die Verwaltung und die Finanzen der HES-SO//FR Leitet die zentralen Dienste Überwacht das QMS Stellt das Budget der Generaldirektion auf und entscheidet bei Bedarf über die Aufteilung etc.
Repräsentativrat des Personals und der Studierenden	Lehrkörper (PLF) Admin./techn. Personal (ATP)	16 Mitglieder, davon: 8 PLF 4 ATP 4 Studierende	Entsendet 3 seiner Mitglieder in den Schulrat der HES-SO//FR Nimmt Stellung zu den Reglementen etc.

Die HES-SO//FR verfügte bereits vor dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes über eine Generaldirektion, die als Bindeglied zwischen den Organen der HES-SO, den Kantonsbehörden und den Hochschulen selbst auftritt. Weiter stellt sie eine hochschulübergreifende und effiziente Koordination in der Personalpolitik, im Qualitätsmanagement und in der Politik im Bereich der Zweisprachigkeit sicher. Ausserdem leitet sie die zentralen technischen Dienste (Finanzen, Informatik, Personalverwaltung, Kommunikation sowie Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz). Die HES-SO//FR ist integraler Bestandteil der HES-SO und bei dieser liegen praktisch alle akademische Kompetenzen. Demzufolge ist die HES-SO//FR auch in allen Steuerungsorganen der HES-SO vertreten. Sowohl das Personal der Generaldirektion als auch das der vier Fachhochschulen wirkt zudem ad hoc in verschiedenen Arbeitsgruppen mit.

Organe der HEP-PH FR

Organe	Grundsätze	Zusammensetzung	Kompetenzen
Kommission der HEP-PH FR	Oberstes beschlussfassendes Organ Treffen: mind. 2–3 mal/Jahr	12 Mitglieder, davon: 6 bezeichnet durch den Staat (ausserhalb der HEP-PH FR, 3 durch SR, 3 durch GR) und 6 bezeichnet durch die HEP-PH FR (repräsentative Versammlungen)	Nimmt Stellung zum Vorschlag des Direktionsrates für die Mehrjahresplanung und unterbreitet diesen dem Staatsrat zur Genehmigung Unterstützt die HEP-PH FR etc.
Direktionsrat	Leitendes und vollziehendes Organ Präsidiert durch die Rektorin/den Rektor Treffen: 2 mal/Monat	Rektorin/Rektor 4 amtierende Abteilungsleiter/innen Verantwortliche/r Admin.	Definiert und koordiniert die Abteilungs- und Verwaltungstätigkeiten Erarbeitet den Antrag für das Globalbudget und das Budget Erarbeitet die Jahresrechnung und den Tätigkeitsbericht sowie Weisungen etc.
Rektorin/Rektor	Wird auf Antrag der Kommission der HEP-PH FR vom Staatsrat angestellt	Rektor/in	Leitet die HEP-PH FR und sorgt für ihren guten Betrieb Gewährleistet die Umsetzung der Mehrjahresplanung Vertritt die Institution persönlich oder durch eine delegierte Person nach Aussen etc.
Abteilungsleiterinnen/ Abteilungsleiter	Werden auf Antrag der Kommission der HEP-PH FR durch die Rektorin/den Rektor angestellt	2 Abteilungsleiter/innen Grundausbildung, 1 Abteilungsleiter/in Weiterbildung, 1 Abteilungsleiter/in Forschung und Entwicklung	Definieren die Leistungen und Ziele der betreffenden Abteilung Stellen die Verwaltung der Finanzen und die Führung des Personals sicher Vertreten die betreffende Abteilung in kantonalen und interkantonalen Kommissionen
Repräsentative Versammlungen des Personals und der Studierenden	Versammlungen des Lehrpersonals (PE) Vereinigung admin./techn. Personal (ATP) Studentenvereinigung (ETUCOM)	PE, ATP und ETUCOM	Entsendet 6 Mitglieder in die Kommission der HEP-PH FR Beratendes Organ

Seit Inkrafttreten des neuen Gesetzes ist die Rektorin vollamtlich tätig und aufgrund der eigenen Rechtspersönlichkeit zuständig für die Anstellung des Personals. Die übrigen Kompetenzen und Befugnisse wie beispielsweise das Ergreifen von Disziplinar massnahmen oder die Anwendung des Gesetzes und der Reglemente wurden mit dem PHFG dem Direktionsrat übertragen. Neu führen zwei Abteilungsleiterinnen bzw. Abteilungsleiter der beiden Sprachgemeinschaften die Grundausbildung (GA). Eine Abteilungsleiterin bzw. ein Abteilungsleiter führt ferner die neugeschaffene Abteilung Weiterbildung (WB) und eine Abteilungsleiterin bzw. ein Abteilungsleiter die Abteilung Forschung und Dienstleistungen für Dritte (FDD). Eine Leiterin bzw. ein Leiter Verwaltung entlastet die EKSD in operativen Angelegenheiten. Das neue Gesetz ermöglicht eine ausgewogene Verteilung der Kompetenzen zwischen den verschiedenen Funktionen innerhalb der HEP-PH FR, zwischen den Sprachgemeinschaften und zwischen Lehrpersonal, administrativem und technischem Personal sowie Studierenden.

