

Hochschulautonomie

Sieben Universitäten und Fachhochschulen im Vergleich

Diplomarbeit

Nachdiplomstudium/Executive Master

Public Management

eingereicht an der
Berner Fachhochschule

vorgelegt von
lic.phil. Felix Mäder

Referent
Dr. Jürg de Spindler

Koreferent
Dr. Heinz Locher

23. Mai 2006

Inhalt

	Management Summary.....	3
1	Einleitung	4
2	Hochschulautonomie: Begriff, Entwicklung, Konzept	7
	2.1 Was ist Autonomie: Begriffsklärung	7
	2.2 Hochschulautonomie in der historischen Entwicklung.....	9
	2.3 Aspekte von Autonomie: Subjekt, Objekt, Dimensionen	12
	2.4 Ein theoretisches Konzept von Hochschulautonomie.....	15
3	Ordnungspolitische Modelle	18
	3.1 Ordnungspolitische Modelle und die Funktion der Autonomie.....	18
	3.2 NPM- und Staatsmodell	21
	3.3 Marktmodell und Quasi-Markt	23
4	Methodik	26
	4.1 Operationalisierung	26
	4.2 Der Aufbau des Indexes	27
	4.3 Erläuterung der Indikatoren	30
	4.4 Datenerhebung	34
5	Die Hochschulen und ihre Autonomie.....	35
	5.1 ETH Zürich	35
	5.2 Universität St. Gallen	38
	5.3 Universität Bern	41
	5.4 Berner Fachhochschule (BFH).....	44
	5.5 Fachhochschule Zentralschweiz (FHZ)	47
	5.6 Georg-August-Universität Göttingen.....	50
	5.7 Kalaidos Fachhochschule.....	54
6	Fazit	57
	6.1 Der Index Hochschulautonomie in der Übersicht.....	57
	6.2 Die Autonomie der Hochschulen im Vergleich.....	58
	6.3 Methodik	61
	6.4 Subjektive Einschätzung und die gelebte Autonomie.....	64
	6.5 Finanzierungsmodelle	66
	6.6 Ordnungspolitik.....	68
	6.7 Ausblick	70
7	Quellenverzeichnis	71
	7.1 Literaturverzeichnis.....	71
	7.2 Auskunftspersonen an den Hochschulen	73
	7.3 Abbildungsverzeichnis.....	74

Management Summary

In der Schweiz wie in Deutschland ist die Autonomie der Hochschulen seit einigen Jahren ein viel diskutiertes Thema, allerdings häufig in der Form unreflektierter programmatischer Forderungen. Die vorliegende Studie will einen Beitrag zur Versachlichung dieser Diskussion leisten. Folgende Ziele werden dabei verfolgt: Erstens sollen ausgewählte Hochschulen in Bezug auf ihre Autonomie miteinander verglichen werden. Für diesen Vergleich soll zweitens eine Systematik in der Form eines Indexes entwickelt werden, der nicht nur eine qualitative, sondern auch eine quantitative Beurteilung der Autonomie der untersuchten Hochschulen erlaubt. Ein solcher Ansatz in der Forschung ist bisher nicht verfolgt worden. Die ausgewählten Fallbeispiele sollen ein möglichst breites Spektrum unterschiedlicher Hochschultypen abdecken, um gewisse Wirkungszusammenhänge aufzuzeigen; Repräsentativität wird hingegen nicht angestrebt.

Aufgrund von theoretischen Überlegungen wird die Autonomie einer Hochschule definiert als Summe ihrer Entscheidungskompetenzen und Handlungsspielräume in der Beziehung zum Staat. Abgeleitet von einem allgemeinen Leistungserbringungsprozess eines Unternehmens können folgende Dimensionen von Hochschulautonomie unterschieden werden: Strategie, Produkte, Organisation, Finanzen, Personal, Infrastruktur. Jede dieser Dimensionen wird mit Hilfe von Indikatoren operationalisiert; zusammen bilden sie den Index der Hochschulautonomie. Die Indikatoren (z.B. Eigenkapital, Studierendenauswahl, Gewinnverwendung, Professorenwahl) wurden für alle Hochschulen mit Hilfe von Unterlagen, Interviews und Fragebogen erhoben und auf einer Skala von 1 bis 3 bewertet. Zusammengefasst präsentiert sich der Index der Hochschulautonomie wie folgt:

Kalaidos Fachhochschule	Universität Göttingen	ETH Zürich	Fachhochschule Zentralschweiz	Universität St. Gallen	Berner Fachhochschule	Universität Bern
2.9	2.4	2.3	2.0	1.9	1.8	1.6

Index der Hochschulautonomie (Skala 1–3: geringe–hohe Autonomie)

Die einzige Hochschule in der Untersuchung mit privater Trägerschaft und privater Finanzierung, die Kalaidos Fachhochschule, steht mit einer umfassenden Autonomie an der Spitze. Die Autonomie der Universität Göttingen und der ETH Zürich ist ebenfalls verhältnismässig hoch. Die Uni Göttingen ist so autonom, weil sie als Stiftung organisiert ist. Nur mässig autonom sind die Fachhochschule Zentralschweiz, die Universität St. Gallen und die Berner Fachhochschule, während die Universität Bern als Schlusslicht über eine eher geringe Autonomie verfügt.

Die Funktion der Autonomie wird in einem theoretischen Teil anhand unterschiedlicher ordnungspolitischer Modelle diskutiert: Während Hochschulen im NPM- oder Staatsmodell nur eingeschränkt autonom sein müssen, ist eine umfassende Autonomie der Hochschulen – zusammen mit privatem Eigentum – im Marktmodell eine Voraussetzung. Einem solchen Modell entspricht nur die Kalaidos Fachhochschule. Wenn der Wettbewerb unter den Hochschulen wie vorausgesagt zunehmen wird, sind die Universität Göttingen und die ETH Zürich einigermaßen gerüstet, während bei den übrigen Hochschulen teilweise erheblicher Nachholbedarf besteht.

1 Einleitung

In der Schweiz wie in Deutschland ist die Autonomie der Hochschulen seit einigen Jahren ein viel diskutiertes Thema. In dieser Diskussion fordern die Hochschulen üblicherweise mehr Autonomie, während die staatlichen Träger eher zurückhaltend auf diese Forderungen reagieren. Autonomie ist jedoch ein schillernder und vieldeutiger Begriff; gemeinhin wird darunter so etwas wie Selbstbestimmungsrecht oder Selbständigkeit verstanden. Die Autonomieforderungen werden häufig in programmatischer bis polemischer Form erhoben. Nur selten wird sachlich dargelegt, was mit Autonomie genau gemeint ist und weshalb Autonomie für die Erreichung welcher Ziele notwendig ist. Die vorliegende Diplomarbeit möchte sachliche Grundlagen für die politische Autonomiediskussion liefern. Mein Interesse am Thema entspringt meiner beruflichen Tätigkeit an der Berner Fachhochschule, die mich regelmässig mit Fragen der Autonomie konfrontiert.

Zielsetzung

Folgende Ziele werden mit dieser Studie verfolgt:

1. *Systemvergleich*: Mehrere ausgewählte Hochschulen sollen in Bezug auf ihre Autonomie miteinander verglichen werden. Für den systematischen Vergleich soll die Autonomie der Hochschulen nicht nur qualitativ beschrieben, sondern auch quantifiziert werden.
2. *Entwicklung einer Systematik (Indexbildung)*: Auf der Grundlage eines theoretischen Konzepts von Hochschulautonomie sollen Vergleichskriterien hergeleitet und daraus ein Index der Hochschulautonomie entwickelt werden.

Soweit ich die Literatur überblicke, ist ein solcher Ansatz in der Forschung noch nicht verfolgt worden. Deshalb kommt dieser Arbeit ein gewisser experimenteller Charakter zu. Ein vergleichender Ansatz ist immer ein risikobehaftetes Unterfangen. Schnell ist die Kritik zur Stelle, dass die Einzelfälle zu spezifisch und deshalb nicht vergleichbar seien. Auch die Kriterien für den Vergleich können stets in Zweifel gezogen werden. Dennoch soll der Versuch hier gewagt werden, weil wissenschaftlicher Erkenntnisgewinn häufig auf einem Vergleich von komplexen Einzelfällen der wirklichen Welt auf der Grundlage von wenigen Merkmalen beruht. Jede wissenschaftliche Modellbildung basiert auf Abstraktion und damit einer Reduktion der Komplexität der Realität. Die Kriterien für den Vergleich und für die Beurteilung sollen jedoch – soweit in diesem Rahmen möglich – theoretisch fundiert und methodisch begründet hergeleitet werden.

Abgrenzung

Aus Kapazitätsgründen kann es bei dieser Studie weder um eine Vollerhebung noch um eine repräsentative Untersuchung gehen. Vielmehr wird beabsichtigt, anhand von einigen möglichst unterschiedlichen Fallbeispielen gewisse Wirkungszusammenhänge darzustellen und den für den Vergleich entwickelten Index einem Praxistest zu unterziehen.

Auch wird nicht die Absicht verfolgt, den aktuellen Stand der Diskussion um Hochschulautonomie darzustellen, die verschiedenen Denkrichtungen herauszuarbeiten oder eine Geschichte der Hochschulautonomie zu schreiben.

Methodisches Vorgehen und Aufbau der Arbeit

Hochschulautonomie ist alles andere als ein klar definierter wissenschaftlicher Begriff oder ein theoretisches Konstrukt. Für Berka ist Hochschulautonomie «eher ein Programm als ein streng analytischer Begriff», dem er eine «schillernde Unschärfe» attestiert.¹ Müller-Böling spricht von einer «Leerformel»² und Gugerli von einem «breiten, durchaus widersprüchlichen und ambivalenten diskursiven Angebot»³.

Um die formulierten Ziele erreichen zu können, müssen wir deshalb zu Beginn eine Definition und ein theoretisches Konzept von Hochschulautonomie entwickeln (Kap. 2). Dies geschieht in folgenden Schritten:

- Der Autonomiebegriff wird generell und in Bezug auf die Hochschulen zu klären versucht (Kap. 2.1).
- Da Autonomie im Hochschulbereich in den beiden Ausprägungen der Lehr- und Forschungsfreiheit und der universitären Selbstverwaltung eine lange Tradition hat, wird dieser in einem historischen Abriss nachgegangen (Kap. 2.2).
- Anschliessend werden die unterschiedlichen Aspekte von Hochschulautonomie – Subjekt, Objekt, Dimensionen der Autonomie – analysiert und im Hinblick auf unseren Verwendungszweck geklärt (Kap. 2.3).
- Schliesslich werden auf der Grundlage eines allgemeinen Leistungserbringungsprozesses die Dimensionen der Autonomie hergeleitet, die zusammen mit den oben entwickelten Definitionsbestandteilen das theoretische Konzept von Hochschulautonomie bilden (Kap. 2.4).

Im theoretischen Kapitel 3 wird ein ordnungspolitischer Rahmen mit Staats-, Markt- und Mischmodellen aufgespannt, der einerseits zur Klärung der Funktion von Hochschulautonomie, andererseits zur Beurteilung der empirischen Ergebnisse beitragen soll. In Kapitel 4 wird das theoretische Konzept von Hochschulautonomie operationalisiert, d.h. es werden Indikatoren zur Messung der unterschiedlichen Dimensionen von Hochschulautonomie hergeleitet, die zusammen den Index der Hochschulautonomie bilden. Anhand dieser Indikatoren werden die ausgewählten Hochschulen in Kapitel 5 quantitativ und qualitativ untersucht. Das Fazit (Kap. 6) fasst die Ergebnisse zusammen, interpretiert und beurteilt sie.

Der eiligen Leserin seien die Abschnitte über das theoretische Konzept (2.4), über den Aufbau des Indexes und die Indikatoren (4.2, 4.3) und schliesslich das Fazit (6) ans Herz gelegt.

¹ Berka 2002, S. 26.

² Müller-Böling 2000.

³ Gugerli 2006.

Auswahl der Hochschulen

Wie erwähnt, soll für einen aussagekräftigen Vergleich ein möglichst breites Spektrum an unterschiedlichen Hochschulen als Fallbeispiele ausgewählt werden. Die Datenerhebung hat sich als sehr zeitaufwendig erwiesen, weshalb wir uns auf sieben Fallbeispiele beschränken müssen. Das Schwergewicht liegt auf dem schweizerischen Hochschulwesen. Aufgrund des Ortes meiner beruflichen Tätigkeit ist der Platz Bern stark vertreten. Die Auswahl soll die verschiedenen Hochschultypen berücksichtigen: universitäre Hochschulen des Bundes und der Kantone, kantonale und überkantonale Fachhochschulen. Als «Extremfall» soll auch die einzige privat geführte und finanzierte Hochschule der Schweiz in den Vergleich einbezogen werden. Soweit möglich sollen Strukturen untersucht werden, mit denen man wenigstens ein paar Jahre Erfahrung sammeln konnte. Nicht berücksichtigt wurden deshalb Hochschulen, die zurzeit in einer grundlegenden Reorganisation stecken oder eine solche gerade erst abgeschlossen haben (z.B. Fachhochschule Nordwestschweiz oder Zürcher Fachhochschule).

Im deutschen Hochschulwesen ist in den letzten Jahren einiges in Bewegung geraten und die Frage der Autonomie wird heftig diskutiert. Aufgrund des neuen Hochschulrahmengesetzes des Bundes von 1998 sind seit 1999 die meisten Landeshochschulgesetze geändert worden. Dazu wurden verschiedene Modelle entwickelt, die dem Aspekt der Hochschulautonomie in unterschiedlichem Mass Rechnung tragen. Als eines der innovativsten und radikalsten Modelle gilt das niedersächsische, das die Überführung von staatlichen Hochschulen in öffentlichrechtliche Stiftungen erlaubt.⁴ Deshalb soll die Universität Göttingen als erste deutsche Stiftungsuniversität dieses neuen Typs in unserem Vergleich berücksichtigt werden.

Die aufgrund dieser Überlegungen getroffene Auswahl sieht wie folgt aus:

Hochschule	Hochschultyp	Träger	Land
ETH Zürich	Universitäre Hochschule	Bund	Schweiz
Universität St. Gallen	Universitäre Hochschule	Kanton St. Gallen	Schweiz
Universität Bern	Universitäre Hochschule	Kanton Bern	Schweiz
Berner Fachhochschule	Fachhochschule	Kanton Bern	Schweiz
Fachhochschule Zentral-schweiz	Fachhochschule	Konkordat der Kantone Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Zug	Schweiz
Kalaidos Fachhochschule	Fachhochschule	Private Stiftung	Schweiz
Georg-August-Universität Göttingen	Universitäre Hochschule	Öffentlichrechtliche Stiftung	Deutschland/ Niedersachsen

Abbildung 1: Auswahl der Hochschulen

Alle angefragten Hochschulen waren sehr kooperativ und haben eine grossartige Unterstützung geboten; ich bin den entsprechenden Kontaktpersonen (im Quellenverzeichnis aufgeführt) zu grossem Dank verpflichtet.

⁴ Im Vergleich der Landeshochschulgesetze des Stifterverbands Deutsche Wissenschaft schwingt Niedersachsen mit den meisten Nennungen in der Best-Law-Gruppe obenaus (Stifterverband Deutsche Wissenschaft 2002, S. 27).

2 Hochschulautonomie: Begriff, Entwicklung, Konzept

2.1 Was ist Autonomie: Begriffsklärung

Autonomie ist ein schillernder und vieldeutiger Begriff. Der grosse Duden versteht darunter die (verwaltungsmässige) Unabhängigkeit und Selbständigkeit. Etymologisch stammt der Begriff vom griechischen *autonomía* (*autos* – selbst, *nomos* – Gesetz: Selbstgesetzlichkeit, d.h. sich selbst Gesetze gebend; Unabhängigkeit). Der Begriff Autonomie fand in unterschiedlichen Bedeutungsvarianten Eingang in verschiedene Fachgebiete. Allen Verwendungsarten des Autonomiebegriffs ist gemeinsam, dass es um eine Selbständigkeit, eine Selbstbestimmung oder Unabhängigkeit eines Subjekts gegenüber einer äusseren Bestimmungsmacht oder gegenüber äusseren Einflussfaktoren geht. Das Subjekt kann der einzelne Mensch, eine Organisation, ein staatliches Gebilde sein, die äussere Bestimmungsmacht ein Vorgesetzter, eine übergeordnete Instanz, der Staat, eine göttliche Autorität, die Gesellschaft oder ähnliches.

Philosophie und Pädagogik

In der Philosophie bedeutet Autonomie die Willensfreiheit des Menschen und meint damit die Fähigkeit des Menschen, so zu handeln wie er es will, unabhängig vom Willen anderer und von anderen internalen oder externalen Faktoren. Dieses Verständnis von Autonomie bildet den Kern des neuzeitlichen Individualismus. Autonomie des Willens ist ein zentraler Begriff in Kants Moralphilosophie: Der «gute Wille» ist nach Kant das einzig Gute, und die moralischen Gesetze liegen im denkenden Menschen selbst und nicht in einer göttlichen Ordnung.⁵

In der Erziehungswissenschaft kann man zwei Bedeutungsvarianten unterscheiden: Einerseits ist die Autonomie des Erziehungssubjekts das Ziel der Erziehung, welche in Anlehnung an Kant die mündige und selbstbestimmte sittliche Persönlichkeit anvisiert. Andererseits fordert die «Autonomie der Pädagogik» eine besondere Eigenständigkeit der Erziehungswissenschaft und ihres Gegenstandes, d.h. des Erziehungs- und Bildungshandelns inklusive der Bildungsinstitutionen, gegenüber der staatlichen Bestimmungsmacht und anderen sozialen Kräften wie Kirche und Wirtschaft.⁶

Recht

Die rechtswissenschaftliche Tradition kennt ebenfalls mehrere Bedeutungsvarianten von Autonomie. Die Privatautonomie ist die von der Rechtsordnung anerkannte Freiheit der Privatpersonen (natürliche und juristische Personen), ihre Rechtsverhältnisse untereinander in den Grenzen der Rechtsordnung frei zu gestalten. Sie leitet sich ab aus der aufklärerischen Auffassung, dass in

⁵ Geier 2003.

⁶ Berka 2002.

einer freien Gesellschaft jeder Mensch frei seinen Willen bilden, äußern und diesem Willen entsprechend handeln kann. Die Privatautonomie umfasst die Wirtschaftsfreiheit, die Vereinigungsfreiheit, die Eigentumsgarantie und die Vertragsfreiheit. Sie ist damit das Grundprinzip der liberalen Wirtschaftsordnung.

In einer anderen Bedeutungsvariante bezeichnete man mit Autonomie die Rechtsetzungsbefugnisse von Gemeinden, Verbänden und Genossenschaften. Im öffentlichen Recht wurde der Autonomiebegriff auf in den Staat eingegliederte, von ihm aber organisatorisch gesonderte Verbände bezogen, die zur Regelung der eigenen Angelegenheiten Rechtsnormen schaffen und diese weisungsfrei vollziehen dürfen.⁷ Allerdings ist Autonomie in diesem Wortsinn kein scharfer juristischer Begriff. Autonomie in diesem Bedeutungszusammenhang wird häufig in Bezug auf Gemeinden verwendet. Gemeindeautonomie bedeutet eine mit einer gewissen Selbständigkeit verbundene Zuständigkeit der Gemeinde, innert den Schranken von Verfassung und Gesetz frei bestimmte wie vorgegebene Aufgaben zu erfüllen. Üblicherweise werden drei Schichten der Gemeindeautonomie unterschieden: Organisationsautonomie (politische Organisation, Organe und Verfahren), Aufgabenautonomie (einschliesslich «Umsetzungsautonomie» für die Umsetzung übergeordneter Rechts) und Finanzautonomie.⁸

Universitäten

Im universitären Bereich wird von Autonomie traditionell in zwei Zusammenhängen gesprochen: Einerseits kann sie sich auf das althergebrachte Selbstverwaltungsrecht der Universitäten beziehen, andererseits auf die Freiheit von Lehre und Forschung. Beide Konzepte sind so grundlegend für das moderne Verständnis von Hochschulen, dass sie Niederschlag in Verfassungen und Gesetzen gefunden haben. Die Freiheit von Lehre und Forschung wird in der Schweiz, aber auch in Deutschland und Österreich, von der Verfassung garantiert und in vielen Universitäts- und Fachhochschulgesetzen der Kantone wiederholt.⁹ Auch das Recht auf Selbstverwaltung wird teilweise im Gesetz festgeschrieben.¹⁰

Im nächsten Kapitel wird es darum gehen, einen Überblick über die historische Entwicklung dieser beiden Autonomiekonzepte im europäischen Universitätswesen zu geben.

⁷ Berka 2002, S. 29.

⁸ Verfassungsrevision Kanton Luzern: Bedeutung der Gemeindeautonomie (<http://www.neueverfassung.lu.ch/gemeindeautonomie.htm>).

⁹ Schweizerische Bundesverfassung: «Die Freiheit der wissenschaftlichen Lehre und Forschung ist gewährleistet.» (Art. 20 BV); z.B. im Fachhochschulgesetz des Kantons Bern: «Die Freiheit von Lehre und Forschung sowie die Kunstfreiheit sind gewährleistet.» (Art. 11 Fachhochschulgesetz)

¹⁰ Z.B. im Kanton St. Gallen: «Die Universität ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und mit dem Recht der Selbstverwaltung.» (Art. 1 Abs. 2 Universitätsgesetz)

2.2 Hochschulautonomie in der historischen Entwicklung

Universitäre Selbstverwaltung

Die Selbstverwaltung kann als konstituierendes Element der europäischen Universität betrachtet werden. Nach klassischer Definition ist unter Universität ein «mehr oder weniger institutionalisierter, öffentlich anerkannter Verband gleichberechtigter Lehrender (Professoren) zu verstehen, der mit Lernenden (Studenten) eine Bildungszweckgemeinschaft eingegangen ist, über Selbstbestimmungs- und Selbstverwaltungsrechte verfügt sowie entsprechende Grade verleiht». ¹¹ Solche Körperschaften sind um 1200 beinahe zeitgleich erstmals in Bologna und Paris entstanden. In grundlegenden Vereinbarungen gestanden der Papst bzw. sein Beauftragter und die Kommunen den *universitates* bzw. deren Angehörigen verschiedene Rechte zu, die unter dem Begriff *libertas scholastica* zusammengefasst wurden: bestimmte Sonderrechte im Strafrecht; das Recht auf personelle Selbstergänzung sowohl auf der studentischen als auch der Lehrebene; das Recht auf Selbstorganisation und Selbstverwaltung (Erlass und Anwendung eigener Statuten, Bildung und Besetzung eigener Gremien und Ämter); die Lehrfreiheit unbeschadet des päpstlichen Lehrprimats sowie das Recht auf eigenständige Graduierung.

Die Universität des 19. und 20. Jahrhunderts war durch wachsende grossbetriebliche Verwaltungsformen und gesteigerte Staatsnähe ausgezeichnet, die u.a. zum Verlust der Gerichts- und Steuerprivilegien führte. Auf dem europäischen Kontinent bildete die deutsche Universität ein Leitmodell. Das Prinzip der universitären Selbstverwaltung und ihrer Institutionen, von den Fakultäten und ihren Gremien und Ämtern über den grossen und kleinen Senat bis zum Rektoramt und dessen Besetzungsverfahren, blieben hier erhalten. Es bedeutete bis in die 1970er Jahre Professorenherrschaft, die seither durch Mitbestimmungsrechte weiterer Gruppen wie der Studierenden, Assistierenden und Lehrbeauftragten etwas aufgeweicht worden ist (Gruppenuniversität). In die akademische (professorale) Selbstverwaltung zumindest indirekt griffen seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert in zunehmender Dichte staatliche Regulierungen der Lehre (Studienordnungen) und Abschlüsse (Prüfungsordnungen), des Fächerangebots und der Fächereinrichtung sowie der Forschung (durch Verteilung von Sondermitteln) ein, ausserdem kam es zu abweichenden Entscheidungen bei Lehrstuhlbesetzungen. Der ständig vor Ort präsente und für immer mehr Belange direkt zuständige Staatsvertreter war der Kanzler oder Kurator; über ihn konnte der Staat seine wichtigste Trumpfkarte ausspielen, die staatliche Finanzierung, von der die kontinentaleuropäischen Universitäten völlig abhängig geworden waren.

Den Gegenpol verkörperten die ausschliesslich oder hauptsächlich aus nichtstaatlichen Mitteln unterhaltenen, von Kirchen, Kommunen oder privaten Stiftungen getragenen Universitäten des angloamerikanischen Raums. Im Gegensatz zur Professorenherrschaft der Universitäten nach deutschem Vorbild hatten deren Professoren eingeschränktere Selbstverwaltungsrechte. Ein Verwaltungs- oder Aufsichtsrat der Hochschulträger (Board of Trustees oder Board of Overseers) gab die Entwicklungslinien vor und hatte die letzte Entscheidungskompetenz. Die Not-

¹¹ Zum ganzen Abschnitt: Weber 2002; Zitat S. 16.

wendigkeit, die finanziellen Mittel selbst einzuwerben, führte von Anfang an zu einem Einbezug von Managementwissen und schliesslich auch von Managern, die nach 1900 direkt in die Universitätsspitzen, später auch bis in die einzelnen Fakultäten und Institute vordrangen.

Die Autonomie der kontinentaleuropäischen Universitäten erstreckte sich vor allem auf den akademischen Bereich, die Lehre und Forschung, während die «äusseren Formen und Mittel» (Humboldt) – Finanzen, Personal und Einrichtungen – in der Hand des Staates lagen. Aufgrund der anders verlaufenden historischen Entwicklung mussten sich die Universitäten des angloamerikanischen Raums hingegen von Anfang an selbst um betriebswirtschaftliche Fragen kümmern und erlangten eine weitaus höhere Autonomie.

Der Einfluss der unterschiedlichen Ebenen auf Steuerung, Planung und Management in US-amerikanischen und europäischen Universitäten kann schematisch folgendermassen dargestellt werden:

Einflussebene	Universitäten	
	USA	Europa
Staatsverwaltung	niedrig	hoch
Rektorat, Fakultät, Departement	hoch	niedrig
Lehrkörper	niedrig	hoch

Abbildung 2: Einflussebenen an US- und europäischen Universitäten¹²

Seit Beginn der Achtzigerjahre hat sich der Staat nach Beobachtung des Informationsnetzwerkes Eurydice in den meisten Ländern immer weiter aus der Hochschuladministration zurückgezogen. Am weitesten fortgeschritten ist der Prozess der Deregulierung im Beobachtungszeitraum 1980 bis 1998 in Dänemark, den Niederlanden, Finnland und Schweden. Die geringsten Fortschritte beim Aufbau autonomer Hochschuleinrichtungen haben Deutschland, Frankreich und Italien gemacht.¹³ Allerdings haben einige deutsche Bundesländer in ihren neuen Hochschulgesetzen einen grossen Schritt in Richtung autonomer Hochschulen gemacht.

Freiheit von Lehre und Forschung

Die Konzepte der Lehr- und Forschungsfreiheit sowie der Einheit von Lehre und Forschung, auf die heute noch immer Bezug genommen wird, geht auf Wilhelm von Humboldt (1767–1835) und den Kreis von Universitätsreformern um ihn zurück. Diese hatten eine Neugründung der deutschen Universität auf der Grundlage von Einsamkeit und Freiheit der Lehrenden und Lernenden vor Augen.¹⁴ Die in diesem Leitbild geforderte Freiheit ist eine polemisch gemeinte Zweckfreiheit der Wissenschaft, des Studiums und des akademischen Zusammenlebens. Sie hatte ein explizites Gegenbild in der wissenschaftlichen Fachhochschule, in der Universität als Stätte der Berufsausbildung und in der Erziehung durch Wissenschaft zu unmittelbarer praktischer

¹² Quelle: Herbst u.a. 2002, S. 104.

¹³ Klös/Weiss 2003; Eurydice 2000.

¹⁴ Zum ganzen Abschnitt: Schelsky 1963.

Nützlichkeit in der bürgerlichen und politischen Gesellschaft. Dieses neuhumanistisch-idealistische Bildungs- und Wissenschaftsideal wandte sich gegen das aufklärerische Nützlichkeitsdenken, das in der Hochschulausbildung vor allem vom utilitaristisch ausgerichteten Staat vertreten wurde. Um den wirtschaftlichen, technologischen und sozialen Fortschritt zu fördern, forderte der Staat die Berufsausbildung von Ärzten, Juristen, Lehrern, Ingenieuren, Architekten, wissenschaftlichen Landwirten, Ökonomen oder Kameralisten an den Universitäten. Es ist wichtig zu sehen, dass sich die Autonomieforderung von Humboldt und seinen Mitstreitern gegen den Utilitarismus der bürgerlichen Gesellschaft, der vom Staat vertreten wurde, und nicht gegen den Herrschaftsanspruch des Staates wandte. Humboldt und die anderen Universitätsdenker haben niemals die Freiheit der Universität vom Staat als Herrschaft und Obrigkeit, etwa zugunsten der Selbstverwaltung, gefordert. Im Gegenteil bejahten sie die Staatsgewalt gegen die Selbstverwaltungsrechte der alten, «im Zunftwesen erstarrten» und zur Selbstreform unfähigen Universität und sahen im Staat als Obrigkeit den einzigen Partner zur Durchsetzung ihrer Universitätsidee. Dies gelang ihnen, indem sie den Staat von seiner aufklärerisch-utilitaristischen zu einer idealistischen Kulturpolitik umzustimmen vermochten, welche die Autonomie und Zweckfreiheit von Wissenschaft und Bildung verinnerlichte. Solange der Staat in der Bildungspolitik nicht partikulare, gesellschaftliche oder eigene Interessen, sondern nur «absolute Zwecke» verfolgt, können sie sich mit ihm identifizieren.

Humboldt war höchst misstrauisch gegenüber der universitären Selbstbestimmung und der Fähigkeit der Professoren zur Selbstverwaltung: «... mit wieviel Schwierigkeiten ich bei alledem zu kämpfen habe, wie die Gelehrten, die unbändigste und am schwersten zu befriedigende Menschenklasse – mit ihren sich ewig durchkreuzenden Interessen, ihrer Eifersucht, ihrem Neid, ihrer Lust zu regieren, ihren einseitigen Ansichten, wo jeder meint, dass nur sein Fach Unterstützung und Beförderung verdiene, mich umlagern, ... davon hast du keinen Begriff», schrieb er.¹⁵ Die Universitätsneugründung von Humboldt und seinen Gesinnungsgenossen richtete sich gegen die Korporationsrechte der Universität; er war davon überzeugt, dass dem Staat alle Entscheidungen in der Hochschulgesetzgebung und -verwaltung zustehen, die über die routinemässige Verwaltung der laufenden Geschäfte hinausgehen. Humboldt wusste um die Bedeutung der staatlichen Macht in diesem Zusammenhang und machte selbst regen Gebrauch davon.

¹⁵ Zit. nach Schelsky 1963, S. 155.

2.3 Aspekte von Autonomie: Subjekt, Objekt, Dimensionen

Im Folgenden soll der Autonomiebegriff genauer analysiert werden, um das Konzept der Hochschulautonomie schliesslich für die Verwendung in unserer Studie zu definieren und zu operationalisieren. Dazu können unterschiedliche Aspekte von Autonomie unterschieden werden: Wer (1) ist in der Beziehung zu wem (2) in Bezug auf was (3) autonom:

1. Subjekt
2. Objekt
3. Bereich oder Dimension

Subjekt der Autonomie

Grundsätzlich kann zwischen individueller und institutioneller Autonomie unterschieden werden. Die individuelle Autonomie meint in unserem Zusammenhang vor allem die Autonomie des Hochschullehrers, Lehre und Forschung nach seinem Gusto zu betreiben. In der Diskussion weitgehend vergessen und in der universitären Realität praktisch inexistent ist die Lernfreiheit als individuelle Autonomie der Studierenden, die für Humboldt als natürliches Gegenstück zur Lehrfreiheit eine Selbstverständlichkeit darstellte. Die institutionelle Autonomie bezieht sich auf die Institution der Hochschule als Gesamtheit oder aber auf Teileinheiten der Hochschule wie Fakultäten, Departemente, Fachbereiche, Institute.

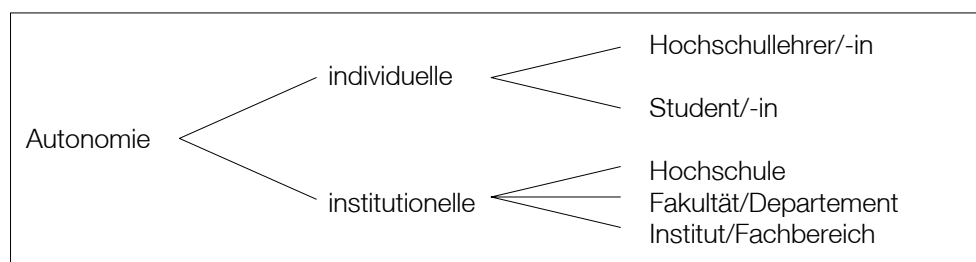


Abbildung 3: Unterschiedliche Subjekte der Autonomie

Angesichts von durchgestalteten Curricula, von hochschul- und fachbereichsspezifischen Forschungsstrategien und -schwerpunkten und von zweckorientierten Forschungsfördermechanismen ist es mit der individuellen Freiheit von Lehre und Forschung nicht mehr weit her. Trotz der verfassungsrechtlichen Verankerung ist sie heute mehr ein programmatisches Schlagwort, das für die Abwehr unliebsamer Reformen instrumentalisiert wird, und eine schwache Erinnerung an eine verklärte Vergangenheit, als es so etwas wie eine zweckfreie Lehre und Forschung (vielleicht) noch gab. Das Humboldtsche Freiheitsideal ist eine Mischung aus individueller und institutioneller Autonomie: Einerseits sollen die Lehrenden und Lernenden in der Wahl ihrer Lehr-, Lern- und Forschungsinhalte von äusserem Einfluss autonom sein; andererseits soll keine äussere Instanz – weder der Staat noch die Gesellschaft – den Universitäten Bildungsziele vorgeben. In unserem Zusammenhang geht es nicht um die individuelle, sondern um die institutionelle Autonomie. Auf institutioneller Ebene soll als Subjekt der Autonomie die Hochschule als Gesamtheit bzw. als System betrachtet werden. Es spielt somit für unsere Verwendung keine Rolle, auf welcher Ebene innerhalb des Systems Hochschule – Hochschullehrerin, Institutsleiter, Senat,

Rektorin, Hochschulrat etc. – bestimmte Kompetenzen angesiedelt sind. Allerdings kann es für den einzelnen Mitarbeiter unter Umständen wichtiger sein, dass seine eigene Organisationseinheit einen Entscheid fällen kann, als ob die Genehmigung durch den Hochschulrat oder die staatliche Aufsichtsbehörde erteilt wird. Eine inneruniversitäre Differenzierung der Autonomie würde jedoch die Komplexität vervielfachen, wäre schwer operationalisierbar – nur schon weil jede Universität unterschiedlich organisiert ist – und würde den Rahmen dieser Studie bei weitem sprengen.

Subjekt	Hochschule als Gesamtheit bzw. als System
Objekt	
Dimensionen	

Abbildung 4: Subjekt der Hochschulautonomie

Objekt der Autonomie

Die nächste Frage ist, auf die Beziehung zu wem sich die Autonomie bezieht. Die akademische Freiheit der Professorinnen und Professoren richtet sich gegen den Eingriff sowohl des Staates als auch der Hochschule oder des Instituts. Die institutionelle Autonomie der Hochschule kann sich auf die Beziehung zu unterschiedlichen Anspruchsgruppen erstrecken: den Staat, die Fakultäten und Fachbereiche, die Professorinnen, die Sponsoren, Auftraggeber, Wirtschafts- und Praxispartner sowie im Sinne Humboldts die utilitaristische Gesellschaft allgemein. Dabei schränkt die individuelle Autonomie der Professoren ebenso wie die Autonomie der Fakultäten die Autonomie der Hochschule ein – und umgekehrt. Müller-Böling, einer der Vordenker der Hochschulreform in Deutschland, bezeichnet die Autonomie der Hochschule gegenüber den «missbräuchlich ausgeweiteten individuellen Autonomieansprüchen» der Professorenschaft als korporative Autonomie und erachtet diese als entscheidenden Faktor für erfolgreiche Reformen: «Hochschulen müssen wieder handlungsfähig werden – nicht nur nach aussen, sondern auch nach innen, und zwar auf der Grundlage korporativer Ziele und der Definition gemeinsamer Aufgaben.»¹⁶ Immer schränkt die Autonomie der einen Seite die Autonomie der Gegenseite ein. Das gilt auch für den Staat, dessen Autonomie, über seine Hochschulen frei zu verfügen, durch deren Autonomie beschnitten wird.

Wichtig ist auch zu sehen, dass der Staat einer Hochschule gegenüber in unterschiedlichen Rollen auftreten kann und dass die Autonomie gegenüber dem Staat je nach dessen Rolle einen unterschiedlichen Gehalt hat: Der Staat kann einerseits als Eigentümer, als Leistungsbezüger und/oder als Aufsichtsbehörde fungieren. Im heutigen europäischen Normalfall der staatlichen Hochschule übernimmt er alle drei Rollen gleichzeitig. Als Eigentümer hat der Staat die stärksten Eingriffsrechte und -möglichkeiten. Nur als Leistungsbezüger bzw. -käufer tritt er typischerweise gegenüber subventionierten, aber privatrechtlich organisierten Schulen auf. Die grösste Autonomie haben naturgemäss die Schulen, welche ihre Leistungen ohne Vereinbarung mit dem

¹⁶ Müller-Böling 2000.

Staat auf dem freien Markt anbieten. Aber auch im letzten Fall übt der Staat in der Regel eine Aufsichtsfunktion aus, die mehr oder weniger stark in die Autonomie der Schule eingreift – ähnlich wie lebensmittelpolizeiliche oder Brandschutzvorschriften in die Autonomie von Restaurant- oder Discobetreiber eingreifen. Vorwiegend handelt es sich dabei um Vorschriften zur Qualitätssicherung, indem die Genehmigung der Hochschule oder eines Studiengangs an die Erfüllung von Qualitätskriterien geknüpft wird.

In dieser Studie wollen wir uns auf die Autonomie der Hochschulen im Verhältnis zum Staat beschränken – unabhängig von seiner Rolle als Eigentümer, Leistungskäufer oder Aufsichtsbehörde. Im beinahe ausschliesslich staatlichen Hochschulwesen Mitteleuropas ist der Staat klar das wichtigste «Gegenüber» der Hochschulen, nicht zuletzt aufgrund seiner multiplen Rollen.

Subjekt	Hochschule als Gesamtheit bzw. als System
Objekt	Staat in seinen Rollen als Eigentümer, Leistungsbezüger und/oder Aufsichtsbehörde
Dimensionen	

Abbildung 5: Subjekt und Objekt der Hochschulautonomie

Dimensionen der Autonomie

Die Autonomie eines Subjekts im Verhältnis zu einem Objekt kann sich auf verschiedene Bereiche oder Dimensionen beziehen. Im Fall der individuellen Autonomie der Professorin kann es dabei um die Gestaltung des Curriculums, die Wahl von Vorlesungs- und Seminarthemen, die Festlegung von Forschungsschwerpunkten oder die Definition von Forschungsprojekten gehen. Die hier interessierende institutionellen Autonomie der Hochschule im Verhältnis zum Staat kann sich auf eine ganze Reihe von Fragen beziehen: Wahl der Standorte, Bestimmung der Studiengänge, Festlegung der Curricula, Definition und Verleihung von Titeln, Wahl der Forschungsgebiete, Auswahl der Dozierenden und der Studierenden, Verfügungsgewalt über die finanziellen Mittel. Diese Liste lässt sich beliebig verlängern. Beinahe jede Tätigkeit kann unter dem Aspekt der Autonomie betrachtet werden. Anhand eines allgemeinen Leistungserbringungsprozesses werden im nächsten Abschnitt die für uns relevanten Dimensionen der Hochschulautonomie hergeleitet und mit den bisherigen Ergebnissen zu einem theoretischen Konzept von Hochschulautonomie verknüpft.

2.4 Ein theoretisches Konzept von Hochschulautonomie

Auf der Grundlage der vorangegangenen Klärung von Begriff, Subjekt und Objekt der Hochschulautonomie soll nun ein theoretisches Konzept entwickelt werden, das die unterschiedlichen Dimensionen der Autonomie beschreibt. Dieses Konzept wird im Kapitel 4 operationalisiert, d.h. mit Hilfe von beobachtbaren Indikatoren empirisch fassbar gemacht.

Das Kerngeschäft einer Hochschule ist es, gewisse Leistungen in der Lehre, der Forschung und den Dienstleistungen zu erbringen. Deshalb orientieren wir uns für die Unterscheidung von Dimensionen der Autonomie an einem allgemeinen Modell der Leistungserbringung in einem (Dienstleistungs-)Unternehmen:



Abbildung 6: Allgemeines Modell der Leistungserbringung in einem Unternehmen

Wenn man dieses allgemeine Modell auf Hochschulen anwendet, können den einzelnen Phasen folgende Tätigkeiten einer Hochschule zugeordnet werden.

Strategie entwickeln ¹⁷	<ul style="list-style-type: none"> – Grundlegende Fragen entscheiden wie: Voll- oder Spartenhochschule; Massen- oder Elitehochschule; regionale, nationale oder internationale Ausrichtung; internationale Spitzenforschung oder KMU-nahe angewandte Forschung und Entwicklung – Fachgebiete bestimmen – Forschungs- und Kompetenzschwerpunkte definieren – Kooperationen und Unternehmensbeteiligungen eingehen
Produktangebot bestimmen	<ul style="list-style-type: none"> – Studiengänge schaffen/aufheben – Weiterbildungsangebot entwickeln – Aufnahmekriterien definieren – Preise festlegen
Produktinhalte gestalten	<ul style="list-style-type: none"> – Curricula entwickeln – Studienpläne, Studien- und Prüfungsordnungen erlassen – Lehrveranstaltungen entwickeln – Forschungsprojekte starten/einreichen – Dienstleistungsaufträge akquirieren
Organisation definieren	<ul style="list-style-type: none"> – Fakultäten, Departemente, Fachbereiche, Institute schaffen – Funktionen und Gremien festlegen – Abläufe und Entscheidungskompetenzen definieren – Querschnittsfunktionen organisieren
Ressourcen (Produktionsfaktoren und -mittel) einsetzen	<ul style="list-style-type: none"> – Finanziellen Mittel zuteilen und verwenden – Maschinen, Geräte, Einrichtungen (Produktionsmittel) beschaffen – Personal anstellen, entlönnen und entlassen – Gebäude und Räumlichkeiten kaufen/verkaufen und mieten

¹⁷ Unter Strategie werden hier die Unternehmensziele und der generelle Plan zu deren Erreichung verstanden.

Die Dimensionen der Autonomie können aus diesem Modell der Leistungserbringung abgeleitet werden und präsentieren sich dann wie folgt:

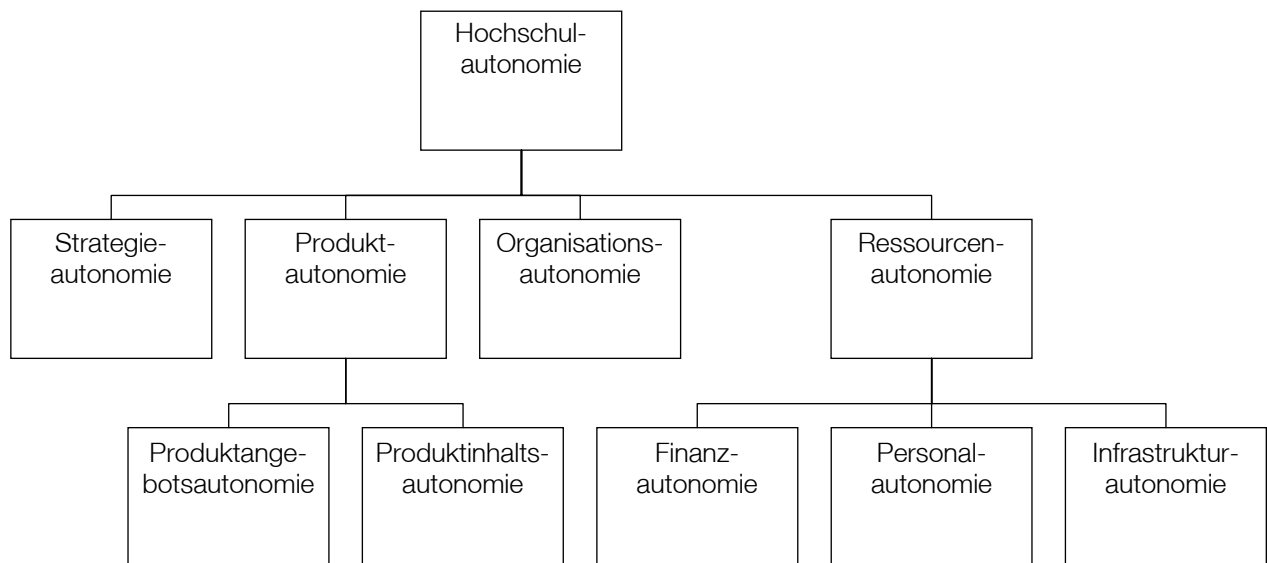


Abbildung 7: Dimensionen der Hochschulautonomie

Der Umfang der notwendigen Autonomie unterscheidet sich je nach ordnungspolitischem Umfeld, in dem sich eine Hochschule bewegt (vgl. Kap. 3). Im traditionellen Staatsmodell mit seiner Inputsteuerung hat eine Hochschule eine sehr geringe Autonomie. Eine Hochschule im NPM-Modell (New Public Management) muss vor allem über den Ressourceneinsatz und die Art der Leistungserbringung (Organisation, z.T. Produktinhalt) selbst entscheiden können, während der Output (Strategie, Produktangebot, z.T. Produktinhalt) von der vorgesetzten Instanz vorgegeben oder mit dieser ausgehandelt wird. Das Quasi-Markt-Modell verlangt nach mehr Entscheidungskompetenzen beim Output (Strategie, Produktangebot- und -inhalt), und im Marktmodell benötigen die Hochschulen die umfassende Autonomie privater Wirtschaftssubjekte (die juristische Privatautonomie).

Schematisch kann der Zusammenhang zwischen den Dimensionen der Autonomie und den ordnungspolitischen Modellen folgendermassen dargestellt werden:

Autonomiedimension	Tradit. Staatsmodell	NPM-Modell	Quasi-Markt	Marktmodell
Strategie entwickeln	-	(x)	x	xx
Produktangebot bestimmen	-	(x)	x	xx
Produktinhalte gestalten	-	x	xx	xx
Organisation definieren	-	x	xx	xx
Finanzen einsetzen	-	x	xx	xx
Personal einsetzen	-	(x)	xx	xx
Infrastruktur einsetzen	-	x	xx	xx

Abbildung 8: Zusammenhang zwischen Autonomie und ordnungspolitischen Modellen

In der Literatur findet man Kategorisierungen von Autonomie vor allem in Zusammenhang mit NPM. Diesen fehlt naturgemäss die Strategie- und Produktangebotsdimension. So unterscheidet Dubs für am NPM-Modell orientierte teilautonome Schulen der Primar- bis Sekundarstufe II folgende Autonomiebereiche:¹⁸

- Finanzautonomie: Betriebskosten, allenfalls Investitionen, ohne Personal.¹⁹
- Organisationsautonomie
- Lehrplanautonomie: im Rahmen eines verbindlichen, staatlichen Minimallehrplanes, der 40–70% der Lektionen abdeckt

In Anlehnung an Dubs unterteilen Schedler/Proeller die Autonomie von NPM-Verwaltungseinheiten folgendermassen:²⁰

- Personalautonomie
- Finanzautonomie: Betriebskostenautonomie, Investitionsautonomie, Finanzierung
- Leistungsautonomie: Art und Weise, wie die Leistung erbracht wird
- Organisationsautonomie

Definition

Basierend auf den bisherigen Überlegungen kann Hochschulautonomie für die Verwendung in dieser Studie folgendermassen definiert werden:

Hochschulautonomie ist die Summe der Entscheidungskompetenzen und Handlungsspielräume in den Bereichen Strategie, Produktangebot, Produktinhalt, Organisation, Finanzen, Personal und Infrastruktur, über die eine Hochschule als Gesamtheit verfügt. Beschränkt wird sie durch gesetzliche Regelungen und durch die Kompetenzen von vorgesetzten Staatsstellen bzw. staatlichen Aufsichtsbehörden.

Subjekt	Hochschule als Gesamtheit bzw. als System
Objekt	Staat in seinen Rollen als Eigentümer, Leistungsbezüger und/oder Aufsichtsbehörde
Dimensionen	Strategie, Produktangebot, Produktinhalt, Organisation, Finanzen, Personal und Infrastruktur

Abbildung 9: Subjekt, Objekt und Dimensionen der Hochschulautonomie

¹⁸ Dubs 1996, S. 11 f.

¹⁹ «Bei Staatsschulen müssen alle Fragen der Lehrereinstellungen und -entlassungen sowie der Gehaltsordnugn beim Staat verbleiben. Andernfalls entstehen zum Teil willkürliche unterschiedliche Anstellungsbedingungen von Schule zu Schule, was zu juristischen Problemen führen kann.» (Dubs 1996, S. 13).

²⁰ Schedler/Proeller 2003, S. 98.

3 Ordnungspolitische Modelle

Die Mehrzahl der Publikationen und Programmschriften zum Thema geht sehr unreflektiert davon aus, dass möglichst hohe Hochschulautonomie per se etwas «Gutes» ist und somit erstrebenswert ist.²¹ Als Ziele, die mit einer erhöhten Autonomie der Hochschulen erreicht werden sollen, werden gemeinhin genannt:

- Effizienzsteigerung und damit höhere Wirtschaftlichkeit (bis hin zu Kosteneinsparungen)
- Raschere Anpassung an sich wandelnde Bedürfnisse von Wirtschaft und Gesellschaft
- Erhöhung der Qualität von Lehre und Forschung

In welchem kausalen Zusammenhang die Hochschulautonomie mit diesen Zielen stehen soll, wird in der Regel verschwiegen. In diesem Kapitel soll deshalb geklärt werden, wie die Wirkungskette aussehen könnte, die von der Autonomie zur Erreichung solcher Ziele führt.²² Welche Funktion der Autonomie zukommt, soll anhand von ordnungspolitischen Modellen untersucht werden.