2.3. Kooperationen zwischen den Hochschulen

Unter den Freiburger Hochschulen existieren zahlreiche Kooperationen unterschiedlicher Art und auf verschiedenen Ebenen. Die Hochschulen entwickeln diese Formen der Zusammenarbeit entsprechend ihrer Interessen, Bedürfnisse

und ihrer Möglichkeiten. Auf strategischer Ebene wurden institutionelle Rahmenabkommen abgeschlossen. Diese verfügen über einen allgemeinen Geltungsbereich, bekräftigen den Willen zur Zusammenarbeit und definieren das Vorgehen oder prioritäre Bereiche. So ist es beispielsweise bei der Rahmenvereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen der UNIFR und der HES-SO//FR der Fall. Diese hat eine Intensivierung der Austausch und der Entwicklung von gemeinsamen Projekten im Bereich der Bildung, Forschung oder auf der Ebene der Infrastruktur und zwischen einzelnen Ämtern zum Ziel und sieht ein Treffen pro Semester zwischen den Exekutivorganen der beiden Institutionen vor. Ein weiteres Beispiel ist die allgemeine Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen der HEP-PH FR und der UNIFR: Sie bildet eine Partnerschaft in der Lehre und Forschung, insbesondere im Zusammenhang mit der Ausbildung von Lehrpersonen. Gewisse Vereinbarungen, auch auf institutioneller Ebene, betreffen Organisationseinheiten, bestimmte Bereiche oder spezielle Programme (beispielsweise die Partnerschaftsvereinbarung zur Förderung der angewandten Mathematik und Statistik vom Februar 2016 zwischen der UNIFR und der HES-SO//FR). Im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen der UNIFR und der HEP-PH FR haben die beiden Hochschulen, mit Unterstützung des Staatsrats und der Stiftung Merkle, beispielsweise das Institut für Mehrsprachigkeit gegründet. Das Ziel dieses interinstitutionellen Instituts ist

die Forschung im Bereich der Fremdsprachendidaktik und im Zusammenhang mit Problemen der sprachlichen und kulturellen Vielfalt. Dieses Institut wurde 2010 vom Bundesamt für Kultur zur Führung des Wissenschaftlichen Kompetenzzentrums für Mehrsprachigkeit des Bundes ernannt. Ein Grossteil der Kooperationen zwischen den Hochschulen ist zeitlich limitiert und auf bestimmte Projekte bezogen, bei denen zwei (oder mehr) Hochschulen ihre spezifischen und komplementären Kompetenzen einbringen. Für diese Art von Projekten besteht oft eine externe, im Wettbewerbsverfahren erreichte, Finanzierung (zum Beispiel das durch den Schweizerischen Nationalfonds finanzierte Forschungsprojekt «VisualAudio» der UNIFR und der HTA-FR). Schliesslich soll an dieser Stelle noch der spezielle Fall des Projekts Smart Living Lab erwähnt werden: Dieses Forschungsprojekt der UNIFR, der HTA-FR und der EPFL-FR machte der Staat Freiburg dank seiner ausserordentlichen Finanzierung möglich. Der Ursprung des Projekts steht in enger Verbindung mit der Schaffung eines Ablegers der ETH Lausanne in Freiburg im Rahmen der Umsetzung des Innovationsquartiers blueFactory und ist Ausdruck der wirtschaftlichen Entwicklungspolitik des Kantons.

Rund 90 Beispiele von Kooperationen zwischen den Freiburger Hochschulen – sowohl auf der Ebene dieser Institutionen als auch ihrer Fakultäten, Departemente, Institute oder zwischen einzelnen Forscherinnen und Forschern – finden sich in einer Liste im Anhang. Diese Liste erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

3. Finanzierung

3.1. Finanzierungsmechanismen

Wie bereits erwähnt, betreffen die jüngsten Gesetzesmodifikationen vor allem die Finanzierungsmechanismen der drei kantonalen Hochschulen. In diesem Kapitel werden deren Grundsätze sowie die eingeführten Neuerungen bzw. der Stand der Umsetzung erläutert.

Universität Freiburg

Das Universitätsgesetz von 1997 sah bereits die Einführung eines Globalbudgets vor, in dessen Rahmen ein Budget ausgearbeitet werden sollte. Auch war die Rede von einer Mehrjahresplanung und einer Leistungsvereinbarung, ohne dass jedoch das Zusammenspiel dieser Elemente erläutert wurde. Im Gesetz wurden keine Zeitangaben gemacht und so galt es, zu Beginn des Budgetprozesses die Globalbudgets jährlich zu bestimmen. Schliesslich entschied der Staatsrat dreimal vorgängig über drei jährliche Globalbudgets (2004–2006, 2009–2011 und 2014–2016). In der Zwischenzeit wurden die Entscheide weiterhin jährlich getroffen. Diese Vorgehensweise erwies sich als ungünstig und deshalb wurde im teilrevidierten Universitätsgesetz von 2014 ein neues Verfahren einge-