3.1 Ordnungspolitische Modelle und die Funktion der Autonomie

Die beiden ordnungspolitischen Grundmodelle, das Marktmodell und das Staatsmodell (bzw. die Markt- und die Planwirtschaft) zeichnen sich durch folgende konstituierende Elemente aus:²³

	Marktmodell	Staatsmodell
Eigentum an Produktionsmitteln	privat	staatlich
Autonomie der Wirtschaftssubjekte	umfassend (Privatautonomie)	gering
Koordination von Angebot und Nachfrage	Preis	Hierarchie

Abbildung 10: Konstituierende Elemente des Markt- und Staatsmodells

Eine umfassende Autonomie der Hochschulen im Sinn einer juristischen Privatautonomie ist eine notwendige Bedingung, eine Condition sine qua non, für ein funktionierendes Marktmodell.

²¹ Vgl. beispielsweise das Thesenpapier der drei Rektorenkonferenzen (der schweizerischen Universitäten, Fachhochschulen und pädagogischen Hochschulen), in dem die erste These lautet: «Autonomie ist der Grundpfeiler des Erfolgs.» (<http://www.kfh.ch/uploads/doku/doku/Autonomie-Thesen%20CRUS-KFH-SKPH1.pdf>)

²² Dubs zeichnet im Ansatz ein solches Wirkungsmodell für teilautonome Schulen der Primar- bis Gymnasialstufe, das auf dem NPM-Konzept beruht: Teilautonomie → Benchmarking → internes Qualitätsmanagement → externes QM und Controlling → Belohnungssysteme → «guten Schule» (wirtschaftliche und pädagogisch wirksame Schule) (Dubs 1996).

²³ In Anlehnung an Sidler 2005; Bartling/Luzius 1998.

Im idealtypischen Staatsmodell wiederum werden die Hochschulen nur über eine geringe Autonomie verfügen. Bei diesen beiden Modellen handelt es sich um Idealtypen, die in der Realität selten in reiner Form vorkommen, bzw. um die beiden Pole eines Kontinuums. So kann NPM als ein Versuch verstanden werden, das traditionelle Staatsmodell in Richtung Markt zu verschieben, indem den Verwaltungseinheiten mehr Autonomie (v.a. in Bezug auf die Ressourcen) gewährt wird und gewisse Wettbewerbselemente eingeführt werden. Auf der anderen Seite sind für das Hochschulwesen hybride oder Quasi-Markt-Modelle entwickelt worden, welche auf umfassender Autonomie der Hochschulen und auf einer nachfrageorientierten oder subjektbezogenen Finanzierung als Annäherung an den Preismechanismus bei staatlichem Eigentum an den Hochschulen basieren.

Die Funktion der Hochschulautonomie innerhalb des NPM- und des Marktmodells kann etwas pointiert so formuliert werden:

- Im NPM-Modell sollen die Hochschulen dank mehr Autonomie zu NPM-Einheiten gemacht werden, die vom Staat über den Output statt den Input gesteuert werden und die effizienter arbeiten, weil die Kongruenz von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung grösser ist.
- Im Markt- und in den hybriden Modellen sollen die Hochschulen dank mehr Autonomie zu handlungsfähigen Marktteilnehmern gemacht werden, die gesteuert durch den Preismechanismus (oder durch eine nachfrageorientierte Finanzierung) ihr Angebot an der Nachfrage ausrichten, um möglichst viel «Gewinn» zu erwirtschaften. Weil der Markt der staatlichen Planung in Bezug auf die Effizienz der Ressourcenallokation überlegen ist, erhöhen sich Effektivität und Effizienz des Gesamtsystems.

Wirtschaftspolitische Entwicklungslinien

Von den 1970-er Jahren an führte eine meist als Neoliberalismus bezeichnete wirtschaftspolitische Bewegung zu einer Renaissance des wirtschaftlichen Liberalismus im öffentlichen Diskurs und gewann zunehmend an Einfluss auf die internationale Wirtschaftspolitik, angeführt von den USA unter Reagan und Grossbritannien unter Thatcher. Der Neoliberalismus hält staatliche Eingriffe ins Wirtschaftsgeschehen für weitgehend ineffizient, wenn nicht kontraproduktiv, und vertraut stattdessen auf die Selbstregulationsfähigkeit freier Märkte. Unter dem Einfluss liberaler Wirtschaftspolitik wurden von den 1980-er Jahren an in traditionell staatlich kontrollierten Wirtschaftszweigen wie Bergbau, Post, Telekommunikation, Energieversorgung oder öffentlichem Verkehr Regulierungen abgebaut und staatliche Betriebe privatisiert. Von dieser Tendenz nicht berührt wurde das in Europa ebenfalls staatlich dominierte Bildungssystem. Auch die öffentliche Verwaltung sah sich im Zuge dieses Diskurses zunehmend dem Vorwurf der Ineffizienz ausgesetzt und reagierte mit Reformbemühungen, die gemeinhin unter dem Begriff New Public Management (NPM) zusammengefasst werden. Während Deregulierung und Privatisierung darauf abzielen, wirtschaftliche Aktivitäten der staatlichen Kontrolle zu entziehen und durch den Markt regeln zu lassen, meint NPM eine Reform der Verwaltung von innen, ohne an der staatlichen Verantwortung für die Leistungserbringung zu rütteln.

Koordinationsmechanismen: Preis und Hierarchie

Deregulierung/Privatisierung und NPM beziehen sich auf die beiden grundlegenden Mechanismen, mit denen die ökonomischen Aktivitäten von Wirtschaftssubjekten (Menschen oder Unternehmen) aufeinander abgestimmt, d.h. koordiniert werden können: Preis und Hierarchie.²⁴ Es geht um die für die Ökonomie zentrale Frage, wie eine optimale Allokation von knappen Ressourcen und Gütern erreicht werden kann: Für die Produktion welcher Güter sollen die vorhandenen Ressourcen eingesetzt werden bzw. welche Güter sollen durch wen konsumiert werden? Im Staatsmodell steuern Planung und Anordnung die Produktion und teilweise auch den Konsum: Die wirtschaftlichen Aktivitäten werden geplant und mit Hilfe von Vorschriften und Weisungen in die Tat umgesetzt.

Im Marktmodell werden Produktion und Konsum über den Preis gesteuert. Die Wirtschaftssubjekte entscheiden sich aufgrund der Preisfunktion und aufgrund ihrer Präferenzen frei, d.h. sie verfolgen je ihre eigenen Pläne. Nicht ein zentraler Plan lenkt diesem Fall das Wirtschaftsgeschehen, sondern die «unsichtbare Hand» des Marktes: Obwohl oder eben gerade weil alle Menschen ihren individuellen Nutzen zu maximieren suchen, erhöht sich – von niemandem beabsichtigt – auch das Gemeinwohl, weil die knappen Ressourcen optimal eingesetzt werden.

Ordnungspolitisches Modell	Koordinationsmechanismus	Steuerung	Beispiele
Marktmodell	Preis	Individuelle Pläne aller Wirtschaftssubjekte («unsichtbare Hand»)	Individueller Konsum, grösster Teil der Volkswirtschaft
Staatsmodell	Hierarchie	Zentraler Plan	Gesundheits-, Bildungswesen, öffentl. Verkehr, Stromversorgung u.a.

Abbildung 11: Koordinationsmechanismen

Im Hochschulwesen kann es dabei um Fragen wie die folgenden gehen, die aufgrund eines zentralen Plans oder über den Markt beantwortet werden können: Welche Hochschulen existieren mit welchem Angebot und welchen Schwerpunkten? Welche Studiengänge werden mit welcher Anzahl Studienplätze durchgeführt? Wie sehen die Studienprogramme und Stundenpläne aus? Welche Anforderungen werden an Studierende wie Dozierende gestellt? Welche Infrastruktur steht zur Verfügung? Welches sind die Forschungsschwerpunkte und -projekte?

²⁴ Zum ganzen Abschnitt vgl. z.B. Bartling/Luzius 1998.

3.2 NPM- und Staatsmodell

Staatliche Ineffizienz

Gemäss ökonomischer Theorie kommt es zu Ineffizienz, wenn der Staat – wie in der Hochschulbildung – als (alleiniger) wirtschaftlicher Akteur auftritt. Es muss zwischen allokativer und produktiver (bzw. betrieblicher, technischer oder X-) Effizienz unterschieden werden. Mit Allokationseffizienz ist gemeint, dass die Konsumenten zu den günstigsten Preisen mit den von ihnen gewünschten Gütern versorgt werden. Die produktive Effizienz hingegen bezeichnet die Kosten, welche die Produktion eines gegebenen Outputs verursacht. Ein Betrieb arbeitet x-effizient, wenn er ein Produkt zu den technisch möglichen minimalen Kosten herstellt. Im Gegensatz zur produktiven Effizienz, die allein die Angebotsseite betrachtet und den Output als gegeben annimmt, bezieht die allokativer Effizienz den Nutzen für die Nachfrager und damit deren Präferenz mit ein. Produktive Ineffizienz im Bildungswesen würde beispielsweise bedeuten, dass die Lehrerlöhne zu hoch, die Arbeitsbelastung der Lehrpersonen zu niedrig, die Klassen zu klein, die Infrastruktur zu luxuriös oder der Raumbedarf zu gross ist. Allokative Ineffizienz heisst - zusätzlich zur produktiven Ineffizienz²⁵ -, dass nicht das Angebot bereitgestellt wird, das dem Nachfrager den grössten Nutzen bringt. So könnte es in einem hierarchisch gesteuerten Hochschulsystem sein, dass die vermittelten Kompetenzen die Studierenden nicht optimal auf den Berufseinstieg vorbereiten, dass Studiengänge, Vertiefungsrichtungen oder Themen nicht angeboten werden, die von den Studierenden gewünscht werden, dass Forschung betrieben wird, die niemanden interessiert.

Allokative (und produktive) Ineffizienz ist unter anderem die Folge von Monopolen. Einerseits bezahlt der Konsument einen höheren Preis für ein bestimmtes Gut als im Fall einer funktionierenden Konkurrenz, andererseits ist der Monopolanbieter weniger bestrebt, das vom Konsumenten gewünschte Gut anzubieten, weil dieser nicht auf einen anderen Anbieter ausweichen kann. Im Bildungswesen hält der Staat de facto ein Monopol, ausgeprägt auf der Primär- und Sekundarstufe, wo Schüler bzw. Eltern praktisch keinerlei Wahlmöglichkeit haben und zum Zwangskonsum beim Monopolanbieter lokale Schule verpflichtet sind. Auf der Hochschulstufe ist der Staat ebenfalls weitgehend alleiniger Anbieter, allerdings besteht dort eine gewisse Konkurrenz zwischen den verschiedenen Hochschulen, da die Studierenden ihren Studienort frei wählen können. Auf eine systembedingte produktive Ineffizienz der öffentlichen Verwaltung weisen Theorien im Umfeld der Neuen Institutionenökonomie und der Neuen Politischen Ökonomie hin. Die staatlichen Hochschulen sind, wenn auch nicht Teil der Verwaltung im engeren Sinn, so doch Bestandteil des öffentlichen, vom Staat finanzierten und gesteuerten Systems, das den Regeln der Bürokratie folgt. Deshalb können die Erkenntnisse der ökonomischen Bürokratietheorie auch auf die

²⁵ Genau genommen ist produktive bzw. X-Ineffizienz keine Teilmenge der allokativen Ineffizienz, sondern etwas grundsätzlich Anderes: Die allokativer Ineffizienz bezieht sich auf den Preis, den der Konsument für ein Gut bezahlen muss, während sich die X-Ineffizienz auf die betriebsinternen Kosten zur Produktion des Guts bezieht. Im öffentlichen Bereich sind jedoch die Produktionskosten der Preis, den in diesem Fall nicht der Konsument, sondern der Steuerzahler zu entrichten hat.

staatlichen Hochschulen angewendet werden. Niskanens Bürokratietheorie beschreibt Amtsträger als individuelle Nutzenmaximierer und die Budgetmaximierung als Hauptziel von Verwaltungseinheiten – entsprechend der Gewinnmaximierung bei Privatunternehmen.²⁶ Verwaltungseinheit als Leistungsanbieter und vorgesetzte Behörde als Abnehmer bilden ein bilaterales Monopol, bei dem die Verwaltungsstelle in der stärkeren Position ist und ihre Budgetforderungen tendenziell durchsetzen kann. Die Verwaltung tendiert demnach zu Überproduktion und zu produktiver Ineffizienz, weil der Abnehmer in der Regel schlecht auf die Leistung verzichten kann und die Kostenfunktion des Anbieters nicht kennt.²⁷ So kommt eine von der Weltbank in Entwicklungsländern durchgeführte Studie zum Schluss, dass Schulen zusätzliche Geldmittel eher in Massnahmen investieren, die im persönlichen Interesse der Lehrkräfte liegen (Erhöhung der Lehrergehälter, Verkleinerung der Klassen), als beispielsweise in eine bessere Lehr- und Lernmittelausstattung, obwohl letztere die weitaus grössere Grenzproduktivität pro Dollar aufweist (d.h. für den Schulerfolg der Schüler wirksamer ist).²⁸ Ebenso zeigt eine Vielzahl von Studien, dass von einem direkten Zusammenhang zwischen Ressourceneinsatz und Schulleistungen nicht a priori ausgegangen werden kann.²⁹

Die theoretisch und empirisch gestützte Kritik an der Effizienz der Verwaltung trug zur Entwicklung von NPM als einer neuen Form der Verwaltungsführung mit bei, die eine neue Art der Steuerung mit Marktelementen kombinieren will.

New Public Management als Verwaltungsreform

Das zentrale Element des New Public Management ist der Wechsel von einer Input- zu einer Output-orientierten Steuerung. Im NPM-Modell legt die Politik bzw. die Verwaltungsführung Wirkungs- und Leistungsziele fest, welche eine Verwaltungseinheit erreichen muss, verzichtet aber auf die Vorgabe, wie und mit welchen Ressourcen die Leistung erbracht werden muss. Die Wirkungs- und Leistungsziele werden üblicherweise in einem Leistungsauftrag oder einer Leistungsvereinbarung festgehalten, und der Verwaltungseinheit wird für die Leistungserbringung ein Globalbudget zur Verfügung gestellt.³⁰ Im Gegenzug müssen die Verwaltungseinheiten gemäss NPM-Modell mehr Entscheidungskompetenzen, d.h. mehr Autonomie in Fragen der Leistungserbringung, der Organisation und des Ressourceneinsatzes erhalten.

Laut der Theorie sind Wettbewerb und Marktmechanismen in der öffentlichen Verwaltung ein weiteres konstituierendes Element von NPM. Für Schedler und Proeller, die Autoren eines Standardwerks über New Public Management, ist Wettbewerb «kein Ziel des NPM, sondern ein Instrument, das durch seine integrative Wirkung das NPM-Modell <unter Strom> setzt»³¹. Wenn es aber um die konkrete Umsetzung von Marktmechanismen in der Verwaltung geht, scheint sich

²⁶ Heise 2005.

²⁷ Ähnlich argumentiert die Prinzipal-Agenten-Theorie, die von einer Informationsasymmetrie zwischen Auftraggeber und -nehmer ausgeht.

²⁸ Weiss 2003, S. 218.

²⁹ Waibel 2003, S. 154 ff.

³⁰ Aus diesem Grund nennt der Bund sein NPM-Modell FLAG: Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget.

³¹ Schedler/Proeller 2003, S. 163.

eine gewisse Ratlosigkeit breit zu machen. Schedler/Proeller widmen den für NPM so zentralen Wettbewerbsmechanismen in der öffentlichen Verwaltung gerade mal zehn der knapp dreihundert Seiten ihres Buches.³² Erwähnt werden interne Leistungsverrechnung, Leistungsvergleich/Benchmarking, interne und externe Ausschreibungen (Outsourcing/Contracting out). De facto muss davon ausgegangen werden, dass auch in einer NPM-Verwaltung Wettbewerb die absolute Ausnahme bleibt. Die Leistungsvereinbarung selbst ist kein Wettbewerbsinstrument, da einem Abnehmer meist genau ein Anbieter gegenüber steht (bilaterales Monopol). Der Anbieter ist in der stärkeren Position, da der Abnehmer in der Regel nicht auf die Leistung verzichten kann und der Anbieter einen Informationsvorsprung besitzt, weshalb er nicht zur Produktivitätssteigerung animiert wird. Das von der ökonomischen Bürokratietheorie beschriebene Grundproblem der systemimmanenten Ineffizienz der Verwaltung bleibt damit trotz NPM bestehen. Es soll hier nicht in Abrede gestellt werden, dass NPM durchaus positive Auswirkungen auf die Effektivität und die Effizienz der Verwaltung haben kann, allerdings wohl kaum durch Wettbewerbsmechanismen, als eher durch organisatorische und motivationale Faktoren. So können dezentralisierte Entscheidungsstrukturen die Kongruenz von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten verbessern und die Motivation der Mitarbeitenden fördern.³³

3.3 Marktmodell und Quasi-Markt

Das Bildungswesen ist in vielen Ländern, die sonst eine freiheitliche und marktwirtschaftliche Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung kennen, hauptsächlich staatlich organisiert und finanziert. Das staatliche Bildungssystem ist vor allem historisch bedingt. Seit der Mitte des 19. Jahrhunderts ist das Bildungswesen in der Schweiz – wie in den meisten übrigen Ländern – weitgehend öffentlich organisiert. Die Staatsschule ist ein Erbe des Kulturkampfes zwischen der Kirche und der liberalen Bewegung. Über Jahrhunderte hinweg lag das Bildungsmonopol in der Händen der Kirche. An deren Stelle ist der Staat getreten, der de facto seit 150 Jahren über ein Bildungsmonopol verfügt.³⁴ Dass Bildung durch den Staat «produziert» werden soll, ist das dominante Denkmuster, das im öffentlichen Diskurs um das Bildungswesen unabhängig von Schichtzugehörigkeit oder politischer Ausrichtung den Rahmen für mögliche Lösungen absteckt. Weil das heutige Bildungssystem – bereits so lange und so gut – «funktioniert», soll daran nicht gerüttelt werden. In der westlichen Welt ist jedoch der Marktmechanismus allgemein anerkannt das primäre wirtschaftliche Ordnungsprinzip. Deshalb müsste die Beweislast umgekehrt werden: Es wäre nicht zu beweisen, dass ein «Staatsversagen» vorliegt und das heutige Bildungssystem nicht oder schlecht funktioniert, sondern das «OVERRULING» des Marktmechanismus durch staatliche Planung wäre zu rechtfertigen.³⁵

³² Schedler/Proeller 2003, S. 166-175.

³³ Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume bei der Arbeit wirken sich positiv auf die Motivation und die Identifikation aus (vgl. Frey/Osterloh 2000).

³⁴ Waibel 2003, S. 4.

³⁵ Waibel 2001, S. 162 f.

Gegenüber dem Marktmechanismus im Bildungswesen werden üblicherweise folgende ökonomische Einwände vorgebracht (Marktversagen):³⁶

- Bildung als quasi-öffentliches Gut / externe Effekte (z.B. positive Wachstumseffekte, Erhöhung der Innovationsfähigkeit, Stärkung der sozialen Kohäsion, Senkung der Kriminalität, Verbesserung der demokratischen Partizipation etc.)
- Mangelnder Wettbewerb (z.B. lokale Monopole oder fehlendes Angebot in Randregionen)
- Informationsmangel der Bildungsnachfrager
- Verzerrte Präferenzen der Nachfrager / Bildung als meritokratisches Gut (subjektive Zeitpräferenz: höhere Bewertung von Gegenwartsgütern gegenüber Zukunftsgütern)
- Verteilungs- und Umverteilungsfragen (geringere Bildungsinvestitionen einkommensschwacher Schichten, zu geringe Bildungsinvestitionen über Generationengrenzen hinweg)

Dieses «Marktversagen» kann jedoch über eine gewisse staatliche Regulierung und über eine finanzielle Unterstützung der Bildungsnachfrager durch den Staat behoben bzw. gemildert werden. So gehen die Befürworter eines Marktmodells aus den genannten Gründen generell davon aus, dass Bildung durch den Staat – allerdings subjektbezogen – finanziert werden soll. Frey und Kirchgässner weisen ausserdem darauf hin, dass bei einem nicht-perfekten Funktionieren des Preissystems nicht einfach der Staat zu Hilfe gerufen werden sollte, weil es durchaus möglich ist, dass dieser noch weniger gut funktioniert.³⁷ Die genannten Marktmängel wirken – mit Ausnahme der Möglichkeit mangelnden Wettbewerbs – ausschliesslich auf der Nachfrageseite. Deshalb kann die Produktion von Bildung durch den Staat (Eigentum an den Schulen) ökonomisch nicht begründet werden. In der Analyse ist es somit wichtig, Finanzierung und Produktion auseinander zu halten.

		Finanzierung	
		öffentlich	privat
Produktion	öffentlich	Grossteil des Bildungswesens (Primar- und Sekundarstufe, Hochschulen)	z.T. Weiterbildung
	privat	Privatschulen in einigen Kantonen	z.T. Erwachsenen-/Weiterbildung, höhere Berufsbildung

Abbildung 12: Öffentliche bzw. private Bildungsfinanzierung und -produktion³⁸

Auf der Grundlage der erwähnten Prämissen entwickelt Waibel in seiner umfangreichen Habilitationsschrift ein integrales Marktmodell des Bildungswesens.³⁹ Dieses geht davon aus, dass die Bildungsanbieter grundsätzlich privatrechtlich organisiert sind, dass die Lernenden bzw. ihre Eltern die Schule frei auswählen können und dass Angebot und Nachfrage über Marktpreise koordiniert werden. Hingegen wird die Bildung schwergewichtig vom Staat finanziert, indem die Bildungsnachfrager Steuerabzüge machen können (oder Bildungsgutscheine erhalten). Der Staat

³⁶ Waibel 2003; Wolter 2001.

³⁷ Frey/Kirchgässner 2002, S. 82.

³⁸ Nach Wolter 2001, S. 30, mit eigenen Ergänzungen.

³⁹ Waibel 2003.

sorgt mit ordnungspolitischen Massnahmen für Minimalstandards in Bezug auf die Qualität, für einen funktionierenden Wettbewerb und für die notwendigen Informationen.

Ein «hybrides Modell», das für die Koordination neben marktlichen Elementen stärker auch den planend-hierarchischen Eingriff des Staates vorsieht, schlägt Wolter mit dem «Quasi-Markt» vor.⁴⁰ Dieser unterscheidet sich vom Marktmodell hauptsächlich dadurch, dass die Preise nicht frei über den Markt gebildet werden und dadurch Angebot und Nachfrage koordinieren, sondern aufgrund sozialpolitischer Überlegungen limitiert sind. Freie Schulwahl ist auch in diesem Modell die Voraussetzung für einen Wettbewerb um Schüler und damit Geld, weil die Bildungsanbieter aufgrund der Nachfrage finanziert werden – entweder über Pro-Kopf-Beiträge des Staates oder über Bildungsgutscheine der Nachfrager. Mit der Frage, ob die Schulen in privatem oder staatlichem Eigentum sein sollen, beschäftigt sich Wolter nicht explizit.

Integrales Marktmodell nach Waibel		Quasi-Markt nach Wolter	
Bildungsanbieter	Bildungsnachfrager	Bildungsanbieter	Bildungsnachfrager
Vollumfängliche Autonomie bezüglich Ressourcen Teilweise eingeschränkte Autonomie in Bezug auf das Angebot (Ordnungs- und Schutzfunktion) Differenzierte staatliche externe Evaluation, spezifische Qualitätsanreize	Wahlfreiheit	Weitgehende Autonomie bezüglich Ressourcen Stärker eingeschränkte Autonomie in Bezug auf das Angebot (polit. Vorgaben, Ordnungsfunktion) Die Autonomie muss so gross sein, dass der Anbieter auf Marktanreize reagieren kann.	Wahlfreiheit
Einnahmen ausschliesslich über Marktpreise	Entrichtung von Marktpreisen Gewährung eines generellen Steuerabzugs in Höhe der schulischen Durchschnittskosten (Wachstumsfunktion)	«Funds follow student» bzw. nachfrageorientierte Finanzierung: Pro-Kopf-Beiträge des Staates Keine oder minimale Sockelfinanzierung durch den Staat	Keine Marktpreise (politische Vorgaben aufgrund sozialpolitischer Überlegungen)
Freier Marktzutritt Staatliche Wettbewerbsförderung (Wettbewerbsfunktion)		Freier Marktzutritt Staatliche Wettbewerbsförderung (z.B. Entgelt von Transportkosten)	
Übernahme von Marktchancen und -risiken	Übernahme von Marktchancen und -risiken	Übernahme von Marktchancen und -risiken soweit möglich	Übernahme von Marktchancen und -risiken soweit möglich
Übernahme von Informationsbeschaffung und -kosten Nach Bedarf Angebot staatlicher Informations- und Beratungsinfrastruktur	Übernahme von Informationsbeschaffung und -kosten Signalisierung der externen Evaluationsergebnisse mittels differenziertem Berichtssystem	Übernahme von Informationsbeschaffung und -kosten Nach Bedarf Angebot staatlicher Informations- und Beratungsinfrastruktur	Übernahme von Informationsbeschaffung und -kosten

Abbildung 13: Modellelemente eines integralen Marktmodells und eines Quasi-Marktes⁴¹

⁴⁰ Wolter 2001. Ganz ähnlich auch Klös/Weiss 2003.

⁴¹ Nach Waibel 2003, S. 425; Wolter 2001, S. 25 ff.

4 Methodik

4.1 Operationalisierung

Mit dem Index der Hochschulautonomie wird das oben entwickelte theoretische Konzept von Hochschulautonomie operationalisiert. Durch die Operationalisierung werden einem theoretischen Begriff, der als solcher in der realen Welt nicht existiert und nicht direkt beobachtet werden kann, beobachtbare Sachverhalte (Indikatoren) zugeordnet.⁴² In Kapitel 2.4 haben wir definiert, dass mit Hochschulautonomie die Summe der Entscheidungskompetenzen und Handlungsspielräume einer Hochschule als Gesamtheit in der Beziehung zum Staat als Eigentümer, Leistungsbezüger und/oder Aufsichtsinstanz gemeint ist. Das Konzept Hochschulautonomie setzt sich dabei aus unterschiedlichen Dimensionen zusammen, nämlich der Autonomie in Bezug auf die Strategie, die Produkte⁴³, die Organisation, den Einsatz von Finanzen, Personal und Infrastruktur. Jede dieser Dimensionen wird für sich mit Indikatoren operationalisiert und fließt als Faktor ungewichtet in den Index ein.⁴⁴ Der Indexwert ist das arithmetische Mittel aller Faktorenwerte, die ihrerseits als das arithmetische Mittel der entsprechenden Indikatorenwerte berechnet werden. Um einen solchen additiven Index bilden zu können, müssen alle Indikatoren denselben Wertebereich besitzen, in unserem Fall 1 bis 3.⁴⁵

Das Konzept Hochschulautonomie bezieht sich hauptsächlich auf die Entscheidungskompetenzen, die einer Hochschule bzw. ihren Vertretern zukommen. Die meisten Indikatoren fragen deshalb nach diesen Kompetenzen in möglichst konkreten Handlungssituationen. Diese lassen sich weitgehend an kodifizierten Normen, z.B. in Gesetzen, Verordnungen, Vereinbarungen und Erlassen, ablesen. In einigen Fällen wurde auch die konkrete Praxis bei der Bewertung mit berücksichtigt. Autonomie besteht zusätzlich aus Handlungsspielräumen, die sich nicht aufgrund von formellen Kompetenzen, sondern aufgrund von realen Zuständen wie der Art der Finanzierung oder der Zusammensetzung des Hochschulrats ergeben.

Die Auswahl der Indikatoren aus der beliebigen Menge von in der Realität vorkommenden Entscheidungssituationen orientiert sich an der Bedeutung im Leistungserbringungsprozess eines auf einem Markt agierenden Unternehmens Hochschule (vgl. Kap. 2.4). Zudem werden Diskussio-

⁴² Vgl. dazu Schnell u.a. 2005.

⁴³ Im theoretischen Konzept ist die Produkteautonomie unterteilt worden in Produktangebot und -inhalt. Weil sich diese beiden Dimensionen in der Realität kaum auseinander halten lassen, werden sie in unserem Index zum Faktor Produkte zusammengefasst.

⁴⁴ Weil unterschiedliche Gewichte für die Indikatoren nur schwer aus theoretischen Überlegungen hergeleitet werden können, sollen die Indikatoren in der Regel gleich gewichtet werden (Schnell u.a. 2005, S. 173).

⁴⁵ Schnell u.a. 2005, S. 171 f.

nen und Überlegungen aus der Literatur berücksichtigt.⁴⁶ Letztlich spielt aber auch die praktische Möglichkeit der Datenerhebung für die Auswahl eine Rolle.

4.2 Der Aufbau des Indexes

Vorgängig sollen einige zentrale Begriffe, die bei der Beschreibung der Indikatoren verwendet werden, definiert werden:

Hochschule	Alle Organe, Gremien, Personen, die ein Teil des Systems Hochschule sind. Dazu gehört das oberste strategische Führungsgremium (Hochschulrat); im Fall einer Stiftungsuniversität auch der Stiftungsrat. Die Systemgrenze zwischen Hochschule und Aussenwelt ist nicht immer ganz einfach zu ziehen.
Aufsichtsbehörde	Amtsstelle, die eine Aufsichts- oder Steuerungsfunktion wahrnimmt und typischerweise zur staatlichen Zentralverwaltung gehört (Departement, Amt, Ministerium etc.).
«selbständig» «in eigener Kompetenz»	Die Hochschule hat die abschliessende Entscheidungskompetenz in dieser Frage. Sie braucht keine Genehmigung einer vorgesetzten Stelle oder einer Aufsichtsbehörde einzuholen.

Indikator	Beschreibung	Skala
1 Faktor Strategie: Die Hochschule bestimmt ihre Strategie selbständig.		
1.1 Hochschulrat	Aktuelle Zusammensetzung des obersten strategischen Führungsgremiums der Hochschule, das sich nicht nur aus hochschulinternen Mitgliedern zusammensetzt (z.B. Hochschulrat, Schulrat, Universitätsrat, Stiftungsrat, Verwaltungsrat, Vorstand).	3: Kein stimmberechtigtes Mitglied des Hochschulrats ist ein Vertreter der Aufsichtsbehörde. 2: Ein stimmberechtigtes Mitglied des Hochschulrats ist ein Vertreter der Aufsichtsbehörde. 1: Der Präsident oder mehr als ein stimmberechtigtes Mitglied sind Vertreter der Aufsichtsbehörde.
1.2 Zielvorgaben	Der Hochschule sind die zu erreichende Ziele oder zu erfüllende Leistungen vorgegeben (z.B. in Ziel- oder Leistungsvereinbarungen mit der Aufsichtsbehörde, Leistungsaufträgen).	3: keine Vorgaben oder nur ganz genereller Art (ohne Nennung der anzubietenden Studiengänge, ohne Sollwerte oder Kennzahlen) 2: Vorgaben von mittlerem Detaillierungsgrad 1: Detaillierte Leistungsvorgaben (Angebote und Schwerpunkte sind umfassend, im Detail und auch quantitativ festgelegt)

⁴⁶ So arbeitet eine Publikation, welche die deutschen Landeshochschulgesetzte vergleicht, mit Leitbildern für die untersuchten Regelungsbereiche, die zu einem Teil mit den hier verwendeten Indikatoren übereinstimmen (Stifterverband Deutsche Wissenschaft 2002).

1.3	Leistungsabhängige Erträge	Anteil der Erträge am Gesamtumsatz, die direkt von der Menge und/oder der Qualität der erbrachten Leistung abhängen (im Gegensatz zu einem fixen Staatsbeitrag): z.B. Studiengebühren, Weiterbildungserträge, Dienstleistungs- und Forschungserträge (Drittmittel), projektbasierte Forschungsförderungsbeiträge, Pro-Kopf-Beiträge für Studierende (z.B. interkantonale Beiträge), weitere formelgebundene Beiträge. Die Quelle der Finanzierung (Staat, Private) spielt keine Rolle.	3: 80–100% 2.5: 60–80% 2: 40–60% 1.5: 20–40% 1: 0–20%
1.4	Eigenkapital	Höhe des weitgehend frei verfügbaren und einsetzbaren Eigenkapitals der Hochschule im Vergleich zum Jahresumsatz.	3: >20% 2: 10–20% 1: 0–10% 0.5 Abzug bei Zweckbindungen
1.5	Kooperationen/Beteiligungen	Die Hochschule kann selbständig Kooperationen mit anderen Organisationen eingehen und sich an Unternehmen beteiligen.	3: vollständig erfüllt 2: teilweise erfüllt 1: nicht erfüllt

2 Faktor Produkte: Die Hochschule ist frei in Produktangebot und -gestaltung.

2.1	Studiengänge	Die Hochschule kann selbständig grundständige Studiengänge (Bachelor, Master) schaffen oder aufheben.	3: vollständig erfüllt 2: teilweise erfüllt 1: nicht erfüllt
2.2	Studien/Prüfungsreglemente	Die Hochschule erlässt die Studien- und Prüfungsreglemente in eigener Kompetenz.	3: vollständig erfüllt 2: teilweise erfüllt 1: nicht erfüllt
2.3	Studiengebühren	Die Hochschule legt die Studiengebühren für grundständige Studiengänge selbständig fest.	3: vollständig erfüllt 2: teilweise erfüllt 1: nicht erfüllt
2.4	Studierendenauswahl	Anteil der Studierenden in grundständigen Studiengängen (Bachelor und Master), welche die Hochschule mit Selektionsverfahren selbst auswählen kann.	3: 80–100% 2.5: 60–80% 2: 40–60% 1.5: 20–40% 1: 0–20%
2.5	Weiterbildungsangebot	Die Hochschule entscheidet selbständig über die Schaffung von Nachdiplomstudiengängen und legt die Preise bzw. Gebühren fest.	3: vollständig erfüllt 2: teilweise erfüllt (z.B. Genehmigungspflicht, aber freie Gebührensatzung) 1: nicht erfüllt
2.6	Dienstleistungs-/Forschungsaufträge	Die Hochschule kann selbständig Dienstleistungs- und Forschungsaufträge akquirieren, d.h. sie kann Verträge über solche Aufträge mit Dritten in beliebiger Höhe abschliessen.	3: vollständig erfüllt 2: teilweise erfüllt (z.B. bis zu einer Limite) 1: nicht erfüllt

3 Faktor Organisation: Die Hochschule bestimmt ihre innere Organisation und ihre Entscheidungsstrukturen.

3.1	Aufbauorganisation	Die Hochschule kann Organisationseinheiten (Fakultäten, Departemente, Fachbereiche, Institute) selbst schaffen und aufheben.	3: vollständig erfüllt 2: teilweise erfüllt 1: nicht erfüllt
3.2	Gremienstruktur	Anzahl der Gremien und Funktionen, die der Gesetzgeber oder die staatliche Aufsichtsbehörde inklusive der Aufgaben/Kompetenzen vorschreibt (z.B. Hochschulrat, Schulpräsident bzw. Rektor, Schulleitung, Senat bzw. Hochschulversammlung, Dekan etc.).	3: 0–1 Gremien/Funktionen 2: 2–3 Gremien/Funktionen 1: >3 Gremien/Funktionen

3.3	Organisationsreglemente	Die Hochschule erlässt Organisations- und Geschäftsreglemente selbständig.	3: vollständig erfüllt 2: teilweise erfüllt 1: nicht erfüllt
-----	-------------------------	--	--

4 Faktor Finanzen: Die Hochschule setzt die finanziellen Mittel selbständig ein.

4.1	Nettobudget	Die Hochschule verfügt über ein Nettobudget (Saldo von Aufwand und Ertrag), d.h. die Hochschule kann Erträge nach eigenem Gutdünken verwenden.	3: vollständig erfüllt 2: teilweise erfüllt 1: nicht erfüllt
4.2	Budgetaufteilung	Die Hochschule teilt ihr Budget selbst ein (d.h. Aufteilung eines Gesamtbetrags auf Kostenarten, Kostenstellen, Kostenträger bzw. auf die Organisationseinheiten).	3: vollständig erfüllt 2: teilweise erfüllt (z.B. Unterscheidung Investitions- und Betriebsbudget vorgegeben) 1: nicht erfüllt
4.3	Gewinnverwendung	Gewinn kann zur Bildung von Reserven bzw. zur Erhöhung des Eigenkapitals verwendet werden (unbeschränkter Gewinnvortrag).	3: vollständig erfüllt 2: Gewinnvortrag bis zu einem bestimmten Betrag bzw. für eine beschränkte Anzahl Jahre möglich 1: Gewinn fällt an den Staat bzw. der Staatsbeitrag wird um den entsprechenden Betrag reduziert.
4.4	Ausgabenbefugnisse	Höhe einer einmaligen Ausgabe, über welche die Hochschule selbst entscheiden kann. Bei Differenzierungen z.B. in Investitionen und betriebliche Ausgaben wird der tiefste Wert verwendet.	3: im Rahmen des Budget unlimitiert 2: >1 Mio. 1: <1 Mio.

5 Faktor Personal: Die Hochschule beschafft und setzt Personal nach ihren Bedürfnissen ein.

5.1	Professorenwahl	Die Hochschule wählt die Professorinnen und Professoren selbständig aus und stellt sie an.	3: vollständig erfüllt 2: teilweise erfüllt 1: nicht erfüllt
5.2	Stellenplan	Die Hochschule kann in eigener Kompetenz Stellen schaffen, aufheben und Stellenbeschreibungen ändern.	3: vollständig erfüllt 2: teilweise erfüllt 1: nicht erfüllt
5.3	Gehaltsfestlegung	Die Hochschule legt das Gehalt des Personals in eigener Kompetenz fest.	3: Kein von einer vorgesetzten Stelle vorgegebenes Gehaltssystem 2: Selbständige Einreihung in ein vorgegebenes Gehaltssystem 1: Gehaltsfestlegung durch eine vorgesetzte Stelle
5.4	Entlassung von Personal	Personal (inkl. Professoren) kann unter Einhaltung einer Kündigungsfrist gekündigt werden.	3: Kündigung aus beliebigen Gründen möglich 2: Kündigung aus definierten Gründen möglich (betriebliche oder persönliche) 1: Kündigung aus betrieblichen Gründen nicht möglich, nur bei Verschulden des Arbeitnehmers

6 Faktor Infrastruktur: Die Hochschule hat die Verfügungsgewalt über die (bauliche) Infrastruktur.

6.1	Eigentum an Liegenschaften	Die Hochschule ist Eigentümerin von Grundstücken und Gebäuden. Sie kann diese in eigener Kompetenz kaufen und verkaufen.	3: vollständig erfüllt 2: teilweise erfüllt 1: nicht erfüllt
6.2	Abschluss von Mietverträgen	Die Hochschule schliesst Mietverträge für Räume und Liegenschaften selbständig ab.	3: vollständig erfüllt 2: teilweise erfüllt 1: nicht erfüllt

Zusatzfragen

7.1	Subjektive Einschätzung	Als wie hoch empfinden Sie bzw. empfindet die Hochschulleitung die Autonomie Ihrer Hochschule?	5 (sehr hoch) bis 1 (sehr gering)
7.2		Falls Sie nicht zufrieden sind mit dem Grad der Autonomie: Welche Einschränkung der Entscheidungskompetenzen ist aus Sicht der Hochschulleitung die schmerzhafteste?	
7.3	Wahl der Indikatoren	Haben Sie eine Bemerkung zur Wahl der Indikatoren? Ist ein wichtiges Kriterium für Hochschulautonomie ausgelassen worden?	

Abbildung 14: Aufbau des Indexes der Hochschulautonomie

4.3 Erläuterung der Indikatoren

Faktor Strategie

Handlungsfreiheiten bei der Strategieentwicklung und -umsetzung sind relativ schwierig zu operationalisieren und können nur ungenügend über formelle Kompetenzregelungen festgestellt werden. Wenn es in einem Gesetzestext heisst, der Schulrat beschliesse die Strategie der Hochschule, sagt das noch nichts über die effektiven Handlungsspielräume des Schulrats aus.

Aus vorwiegend hochschulexternen Mitgliedern zusammengesetzte Hochschulräte als oberste strategische Führungsgremien einer Hochschule werden zunehmend zum Normalfall. Diese Entwicklung hängt nicht zuletzt mit der zunehmenden Autonomie der Hochschulen zusammen: Die Hochschulräte übernehmen als eine Art hochschulinterne Aufsichtsinstanz gewisse Steuerungs- und Aufsichtsfunktionen von den staatlichen Stellen und treten so als Garant der Autonomie gegen aussen wie innen auf.⁴⁷ Inwiefern ein Hochschulrat diese Autonomiefunktion wahrnehmen kann, hängt nicht zuletzt von dessen Zusammensetzung ab: Wenn die Aufsichtsbehörde darin prominent vertreten ist, wird die Unabhängigkeit dieses Gremiums stark eingeschränkt (Indikator Hochschulrat).

Eingeschränkt werden kann die strategische Autonomie auch durch vielfältige Ziel- und Leistungsvorgaben (Indikator Zielvorgaben). Kontrakte, die je nach dem Zielvereinbarungen, Leis-

⁴⁷ Zur Funktion von Hochschulräten vgl. Müller-Böling 2000, Georgia Augusta 2003, HRK 2000.

tungsaufträge oder -vereinbarungen genannt werden, sind ein Mittel der Steuerung im NPM-Modell. Sie sind in den vergangenen Jahren auch bei den schweizerischen Hochschulen in Mode gekommen und sollen in Kombination mit dem Globalbudget die input- durch eine outputorientierte Steuerung ablösen.⁴⁸ Leistungsvereinbarungen sollen der Theorie nach die Autonomie der Hochschulen vor direkten Einzelinterventionen der Aufsichtsbehörde sichern. Andererseits schränken sie aber immer und je nach Detaillierungsgrad in unterschiedlichem Mass die Freiheit einer Hochschule ein, eine eigene Strategie zu entwickeln und umzusetzen.⁴⁹

Die Realisierung einer Strategie wird nicht nur durch formelle Vorgaben eingeschränkt, sondern mindestens ebenso durch die Art der Finanzierung und die Frage des Eigenkapitals. Wenn eine Hochschule hauptsächlich über einen Globalbeitrag des Trägers finanziert wird, ist der Anreiz gering, die Studierendenzahl oder die Qualität zu steigern. Ausser wenn Einsparungen an anderem Ort möglich sind, können neue Angebote in einem solchen Fall nur aufgebaut werden, wenn der Träger den Beitrag erhöht, was einer indirekten Bewilligungspflicht gleichkommt. Deshalb ist es für die strategische Autonomie einer Hochschule wichtig, dass ein möglichst hoher Anteil der Erträge direkt von der Leistung bzw. von der Nachfrage abhängt (Indikator leistungsabhängige Erträge). Leistungsabhängige Finanzierung ist auf unterschiedlichem Weg möglich. Einerseits gehören dazu alle Erträge von Privaten (Studiengebühren, Dienstleistungs- und Forschungsaufträge, Schenkungen, Sponsoring usw.). Andererseits sind auch bei öffentlicher Finanzierung leistungsabhängige Formen möglich: Pro-Kopf-Beiträge (z.B. IUV-, FHV-, Bundesbeiträge) nach dem Prinzip «funds follow student», projektbezogene Forschungsförderung, von Leistungsindikatoren (z.B. Anteil Drittmittel, bibliometrische Indikatoren) abhängige Beiträge und andere.⁵⁰

Ein Aspekt, der in der Literatur im Gegensatz zur Form der Finanzierung nicht thematisiert wird, ist die Frage des Eigenkapitals. Während die formelle Möglichkeit zur Bildung von Eigenkapital bzw. Reserven (Rücklagen) unten bei der Finanzautonomie untersucht wird, geht es hier um den tatsächlichen Bestand an Eigenkapital (Indikator Eigenkapital). Eigenkapital ist eine Voraussetzung für unternehmerisches Handeln und für die Realisierung einer Strategie. Die Lancierung neuer Angebote, die Erschliessung neuer Geschäftsfelder oder der Aufbau neuer Schwerpunkte erfordern Investitionen; wenn Reserven vorhanden sind, können diese unabhängig vom staatlichen Geldgeber vorfinanziert werden. Neue Vorhaben sowie der laufende Betrieb sind mit finanziellen Risiken verbunden, die Eigenkapital zu tragen hilft. Ohne Eigenkapital ist die Hochschule im Fall eines Verlusts unmittelbar auf die Unterstützung des Staates angewiesen, was die unternehmerische Freiheit beschneidet.

⁴⁸ Vgl. z.B. Fedrowitz 1999. Zum Zusammenhang von Leistungsvereinbarung und Finanzierung vgl. AKW 2004, S. 40; Müller-Böling 2000, S. 179-190.

⁴⁹ Hans-Uwe Erichsen, ehemaliger Präsident der deutschen Hochschulrektorenkonferenz, «vermutet hinter den Zielvereinbarungen auch künftig ein Instrument der Ministerien, um per ‚Fachaufsicht‘ in die Hochschulen hineinzuregieren» (Konegen/Winde 2002).

⁵⁰ Zu Hochschulfinanzierungsmodellen vgl. ausführlich: Herbst 2004; Müller-Böling 2000; AKW 2004; Dohmen/Clevers 2002.

Kooperationen mit anderen Hochschulen oder Organisationen, aber auch die Beteiligung an privaten Unternehmen (z.B. Spin-offs), sind Elemente einer Hochschulstrategie und finden deshalb Eingang in den Index (Indikator Kooperationen/Beteiligungen).

Faktor Produkte

Produkte der Hochschulen sind zur Hauptsache Lehre und Forschung. Die Lehre besteht primär aus dem Diplombereich (Bachelor- und Masterstufe), bei den universitären Hochschulen auch der Doktorandenausbildung, und sekundär aus der Weiterbildung. Allerdings haben die Hochschulen, v.a. die Fachhochschulen und z.B. die Universität St. Gallen, die Weiterbildung als Einnahmequelle entdeckt und stehen in offenem Wettbewerb untereinander, gegenüber privaten und ausländischen Anbietern. Bei den Fachhochschulen spielen auch die Dienstleistungen, die sich oftmals von der angewandten Forschung und Entwicklung nur schwer abgrenzen lassen, eine gewisse Rolle.

Die Produktautonomie bezieht sich auf das Produktangebot und die Produktinhalte: Welche Produkte werden angeboten (Indikatoren Studiengänge, Weiterbildungsangebot, Forschungsaufträge), welche Zielgruppe bzw. welches Marktsegment wird mit einem Produkt anvisiert (Indikator Studierendenauswahl), zu welchem Preis wird es angeboten (Indikatoren Studiengebühren, Weiterbildungsangebot), wie soll das Produkt aussehen (Indikator Studien-/Prüfungsreglemente).

Die Auswahl der Studierenden ist entscheidend für die Chance einer Hochschule, sich international an der Spitze zu etablieren. Ein anerkanntermaßen hohes Niveau der Studierenden steigert die Reputation der Hochschule und zieht hervorragende Professorinnen sowie ambitionierte und leistungsstarke Bewerber an.⁵¹

Dass der Staat oder nationale und internationale Abkommen Diplombezeichnungen und -stufen (Bachelor, Master, Master of Advanced Studies), Mindestanforderungen an Umfang (Anzahl ECTS-Punkte) und Zulassung oder eine Verpflichtung zur Akkreditierung definieren, wird in unserem Zusammenhang nicht als Einschränkung der Autonomie verstanden, sondern als sinnvolle regulatorische Massnahme zur Unterstützung der Markttransparenz (Informationsfunktion) und zum «Konsumentenschutz» (Schutzfunktion). Wo aber die ordnungspolitisch vernünftige Regulierung aufhört und der Eingriff in die Autonomie der Wirtschaftssubjekte anfängt, ist nicht zuletzt eine politische Frage und ist objektiv schwierig zu entscheiden.

Faktor Organisation

Die Autonomie einer Hochschule, ihre innere Organisation und ihre Entscheidungsstrukturen zu definieren, wird daran gemessen, wie frei sie Organisationseinheiten schaffen und aufheben kann (Indikator Aufbauorganisation), welche Funktionen und Gremien mit Aufgaben und Kompetenzen vorgegeben sind (Indikator Gremienstruktur) und ob sie Organisations- und Geschäftsreglemente selbstständig erlassen kann (Indikator Organisationsreglemente).

⁵¹ Zu den Vorteilen einer Selektion durch die Hochschulen vgl. u.a. Sporn/Aeberli 2004, S. 19 f.

Faktor Finanzen

Finanzielle Autonomie bezieht sich darauf, wie frei eine Hochschule mit den verfügbaren finanziellen Mitteln umgehen kann. Es geht jedoch nicht um die Frage, wie sie zu diesen finanziellen Mitteln kommt. Finanzielle Autonomie von staatlichen Organisationen wird meistens unter dem Stichwort Globalbudget, einem Begriff aus der NPM-Terminologie, abgehandelt. Der Begriff Globalbudget wird jedoch nicht einheitlich verwendet und impliziert mehrere Aspekte, die in der Realität nicht alle gleichermaßen zutreffen und deshalb differenziert zu betrachten sind.