führt, bei dem die Mehrjahresplanung, die Zielvereinbarung und das Globalbudget explizit und mit einem Zeithorizont von fünf Jahren erwähnt und miteinander verknüpft werden. Die Zielvereinbarung, die auf der Mehrjahresplanung basiert und die entsprechenden Budgets enthält, wird alle fünf Jahre zwischen dem Staatsrat und der Universität ausgehandelt. Die Zielvereinbarung bildet das wichtigste Führungsinstrument in den Beziehungen zwischen der Universität und dem Staat. Schliesslich erarbeitet die Universität ihr Budget jedes Jahr innerhalb von diesem Rahmen, die Kompetenzen des Grossen Rats bleiben vorbehalten. Abschliessend wird zur Zielvereinbarung ein Bericht verfasst. Dieser widmet sich der Umsetzung und basiert auf Kriterien, die im Voraus festgelegt wurden. Dieses neue Verfahren wird zum ersten Mal für die Zielvereinbarung 2018 bis 2022 angewendet und muss 2017 genehmigt werden. Die Mehrjahresplanung der Universität zu dieser Zeitspanne befindet sich aktuell in der Ausarbeitung. Das teilrevidierte Universitätsgesetz sieht zudem neu einen Innovations- und Entwicklungsfonds vor. Die Konkurrenzsituation der Hochschulen, insbesondere was grosse Forschungsprojekte anbelangt, macht eine gewisse finanzielle Autonomie notwendig. So muss das Rektorat beispielsweise schnell handeln und «matching funds» bereitstellen, um ein Prestigeprojekt zu gewinnen. Die Grundsätze dazu sind im Gesetz festgelegt, das Finanzreglement präzisiert die Nutzungsbedingungen, die Speisung des Fonds und seine Obergrenze.

Fachhochschule Westschweiz//Freiburg

Das Finanzierungsmodell der HES-SO//FR basiert auf zwei Rechtsgrundlagen: Einerseits auf der interkantonalen Konvention über die HES-SO, worin die Hauptmechanismen ihrer Finanzierung festgelegt werden und andererseits auf dem Gesetz über die HES-SO//FR, das sich auf die erwähnte Konvention bezieht und worin hauptsächlich die direkten Kantonsbeiträge festgelegt werden. Wie bereits erwähnt, entwickelte sich die HES-SO schrittweise, die wesentlichen Merkmale ihres Finanzierungsmodells blieben jedoch unverändert. Das Prinzip der Hochschulfinanzierung des Kantons durch einen Beitrag zum Finanzsystem der HES-SO und durch direkte Beiträge, war bereits unter der alten Gesetzgebung gültig. Dies gilt ebenso für die Finanzierungsquellen der HES-SO (die Beiträge der Mitgliederkantone, die Bundesbeiträge und die Beiträge der anderen Kantone gemäss der FHV). Mit der neuen Konvention der HES-SO beruht die Finanzierung der HES-SO nun jedoch auf einer Zielvereinbarung über vier Jahre zwischen den Kantonen und dem Rektorat. Aus der Zielvereinbarung gehen schliesslich Leistungsaufträge zwischen dem Rektorat, den Bereichsleitenden und den Hochschuldirektionen der Kantone (oder Regionen) hervor. Diese Aufträge definieren die Aufträge sowie auch die Produkte und Kompetenzen im Bereich der Lehre und der Forschung. Die Beiträge des Kantons Freiburg an die HES-SO sind somit im Finanzierungsplan aufgeführt, der

wiederum Teil der Zielvereinbarung ist. Die Beträge, welche die HES-SO der HES-SO//FR zahlt, sind gekoppelt an den Leistungsvertrag, den die HES-SO//FR vom Rektorat der HES-SO erhält. Im Gesetz über die HES-SO//FR wird – im Hinblick auf die Vereinigung der Freiburger Fachhochschulen – im Bereich der Finanzierung neu der Mechanismus des Globalbudgets eingeführt. Darin werden die direkten Kantonsbeiträge festgelegt. Diese decken einerseits das ungedeckte Kostensaldo entsprechend den spezifischen lokalen Bedingungen und andererseits finanzieren diese Beiträge die Aufträge, die aus der kantonalen Strategie resultieren. Sowohl bei der HES-SO als auch bei der HES-SO//FR befinden sich diese neuen Instrumente aktuell in der Ausarbeitung und Umsetzung.

Pädagogische Hochschule Freiburg

Bereits das Gesetz von 1999 über die HEP-PH FR sah ein Globalbudget vor, in dessen Rahmen der Direktionsrat ein Budget erarbeiten sollte. Da dieses Gesetz der HEP-PH FR jedoch nicht die nötige Autonomie gewährte, konnte das Instrument des Globalbudgets nicht umgesetzt bzw. angewendet werden. Das Gesetz über die Pädagogische Hochschule von 2015 statet die HEP-PH FR nun mit eigener Rechtspersönlichkeit aus und befähigt somit die Organe zu einer Finanzführung mittels Globalbudget. Dieses basiert auf der Mehrjahresplanung und schliesst die Ziele der allgemeinen Politik und der Entwicklungsstrategie der HEP-PH FR mit ein. Das Globalbudget wird dem Staatsrat auf Antrag der Kommission der HEP-PH FR und der EKSD unterbreitet. Der Staatsrat genehmigt die Planung und beschliesst das Globalbudget, in dessen Rahmen die HEP-PH FR anschliessend das Budget erarbeitet. Über die Periodizität dieses Prozesses wird im Gesetz keine Angabe gemacht. Im Entwurf des Finanzreglements, das sich aktuell in der Ausarbeitung befindet, wird jedoch ein Fünfjahresrhythmus vorgeschlagen, wobei die Mehrjahresplanung zu Beginn jeder Legislatur vorgelegt wird. Diese Planung sowie das damit verbundene Globalbudget stellen das zentralste Führungs- und Steuerungsinstrument der HEP-PH FR dar. Jedes Jahr erarbeitet die HEP-PH FR in diesem Rahmen ein Budget, unterbreitet dieses der Kommission der HEP-PH FR und der EKSD, die dieses wiederum dem Staatsrat zur Genehmigung unterbreiten. Die Kompetenzen des Grossen Rates bleiben selbstverständlich vorbehalten. Dieses neue Verfahren wird zum ersten Mal im Rahmen der kommenden Mehrjahresplanung und den damit verbundenen Globalbudgets – welche 2017 genehmigt werden – zum Einsatz kommen. Diese Planung befindet sich aktuell in der Ausarbeitung.