Folgende Elemente eines Globalbudgets können unterschieden werden.⁵²

- Abkehr vom Bruttoprinzip (Indikator Nettobudget): Budgetiert wird ein Saldo bzw. ein Staatsbeitrag; Aufwand und Ertrag können miteinander verrechnet werden. Dadurch werden erst Anreize geschaffen, Mehrerträge zu generieren.
- Abkehr von der qualitativen Budgetbindung (Indikator Budgetaufteilung): Die Hochschule kann ihr Budget bzw. ihren Saldo selbst einteilen. Kreditverschiebungen zwischen den einzelnen Positionen (Aufwandarten, Kostenstellen, -träger) im Verlauf des Jahres sind möglich. Damit erhöht sich die Flexibilität in der Mittelverwendung.
- Abkehr von der zeitlichen Budgetbindung (Indikator Gewinnverwendung): Gewinne und Verluste (bzw. Abweichungen zum budgetierten Saldo) können aufs Folgejahr übertragen werden. Dadurch kann das «Dezemberfieber» vermieden und Anreize zu unternehmerischem Verhalten geschaffen werden. Dieses Element wird in der NPM-Praxis häufig nicht oder nur sehr eingeschränkt angewendet.

Über das NPM-Konzept hinaus geht die Möglichkeit, mit Überschüssen Eigenkapital bzw. Reserven zu bilden. Diesem Aspekt wird ebenfalls im Indikator Gewinnverwendung Rechnung getragen. Für die Autonomie im Umgang mit den finanziellen Mitteln spielt in der Praxis auch die Unabhängigkeit vom Finanz- und Rechnungswesen des Staats eine Rolle, sowohl von den Regeln als auch vom einzusetzenden Softwaresystem her. Dieser Aspekt wird im Indikator Ausgabenbefugnisse berücksichtigt.

Faktor Personal

Das Lehr- und Forschungspersonal ist der entscheidende Qualitäts- und Erfolgsfaktor einer Hochschule und ein wichtiges Mittel der Profilbildung. Deshalb kommt der Autonomie bei Personalbeschaffung und -einsatz eine besondere Bedeutung zu. Konkret bedeutet diese Autonomie, dass eine Hochschule Personal, insbesondere Professorinnen und Professoren, frei auswählen und entlohnen (Indikatoren Professorenwahl und Gehaltsfestlegung), dass sie Mitarbeitenden bei Bedarf kündigen (Indikator Entlassung von Personal) und dass sie ohne Bindung an einen Stellenplan Stellen schaffen, verändern und aufheben kann (Indikator Stellenplan).

Faktor Infrastruktur

Die selbständige Beschaffung von betrieblicher Infrastruktur wird durch die finanzielle Autonomie ermöglicht. Die bauliche Infrastruktur, die für die Attraktivität einer Hochschule eine wich-

⁵² Vgl. Dubs 1996, S. 16 f.; Schedler/Proeller 2003, S. 139 ff..

tige Rolle spielt, unterliegt aber häufig zusätzlichen Restriktionen. Autonomie bei der baulichen Infrastruktur wird daran gemessen, ob eine Hochschule Eigentümerin von Liegenschaften ist, solche kaufen und verkaufen kann (Indikator Eigentum an Liegenschaften) und ob sie selbständig Mietverträge abschliessen kann (Indikator Mietverträge).

4.4 Datenerhebung

Die Datenerhebung basiert auf einem Fragebogen, welcher der Tabelle mit den Indikatoren in Kapitel 4.2 entspricht. Der Ablauf der Datenerhebung sah folgendermassen aus:

1. Erfassung möglichst vieler Indikatoren durch mich selbst mit Hilfe der auf dem Internet publizierten Informationen, Rechtserlasse und Finanzzahlen
2. Kontaktaufnahme mit einer Vertreterin oder einem Vertreter der Hochschule (meist Generalsekretariat, Stab oder Rechtsdienst)
3. Zusenden des von mir teilweise ausgefüllten Fragebogens
4. Je nach Wunsch Telefoninterview und Ausfüllen des Fragebogens durch mich oder schriftliche Beantwortung der Fragen durch die Kontaktpersonen. In beiden Fällen waren in der Regel pro Hochschule zwei bis drei Personen involviert (Generalsekretariat/Rechtsdienst und Finanzabteilung).
5. Nachfragen per Telefon und Email zur Klärung offener Fragen
6. Verfassen des Textes zur Hochschule und Bewerten der Indikatoren auf der Skala von 1 bis 3
7. Gegenlesen des Textes auf Fehler und Ungenauigkeiten durch die Kontaktpersonen

Die Datenerhebung war wesentlich aufwendiger als ursprünglich geplant, weil die Materie aufgrund unübersichtlicher Regelungen und uneinheitlicher Begrifflichkeit (gerade im Finanzbereich) sehr komplex ist und der Teufel im Detail steckt. Alle angefragten Hochschulen waren aber sehr kooperativ.

5 Die Hochschulen und ihre Autonomie

5.1 ETH Zürich

Die Eidgenössisch-Technische Hochschule (ETH) Zürich ist eine selbständige öffentlichrechtliche Anstalt des Bundes. Sie gehört zusammen mit der ETH Lausanne und den Forschungsanstalten des Bundes zum ETH-Bereich, der dem Eidgenössischen Departement des Innern «zugeordnet»⁵⁴ ist. Der ETH-Rat ist das strategische Führungsorgan des ETH-Bereichs und damit zuständig für die ETH Zürich, die ETH Lausanne und die Forschungsanstalten. Oberstes Organ der ETH Zürich ist die Schulleitung; die ETH selbst hat keinen Hochschulrat. Eine solche Netzwerkorganisation – mehrere selbständige Universitäten, die in einem Konglomerat zusammenschlossen sind und von einem einzigen Hochschulrat beaufsichtigt werden – ist auf Universitätsstufe europaweit ziemlich einzigartig. Für unsere Analyse stellt sich die Frage nach der Grenze zwischen Hochschule und «Aussenwelt»: Ist der ETH-Rat Teil der ETH oder nicht? Aus zwei Gründen soll der ETH-Rat in unserem Zusammenhang als Teil der Aufsichtsbehörde verstanden werden: Einerseits ist die ETH Zürich eine autonome Anstalt mit Rechtspersönlichkeit, die laut Gesetz ihre Angelegenheiten selbständig regelt und verwaltet⁵⁵. Andererseits wird der ETH-Rat von der Schulleitung der ETH Zürich tendenziell als Vertreter der Aufsichtsinstanz wahrgenommen: Er steht zwischen der ETH und dem zuständigen Departement und verteilt in dessen Auftrag die finanziellen Mittel auf die Institutionen des ETH-Bereichs.

Strategie

Gemäss obigen Ausführungen verfügt die ETH Zürich selbst nicht über einen Hochschulrat. Der Bundesrat hat für 2004-2007 dem ETH-Rat einen Leistungsauftrag für den gesamten ETH-Bereich mit mittlerem

Index Hochschulautonomie	
1 Faktor Strategie	1.9
1.1 Hochschulrat	
1.2 Zielvorgaben	2
1.3 Leistungsabhängige Erträge	1
1.4 Eigenkapital	1.5
1.5 Kooperationen/Beteiligungen	3
2 Faktor Produkte	2.3
2.1 Studiengänge	2.5
2.2 Studien-/Prüfungsreglemente	3
2.3 Studiengebühren	1
2.4 Studierendenauswahl	1
2.5 Weiterbildungsangebot	3
2.6 Forschungsaufträge	3
3 Faktor Organisation	2.7
3.1 Aufbauorganisation	3
3.2 Gremienstruktur	2
3.3 Organisationsreglemente	3
4 Faktor Finanzen	2.9
4.1 Nettobudget	3
4.2 Budgetaufteilung	3
4.3 Gewinnverwendung	2.5
4.4 Ausgabenbefugnisse	3
5 Faktor Personal	2.0
5.1 Professorenwahl	1.5
5.2 Stellenplan	3
5.3 Gehaltsfestlegung	1.5
5.4 Entlassung von Personal	2
6 Faktor Infrastruktur	2
6.1 Eigentum an Liegenschaften	1
6.2 Abschluss von Mietverträgen	3
Total	2.3

Skala 1-3 (niedrige-hohe Autonomie)

Subjektive Einschätzung	
Höhe der Autonomie im Empfinden der Hochschulleitung (Skala 1-5)	gegen 4

Eckdaten	
Anzahl Diplomstudierende:	9'670
Anzahl Doktorierende:	2'670
Erträge (2004, in Mio. CHF)	
Finanzierungsbeitrag Bund	943
Drittmittel (Forschungsbeiträge)	147
Diverse Erträge ⁵³	58
Total	1148

⁵³ Studiengebühren, Dienstleistungserträge, Gebühren, Verkäufe, Finanzertrag etc.

⁵⁴ Art. 4 Abs. 1 ETH-Gesetz.

⁵⁵ Art. 5 Abs. 2 ETH-Gesetz.

Detaillierungsgrad erteilt. Auf dieser Grundlage haben ETH-Rat und ETH Zürich eine Zielvereinbarung für die gleiche Periode abgeschlossen, die in ihren Zielen etwas detaillierter ist. Der pauschale Finanzierungsbeitrag des Bundes betrug für 2004 943 Mio. von 1148 Mio. Gesamtertrag (82%). Der Anteil der leistungsabhängigen Erträge (Drittmittel und diverse Erträge) betrug demnach etwa 18%.

Ohne zweckgebundene Drittmittel beträgt das Eigenkapital etwa 200 Mio. Franken bei einem Jahresumsatz von 1148 Mio. (ca. 17%) und besteht v.a. aus zweckgebundenen Fonds und Schenkungen.

Produkte

Die Schulleitung kann innerhalb der vom Gesetz vorgegebenen wissenschaftlichen Disziplinen (Ingenieur- und Naturwissenschaften, Architektur, Mathematik und verwandte Gebiete) selbständig Studiengänge schaffen und aufheben. Sie erlässt auch die Verordnungen zum Studium. Die sozialverträglich zu bemessenden Studiengebühren werden vom ETH-Rat festgesetzt.

Auf die Auswahl der Studierenden hat die ETH keinen Einfluss, da die generellen Universitäts-Zulassungsbedingungen gelten (Maturitätsausweis). Studienbewerber, die aus Ländern mit einem Äquivalenzabkommen stammen, werden aufgenommen, wenn sie die entsprechenden Bedingungen erfüllen. Die übrigen ausländischen Studienbewerber haben eine Zulassungsprüfung zu bestehen, die aber nicht einer besonderen Selektion dient. Der Ausländeranteil bei den Diplomstudierenden betrug 2004 12% (52% bei den Doktorierenden). Eine relativ strenge Selektion findet hingegen nach dem ersten Studienjahr statt.

Bei den Weiterbildungsangeboten und der Akquisition von Forschungs- und Dienstleistungsaufträgen ist die ETH frei.

Organisation

Die Schulleitung beschliesst in eigener Kompetenz über die Organisation der Schule und erlässt auch Organisations- und Geschäftsreglemente ohne Genehmigungspflicht.

Folgende Gremien und Funktionen sind in Gesetz und Vorordnung definiert: Schulpräsident, Schulleitung, Hochschulversammlung.

Finanzen

Die ETH verfügt über ein Globalbudget mit einem pauschalen, von den Erträgen unabhängigen Finanzierungsbeitrag des Bundes, der jeweils für vier Jahre festgelegt wird. Das Baubudget ist im Finanzierungsbeitrag enthalten, d.h. Investitionen und Betriebsausgaben werden nicht unterschieden.⁵⁶ Ertragsüberschüsse verbleiben bei der ETH und werden als Reserven ausgewiesen. Aus politischen Gründen können jedoch de facto nicht beliebig hohe Reserven gebildet werden.

⁵⁶ Gemäss dem neuen Rechnungsmodell, das auf den 1.1.2007 eingeführt werden soll, werden die Investitionen nicht mehr im ETH-Budget enthalten sein, sondern in der Kompetenz des Bundes liegen.

Personal

Der ETH-Rat ernennt auf Antrag der ETH die ordentlichen und ausserordentlichen Professoren und bezeichnet ihr Lehr- und Forschungsgebiet. Die Schulleitung macht einen Einervorschlag, den der ETH-Rat bestätigen oder zurückweisen kann. Für das Personal gelten das Bundespersonalgesetz sowie die Professoren- und Personalverordnung des ETH-Bereichs. Der ETH-Rat setzt das Anfangsgehalt der Professorinnen und Professoren auf Antrag der ETH gemäss der entsprechenden Lohnskala fest, die Schulleitung das Anfangsgehalt des übrigen Personals. Der ETH-Rat hat noch nie einen Ernennungsantrag der ETH Zürich zurückgewiesen; hinsichtlich Gehaltfestsetzung und Rangierung (ordentlicher oder ausserordentlicher Professor) hat es aber schon Modifikationen gegeben. Einer Mitarbeiterin oder einem Mitarbeiter kann aus im Personalgesetz definierten Gründen (u.a. Leistungs- und Verhaltensmängel, wirtschaftliche oder betriebliche Gründe) gekündigt werden.

Infrastruktur

Die Liegenschaften der ETH befinden sich im Eigentum des Bundes.⁵⁷ Hingegen ist das Immobilienmanagement (Baumanagement, Raumverwaltung, Unterhalt und Betrieb) Aufgabe der ETH. Mietverträge kann die ETH ohne Einschränkung selbständig abschliessen.

Subjektive Einschätzung

Die Schulleitung der ETH erachtet die Autonomie als ziemlich hoch (gegen 4). Den dringenden Handlungsbedarf sieht sie beim Eigentum an den Liegenschaften und bei der Zulassung. Zumindest auf der Masterstufe müsste eine Selektion der Studierenden vor Studienbeginn möglich sein.⁵⁸

⁵⁷ Bei der Vorbereitung des ETH-Gesetzes bestand die Idee, die von den ETH genutzten Immobilien des Bundes ins Eigentum der ETH zu überführen; diese Idee wurde schliesslich vom Bundesrat nicht in die Botschaft aufgenommen. In Zusammenhang mit dem neuen Rechnungsmodell will man die Liegenschaften der ETH übertragen, was aber eine Gesetzesänderung bedingt.

⁵⁸ Gemäss heutiger schweizweiter Regelung müssen zu einem generalistischen Master (z.B. Physik) alle Inhaber eines Bachelor-Diploms einer schweizerischen Universität in der entsprechenden Fachrichtung zugelassen werden; nur für die spezialisierten Master-Studiengänge (z.B. Geophysik) dürfen zusätzliche Zulassungsbedingungen erlassen werden.

5.2 Universität St. Gallen

Die Universität St. Gallen ist eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt des Kantons St. Gallen. Eine Besonderheit der Universität St. Gallen ist die starke, autonome Stellung der rund 30 Institute und Forschungsstellen. Obwohl rechtlich unselbständig, funktionieren sie wie selbständige Unternehmen: Sie sind der Universität «angegliedert»⁶⁰, haben einen geschäftsleitenden Ausschuss, der eine ähnliche Funktion wie ein Verwaltungsrat wahrnimmt, führen eine eigene Rechnung und stellen selbständig Personal an.

Strategie

Der Universitätsrat besteht aus elf Mitgliedern, die vom Kantonsparlament gewählt werden. Präsident ist von Amtes wegen das zuständige Regierungsmitglied (Vorsteher des kantonalen Erziehungsdepartements).

Für 2006 hat die Regierung der Universität St. Gallen erstmals und versuchsweise einen Leistungsauftrag erteilt; dieser soll in Zukunft jährlich angepasst werden. Er enthält für die Leistungsgruppen Grundausbildung, Doktorandenausbildung, Forschung und Weiterbildung Zielvorgaben mit Indikatoren, anhand derer die Erreichung der Ziele gemessen werden kann.

Die Universität St. Gallen weist einen Eigenfinanzierungsgrad von 55% aus. Bei einem Gesamtaufwand 2004 von 147 Mio. Franken haben die Universität 21 Mio. (14%), die Institute 46 Mio. (31%) (Forschungs- und Dienstleistungserträge) und die Weiterbildung 14 Mio. (9%) von Dritten erwirtschaftet. Der Kanton St. Gallen deckt den Aufwandüberschuss von 66 Mio., bezieht dafür die Beiträge des Bundes und der anderen Kantone (IUV-Beiträge⁶¹). Deshalb können die Pro-Kopf-Beiträge der anderen Kantone in diesem Fall nicht zu den leistungsabhängigen Erträgen gezählt werden; deren Anteil liegt somit bei 55%.

Index Hochschulautonomie	
1 Faktor Strategie	2.1
1.1 Hochschulrat	1
1.2 Zielvorgaben	2
1.3 Leistungsabhängige Erträge	2
1.4 Eigenkapital	2.5
1.4 Kooperationen/Beteiligungen	3
2 Faktor Produkte	2.2
2.1 Studiengänge	2.5
2.2 Studien-/Prüfungsreglemente	3
2.3 Studiengebühren	1
2.4 Studierendenauswahl	1.5
2.5 Weiterbildungsangebot	2
2.6 Forschungsaufträge	3
3 Faktor Organisation	1.0
3.1 Aufbauorganisation	1
3.2 Gremienstruktur	1
3.3 Organisationsreglemente	1
4 Faktor Finanzen	2.3
4.1 Nettobudget	2
4.2 Budgetaufteilung	2
4.3 Gewinnverwendung	2
4.4 Ausgabenbefugnisse	3
5 Faktor Personal	2.1
5.1 Professorenwahl	1.5
5.2 Stellenplan	3
5.3 Gehaltsfestlegung	2.5
5.4 Entlassung von Personal	1.5
6 Faktor Infrastruktur	2.0
6.1 Eigentum an Liegenschaften	1
6.2 Abschluss von Mietverträgen	3
Total	1.9

Skala 1-3 (niedrige-hohe Autonomie)

Subjektive Einschätzung	
Höhe der Autonomie im Empfinden der Hochschulleitung (Skala 1-5)	4

Eckdaten	
Anzahl Diplomstudierende:	3700
Anzahl Doktorierende:	800
Erträge (2004, in Mio. CHF)⁵⁹	
Erträge Universität	21
Erträge Institute	46
Erträge Weiterbildung	14
Beiträge Bund	22
Beiträge andere Kantone (IUV)	22
Staatsbeitrag Kanton St. Gallen	22
Total	147

⁵⁹ Ohne bauliche Investitionen.

⁶⁰ «Wissenschaftliche Institute und Forschungsstellen sind der Universität angegliedert. Sie werden gesondert geleitet und verwaltet.» (Art. 15 Abs. 1 Universitätsgesetz)

⁶¹ Auf der Grundlage der Interkantonalen Universitätsvereinbarung (IUV) bezahlen die Kantone für ihre Studierenden, die eine Universität ausserhalb des Herkunftskantons besuchen, einen Pro-Kopf-Beitrag.

In der Frage des Eigenkapitals unterscheiden sich Universitäts- und Institutsteil: Die Universität weist ein Eigenkapital in den Rechnungen Fonds und Weiterbildung von 20 Mio. aus, während das Eigenkapital der Institute nicht publiziert wird, aber dieses schätzungsweise noch einmal so hoch sein dürfte. Somit beträgt das Verhältnis des Eigenkapitals zum Jahresumsatz ganz grob geschätzt etwa 25–30%.

Produkte

Innerhalb der drei Disziplinen Wirtschafts-, Staats- und Rechtswissenschaften entscheidet der Universitätsrat selbständig über das Angebot an Bachelor- und Master-Studiengängen. Die Prüfungsordnungen werden vom Universitätsrat, die Studienreglemente vom Senat erlassen. Der Universitätsrat setzt die – nach Gesetz nicht kostendeckenden – Studiengebühren fest; diese müssen vom Regierungsrat genehmigt werden.

Für die schweizerischen Studienbewerber gelten die generellen Zulassungsbedingungen (Maturitätsausweis), die keine Auswahl erlauben. Hingegen findet bei den ausländischen Studienbewerbern eine Selektion über eine Zulassungsprüfung statt: Der Universitätsrat hat eine Ausländerquote von 25% festgelegt; aufgrund der grossen Nachfrage werden nur die besten 20-25% der ausländischen Bewerber aufgenommen.

Der Universitätsrat beschliesst die Studiengänge der Weiterbildungsstufe (MBA, EMBA u.ä.) und erlässt für jeden Studiengang eine Satzung, die vom Regierungsrat genehmigt wird. Diese Genehmigung war in der Vergangenheit reine Formsache. In der Satzung werden v.a. die Organisation, die Zulassung, der grobe Studienaufbau und die eigene Rechnung geregelt. Die Direktion des Studiengangs legt die Gebühr fest, die kostendeckend sein muss.

Organisation

Die vier Abteilungen (Fakultäten) sind im Statut definiert, das vom Regierungsrat genehmigt wird. Der Universitätsrat kann Institute schaffen; deren Satzungen, die Bestand, Organisation, Aufgaben und die eigene Rechnung regeln, sind vom Regierungsrat zu genehmigen. Die Aufhebung von Instituten bedarf ebenfalls der Genehmigung durch den Regierungsrat.

Folgende Gremien und Funktionen sind im Gesetz definiert: Universitätsrat, Senat, Senatsausschuss, Rektor, Prorektoren, Abteilungsvorstände, Verwaltungsdirektor (drei letztere ohne Aufgabenbeschreibung). Laut Gesetz werden der Rektor, die Prorektoren und Abteilungsvorstände «aus der Mitte der ordentlichen und der ausserordentlichen Professoren» gewählt.

Der Regierungsrat genehmigt das Universitätsstatut, die Habilitationsvorschriften sowie die Satzungen der wissenschaftlichen Institute und Forschungsstellen, die alle vom Universitätsrat erlassen werden. Diese Genehmigung war in der Vergangenheit Formsache.

Finanzen

Im Finanzwesen müssen die Institute vom sogenannten «Staatsteil», der Universität selbst, unterschieden werden. Die Institute und Forschungsstellen, aber auch die Weiterbildungs-Masterprogramme (MBA, EMBA u.ä.), führen je eine eigene Rechnung mit Bilanz und Erfolgsrechnung. Sie erhalten einen bestimmten Beitrag von der Universität (v.a. für die Professuren

inkl. Sekretariat), müssen aber alle zusätzlichen Aufwendungen z.B. für weiteres Personal (Projektleiter, wissenschaftliche und administrative Mitarbeitende) durch eigene Erträge decken. Überschüsse verbleiben ohne Einschränkung den Instituten. Während sich also die Institute durch eine hohe finanzielle Autonomie auszeichnen, ist das bei der Universität selbst nicht der Fall. So verfügt die Universität nicht über ein Globalbudget, sondern der Kanton trägt den Aufwandüberschuss. Gewinne können nicht vorgetragen werden bzw. entstehen gar nicht erst. Die Indikatorwerte für 4.1 und 4.3 widerspiegeln diese Zweiteilung und sind der Mittelwert zwischen dem Institutsteil mit dem Wert 3 und dem Kantonsteil mit dem Wert 1.

Beim Budget wird zwischen laufender Rechnung (Betriebsaufwand) und Investitionen unterschieden; allerdings liegt die Aktivierungsgrenze des Kantons St. Gallen bei 3 Mio., so dass de facto alle Aufwendungen ausser Bauten über die laufende Rechnung abgewickelt werden. Liegenschaften, Bau- und Umbauvorhaben finanziert der Kanton direkt.

Personal

Ordentliche und ausserordentliche Professorinnen und Professoren werden vom Universitätsrat gewählt; der Regierungsrat genehmigt die Wahl, was in der Vergangenheit Formsache war. Die Stellenplanung ist Sache der Universität. Das kantonal angestellte Personal, zu dem alle Lehrpersonen gehören, wird gemäss einer kantonalen Gehaltsordnung eingereiht und entlohnt. Die Institute können zusätzliches Personal anstellen und das Gehalt nach eigenem Ermessen – ohne Einreihung in das kantonale Gehaltssystem – festsetzen. Der Wert von 2.5 für den Indikator 5.3 berücksichtigt die beiden Elemente: 2 für das kantonale und 3 für das Institutspersonal. Professorinnen und Professoren haben den Beamtenstatus und werden für eine Amtsdauer von acht Jahren gewählt; eine Nicht-Wiederwahl ist faktisch nur bei schwerwiegendem Fehlverhalten oder deutlich ungenügender Leistung möglich. Für das übrige Personal gelten die Regelungen des kantonalen Angestelltenrechts, d.h. eine Kündigung muss sachlich begründbar sein. Der Wert von 1.5 für den Indikator 5.4 setzt sich aus den beiden unterschiedlichen Regelungen zusammen: 1 für die Professorenschaft, 2 für das übrige Personal.

Infrastruktur

Die Liegenschaften sind grundsätzlich Eigentum des Kantons.⁶² Hingegen kann die Universität Mietverträge in beliebiger Höhe und mit beliebiger Laufzeit abschliessen.

Subjektive Einschätzung

Die Autonomie schätzt der Rektor mit einem Wert von 4 aus 5 als relativ hoch ein.

⁶² Aus historischen Gründen gehörten ein Teil der Gebäude der Universität; diese werden aber demnächst an den Kanton übertragen.

5.3 Universität Bern

Die Universität Bern ist eine selbständige öffentlichrechtliche Anstalt des Kantons Bern.

Strategie

Die Universität verfügt nicht über einen Universitätsrat; deshalb kann 1.1 nicht gewertet werden. Ein Leistungsauftrag existiert erst im Entwurfsstadium und sollte vom Regierungsrat gelegentlich verabschiedet werden. Vom Gesamtertrag von 599 Mio. sind – nach Abzug des Kantonsbeitrags – 339 Mio. oder 56% leistungsabhängig. Die Universität Bern verfügt nicht über nennenswerten Reserven oder Drittmittelkapital.

Produkte

Die Universität kann über Studiengänge grundsätzlich selbständig entscheiden. Es gibt eine indirekte Genehmigungspflicht, wenn mit der Schaffung bzw. Aufhebung eines Studiengangs ordentliche Professuren geschaffen, verändert oder aufgehoben werden, da der Regierungsrat über diese beschliesst. Studienreglemente sind durch die Erziehungsdirektion (Aufsichtsbehörde) zu genehmigen. Die Studiengebühren legt der Regierungsrat per Verordnung fest. Bei den nichtmedizinischen Studiengängen müssen alle Studienbewerber aufgenommen werden, die die generellen Zulassungsbedingungen erfüllen (insbesondere Maturitätsausweis). Trotz Zulassungsbeschränkung hat die Universität aber auch auf die Auswahl der Medizinstudierenden keinen Einfluss, weil Eignungstests und Zuteilung schweizweit einheitlich und koordiniert durchgeführt werden.

Bei der Weiterbildung ist die Universität frei im Angebot und der Gebührenfestsetzung; die Gebühren sind grundsätzlich kostendeckend und marktgerecht festzulegen.

Die Universität erbringt – vom Kanton festgelegt – ständige Dienstleistungen (v.a. im medizinischen Bereich, z.B.

Rechts-, Zahn-, Veterinärmedizin), deren Tarife die Erziehungsdirektion erlässt. Deshalb wird der Indikator 2.6 (Forschungs- und Dienstleistungsaufträge) nur mit 2.5 gewertet.

Index Hochschulautonomie	
1 Faktor Strategie	2.0
1.1 Hochschulrat	
1.2 Zielvorgaben	2
1.3 Leistungsabhängige Erträge	2
1.4 Eigenkapital	1
1.5 Kooperationen/Beteiligungen	3
2 Faktor Produkte	1.8
2.1 Studiengänge	2
2.2 Studien-/Prüfungsreglemente	1
2.3 Studiengebühren	1
2.4 Studierendenauswahl	1
2.5 Weiterbildungsangebot	3
2.6 Forschungsaufträge	2.5
3 Faktor Organisation	1.5
3.1 Aufbauorganisation	2
3.2 Gremienstruktur	1
3.3 Organisationsreglemente	1.5
4 Faktor Finanzen	1.9
4.1 Nettobudget	3
4.2 Budgetaufteilung	2
4.3 Gewinnverwendung	1.5
4.4 Ausgabenbefugnisse	1
5 Faktor Personal	1.6
5.1 Professorenwahl	1
5.2 Stellenplan	2
5.3 Gehaltsfestlegung	1.5
5.4 Entlassung von Personal	2
6 Faktor Infrastruktur	1.0
6.1 Eigentum an Liegenschaften	1
6.2 Abschluss von Mietverträgen	1
Total	1.6

Skala 1-3 (niedrige-hohe Autonomie)

Subjektive Einschätzung	
Höhe der Autonomie im Empfinden der Hochschulleitung (Skala 1-5)	2

Eckdaten	
Anzahl Diplomstudierende:	10'400
Anzahl Doktorierende:	1'620
Erträge (2005, in Mio. CHF)⁶³	
Forschungskredite	146
Dienstleistungserträge	36
Diverses (inkl. Studiengebühren)	23
Beiträge andere Kantone (IUV)	67
Beiträge Bund	67
Staatsbeitrag Kanton Bern	260
Total	599

63

Ohne Investitionen.

Organisation

Das Kantonsparlament beschliesst über die Schaffung und Aufhebung der Fakultäten. Im Übrigen trifft der Senat die wesentlichen Beschlüsse über die Organisation, soweit damit nicht die Schaffung, Veränderung und Aufhebung von ordentlichen Professuren verbunden ist.

Folgende Gremien und Funktionen (Organe) sind im Gesetz definiert: Senat (oberstes Organ), Universitätsleitung, Rektor, Fakultätskollegium, Dekan.

Der Regierungsrat genehmigt das Universitätsstatut und das Leitbild der Universität. Die Erziehungsdirektion genehmigt die gesamtuniversitären Reglemente (des Senats) und die Fakultätsreglemente. Die Institutsreglemente werden von der Fakultät genehmigt.

Finanzen

Die Universität Bern führt eine besondere Rechnung, die aber vollständig in die Kantonsrechnung integriert ist. Der Kanton leistet keinen Beitrag an die Universität, sondern setzt aufgrund des Detailbudgets jeweils für zwei Jahre im Voraus einen Saldo (Differenz zwischen Aufwand und Ertrag) fest. Verschiebungen zwischen den Aufwandsarten sind gegenüber der Aufsichtsbehörde zu begründen. Betriebs- und Investitionsbudgets sind strikt getrennt; Mittel können nicht verschoben werden. Gewinn oder Verlust – d.h. eine Abweichung gegenüber dem budgetierten Saldo – werden auf das folgende Rechnungsjahr übertragen. Gewinne können bis zu vier Jahre vorgetragen werden; anschliessend verfallen sie. Die Bildung von Reserven ist nicht vorgesehen. Hingegen gehen Drittmittelüberschüsse ins Vermögen der Universität über und verfallen somit nicht. Drittmittel sind Beiträge von Dritten, Erträge aus Aufträgen von Dritten (Forschungs- und Dienstleistungsaufträge) und die Kursgelder der Weiterbildung. Die Ausgabenkompetenz der Universität beträgt für einmalige betriebliche Ausgaben 500'000 Franken, für Investitionen und für wiederkehrende Ausgaben 100'000.

Personal

Der Regierungsrat ernennt die ordentlichen Professorinnen und Professoren (kein Beamtenstatus), was nicht reine Formsache ist. Die Universitätsleitung beschliesst über die Schaffung, Veränderung und Aufhebung von Stellen mit Ausnahme der ordentlichen Professuren, die vom Regierungsrat beschlossen werden. Die Entlohnung des Personals richtet sich nach der kantonalen Gehaltsordnung. Die Universitätsleitung legt das Anfangsgehalt im Rahmen der Personalgesetzgebung fest – für die ordentlichen Professoren im Einvernehmen mit der Erziehungsdirektion. Bei Überschreitung eines festgelegten Wertes ist die Zustimmung des kantonalen Personalamtes erforderlich. Einer Mitarbeiterin oder einem Mitarbeiter kann aus den im Personalgesetz aufgeführten Gründen (mangelhafte Leistung oder Fehlverhalten des Arbeitnehmers, betriebliche Gründe wie Wegfall der Stelle) gekündigt werden.

Infrastruktur

Alle Liegenschaften sind Eigentum des Kantons und werden durch das zuständige kantonale Amt gekauft, veräussert sowie bewirtschaftet. Dieses Amt schliesst auch alle Mietverträge ab.

Subjektive Einschätzung

Die Autonomie wird von der Universität selbst als nicht besonders hoch und für die Aufgabenerfüllung ungenügend wahrgenommen. «Die Anforderungen der heutigen universitären Landschaft zeigen deutlich auf, dass mehr Autonomie für ein erfolgreiches Bestehen im Wettbewerb nötig ist.»⁶⁴ Als besonders schwierig wird die Situation vor allem bei den Finanzen und dem Personal empfunden.

⁶⁴ Antwort im Fragebogen.

5.4 Berner Fachhochschule (BFH)

Die Berner Fachhochschule (BFH) ist eine selbständige öffentlichrechtliche Anstalt des Kantons Bern. Sie besteht aus vier vollständig integrierten kantonalen Departementen (Technik und Informatik; Architektur, Bau und Holz; Wirtschaft und Verwaltung, Gesundheit, Soziale Arbeit; Kunst) und zwei lose angegliederten Hochschulen (Schweizerische Hochschule für Landwirtschaft und Eidgenössische Hochschule für Sport Magglingen) mit je eigener Trägerschaft (interkantonales Konkordat bzw. Bund). Unsere Analyse bezieht sich auf den kantonalen Teil der BFH.

Strategie

Der Schulrat der BFH setzt sich zusammen aus sieben Mitgliedern, die nicht der BFH angehören, dem Rektor von Amtes wegen und je einer Vertretung der Dozierenden und der Studierenden. Die externen Mitglieder und der Präsident werden vom Regierungsrat ernannt. Mit beratender Stimme nimmt eine Vertreterin oder ein Vertreter der Fachhochschulleitung sowie der Erziehungsdirektion (Aufsichtsbehörde) an den Sitzungen des Schulrats teil.

Der Kanton und die Berner Fachhochschule schliessen jeweils für zwei Jahre eine Leistungsvereinbarung ab, in der eher allgemeine Ziele mit Sollwerten enthalten sind.

Der Anteil der leistungsabhängigen Erträge am Jahresumsatz beträgt rund 48% (alle Erträge ohne den Kantonsbeitrag).

Die BFH verfügte Ende 2005 über ein Drittmittelkapital von knapp 18 Millionen, was ungefähr einem Anteil von etwa 13% des Jahresumsatzes entspricht.

Produkte

Der Regierungsrat entscheidet über die Errichtung, Zusammenlegung und Aufhebung von Diplomstudiengängen. Der Bundesrat hat per Verordnung diejenigen Bachelor-Studiengänge bestimmt, welche die Fachhochschulen ohne Bundesbewilligung schaffen dürfen; für andere Studiengänge ist eine Bewilligung notwendig. Die Bedingungen, unter denen die Fachhochschulen Master-Studiengänge an-

Index Hochschulautonomie	
1 Faktor Strategie	2.2
1.1 Hochschulrat	2.5
1.2 Zielvorgaben	2
1.3 Leistungsabhängige Erträge	2
1.4 Eigenkapital	1.5
1.5 Kooperationen/Beteiligungen	3
2 Faktor Produkte	1.8
2.1 Studiengänge	1
2.2 Studien-/Prüfungsreglemente	1
2.3 Studiengebühren	1
2.4 Studierendenauswahl	1.5
2.5 Weiterbildungsangebot	3
2.6 Forschungsaufträge	3
3 Faktor Organisation	1.7
3.1 Aufbauorganisation	2
3.2 Gremienstruktur	1
3.3 Organisationsreglemente	2
4 Faktor Finanzen	1.9
4.1 Nettobudget	3
4.2 Budgetaufteilung	2
4.3 Gewinnverwendung	1.5
4.4 Ausgabenbefugnisse	1
5 Faktor Personal	2.5
5.1 Professorenwahl	3
5.2 Stellenplan	3
5.3 Gehaltsfestlegung	2
5.4 Entlassung von Personal	2
6 Faktor Infrastruktur	1.0
6.1 Eigentum an Liegenschaften	1
6.2 Abschluss von Mietverträgen	1
Total	1.8

Skala 1-3 (niedrige-hohe Autonomie)

Subjektive Einschätzung	
Höhe der Autonomie im Empfinden der Hochschulleitung (Skala 1-5)	2

Eckdaten	
Anzahl Diplomstudierende: 3'340 (inkl. Landwirtschaft, ohne Sport)	
Erträge (2005, in Mio. CHF)⁶⁵	
Erträge von Dritten und diverse ⁶⁶	20
Beiträge Bund	27
Beiträge andere Kantone (FHV)	17
Staatsbeitrag Kanton Bern	70
Total	134

⁶⁵ Ohne Investitionen; nur kantonale Teilschulen (ohne HSW, HSA, SHL, EHSM).

⁶⁶ Studiengebühren, Weiterbildungs-, Dienstleistungs-, Forschungserträge etc.

bieten dürfen, sind noch nicht abschliessend geklärt. Der Vereinbarungsentwurf zwischen Bund und Kantonen sieht jedoch eine sehr restriktive Bewilligungspraxis des Bundes vor. Nicht zuletzt aus finanzpolitischen Gründen sollen die öffentlichrechtlichen Fachhochschulen ihre Master-Studiengänge so koordinieren, dass schweizweit oder zumindest sprachregional nur ein Master pro Fachbereich bzw. Vertiefungsrichtung angeboten wird.

Die Studien- und Prüfungsreglemente werden vom Schulrat erlassen und von der Erziehungsdirektion genehmigt. Der Regierungsrat setzt die Studiengebühren per Verordnung fest. Grundsätzlich muss die BFH alle Studierenden aufnehmen, welche die generellen Fachhochschul-Zulassungsbedingungen erfüllen.⁶⁷ Für die Studiengänge der Fachbereiche Gesundheit, Soziale Arbeit, Design, Musik, Theater und andere Künste gelten zusätzliche Zulassungsvoraussetzungen und grösstenteils auch Zulassungsbeschränkungen (Numerus Clausus); Eignungsabklärungen dienen der Selektion. Im Wintersemester 2005/06 wählte die BFH 28% der Studierenden mit Eignungsabklärungen aus. Über das Weiterbildungsangebot – bei den Weiterbildungs-Masterprogrammen im Rahmen der entsprechenden formalen Bundesvorgaben – und die Kursgebühren entscheidet die BFH selbständig. Bei der Akquisition von Forschungs- und Dienstleistungsaufträgen ist die BFH frei.

Organisation

Das Kantonsparlament beschliesst über die Errichtung und Aufhebung von Departementen. Weitere Organisationseinheiten kann die BFH selbständig schaffen und aufheben.

Folgende Gremien und Funktionen sind im Gesetz definiert: Schulrat, Rektor, Schulleitung, Departementsleiter und Departementsleitung.

Das Statut der BFH, das die Organisation und die Abläufe der Berner Fachhochschule regelt, wird vom Regierungsrat genehmigt, die Departementsreglemente vom Schulrat und die Fachbereichsreglemente von der Departementsleitung.

Finanzen

Die BFH führt eine besondere Rechnung, die aber vollständig in die Kantonsrechnung integriert ist. Der Kanton leistet keinen Beitrag, sondern setzt aufgrund des Detailbudgets jeweils für zwei Jahr im Voraus einen Saldo (Differenz zwischen Aufwand und Ertrag) fest. Abweichungen bei den Kostenarten müssen begründet werden. Betriebs- und Investitionsbudgets sind strikt getrennt; Mittel können nicht verschoben werden. Gewinn oder Verlust – d.h. eine Abweichung gegenüber dem budgetierten Saldo – werden auf das folgende Rechnungsjahr übertragen. Gewinne können bis zu vier Jahre vorgetragen werden; anschliessend verfallen sie. Die Bildung von Reserven ist nicht vorgesehen. Hingegen gehen Drittmittelüberschüsse ins Vermögen der BFH über und verfallen somit nicht. Die genaue Definition der Drittmittel steht noch aus. Die Ausgabenkompetenz der BFH beträgt für einmalige betriebliche Ausgaben 500'000 Franken, für Investitionen und für wiederkehrende Ausgaben 100'000.

⁶⁷ Berufsmaturität in einem verwandten Beruf oder gymnasiale Maturität/Berufsmaturität plus einjährige qualifizierende Berufserfahrung.

Personal

Die Dozentinnen und Dozenten werden vom Rektor der BFH ernannt. Der Schulrat legt den Stellenetat (Stellenplan) pro Departement fest. Die Entlöhnung des Personals richtet sich nach der kantonalen Gehaltsordnung. Der Rektor legt das Anfangsgehalt im Rahmen der Personalgesetzgebung fest. Einer Mitarbeiterin oder einem Mitarbeiter kann aus den im Personalgesetz aufgeführten Gründen (mangelhafte Leistung oder Fehlverhalten des Arbeitnehmers, betriebliche Gründe wie Wegfall der Stelle) gekündigt werden.

Infrastruktur

Die Liegenschaften sind im Eigentum des Kantons und werden durch das zuständige kantonale Amt gekauft, veräussert sowie bewirtschaftet. Dieses Amt schliesst auch alle Mietverträge ab; die Mieten werden jedoch von der BFH aus ihrem Budget bezahlt.

Subjektive Einschätzung

Die BFH schätzt ihre Autonomie im Durchschnitt als eher gering ein (2 von 5). Besonders einschneidend sind die Beschränkungen der Autonomie bei den Räumlichkeiten und den Investitionen, gefolgt von der Integration ins Finanz- und Rechnungswesen des Kantons und von den Einschränkungen des Personalrechts.

5.5 Fachhochschule Zentralschweiz (FHZ)

Der Träger der Fachhochschule Zentralschweiz (FHZ) ist eine interkantonale öffentlichrechtliche Körperschaft unter dem Namen Zentralschweizer Fachhochschul-Konkordat, dem die Kantone Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden und Zug angehören. Die FHZ besteht aus fünf relativ selbständigen Teilschulen: Der Kanton Luzern ist Träger der Hochschule für Technik und Architektur (HTA), Hochschule für Wirtschaft (HSW) und der Hochschule für Gestaltung und Kunst. Die Hochschule für Soziale Arbeit und die Musikhochschule werden je von einer privatrechtlichen Stiftung getragen. In Bezug auf die Rechtsform sind die kantonalen Teilschulen Dienststellen der kantonalen Verwaltung. Unsere Analyse bezieht sich auf die FHZ als Ganzes und – wo die Vorgaben des Hochschulträgers angewendet werden – auf die kantonal-luzernischen Hochschulen, insbesondere die HSW. Der Konkordatsrat ist das oberste Organ des Zentralschweizer Fachhochschul-Konkordats und setzt sich aus je einem Regierungsmitglied der Konkordatskantone zusammen. Der Konkordatsrat vertritt somit die Regierungen der beteiligten Kantone und ist deshalb als staatliche Aufsichtsinstanz zu verstehen. Der Konkordatsrat erlässt das FHZ-Statut, wählt den Fachhochschulrat und schliesst mit jedem Träger einer Teilschule einen Vertrag ab. Das Konkordat (als Rechtstext) hat eine ähnliche Funktion wie ein Hochschulgesetz, wenn ein Kanton alleiniger Träger einer Hochschule ist, und das FHZ-Statut ist analog zu einer Hochschulverordnung zu sehen.

Strategie

Der Fachhochschulrat ist das strategische Führungsorgan der FHZ. Er setzt sich zusammen aus maximal sechs Persönlichkeiten aus Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft sowie je einer Vertretung der Träger von Teilschulen der FHZ.

Anstelle der im FHZ-Konkordat vorgesehenen Leistungsvereinbarungen bildet der Entwicklungs- und Finanzplan (EFP) das zentrale Steuerungsinstrument für die FHZ als Ganzes und ihre Teilschulen. Darin enthalten sind Vorgaben von mittlerem Detaillierungsgrad mit Nennung der anzubietenden Studiengänge sowie Sollwerten und Kennzahlen. Der EFP wird gemeinsam

Index Hochschulautonomie	
1 Faktor Strategie	2.2
1.1 Hochschulrat	2
1.2 Zielvorgaben	2
1.3 Leistungsabhängige Erträge	2.5
1.4 Eigenkapital	2
1.5 Kooperationen/Beteiligungen	2.5
2 Faktor Produkte	2.1
2.1 Studiengänge	1
2.2 Studien-/Prüfungsreglemente	3
2.3 Studiengebühren	1
2.4 Studierendenauswahl	2
2.5 Weiterbildungsangebot	2.5
2.6 Forschungsaufträge	3
3 Faktor Organisation	1.7
3.1 Aufbauorganisation	2
3.2 Gremienstruktur	1
3.3 Organisationsreglemente	2
4 Faktor Finanzen	2.5
4.1 Nettobudget	3
4.2 Budgetaufteilung	2
4.3 Gewinnverwendung	2
4.4 Ausgabenbefugnisse	3
5 Faktor Personal	2.5
5.1 Professorenwahl	3
5.2 Stellenplan	3
5.3 Gehaltsfestlegung	2
5.4 Entlassung von Personal	2
6 Faktor Infrastruktur	1.0
6.1 Eigentum an Liegenschaften	1
6.2 Abschluss von Mietverträgen	1
Total	2.0

Skala 1-3 (niedrige-hohe Autonomie)

Subjektive Einschätzung	
Höhe der Autonomie im Empfinden der Hochschulleitung (Skala 1-5)	3

Eckdaten	
Anzahl Diplomstudierende: 2'940	
Erträge (2005, in Mio. CHF)	
Erträge von Dritten und diverse ⁶⁸	34
Beiträge Bund	26
Beiträge andere Kantone (FH)	24
Beiträge Konkordat	53
Total	137

⁶⁸ Drittmittel (Forschungs- und Dienstleistungserträge), Weiterbildungserträge, Studiengebühren etc.

von Konkordatsrat und Hochschule entwickelt, vom Konkordatsrat und vom Bund genehmigt. Theoretisch sind beinahe 100% der Erträge leistungsabhängig, da neben den FHV- und Bundesbeiträgen auch die Kantonsbeiträge über Pro-Kopf-Pauschalen entrichtet werden. Wie unten gezeigt wird (S. 66), handelt es sich real aber eher um einen Globalbeitrag des Trägers, weshalb Indikator 1.3 nur den Wert 2.5 erhält. Das Eigenkapital in Form von Gewinnvorträgen (ohne zweckgebundenen Risikofonds) betrug Ende 2005 etwa 14% des Jahresumsatzes.

Kooperationen können die FHZ und ihre Teilschulen selbständig eingehen. Die Frage von Unternehmensbeteiligungen ist nicht geregelt und müsste rechtlich geklärt werden; ein solcher Fall kam in der Praxis bislang nicht vor.

Produkte

Die Schaffung oder Aufhebung von Studiengängen bedürfen – auf Antrag des Fachhochschulrats – der Genehmigung des Konkordatsrats. Je nach dem ist zusätzlich eine Bewilligung des Bundes notwendig.⁶⁹ Der Fachhochschulrat erlässt abschliessend eine Aufnahme- und Prüfungsordnung für das Bachelor-Studium sowie für die Weiterbildungsangebote an den Teilschulen der FHZ, die als Rahmenreglemente funktionieren. Die Teilschulen legen die Ausführungsbestimmungen dazu in ihren Studienreglementen fest, die vom Fachhochschulrat genehmigt werden. Der Regierungsrat des Kantons Luzern legt die Studiengebühren für die kantonalen Teilschulen per Verordnung fest (800 Franken pro Semester).

Grundsätzlich muss die FHZ alle Studierenden aufnehmen, die die generellen Fachhochschul-Zulassungsbedingungen erfüllen.⁷⁰ In den Fachbereiche Soziale Arbeit, Design, Musik, Kunst gelten zusätzliche Zulassungsvoraussetzungen; Eignungsabklärungen dienen der Selektion. Im Wintersemester 2005/06 wählte die FHZ 44% der Studierenden mit Eignungsabklärungen aus. Über das Weiterbildungsangebot – bei den Weiterbildungs-Masterprogrammen im Rahmen der entsprechenden formalen Bundesvorgaben – entscheidet die FHZ selbständig. Die Weiterbildungsgebühren setzen die kantonalen Teilschulen im Rahmen der Gebührenordnung des Kantons Luzern in einer Spannbreite von 300 bis 45'000 Franken selbständig fest. Bei der Akquisition von Forschungs- und Dienstleistungsaufträgen sind die Teilschulen der FHZ frei.

Organisation

Die Teilschulen der FHZ sind im Konkordat festgelegt; diese sind in ihrer inneren Organisation frei. Folgende Gremien und Funktionen der FHZ sind im Statut definiert: Fachhochschulrat, Direktor, Direktorium, Rektorate (der Teilschulen). Der Konkordatsrat beschliesst das FHZ-Statut; die Teilschulen erlassen ihre Organisationsreglemente in eigener Kompetenz.

Finanzen

Die FHZ führt eine selbständige Rechnung, welche die Erfolgsrechnungen der Teilschulen kon-

⁶⁹ Vgl. die entsprechenden Ausführungen im Kapitel über die Berner Fachhochschule (S. 44).

⁷⁰ Berufsmaturität in einem verwandten Beruf oder gymnasiale Maturität/Berufsmaturität plus einjährige qualifizierende Berufserfahrung.

solidiert. Die FHZ erhält vom Träger (also vom Konkordat) für die Studierenden aus den Konkordatskantonen eine Pro-Kopf-Pauschale, die für jeden Studiengang für jedes Jahr im Voraus vom Konkordatsrat festgelegt wird. In dieser Pro-Kopf-Pauschale enthalten sind ein Beitrag für die Forschung sowie ein Risikozuschlag. Dieser Risikozuschlag wird in einen Risikofonds eingelegt, der zweckgebunden für den Ausgleich schwankender Studierendenzahlen dient. De jure setzt der Konkordatsrat eine fixe Pro-Kopf-Pauschale möglichst für eine mehrjährige Periode fest. De facto bewilligen er bzw. die in ihm vertretenen Regierungen jährlich ein Globalbudget, das auf Pro-Kopf-Beiträge umgerechnet wird.⁷¹ Mit Überschüssen der Jahresrechnung bilden die Teilschulen Reserven, die einen Anteil von 30% der jährlichen Betriebskosten nicht überschreiten dürfen. Die Aufteilung des FHZ-Budgets auf die Studiengänge und Leistungsbereiche (Diplomstudium, Forschung etc.) war bisher entsprechend der Pro-Kopf-Pauschale weitgehend vorgegeben. Ein separates Investitionsbudget gibt es nicht; die Abschreibungen sind Teil des Betriebsbudgets. Die FHZ bezahlt für alle Gebäude Miete – entweder dem privaten Eigentümer oder dem Kanton. Dadurch können auch Bau- und Umbauinvestitionen über das Betriebsbudget – d.h. über die Pro-Kopf-Pauschalen – abgegolten werden. Durch die konsequente Umlage des gesamten Aufwands auf die Pro-Kopf-Pauschalen kann der Beitrag der Konkordatskantone einfach und transparent basierend auf der Anzahl Studierenden berechnet werden.