3.2. Entwicklung der kantonalen Ausgaben

Dieses Kapitel präsentiert die Finanzierung der Freiburger Hochschulen gemäss den Staatsrechnungen seit 2008, denn es ist nicht möglich, die konsolidierten finanziellen Daten

für alle kantonalen Hochschulen vor 2008 zu präsentieren, zumal die HES-SO in den Jahren 2000 bis 2007 etappenweise entstanden ist. Ab 2000 umfasste die HES-SO zunächst ausschliesslich die Bereiche Technik, Wirtschaft und Design. 2003 kamen die Bereiche Gesundheit und Soziale Arbeit hinzu und ab 2007 schliesslich die Bereiche Musik, Kunst und Theater. Auch wenn diese Entwicklung nur die HES-SO betrifft, wurde beschlossen, alle Hochschulen im selben Zeitrahmen zu betrachten. Ebenso muss betont werden, dass sich diese Daten der unterschiedlichen Hochschulen nur schwer miteinander vergleichen lassen: Wie bereits angesprochen, sind die Hochschulen unterschiedlich und verfügen über jeweils eigene Finanzierungssysteme bzw. Strukturen.

Universität Freiburg

Die Finanzierung des ordentlichen Budgets der UNIFR wird über drei Hauptquellen gewährleistet: über den Kanton Freiburg, über andere Kantone gemäss der interkantonalen Universitätsvereinbarung (IUV) und über den Bund. Im Jahr 2015 trugen diese drei Quellen zur Deckung der Universitätskosten in der Höhe von 43,7%, 30,5% und 19,9% bei¹. Die verbleibenden 5,9% wurden über andere Einnahmen gedeckt, wobei die Einschreibgebühren 4,4% der Gesamtkosten deckten. Hinzu kamen projektgebundene Finanzierungen aus unterschiedlichen Drittquellen (Schweizerischer Nationalfonds, EU, Stiftungen, öffentliche oder private Mandate etc.), die im Jahr 2015 66,5 Millionen Franken ausmachten (Ausgaben = Einnahmen). Die untenstehende Tabelle veranschaulicht die Kantonsbeiträge sowie die anderen Finanzierungsquellen zur Deckung des ordentlichen Budgets der Universität (ohne Drittmittel).

¹ Im schweizweiten Vergleich erfolgt die Finanzierung der kantonalen Universitäten im Durchschnitt zu 55% durch die Trägerkantone, zu 14% über Beiträge anderer Kantone gemäss IUV und zu 17% durch den Bund.

Universität Freiburg – Finanzierung nach Quellen

(ordentliche Rechnung gemäss den Rechnungen des Kantons Freiburg)

Erfolgsrechnung (laufende Rechnung) in Millionen Franken

Jahr	Total Ausgaben	Kostendeckung			
		Kanton Freiburg	Bund Grundbeiträge	Interkantonale Universitätsvereinbarung	Andere laufende Einnahmen
2008	195.0	86.0	41.9	53.9	13.2
2009	189.9	82.3	41.9	52.5	13.2
2010	190.4	82.9	41.9	52.5	13.1
2011	197.7	90.5	41.9	53.3	12.0
2012	202.6	92.6	41.9	55.9	12.2
2013	204.4	91.5	41.9	58.6	12.5
2014	207.7	89.3	41.9	63.8	12.7
2015	210.9	92.1	41.9	64.3	12.6

Investitionsrechnung in Millionen Franken

Jahr	Total Ausgaben	Kostendeckung		
		Kanton Freiburg	Bund Investitionsbeiträge	Dritte
2008	22.8	20.9	1.9	
2009	6.2	1.5	1.3	3.4
2010	6.3	6.3	0.0	
2011	7.4	6.5	0.9	
2012	13.4	10.5	2.9	
2013	13.3	7.0	6.3	
2014	12.2	3.7	3.2	5.3
2015	12.1	8.1	2.3	1.8

Anmerkungen:

1. Sowohl das Ausgabentotal als auch der Beitrag des Kantons Freiburg wurden abzüglich der Einlagen in Rückstellungen aber einschliesslich der Provisions- und Fondsabgaben berechnet.
2. 2008 enthalten die laufenden Ausgaben die gesamte Amortisierung des Centre Fries: 16 Millionen Franken, gedeckt durch Entnahmen aus Rückstellungen und ebenso gekennzeichnet als Kantonsbeitrag in der obenstehenden Tabelle.
3. Das Budgetwachstum in den Jahren 2008 bis 2012 widerspiegelt die schrittweise Einführung des 3. Studienjahres in der Humanmedizin.
4. Die Investitionen widerspiegeln sich aufgrund der Amortisierungen auch im laufenden Budget (Betriebsbudget).