Personal

Die Teilschulen der FHZ wählen Dozierende selbständig aus und stellen sie an; sie können auch in eigener Kompetenz Stellen schaffen und aufheben. Die kantonalen Teilschulen reihen das Personal gemäss dem kantonalen Personal- und Besoldungsrecht ein, ohne dass eine Genehmigung durch eine kantonale Behörde nötig ist. Kündigungen können die Teilschulen im Rahmen des Personalrechts aus persönlichen wie betrieblichen Gründen aussprechen.

Infrastruktur

Weder die FHZ noch die kantonalen Teilschulen sind Eigentümer von Liegenschaften. Sie können weder Liegenschaften erwerben noch Mietverträge abschliessen. Der Kanton Luzern bringt seine Teilschulen in geeigneten Räumlichkeiten, ob eigenen oder zugemieteten, unter und verrechnet der FHZ eine Miete.

Subjektive Einschätzung

Sowohl aus Sicht der FHZ als auch der HSW wird die Autonomie mit 3 (von 5) beurteilt: «nicht schlecht, aber könnte besser sein». Als einschneidend empfinden FHZ wie HSW den fehlenden Handlungsspielraum bei den Räumlichkeiten und die Einbindung der Dozierenden in die kantonale Lehrergesetzgebung. Ausserdem wird die Ungleichbehandlung im Vergleich zu den Universitäten als hinderlich angesehen: starke Einschränkungen bei den Masterstudiengängen, Subventionierung der universitären Weiterbildungsangebote, Unterschiede bei der Forschungsförderung (Beiträge der KTI an Fachhochschulprojekte nur wenn Praxispartner sich beteiligen).

⁷¹ Einmal ist das FHZ-Budget sogar im Parlament des Kantons Luzern behandelt und gekürzt worden.

5.6 Georg-August-Universität Göttingen

Die vierte Novelle zum Hochschulrahmengesetz des Bundes von 1998 verzichtete auf Vorgaben zur Organisation und Leitung der Hochschulen und eröffnete den Ländern die Möglichkeit, ihren Hochschulen mehr Freiräume einzuräumen. Mit am konsequentesten hat das Land Niedersachsen davon Gebrauch gemacht. Gemäss dem Niedersächsischen Hochschulgesetz von 2002 können staatliche Hochschulen in die Trägerschaft von öffentlichrechtlichen Stiftungen überführt werden mit dem Ziel einer weitgehenden Entstaatlichung. Zusammen mit vier weiteren niedersächsischen Hochschulen und als erste Voll-Universität Deutschlands wurde die Georg-August-Universität Göttingen auf Anfang 2003 in diese Trägerschaftsform überführt.

Die Stiftungsuniversität Göttingen besteht aus zwei juristischen Personen: einerseits der Stiftung als Trägerin der Universität und andererseits der Universität als Körperschaft. Oberstes Organ der Stiftung im Grundmodell ist der Stiftungsrat: Er entscheidet in Stiftungsangelegenheiten von grundlegender Bedeutung, überwacht das Präsidium, ist Rechtsaufsichtsorgan für die Universität und genehmigt den Wirtschaftsplan. Das Präsidium hat eine Doppelfunktion: Einerseits ist es Vorstand der Stiftung, andererseits leitet es die Universität und ist für alle Angelegenheiten der Universität zuständig, soweit nicht anders geregelt. Für unsere Analyse werden Stiftung und Körperschaft zusammen als die Einheit Stiftungshochschule verstanden; der Stiftungsrat ist als «Hochschulrat» Teil der Hochschule. Für den Bereich Humanmedizin der Universität Göttingen gelten komplexe zusätzliche Regelungen; er wird in der Analyse nicht berücksichtigt.

Strategie

Der Stiftungsrat besteht aus fünf externen Persönlichkeiten vornehmlich aus Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur, einer Vertretung des Senats der Universität sowie einer Vertretung des Fachministeriums; die externen Stiftungsräte werden vom Fachministerium im Einvernehmen mit

Index Hochschulautonomie	
1 Faktor Strategie	1.9
1.1 Hochschulrat	2
1.2 Zielvorgaben	2
1.3 Leistungsabhängige Erträge	1.5
1.4 Eigenkapital	1
1.5 Kooperationen/Beteiligungen	3
2 Faktor Produkte	2.2
2.1 Studiengänge	1
2.2 Studien-/Prüfungsreglemente	3
2.3 Studiengebühren	1
2.4 Studierendenauswahl	2.5
2.5 Weiterbildungsangebot	2.5
2.6 Forschungsaufträge	3
3 Faktor Organisation	2.3
3.1 Aufbauorganisation	3
3.2 Gremienstruktur	1
3.3 Organisationsreglemente	3
4 Faktor Finanzen	2.9
4.1 Nettobudget	3
4.2 Budgetaufteilung	3
4.3 Gewinnverwendung	2.5
4.4 Ausgabenbefugnisse	3
5 Faktor Personal	2.3
5.1 Professorenwahl	3
5.2 Stellenplan	3
5.3 Gehaltsfestlegung	2
5.4 Entlassung von Personal	1
6 Faktor Infrastruktur	2.8
6.1 Eigentum an Liegenschaften	2.5
6.2 Abschluss von Mietverträgen	3
Total	2.4

Skala 1-3 (niedrige-hohe Autonomie)

Subjektive Einschätzung	
Höhe der Autonomie im Empfinden der Hochschulleitung (Skala 1-5)	5

Eckdaten	
Anzahl Diplomstudierende:	22'530
Anzahl Doktorierende:	2070 (inkl. Medizin)
Erträge (2004, in Mio. Euro)⁷²	
Finanzhilfe des Landes	190
Dritt- und Sondermittel ⁷³	80
Sonstige Erträge ⁷⁴	60
Total	330

⁷² Ohne den Bereich Humanmedizin.

⁷³ Projektbezogene Forschungsförderung, Auftragsforschung, weitere Sondermittel des Landes.

⁷⁴ Dienstleistungen, Weiterbildung, Verkäufe, Auflösung von Rückstellungen, Vermögenserträge etc.

dem Senat bestellt. In der Praxis geht die Initiative zur Wahl neuer Stiftungsräte vom Senat bzw. vom Präsidium aus.

Das Niedersächsische Hochschulgesetz (NHG) sieht relativ detaillierte Zielvereinbarungen zwischen Fachministerium und Hochschule vor, die u.a. die angebotenen Studiengänge, die Zahl der Studienplätze und die Forschungsschwerpunkte regeln. Allerdings besteht kaum ein Zusammenhang zwischen den Leistungsverpflichtungen gemäss Zielvereinbarung und der Finanzhilfe des Staates.

Der Anteil der leistungsabhängigen Erträge am Jahresumsatz beträgt rund 38% (140 Mio. Dritt- und Sondermittel sowie sonstige Erträge gegenüber 330 Mio. Gesamtertrag, korrigiert um den «Sonderposten für Investitionszuschüsse»).

Das Stiftungsvermögen besteht derzeit zum grössten Teil aus den Liegenschaften der Universität; diese bilden das Grundstockvermögen der Stiftung von ca. 400 Mio. Euro (ohne Bereich Humanmedizin). Diese Liegenschaften werden von der Universität genutzt und werfen deshalb keinen Ertrag ab; aus stiftungsrechtlichen Gründen dürfen sie auch nicht ohne weiteres veräussert werden. Das Grundstockvermögen ist deshalb für die Universität de facto nicht Eigenkapital, das unternehmerische Handlungsspielräume eröffnet. Der frei verfügbare Teil des Stiftungsvermögens, den man als Eigenkapital bezeichnen könnte, ist heute praktisch bei Null, da bisher weder namhafte Rücklagen (Reserven) gebildet noch beträchtliche Zuwendungen (insbesondere Zustiftungen) eingeworben werden konnten.

Produkte

Das Angebot an Studiengängen wird in der Zielvereinbarung mit dem Fachministerium definiert. Das Präsidium genehmigt die Prüfungsordnungen. Die Studiengebühren von 500 Euro pro Semester sind im Gesetz (NHG) festgelegt.

Niedersächsische Hochschulen können die Studierenden aller Master- und Promotionsstudiengänge sowie einen Teil der Studierenden der zulassungsbeschränkten Bachelor-Studiengänge⁷⁵ selbst auswählen. Im Sommersemester 2006 hat die Universität Göttingen etwa 60–70% der Studierenden über universitätseigene Verfahren ausgewählt. Folgende Selektionsverfahren sind nach Gesetz möglich: Abiturnoten (Durchschnitt oder Kombination bestimmter Fächer), Motivationserhebungen, Auswahlgespräche, Ergänzungsprüfungen etc., welche die besondere Eignung eines Studienbewerbers für den gewählten Studiengang ermitteln. Aus Kapazitätsgründen werden für die Bachelorstufe praktisch ausschliesslich die Abiturnoten für die Selektion herangezogen; für den Studiengang Psychologie sind auf das Wintersemester 2006/07 Eignungstests vorgesehen. Für die Masterstufe, zu der etwa 60–70% der Bachelorabsolventen zugelassen werden, ist die Selektion über die Bachelornote, ein Auswahlgespräch und eventuell eine zusätzliche Abklärung der Studienmotivation und der Fachkenntnisse geplant.

⁷⁵ Auswahl der Studierenden nach Abzug der Vorabquoten (z.B. für Bildungsausländer); etwa 40% der Bachelor-Studiengänge an der Universität Göttingen sind zulassungsbeschränkt.

Über Weiterbildungsangebote entscheidet die Universität selbständig; bei der Festsetzung der Gebühren muss die Universität jedoch darauf achten, dass diese einerseits möglichst kostendeckend sind, andererseits aber den Aufwand der Hochschule nicht übersteigen.

Organisation

Die innere Organisation im Rahmen des Gesetzes liegt vollständig in der Kompetenz der Universität; für die Errichtung, Änderung und Aufhebung von Fakultäten ist das Präsidium zuständig. Folgende Gremien und Funktionen sind im Gesetz definiert: Stiftungsrat, Präsidium, Senat, Dekanat/Dekan, Fakultätsrat, Gleichstellungsbeauftragte, Studiendekan, Personalrat. Der (erweiterte) Stiftungsrat genehmigt die Grundordnung der Universität und alle weiteren genehmigungspflichtigen Ordnungen. Änderungen der Stiftungssatzung sind durch die Landesregierung zu genehmigen. Die Stiftungssatzung schränkt die Autonomie nicht ein, sondern sichert sie ab.

Finanzen

Die Stiftung führt eine eigene Rechnung. Sämtliche Einnahmen stehen der Stiftung zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung und dürfen nicht bei der Bemessung der Finanzhilfe angerechnet werden.⁷⁶ Die Finanzhilfe ist ein pauschaler Beitrag des Landes, der nicht in Aufwandsarten unterteilt ist, d.h. Betriebsaufwand und Investitionen umfasst.⁷⁷ Die Finanzhilfe wird jährlich neu festgesetzt. Der Gewinn (der nicht verbrauchte Teil der Finanzhilfe) kann bis zu fünf Jahre in Rücklagen eingestellt werden; nach drei Jahren können diese Rücklagen dem Stiftungsvermögen zugeführt werden.

Personal

Professorinnen und Professoren werden vom Präsidium im Einvernehmen mit dem Stiftungsrat berufen. Professorinnen und Professoren sowie Teile des Mittelbaus und der Verwaltung sind Beamte.⁷⁸ Die Universität kann neue Planstellen für Beamte einrichten und vorhandene wegfallen lassen. Die Stiftung ist Dienstherr der Beamten und Arbeitgeber der Angestellten und Arbeiter. Die Besoldung richtet sich nach Bundes- und Landesgesetz, die Vergütung nach den Tarifverträgen des öffentlichen Dienstes. Beamte sind in der Regel auf Lebenszeit ernannt; Angestellten und Arbeitern kann aus betrieblichen Gründen (Wegfall des Arbeitsplatzes) nicht ohne weiteres gekündigt werden.

Infrastruktur

Die Stiftung ist Eigentümerin der von ihr genutzten Liegenschaften und Einrichtungen; sie kann als Bauherrin und als Kreditnehmerin auftreten. Sie kann Liegenschaften kaufen und diese auch wieder verkaufen. Die vom Land übertragenen Liegenschaften bilden das Grundstockvermögen

⁷⁶ Dasselbe gilt auch für die staatlichen Hochschulen Niedersachsens. Sowohl die Stiftungs- wie die staatlichen Hochschulen verfügen über einen Globalhaushalt.

⁷⁷ Die Stiftung muss mindestens 2 Mio. der 190 Mio. Finanzhilfe für Investitionen aufwenden; diese Vorgabe ist jedoch nicht von praktischer Bedeutung, da sie den Betrag um ein Mehrfaches überschreitet.

⁷⁸ Gesonderte Verhältnisse bestehen vor allem im Bereich Humanmedizin.

der Stiftung und dürfen deshalb nicht ohne weiteres veräussert werden – dies bedarf zudem der Genehmigung des Fachministeriums. Die Stiftung ist verantwortlich für Bau, Unterhalt und Nutzung der Liegenschaften. Sie kann Mietverträge abschliessen.

Subjektive Einschätzung

Die Leitung der Universität Göttingen schätzt ihre Autonomie im Stiftungsmodell als sehr hoch ein (Bewertung 5 von 5). «Die Entstaatlichung hat funktioniert: Wegfall der Fachaufsicht, externe Expertise, volles Personal-, Finanz-, Immobilienmanagement – mehr kann man sich nicht wünschen. Allerdings muss die Unterfinanzierung aufgehoben werden, nicht auskömmliche Mittel begrenzen die Möglichkeiten, die neue Autonomie zu leben. Auch im weiteren Verhältnis zum Staat und nach innen muss die Entstaatlichung konsequent gelebt werden.»⁷⁹

⁷⁹ Aussagen von Christoph Conrads, Leiter der Abteilung Wissenschaftsrecht und Trägerstiftung.

5.7 Kalaidos Fachhochschule

Die Kalaidos Fachhochschule ist die jüngste und einzige private Fachhochschule der Schweiz. Sie hat die Rechtsform einer privatrechtlichen gemeinnützigen Stiftung und untersteht als solche der Stiftungsaufsicht des Bundes. Im April 2005 wurde die Kalaidos FH vom Bundesrat als achte Fachhochschule anerkannt. Sie besteht aus der Privaten Hochschule Wirtschaft (PHW), der AKAD Hochschule für Berufstätige (HfB) sowie der WE'G Hochschule Gesundheit und ist Teil der Kalaidos Bildungsgruppe AG, die in der gesamten Schweiz Bildungsgänge auf der Sekundarstufe I und II (Gymnasium, Berufsmaturität, kaufmännische Grundausbildung), in der höheren Berufsbildung, der Weiterbildung und auf Fachhochschulstufe anbietet.

Die Unternehmensstruktur ist komplex: Die Kalaidos Bildungsgruppe AG ist Stifterin der Kalaidos FH und Eigentümerin der beiden Aktiengesellschaften HfB AG (als Trägerin der PHW und der HfB) und WE'G Hochschule Gesundheit AG. Organisatorisch ist der Stiftungsrat als Fachhochschulrat für die strategische Führung verantwortlich; die operative Führung liegt bei der Hochschulleitung mit ihren Departementen Wirtschaft und Gesundheit. Die personelle Verflechtung – die Verwaltungs- und Stiftungsräte sind praktisch in allen Gremien identisch – garantiert die Übereinstimmung von rechtlicher Struktur und Organisation.

Die Kalaidos FH erhält keinerlei staatliche Subventionen und finanziert sich ausschliesslich über die Studien- und Kursgelder sowie Forschungs- und Dienstleistungsaufträge.

Als staatlich anerkannte, jedoch nicht subventionierte private Hochschule stellt die Kalaidos FH einen Spezialfall in unserer Untersuchung dar.

Strategie

Die Kalaidos FH verfügt über einen Fachhochschulrat, der als Stiftungsrat fungiert und in dem kein Mitglied einer Aufsichtsbehörde vertreten ist. Die Kalaidos FH hat keine Ziel- oder Leistungsvereinbarung mit einer staatlichen Instanz; sie ist als vom Bund anerkannte Fachhochschule jedoch an die Vorschriften der Fachhochschulgesetzgebung des Bundes gebunden. Wie die staatlichen Fachhochschulen ist sie dem Bund gegenüber rechenschaftspflichtig und muss einen Entwicklungsplan genehmigen lassen, erhält aber keine strategischen Zielvorgaben, da sie nicht subventioniert wird. Als Stiftung verfolgt die Kalaidos FH einen in der Stiftungsurkunde festge-

Index Hochschulautonomie	
1 Faktor Strategie	2.9
1.1 Hochschulrat	3
1.2 Zielvorgaben	2.5
1.3 Leistungsabhängige Erträge	3
1.4 Eigenkapital	
1.5 Kooperationen/Beteiligungen	3
2 Faktor Produkte	2.8
2.1 Studiengänge	2
2.2 Studien-/Prüfungsreglemente	3
2.3 Studiengebühren	3
2.4 Studierendenauswahl	3
2.5 Weiterbildungsangebot	3
2.6 Forschungsaufträge	3
3 Faktor Organisation	2.8
3.1 Aufbauorganisation	3
3.2 Gremienstruktur	2.5
3.3 Organisationsreglemente	3
4 Faktor Finanzen	3.0
4.1 Nettobudget	3
4.2 Budgetaufteilung	3
4.3 Gewinnverwendung	3
4.4 Ausgabenbefugnisse	3
5 Faktor Personal	3.0
5.1 Professorenwahl	3
5.2 Stellenplan	3
5.3 Gehaltsfestlegung	3
5.4 Entlassung von Personal	3
6 Faktor Infrastruktur	3.0
6.1 Eigentum an Liegenschaften	3
6.2 Abschluss von Mietverträgen	3
Total	2.9

Skala 1-3 (niedrige-hohe Autonomie)

Subjektive Einschätzung	
Höhe der Autonomie im Empfinden der Hochschulleitung (Skala 1-5)	4

Eckdaten	
Anzahl Diplomstudierende:	550
Finanzzahlen werden nicht veröffentlicht.	

haltenen gemeinnützigen Zweck, der den Rahmen für die zulässigen Aktivitäten absteckt: «Die Stiftung bezweckt den Aufbau, den Betrieb und die Förderung einer Ausbildungsstätte auf Hochschulstufe mit den Leistungsbereichen: a) Lehre in den Fachgebieten Wirtschaft, Informatik, Pädagogik, Gesundheit und Soziales, b) anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung in den Fachgebieten, c) Dienstleistungen an Dritte in den Fachgebieten.»

Da die Kalaidos FH keinen Staatsbeitrag erhält, sind ihre Erträge zu 100% leistungsabhängig. Die Kalaidos Bildungsgruppe veröffentlicht keine Finanzzahlen zu einzelnen Schulen; der Umsatz der ganzen Bildungsgruppe betrug 2005 114 Mio.

Produkte

Die Kalaidos FH kann die vom Bund definierten Bachelor-Studiengänge selbständig schaffen; für andere Studiengänge ist eine Bewilligung notwendig.⁸⁰ Grundständige Master-Studiengänge müssen vom Bund bewilligt werden, der voraussichtlich vorgängig die Meinung der Kantone einholt. Die Kalaidos FH erlässt Studien- und Prüfungsreglemente ohne Genehmigungspflicht und setzt marktkonforme Studiengebühren selbständig fest. Bei der Aufnahme von Studierenden gelten die gesetzlichen Zulassungsbedingungen als Mindestanforderung. Die Kalaidos FH kann darüber hinaus nach eigenem Ermessen strengere Auflagen einführen, was sie vor allem bei den Aufnahmen «sur dossier» macht. Sie entscheidet selbständig über Weiterbildungs-Masterprogramme (Nachdiplomstudiengänge), solange diese die gesetzlichen Mindestanforderungen erfüllen, und setzt die Kursgebühren fest. In der Akquisition von Dienstleistungs- und Forschungsaufträgen ist sie frei.

Organisation

Über die Aufbauorganisation und die Organisations- und Geschäftsreglemente beschliesst die Kalaidos FH selbständig. Bestimmte Gremien oder Funktionen sind von der Fachhochschulgesetzgebung des Bundes nicht vorgegeben. Das Fachhochschulgesetz verlangt jedoch, dass eine Fachhochschule «zweckmässig organisiert» ist und dass sie «allen Fachhochschulangehörigen in angemessener Weise Mitwirkungsrechte einräumt».⁸¹ Diese Auflagen werden vom Bund regelmässig überprüft. Die Mitwirkung ist über Dozentenkonferenzen und Fachschaften institutionalisiert. Hingegen besteht bei der Personalauswahl (ob von Dozierenden oder Leitungspersonen) kein Mitwirkungsrecht.

Finanzen

Als privatrechtliche Stiftung ohne staatliche Subventionen verfügt die Kalaidos FH im Rahmen des Stiftungsrechts über eine uneingeschränkte finanzielle Autonomie.

Personal

Die Dozierenden werden von der Kalaidos FH selbst ausgewählt und privatrechtlich angestellt. Wie alle Fachhochschulen ist sie dabei an die Mindestanforderungen des Fachhochschulgesetz-

⁸⁰ vgl. die entsprechenden Ausführungen im Kapitel über die Berner Fachhochschule (S. 44).

⁸¹ Art. 14 Abs. 2 FHSZ.

tes gebunden.⁸² In der Gehaltsfestlegung ist sie völlig frei. Kündigungen können gemäss den Regeln des Privatrechts (Obligationenrecht) ausgesprochen werden.

Infrastruktur

Als privatrechtliche Organisation ist die Kalaidos FH Eigentümerin von Liegenschaften und schliesst selbständig Mietverträge ab.

Subjektive Einschätzung

Die Leitung der Kalaidos FH schätzt die Autonomie als hoch (4 von 5) ein. Es gibt aber auch Wermutstropfen: Nach Ansicht der Kalaidos FH versuchen der Bund und vor allem die Kantone die Autonomie einzuschränken, beispielsweise beim Zugang zu Forschungsförderungsmitteln oder bei den grundständigen Master-Studiengängen.

⁸² «Die Dozentinnen und Dozenten müssen sich über eine abgeschlossene Hochschulausbildung, über Forschungsinteresse sowie über eine didaktische Qualifikation ausweisen. Die Lehre in den richtungsspezifischen Fächern setzt zudem eine mehrjährige Berufserfahrung voraus.» (Art. 12 Abs. 1 FHSG)

6 Fazit

6.1 Der Index Hochschulautonomie in der Übersicht

	ETH Zürich	Universität St. Gallen	Universität Bern	Berner Fachhochschule	Fachhochschule Zentralschweiz	Universität Göttingen	Kalaidos Fachhochschule	Durchschnitt staatliche CH-Hochschulen
1 Faktor Strategie	1.9	2.1	2.0	2.2	2.2	1.9	2.9	2.1
1.1 Hochschulrat		1		2.5	2	2	3	1.8
1.2 Zielvorgaben	2	2	2	2	2	2	2.5	2.0
1.3 Leistungsabhängige Erträge	1	2	2	2	2.5	1.5	3	1.9
1.4 Eigenkapital	1.5	2.5	1	1.5	2	1		1.7
1.5 Kooperationen/Beteiligungen	3	3	3	3	2.5	3	3	2.9
2 Faktor Produkte	2.3	2.2	1.8	1.8	2.1	2.2	2.8	2.0
2.1 Studiengänge	2.5	2.5	2	1	1	1	2	1.8
2.2 Studien-/Prüfungsreglemente	3	3	1	1	3	3	3	2.2
2.3 Studiengebühren	1	1	1	1	1	1	3	1.0
2.4 Studierendenauswahl	1	1.5	1	1.5	2	2.5	3	1.4
2.5 Weiterbildungsangebot	3	2	3	3	2.5	2.5	3	2.7
2.6 Forschungsaufträge	3	3	2.5	3	3	3	3	2.9
3 Faktor Organisation	2.7	1.0	1.5	1.7	1.7	2.3	2.8	1.7
3.1 Aufbauorganisation	3	1	2	2	2	3	3	2.0
3.2 Gremienstruktur	2	1	1	1	1	1	2.5	1.2
3.3 Organisationsreglemente	3	1	1.5	2	2	3	3	1.9
4 Faktor Finanzen	2.9	2.3	1.9	1.9	2.5	2.9	3.0	2.3
4.1 Nettobudget	3	2	3	3	3	3	3	2.8
4.2 Budgetaufteilung	3	2	2	2	2	3	3	2.2
4.3 Gewinnverwendung	2.5	2	1.5	1.5	2	2.5	3	1.9
4.4 Ausgabenbefugnisse	3	3	1	1	3	3	3	2.2
5 Faktor Personal	2.0	2.1	1.6	2.5	2.5	2.3	3.0	2.2
5.1 Professorenwahl	1.5	1.5	1	3	3	3	3	2.0
5.2 Stellenplan	3	3	2	3	3	3	3	2.8
5.3 Gehaltsfestlegung	1.5	2.5	1.5	2	2	2	3	1.9
5.4 Entlassung von Personal	2	1.5	2	2	2	1	3	1.9
6 Faktor Infrastruktur	2.0	2.0	1.0	1.0	1.0	2.8	3.0	1.4
6.1 Eigentum an Liegenschaften	1	1	1	1	1	2.5	3	1.0
6.2 Abschluss von Mietverträgen	3	3	1	1	1	3	3	1.8
Total	2.3	1.9	1.6	1.8	2.0	2.4	2.9	1.9

Abbildung 15: Index Hochschulautonomie: Übersicht über alle Hochschulen

6.2 Die Autonomie der Hochschulen im Vergleich

Im nachfolgenden Überblick über die einzelnen Faktoren der Autonomie wird die Kalaidos Fachhochschule nicht berücksichtigt, weil sie als einzige private Hochschule in diesem Vergleich eine Sonderstellung einnimmt und bei beinahe allen Indikatoren den Höchstwert erreicht. Ihre Autonomie wird nur in einem Punkt merklich eingeschränkt, nämlich bei der Schaffung von Bachelor-, vor allem aber von Master-Studiengängen, wo sie an die gleichen Vorschriften des Bundes wie die staatlichen Fachhochschulen gebunden ist.