Fachhochschule Westschweiz Freiburg

Wie oben beschrieben, ist die HES-SO//FR vollständig in das Finanzierungssystem der HES-SO eingebunden. Diese Tatsache erschwert die Unterscheidung zwischen den verschiedenen Finanzströmen und die Ermittlung der effektiven Kantonsfinanzierung zur Kostendeckung der HES-SO//FR. Die Beiträge der Mitgliederkantone an die HES-SO bestehen aus den folgenden drei Elementen: Mitspracherecht (5% des Gesamtbetrags); Gemeinwohl (50%, proportional zur Anzahl Studierenden des Kantons innerhalb der HES-SO) und Standortvorteil (45%, proportional zur Anzahl Studierenden, die in den Hochschulen des Kantons eingeschrieben sind). Die Beträge der drei Säulen erscheinen in der Tabelle 2, unter dem Teil «Beitrag zur HES-SO». Um ausschliesslich die Beträge direkter Finanzierung im Zusammenhang mit der Leistung der HES-SO//FR anzugeben, wurde der Bei-

trag im Namen des Gemeinwohls für die Freiburger, die in einem Studiengang der HES-SO ausserhalb des Kantons eingeschrieben sind, in dieser Analyse nicht berücksichtigt. Der Standortvorteil enthält ebenfalls die Zahlungen an den Kanton Waadt für den ausgelagerten Standort der Musikhochschule Lausanne HEMU in Freiburg.

Die Finanzierungsquellen der HES-SO//FR sind die folgenden: (1) direkte Beiträge des Kantons Freiburg; (2) überwiesene Beträge der HES-SO und (3) Finanzierungen aus Drittmitteln (Studiengebühren, Einnahmen aus der Weiterbildung, aus der Forschung und aus Mandaten, Spenden etc.). An dieser Stelle soll daran erinnert werden, dass die Bundesbeiträge und die Beiträge der Nichtmitgliederkantone aus der FHV direkt an die HES-SO gehen und in den Beträgen, welche diese an die einzelnen Schulen ausbezahlt, enthalten sind.

Kosten der HES-SO//FR zulasten des Kantons Freiburg

Erfolgsrechnung (laufende Rechnung) in Millionen Franken

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
HTA-FR	Aufwand	33 600	38 765	41 735	44 896	47 904	50 310	53 239	56 914
	- Ertrag	-33 570	-37 734	-41 867	-42 987	-45 688	-48 589	-52 131	-54 392
	Ergebnis	30	1 031	-132	1 909	2 216	1 721	1 108	2 522
HSW-FR	Aufwand	6 652	8 142	9 163	10 837	10 138	10 458	10 669	12 717
	- Ertrag	-5 953	-8 471	-9 856	-10 853	-10 975	-11 700	-11 771	-12 987
	Ergebnis	699	-329	-693	-16	-837	-1 242	-1 102	-270
HfG-FR	Aufwand	10 794	12 329	12 663	12 309	12 496	13 011	16 604	15 652
	- Ertrag	-7 460	-8 324	-9 037	-8 888	-9 424	-9 664	-10 998	-12 959
	Ergebnis	3 334	4 005	3 626	3 421	3 072	3 347	5 606	2 693
HETS-FR	Aufwand	8 240	9 186	9 716	9 785	10 495	10 546	10 245	10 749
	- Ertrag	-7 263	-7 574	-7 865	-7 904	-8 695	-9 044	-9 232	-9 323
	Ergebnis	977	1 612	1 851	1 881	1 800	1 502	1 013	1 426
HES-SO//FR	Aufwand	59 286	68 422	73 277	77 827	81 033	84 325	90 757	96 032
	- Ertrag	-54 246	-62 103	-68 625	-70 632	-74 782	-78 997	-84 132	-89 661
	Ergebnis	5 040	6 319	4 652	7 195	6 251	5 328	6 625	6 371

Beitrag zur HES-SO

(ausser im Namen des Gemeinwohls für die Freiburger Studenten an der HES-SO ausserhalb des Kantons)

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
HES-SO//FR	Mitspracherecht	1979	2096	2280	2358	2325	3456	3479	3642
	Standortvorteil durch den Kanton FR	14537	15956	17159	18225	18566	20056	20558	21950
	Gemeinwohl	11653	12217	13007	13738	14078	15051	14872	15538
	Total	28169	30269	32446	34321	34969	38563	38909	41130

**Total der Kosten HES-SO//FR
zulasten des Kantons in Millionen
Franken (Erfolgsrechnung)**

33 209	36 588	37 098	41 516	41 220	43 891	45 534	47 501
---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------

Investitionsrechnung

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
HTA-FR	Investitionen Immobilien	-	-	-	200	-	100	1590	1100
	Investitionen Ausstattung	-	-	-	-	-	2502	3352	2783
	Total	0	0	0	200	0	2602	4942	3883
HfG-FR	Total	-	-	-	500	500	1000	2500	7000
HES-SO//FR	Total	0	0	0	700	500	3 602	7 442	10 883

Pädagogische Hochschule Freiburg

Pädagogische Hochschulen erhalten keine Bundesbeiträge. Die Finanzierung der HEP-PH FR erfolgt deshalb in erster Linie

durch den Kanton Freiburg (zu mehr als 70%). Hinzu kommen in gleicher Höhe die Beiträge der anderen Kantone gemäss der FHV und andere Einnahmen (Studiengebühren, Einnahmen aus Weiterbildung, Forschung und Mandaten, Spenden, etc.)

PH Freiburg – Finanzierung nach Quellen

(ordentliche Rechnung gemäss der Freiburger Staatsrechnung)

Erfolgsrechnung (laufende Rechnung)

in Millionen Franken

Jahr	Total Ausgaben	Kostendeckung		
		Kanton Freiburg	Interkant. Fachhochschulvereinbarung FHV	Andere laufende Einnahmen
2008	18.4	14.5	2.5	1.4
2009	18.8	14.4	3.0	1.4
2010	19.3	15.3	2.8	1.2
2011	19.4	15.2	2.8	1.4
2012	20.1	15.8	2.6	1.7
2013	20.1	15.8	2.6	1.7
2014	20.6	14.7	3.0	2.9
2015	20.8	14.6	3.1	3.1

Investitionsrechnung

in Millionen Franken

Jahr	Total Ausgaben	Kanton Freiburg
2008	0.0	0.0
2009	0.0	0.0
2010	0.3	0.3
2011	0.2	0.2
2012	0.0	0.0
2013	0.2	0.2
2014	0.1	0.1
2015	0.1	0.1

3.3. Analyseelemente

Bei allen Analysen der Kantonsausgaben für die Hochschulen muss berücksichtigt werden, dass sich jede Hochschule in einer anderen Situation befindet, dass sich die Finanzierungsquellen und -strukturen unterscheiden und dass sie unterschiedliche Aufträge bzw. Entwicklungen haben. Als Resultat dieser Analyse der Hochschulfinanzierung durch den Kanton Freiburg lassen sich somit nur einige allgemeine Bemerkungen festhalten. Es ist darauf hinzuweisen, dass angesichts des hohen Anteils der Lohnkosten in den Hochschulbudgets ihre laufenden Ausgaben massgeblich durch die Entscheidungen des Staats zum Teuerungsausgleich und zur ordentlichen Gehaltserhöhung beeinflusst werden. Auch die Investitionsausgaben haben über die Amortisierungen einen wichtigen Einfluss auf die laufenden Ausgaben. Ihr

Wert schwankt von Jahr zu Jahr zum Teil beträchtlich. Weiter kann festgehalten werden, dass im Verhältnis zwischen den Kantonsbeiträgen an die Hochschulen und dem Kantonsbudget (Total Aufwand der Erfolgsrechnung) der Anteil in diesen vergangenen acht Jahren praktisch stabil geblieben ist bzw. minimal angestiegen ist: Von 4,52% im Jahr 2008 auf 4,57% im Jahr 2015. Wie oben bereits angemerkt, war ein Vergleich vor 2008 nicht möglich, da sich der Status der Fachhochschulen verändert hat: Heute sind sie Teil der HES-SO, zuvor haben sie innerhalb eines anderen Rahmens eine Ausbildung auf anderem Niveau angeboten.

Auch ist darauf hinzuweisen, dass sich die Kantonsausgaben für die Hochschulen nicht automatisch an die effektive Studierendenzahl anpassen. Das Finanzierungssystem der

HES-SO war bis vor kurzem aufgrund der Studierendenpauschalen teilweise mit diesem Faktor verknüpft, diese Kopplung wurde jedoch jüngst mit der Anpassung des Systems aufgegeben. In der Tat steigen die Betriebskosten nicht linear, sondern stufenweise und hängen stark von den Studienbereichen, Unterrichtsmethoden, Kompetenzbeurteilung und anderen Faktoren ab, auf welche die Hochschuldirektionen oft gar keinen so grossen Einfluss haben. Die Umstellung auf das Bologna-System hatte beispielsweise, insbesondere bei den Universitäten, einen massiven Bedürfnisanstieg an Unterrichtsressourcen zur Folge – sowohl auf personeller Ebene als auch im Hinblick auf die Infrastruktur. Dies ist vor allem in der Einführung der Bachelordiplome mit einer zusätzlichen Bachelorarbeit begründet; aber auch eine Folge der Einführung der ECTS-Punkte (European Credits Transfer System), womit neu jede Unterrichtseinheit evaluiert und zertifiziert werden muss und wobei zu einem interaktiveren Unterricht (kleinere Gruppen) übergegangen wurde. Einige Studienbereiche erfordern auch spezifischere und kostenintensivere Ressourcen. Natur-, Ingenieur- oder Sportwissenschaften benötigen beispielsweise Labors oder spezielle Anlagen und erfordern strenge Sicherheitsvorkehrungen sowie ebenso eine entsprechende Ausbildung der Dozierenden mit individuellen Praktika in den Schulen. Auch in der Humanmedizin gibt es kostenintensive Bereiche, man denke beispielsweise an den Unterricht in kleinen Gruppen an Krankbetten oder an die zahlreichen Praktika. So gesehen ist die relativ stabile Studierendenzahl an der UNIFR in den vergangenen Jahren (von 9455 im Herbstsemester 2008 auf 10 324 im Herbstsemester 2015) nicht der Grund für den grösseren Finanzmittelbedarf. Dieser resultiert vielmehr aus der bemerkenswerten Entwicklung der mathematisch-naturwissenschaftlichen Fakultät, sowohl im Bereich der Lehre (Studierendenzahl und neue Programme) als auch in der Forschung (Erhöhung der Drittmittel). Insgesamt hat die Finanzierung jedoch nicht mit der Entwicklung des Bedarfs schrittgehalten. Die Probleme der Infrastruktur, des Unterrichts und der Forschung stehen in Zusammenhang mit einem Campus, deren Gebäude und technische Infrastruktur nicht über ausreichende Kapazität verfügen sowie Renovierungen und Instandsetzungen benötigen, da sie teilweise veraltet sind. Zudem müssen in den kommenden Jahren die Bauten für die Medizin auf dem Areal des HFR realisiert werden.

Für die HES-SO//FR und die HEP-PH FR, deren Statusänderung in Hochschulen noch neu ist, ist der zusätzliche Finanzbedarf nicht nur auf die bedeutende Zunahme der Studierendenzahl zurückzuführen, sondern vor allem auch auf die Entwicklung ihres Auftrags, welcher aus der Grundausbildung (inklusive Weiterbildung) aber auch aus angewandter Forschung und Entwicklung (AF&E) und dem Erbringen von Dienstleistungen für Dritte besteht. Hinzu kommt der Ausbau von internationalen Beziehungen. Diese Entwicklung muss das praxisorientierte Profil der Hochschulen respektieren. Um die Dualität Praxis-Theorie und eine «berufsbegleitende»

Grundausbildung zu gewährleisten, müssen die Fachhochschulen über die notwendige technische Infrastruktur und Praktikumsplätze verfügen. Die HTA-FR muss beispielsweise über technische Infrastruktur für die Labors ihrer sieben Studiengänge verfügen, einschliesslich einer regelmässigen Pflege der Ausrüstung für die notwendige Technologie in jedem Ausbildungsbereich. Die praktische Ausbildung an der HfG-FR benötigt Infrastruktur sowohl für den Studiengang in Pflegewissenschaften (skills lab) als auch für denjenigen der Osteopathie. Für diese Studiengänge wie auch für die HEP-PH FR sind Praktikumsplätze unverzichtbar. Vor allem aber benötigt auch die Entwicklung der übrigen Aufgaben innerhalb der HES-SO//FR und der HEP-PH FR zusätzliche Ressourcen. So müssen beispielsweise diejenigen Mitglieder des Lehrkörpers, welche angewandte Forschung und Entwicklung (FA&E) in ihrem Pflichtenheft haben, einen Fünftel ihrer Arbeitszeit dafür aufwenden. Dies wurde im Gesetz über die HES-SO//FR so festgelegt. Die wachsende Studierendenzahl und die Umsetzung von Projekten, Mandaten und Dienstleistungen finanziert mit Drittmitteln erhöhen auch den Bedarf an einer entsprechenden Infrastruktur.

Für alle Hochschulen kommen weitere Anforderungen im Bereich der Personalressourcen hinzu, so zum Beispiel die konstante Zunahme administrativer Arbeiten, die steigende Regeldichte sowie die Vielzahl von Statistiken und Berichten, die produziert werden müssen. Die Akkreditierungsverfahren und Qualitätskontrollen – unabhängig ihrer positiven Auswirkungen – kosten Zeit und erfordern neue Stellen. Schliesslich haben sich in den letzten Jahren die Dienstleistungen für Studierende enorm entwickelt. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Kantonsausgaben für seine Hochschulen generell von 133,7 Millionen Franken im Jahr 2008 auf 154,2 Millionen Franken im Jahr 2015 gestiegen sind und ihr Anteil am Staatshaushalt stabil geblieben ist. Zudem ist auf die Bemühungen der letzten Jahre hinzuweisen, insbesondere für das AMI und die Gebäude am Standort Pérolles II. Weitere grosse Bauvorhaben sind in Gang, wie das neue Gebäude für die Hochschulen für Gesundheit und für Soziale Arbeit sowie das Projekt «Thierryturm». Und schliesslich zeugt auch die schrittweise Einführung des Masters in Medizin vom Willen des Staatsrats, die Hochschulen in unserem Kanton weiterzuentwickeln und das hohe Ausbildungsniveau aufrechtzuerhalten. Dies geschieht natürlich unter Berücksichtigung der Finanzmittel, die dafür bereitgestellt werden können, sowie der übrigen zahlreichen Aufgaben des Staates. Wie dies bereits heute der Fall ist, wird der Staatsrat auch in Zukunft die Notwendigkeit prüfen, zusätzliche Mittel bereitzustellen, um die hohe Qualität der Angebote unserer Hochschulen nach Massgabe der vorhandenen Budgetmittel zu gewährleisten.

Was die Entscheidungsverfahren über die Ressourcenverteilung für die Hochschulen angeht, sprechen die jüngsten Änderungen dafür, dass die Gesetzgeber die entsprechen-

den Schwächen erkannt haben. Mit den neuen gesetzlichen Bestimmungen haben die Gesetzgeber die Autonomie der Hochschulen verstärkt und deren Finanzierung an die Mehrjahresplanungen in Form von Zielen gekoppelt. Die Zielvereinbarungen ermöglichen einerseits eine bessere Sichtbarkeit der Hochschulentwicklung und dem daraus resultierenden Finanzbedarf und andererseits verhelfen sie ihnen zu einer gewissen Sicherheit und Vorhersehbarkeit auf finanzieller Ebene. Parallel dazu müssen die Hochschulen zum Ende jeder Planungsperiode Bericht ablegen über die erreichten Ziele entsprechend der vorab festgelegten Kriterien.

4. Fazit

Der Bericht zeigt, dass im gesamten Hochschulbereich wichtige gesetzliche Änderungen, sowohl auf nationaler als auch auf kantonaler Ebene, vorgenommen wurden. Diese Änderungen befinden sich aktuell erst in der Implementierungsphase. Die kantonalen Beiträge an die Hochschulen sind in den letzten Jahren nur leicht gestiegen, bedingt durch die finanzielle Situation des Kantons und somit nicht entsprechend den Bedürfnissen, die sich durch die unterschiedlichen Entwicklungen innerhalb der Freiburger Hochschulen ergeben haben. Die Finanzierungsmechanismen der Hochschulen wurden infolge der Gesetzesänderungen auf Bundes-, interkantonaler und kantonaler Ebene angepasst. Die neuen Bestimmungen und Verfahren werden erst in den kommenden Finanzierungsperioden konkretisiert. Diese neuen Mechanismen und die Finanzreglemente, welche die Freiburger Hochschulen erarbeiten, berücksichtigen die von den Grossräten im Postulat aufgelisteten Kriterien. Die Finanzierung basiert auf den Mehrjahresplanungen und steht in transparenter Verbindung mit den Zielen. Sie berücksichtigt die Entwicklung der Hochschulen und ebenso die unterschiedlichen Kriterien, die gemeinsam von den Hochschuldirektionen und dem Staatsrat erarbeitet werden. Dazu gehören auch die Wirksamkeit und Effizienz beim Einsatz der Ressourcen. Im Rahmen dieser neuen Finanzprozesse werden die Planungen der Hochschulen und die Zielvereinbarungen mit dem Staatsrat diskutiert. Dieser kann nach eigenem Ermessen und entsprechend den finanziellen Möglichkeiten des Kantons Schwerpunkte bestimmen, Projekte ablehnen sowie Prioritäten oder Posterioritäten festlegen. Eine Übersicht der Hochschulfinanzierung steht bereits heute zur Verfügung. Die obersten Hochschulorgane, in denen der Grosse Rat vertreten ist, sind an den Finanzierungsverfahren beteiligt, da sie die wichtigsten Dokumente verabschieden.

Die Finanzierung der Freiburger Hochschulen ist ein komplexes Gebilde, das zum überwiegenden Teil von den Entscheidungen der Bundesbehörden, anderer Kantone und interkantonaler Organe sowie von den gemeinsamen Organen von Bund und Kantonen abhängt. Sie basiert auf den Mehrjahresplanungen, die von den Schulen erarbeitet werden, wobei diejenige der HES-SO//FR Teil der Planung der HES-SO ist

und diesem Zeitplan folgt. Die Entscheidungen der kantonalen Finanzierung werden mit Rücksicht auf Projekte zur Hochschulentwicklung getroffen, wobei die Hochschulen autonome Ausbildungs- und Forschungseinrichtungen sind. Es besteht eine Zusammenarbeit sowohl unter den einzelnen Hochschulen und mit anderen Schweizer Hochschulen als auch auf internationaler Ebene, was Projekte, entsprechende Kompetenzen, Bedürfnisse sowie wissenschaftliche und bildungstechnische Erfordernisse angeht. Die Hochschuldirektionen stehen untereinander in regelmässigem Kontakt und tauschen sich ständig mit den entsprechend zuständigen kantonalen Diensten und den Direktoren der EKSD und der VWD aus. Diese beiden Direktoren bemühen sich zudem sehr, die erforderliche Koordination und den Informationsaustausch sicherzustellen sowie die Interessen der Freiburger Hochschulen in interkantonalen und nationalen Konferenzen zu vertreten. In diesen Konferenzen trägt die EKSD die Verantwortung im Bereich der kantonalen Hochschulpolitik. Diese unterschiedlichen Informationskanäle sind nicht formal festgelegt, sondern richten sich nach den Bedürfnissen und Umständen. Eine institutionalisierte Austauschplattform würde somit weder einem Informationsaustausch noch der Stärkung von Zusammenarbeiten gerecht werden. Damit würde höchstens ein Organ geschaffen, das alle beteiligten Personen zusätzlich belastet. Schliesslich zeigt der vorliegende Bericht, dass es dem Kanton nicht möglich ist, eine Finanzierungsstrategie für den Hochschulbereich festzulegen. Dies insbesondere aufgrund des Zusammenspiels zwischen den Entscheidungen, die auf nationaler und interkantonaler (insbesondere für die HES-SO//FR) Ebene gefällt werden und den neuen Bestimmungen der kantonalen Gesetzgebungen über die Hochschulen, die ihre eigenen Planungen in den Finanzprozess hineinragen. In diesem Gesetzesrahmen trifft der Staatsrat entsprechende Entscheidungen über diese Planungen und Globalbudgets oder zu den Zielvereinbarungen, die mit den Hochschuldirektionen abgeschlossen werden. In diesem Rahmen muss er zwischen den unterschiedlichen Bedürfnissen dieser Institutionen abwägen. Diese Bedürfnisse und die entsprechenden Mittelzuweisungen können für Spannungen sorgen, so wie es bei allen Entscheidungsverfahren berechtigter finanzieller Ansprüche aber begrenztem Kantonsbudget der Fall ist. Die anderen Tätigkeitsbereiche des Kantons spielen hier ebenfalls eine wichtige Rolle. Der Wille, einen bestimmten Teil des Kantonsbudgets im Voraus im einen oder anderen dieser Bereiche einzusetzen, wäre sehr restriktiv und würde die dynamische Mittelzuweisung durch den Staatsrat oder dessen Entscheidungskompetenzen gefährden.

Anhang

—
Tableau de coopérations entre l'UNIFR, la HEP-PH FR et la HES-SO//FR (état: juin 2016)