Strategie

Beim Faktor Strategie unterscheiden sich die staatlichen Hochschulen im Durchschnitt nicht sehr stark, bei einzelnen Indikatoren hingegen schon.

Vom unabhängigen Hochschulrat wird die Berner Fachhochschule geführt, einzig eine Vertretung der staatlichen Aufsichtsbehörde ohne Stimmrecht verhindert die Höchstnote. Der Hochschulrat der Universität St. Gallen kann nicht als unabhängig bezeichnet werden, wird er doch vom zuständigen Regierungsmitglied präsiert. In die Hochschulräte der übrigen staatlichen Hochschulen ist jeweils eine Vertreterin oder ein Vertreter der Aufsichtsbehörde als Vollmitglied entsandt.

Der Indikator Zielvorgaben bezieht sich hauptsächlich auf das NPM-Instrument Leistungsvereinbarung (auch Zielvereinbarung oder Leistungsauftrag geheissen), das inzwischen an allen untersuchten staatlichen Hochschulen existiert oder kurz vor der Einführung steht (an der Universität St. Gallen im Versuchs-, an der Universität Bern im Entwurfsstadium). Diese Leistungsvereinbarungen bringen alle eine gewisse Einschränkung der Autonomie mit sich; weil aber eine Differenzierung aus methodischen Gründen schwierig ist, werden alle staatlichen Hochschulen mit der mittleren Note 2 gewertet.

In der Schweiz werden bereits viele staatliche Subventionen über Pro-Kopf-Pauschalen oder anhand von Leistungsindikatoren ausgerichtet, namentlich die interkantonalen Beiträge und ein Teil der Bundesbeiträge. Die IUV- und FHV-Beiträge⁸³ sind nach Studienganggruppen unterschiedene Pro-Kopf-Pauschalen, die der Herkunftskanton dem Hochschulkanton zu entrichten hat. Die Beiträge des Bundes an die Universitäten und die Fachhochschulen werden mit Ausnahme der Investitions- und Mietsubventionen nach Leistungskriterien verteilt, zum Teil nach Anzahl Studierenden, zum Teil nach akquirierten Drittmitteln. Der Anteil der leistungsabhängigen Erträge hängt damit – neben den Erträgen aus der Weiterbildung, den Forschungs- und Dienstleistungsaufträgen – wesentlich davon ab, welchen Anteil der Trägerschaftsbeitrag am Gesamtertrag ausmacht. Dabei sind zwei Spezialfälle zu erwähnen: Die ETH Zürich erhält als vom Bund geführte Hochschule keine interkantonale Beiträge und auch keine nach Anzahl Studierende aufgeschlüsselte Bundesbeiträge, sondern einen umfassenden, für mehrere Jahre festgesetzten globalen Finanzierungsbeitrag des Bundes, weshalb der entsprechende Indikatorwert niedrig ist. Auf der anderen Seite wird der Fachhochschule Zentralschweiz, die von einem inter-

⁸³ IUV: Interkantonale Universitätsvereinbarung; FHV: Interkantonale Fachhochschulvereinbarung.

kantonales Konkordat getragen wird, auch der Trägerschaftsbeitrag in Form von Pro-Kopf-Pauschalen ausgerichtet.

Beim Eigenkapital, dessen Bestimmung allerdings methodische Probleme aufwirft, sehen wir erhebliche Unterschiede. Das Verhältnis von Eigenkapital zum Jahresumsatz variiert von 25–30% bei der Universität St. Gallen bis praktisch Null bei den Universitäten Bern und Göttingen. Alle Hochschulen können ohne Einschränkungen Kooperationen mit anderen Organisationen eingehen und sich an (privaten) Unternehmen beteiligen.

Produkte

Die einzelnen Indikatorenwerte der Produktautonomie streuen sowohl innerhalb einer Hochschule als auch zwischen den Hochschulen zum Teil stark. Im Durchschnitt sind die Unterschiede beim Faktor Produkte nicht mehr so gross; an der Spitze liegen die ETH und die Universität Göttingen, den Schluss bilden die beiden bernischen Hochschulen.

Bei der Schaffung und Aufhebung von Studiengängen sind die ETH Zürich und die Universität St. Gallen – im Rahmen der vorgegebenen fachlichen Ausrichtung der jeweiligen Hochschule – autonom. Bei der BFH und der FHZ hingegen haben der Regierungs- bzw. der Konkordatsrat das letzte Wort. Die Autonomie der Fachhochschulen wird zusätzlich durch Bundesvorgaben in Bezug auf die Errichtung von Bachelor- und voraussichtlich viel stärker von Master-Studiengängen eingeschränkt. Bei den Universitäten, die im Gegensatz zu den Fachhochschulen der kantonalen Regelungshoheit unterstehen, fehlen solche Vorgaben weitgehend. Studien- und Prüfungsreglemente können alle Hochschulen mit Ausnahme der bernischen ohne Genehmigungspflicht erlassen.

Die Studiengebühren des Diplomstudiums sind der am stärksten staatlich reglementierte Bereich überhaupt. Bei allen staatlichen Hochschulen werden sie von der vorgesetzten Behörde festgesetzt und überschreiten nirgends 2000 Franken pro Jahr. Studiengebühren, die über einen symbolischen Beitrag hinausgehen, sind ein so heikles politisches Thema, dass sie von den Autonomiebestrebungen bisher unberührt blieben. Ähnliches gilt für das Thema Studierendenauswahl, wo die Hochschulen aufgrund schweizweiter Regelungen kaum Spielraum haben. An den Fachhochschulen gibt es gewisse vom Bund definierte Studiengänge, bei denen die Abklärung einer besonderen Eignung und damit eine Selektion erlaubt ist – oftmals in Kombination mit einer Zulassungsbeschränkung. Die Universität St. Gallen nutzt die starke Nachfrage durch ausländische Bewerberinnen und Bewerber zur Auswahl der Besten. Ein neues Hochschulzulassungsgesetz gibt den niedersächsischen Hochschulen hingegen beträchtliche Freiheiten bei der Auswahl der Studierenden, insbesondere auf der Masterstufe, wo für alle Studiengänge zusätzliche Eignungsabklärungen möglich sind und zu der nur etwa 60–70% der Bachelor-Absolventen zugelassen werden.

In Bezug auf das Weiterbildungsangebot und die Akquisition von Forschungs- und Dienstleistungsaufträgen geniessen alle untersuchten Hochschulen eine hohe Autonomie. Eine Besonderheit der Universität St. Gallen ist die Vorschrift, dass die Satzungen der Weiterbildungsstudiengänge vom Regierungsrat zu genehmigen sind.

Organisation

In Bezug auf die Organisationsautonomie ist eine grosse Streuung festzustellen. Während die ETH in ihrer inneren Organisation praktisch keinen Einschränkungen unterliegt, ist die Autonomie der anderen staatlichen Hochschulen in diesem Bereich ziemlich bescheiden. Das liegt zum einen daran, dass die Regierungen oder bei den bernischen Hochschulen gar das Kantonsparlament über die oberste Ebene der Aufbauorganisation (Fakultäten, Departemente) beschliessen. Des weiteren sind die Organisationsreglemente (Statute) der Hochschulen und teilweise der Untereinheiten genehmigungspflichtig. Vor allem aber hat der Gesetzgeber in allen Fällen ausser dem der ETH viele Gremien und Funktionen mit Aufgaben und Kompetenzen vorgegeben, was die Autonomie der Hochschulen in der inneren Organisation wesentlich beschneidet. Die Universität St. Gallen erreicht den tiefsten Wert, weil der Regierungsrat auch die Schaffung und Aufhebung von Instituten sowie deren Organisationsreglemente genehmigt.

Finanzen

Beim Faktor Finanzen schwingen die Universität Göttingen und die ETH mit einer hohen Autonomie klar obenaus, gefolgt von der FHZ und der Universität St. Gallen, während die beiden bernischen Hochschulen nur über eine mittelmässige Finanzautonomie verfügen. Deren schlechtes Abschneiden ist vor allem auf die eingeschränkten Ausgabenbefugnisse der Hochschule zurückzuführen; keine andere Hochschule kennt eine solche Einschränkung. Es sind dies auch die beiden Hochschulen, die am engsten ins Finanz- und Rechnungswesen des Kantons eingebunden sind. Mit Ausnahme der Universität St. Gallen verfügen alle Hochschulen über ein Nettobudget, d.h. ihnen steht ein globaler Staatsbeitrag bzw. ein fixer Saldo zur Verfügung, und allfällige Mehrerträge verbleiben den Hochschulen. Bei der Verwendung dieser Überschüsse gelten aber mit Ausnahme der beiden Spitzenreiter gewisse Restriktionen (maximale Dauer oder maximaler Betrag des Gewinnvortrags); ETH und Universität Göttingen erhalten nicht die Maximalwertung, weil eine beliebige Reservenbildung aus politischen Gründen nicht möglich ist. Die Universität St. Gallen weist keine Überschüsse aus, da sie nicht über einen Globalkredit verfügt, sondern der Kanton den Aufwandüberschuss trägt. Bei der Aufteilung des Budgets auf Aufwandarten bzw. Kostenstellen/-träger sind nur die ETH und die Universität Göttingen gänzlich frei; bei den anderen Hochschulen gibt es getrennte Betriebs- und Investitionsbudgets (BFH, Uni Bern) oder die Aufteilung auf die Studiengänge und Leistungsbereiche ist vorgegeben (FHZ). Die Universität St. Gallen ist finanztechnisch ein Spezialfall: Während die Universität selbst nur über eine geringe Finanzautonomie verfügt, führen die autonomen Institute und Weiterbildungsstudiengänge selbständige Rechnungen mit freier Gewinnverwendung; der resultierende Wert von 2,3 bildet den Durchschnitt der beiden Extreme.

Personal

Die Personalautonomie ist bei den beiden Fachhochschulen BFH und FHZ und bei der Universität Göttingen am höchsten, bei ETH und Universität St. Gallen mittelmässig und bei der Universität Bern verhältnismässig gering. Die Unterschiede sind wesentlich durch die Art der Professorenwahl bedingt. Während die Universität Göttingen und die Fachhochschulen die Professoren

bzw. die Dozierenden selbständig ernennen können, werden diese an der Universität Bern vom Regierungsrat ernannt, an der Universität St. Gallen und der ETH vom Regierungsrat bzw. vom ETH-Rat genehmigt. Weil der bernische Regierungsrat bzw. der ETH-Rat das Anfangsgehalt der Professoren mitbestimmt, beträgt der entsprechende Wert nur 1,5. Auf der anderen Seite können die Institute der Universität St. Gallen das Gehalt ihres auf eigene Rechnung angestellten Personals frei festsetzen. Im Übrigen reihen die Hochschulen ihre Angestellten selbständig in ein vorgegebenes Gehaltssystem ein. Von einer vorgesetzten Behörde erlassene Stellenpläne gibt es nicht mehr; nur an der Universität Bern beschliesst der Regierungsrat über die Schaffung, Veränderung und Aufhebung von ordentlichen Professuren. Für das Personal aller staatlichen Hochschulen – auch der Stiftungsuniversität Göttingen – gilt grundsätzlich das jeweilige öffentliche Personalrecht, das auch die zulässigen Gründe für eine Entlassung regelt. Weitgehend übereinstimmend sind Kündigungen sowohl aus persönlichen wie betrieblichen Gründen möglich (Verschulden des Arbeitnehmers sowie Wegfall der Stelle). An den Universitäten Göttingen und St. Gallen sind die Professorinnen und Professoren Beamte (in Göttingen in der Regel auf Lebenszeit, in St. Gallen jeweils für acht Jahre gewählt) und können praktisch nicht gekündigt werden. Gemäss öffentlichem Personalrecht ist an der Universität Göttingen auch beim übrigen Personal eine Kündigung aus betrieblichen Gründen kaum möglich.

Infrastruktur

Die Autonomie in Bezug auf die bauliche Infrastruktur teilt die Hochschulen in drei Gruppen: Die Universität Göttingen hat beinahe volle Autonomie, da sie Eigentümerin der Universitätsgebäude ist, Liegenschaften kaufen und Mietverträge abschliessen kann. ETH und Universität St. Gallen sind zwar nicht Eigentümer, können aber immerhin selbständig Objekte mieten. Die Schlussgruppe mit den beiden bernischen Hochschulen und der FHZ hat hingegen keinerlei Kompetenzen, wenn es um Gebäude- bzw. Raumfragen geht.

6.3 Methodik

Auswahl der Hochschulen

Die Auswahl der Hochschulen erweist sich auch im Rückblick als sinnvoll. Aufgrund ihrer Verschiedenartigkeit führt der Vergleich auch zu überraschenden Ergebnissen. Natürlich wäre es wertvoll gewesen, weitere Hochschulen in den Vergleich einzubeziehen, was aber aus Ressourcen Gründen nicht möglich war.

Zwei weitere Hochschulen bzw. Hochschultypen hätte ich gerne mit einbezogen:

- Private Hochschule mit teilweiser staatlicher Finanzierung (z.B. die private Universität Witten/Herdecke): An einem solchen Beispiel könnte die Hypothese überprüft werden, dass mit öffentlicher Finanzierung immer auch ein Autonomieverlust mit einhergeht.

- Traditionelle deutsche Staatsuniversität mit wenig Autonomie: Eine solche Hochschule könnte als unterer Referenzpunkt zur Verortung der Autonomie der schweizerischen Hochschulen, aber auch einer Universität Göttingen dienen. In Frage käme beispielsweise die Universität München oder die Technische Universität München. Bayern gilt in Deutschland als eines der Bundesländer mit der am wenigsten autonomiefreundlichen Hochschulgesetzgebung.⁸⁴

Datenerhebung

Das Vorgehen zur Datenerhebung hat sich bewährt, was sich daran zeigt, dass sich alle angefragten Hochschulen beteiligt haben und dass beinahe alle Indikatoren für alle Hochschulen erhoben werden konnten. Alle Hochschulen waren sehr hilfsbereit. Das dürfte damit zusammenhängen, dass ich mich anhand der auf dem Internet verfügbaren Ressourcen gut in die Verhältnisse jeder Hochschule eingearbeitet und den Fragebogen so gut als möglich bereits vorausgefüllt hatte.

Allerdings war diese Form der Datenerhebung sehr zeitaufwendig.

Leider machte die Kalaidos Fachhochschule keine Angaben zu Finanzzahlen; auch bei einigen anderen Hochschulen war in diesem Bereich eine gewisse Zurückhaltung spürbar.

Die Ziel- oder Leistungsvereinbarung (bzw. der Entwicklungs- und Finanzplan im Fall der FHZ) wurde mir von keiner Hochschule ausser der ETH⁸⁵ zur Verfügung gestellt. Die Begründungen waren: nicht öffentlich (Universität Göttingen), in der Versuchsphase (Universität St. Gallen), in der Entwurfsphase (Universität Bern), Konkurrenz (Fachhochschule Zentralschweiz).

Indikatoren

Die Wahl der Indikatoren und der Aufbau des Indexes haben sich übers Ganze gesehen bewährt. Alle Hochschulen wurden danach gefragt, was sie von der Auswahl der Indikatoren halten und ob ein Kriterium für Hochschulautonomie vergessen wurde. Die Antworten waren ausnahmslos positiv; nur die Berner Fachhochschule vermisste einen Indikator zum Gestaltungsspielraum bei den Regeln für das Finanz- und Rechnungswesen. Schwierigkeiten bei der Erhebung oder der Auswertung der Daten für gewisse Indikatoren sind nachfolgend erläutert.

Unter dem Aspekt der Inhaltsvalidität bzw. der Operationalisierung betrachtet wirft der Faktor Strategie einige Fragen auf. Die Autonomie, eine eigene Strategie zu entwickeln und umzusetzen, ist schwer zu operationalisieren. Wie erläutert worden ist, kann sich die Messung der strategischen Autonomie nicht auf formelle Kompetenzen beschränken, sondern muss reale Handlungsspielräume mit einbeziehen. Deshalb setzt sich der Faktor aus heterogenen Indikatoren zusammen, die sich auf Finanzzahlen, die Zusammensetzung des Hochschulrates, den Inhalt der Leistungsvereinbarung beziehen. Dabei ist es meines Erachtens plausibel, dass alle diese Sachverhalte sich auf die strategischen Handlungsspielräume auswirken. Ob aber genau diese Sachverhalte die entscheidenden sind und ob diese zur Bestimmung des Umfangs der strategischen Autonomie ausreichen, ist schwer zu beantworten.

⁸⁴ Auskunft eines Vertreters der Universität Göttingen; vgl. auch Stifterverband Deutsche Wissenschaft 2002.

⁸⁵ Die Leistungsvereinbarung der ETH ist in der per Internet zugänglichen ETH-Rechtssammlung veröffentlicht.

In Bezug auf die Validität und Reliabilität einzelner Indikatoren ergaben sich mit dem Indikator Zielvereinbarungen (1.2) und den von Finanzzahlen abhängenden Indikatoren (1.3 und 1.4) gewisse Schwierigkeiten, während für die anderen Indikatoren die Daten verhältnismässig einfach zu erheben und eindeutig zu interpretieren waren. Weil die Leistungsvereinbarungen nicht im Wortlaut vorlagen, sondern ihr Inhalt nur mündlich oder schriftlich umschrieben wurde, war eine differenzierte Bewertung kaum möglich, was zur einheitlichen Note 2 führte. Diese Leistungsvereinbarungen sind jedoch ein zentrales Element einer neuen Philosophie, wie eine staatliche Hochschule über den Output statt den Input gesteuert werden soll. Deshalb kann auf einen solchen Indikator in einem Hochschulautonomie-Index nicht verzichtet werden. Unter der Voraussetzung, dass die Leistungsvereinbarungen im Original analysiert werden können, müsste ein differenziertes Instrumentarium zur Bewertung entwickelt werden, das auch die Art der Entstehung berücksichtigt (von der Hochschule oder der Aufsichtsinstanz geführter Prozess).

Bei den Finanzzahlen (1.3 und 1.4) offenbarten sich Probleme mit uneinheitlichen Begrifflichkeiten, unklaren Definitionen und Abgrenzungen. So bezeichnet beispielsweise der Begriff Drittmittel von Hochschule zu Hochschule unterschiedliche Arten von Erträgen, die teilweise in eigenen Rechnungen verwaltet werden und nicht in der Hochschulrechnung auftauchen. Fonds haben an der ETH eine ganz andere Bedeutung als an anderen Orten; der Begriff Rückstellung wird in einem Gesetzestext in der Bedeutung von Reserven verwendet. Grundsätzlich sind Form und Umfang der Finanzzahlen, welche die Hochschulen veröffentlichen, sehr unterschiedlich; die publizierten Zahlen können kaum miteinander verglichen werden. Keine der untersuchten Hochschulen veröffentlicht eine aussagekräftige Bilanz und Erfolgsrechnung; von Geschäftsberichten, wie sie von börsenkotierten Unternehmen verlangt werden, kann keine Rede sein. Hier gibt es noch einen grossen Handlungsbedarf.

Beim Eigenkapital wie bei den leistungsabhängigen Erträgen stellt sich regelmässig die Frage der Abgrenzung. Beim Eigenkapital ist der Knackpunkt die Frage der Zweckbindung und der Verfügbarkeit: Können beispielsweise zweckgebundene Schenkungen und Fonds zum Eigenkapital gerechnet werden? Bei den leistungsabhängigen Erträgen stellte sich die Frage, inwiefern ein fixer Betrag, der z.B. dem Bund für die Unterstützung der Universitäten zur Verfügung steht und der anhand der Studierendenzahl auf diese aufgeteilt wird, als leistungsabhängiger Ertrag gewertet werden kann.

6.4 Subjektive Einschätzung und die gelebte Autonomie

Subjektive Einschätzung vs. objektive Ergebnisse

Der Vergleich unseres Indexes, der für eine objektiv festgestellte Autonomie steht, mit der subjektiven Einschätzung des Autonomiegrades durch die Hochschulleitung zeigt ein überraschendes Bild. Die ETH Zürich, die Universität Bern und die Fachhochschule Zentralschweiz stimmen in ihrer subjektiven Wahrnehmung ziemlich präzise mit dem objektiven Ergebnis überein (plus/minus 0,1 Punkte).

Die Universitäten St. Gallen und Göttingen hingegen erachten ihre Autonomie als um über einen halben Punkt höher als vom Index gemessen. Die Berner Fachhochschule und die Kalaidos Fachhochschule schätzen ihre Autonomie um beinahe einen halben Punkt tiefer ein, als der Index angibt.

	ETH Zürich	Universität St. Gallen	Universität Bern	Berner Fachhochschule	Fachhochschule Zentralschweiz	Universität Göttingen	Kalaidos Fachhochschule	Mittelwert
Index Hochschulautonomie	2.3	1.9	1.6	1.8	2.0	2.4	2.9	2.1
Subjektive Einschätzung ⁸⁶	2.4	2.5	1.5	1.5	2.0	3.0	2.5	2.2

Skala 1-3: niedrige-hohe Autonomie

Abbildung 16: Vergleich des Autonomieindex mit den subjektiven Einschätzungen

Woher kommen diese Unterschiede? Einerseits könnten sie auf eine ungenügende Validität des Indexes hindeuten, d.h. dass der Index nicht das misst, was mit dem Konzept Hochschulautonomie gemeint ist. Dagegen kann eingewendet werden, dass der Begriff Hochschulautonomie wie gezeigt in der alltagssprachlichen Verwendung mehrdeutig ist und deshalb nicht unbedingt mit dem hier entwickelten theoretischen Konzept von Hochschulautonomie übereinstimmen muss. Vor allem aber wird die Validität des Indexes durch die Übereinstimmung von Index und subjektiver Einschätzung im Durchschnitt aller Hochschulen bestätigt (2,1 und 2,2). Offensichtlich stimmen gemessene und wahrgenommene Autonomie übers Ganze gesehen ziemlich gut überein. Auf der anderen Seite hängt die subjektive Wahrnehmung wesentlich vom Bezugsrahmen und von der alltäglichen und konkreten Erfahrung ab. Auf dieser Grundlage können die Abweichungen folgendermassen zu erklären versucht werden: Die Universität Göttingen nimmt ihr Stiftungsmodell als Pionierprojekt wahr und sieht sich an der Spitze der deutschen «Autonomiebe-

⁸⁶ Die subjektive Einschätzung wurde von einer Skala 1–5 auf die Skala 1–3 transponiert.

wegung».⁸⁷ Auch war der Autonomiezuwachs, den der Übergang zum Stiftungsmodell mit sich brachte, enorm. Beide Faktoren lassen die nach wie vor bestehenden Einschränkungen der Autonomie in den Hintergrund treten.

Bei der Universität St. Gallen dürften andere Faktoren eine Rolle spielen: Einerseits ist sie sehr stolz auf ihr in der Tat aussergewöhnliches Institutensmodell, das den Instituten als Unternehmen im Unternehmen so grosse Autonomie gibt, dass die nicht so grosse Autonomie der Universität selbst leicht vergessen geht. Andererseits wird die Universität St. Gallen gemäss den Aussagen meiner Interviewpartner von der Verwaltung – trotz der formell bestehenden Eingriffsmöglichkeiten – an der langen Leine geführt. Diese relativen Freiheiten dürften nicht zuletzt auf den finanziellen wie prestigemässigen Erfolg der Universität St. Gallen zurückzuführen sein: Wer Erfolg hat, dem schaut man nicht so genau auf die Finger. Oder anders ausgedrückt: Was der Kanton St. Gallen für die 22 Mio. Universitätsbeitrag an Gegenwert erhält, davon können andere nur träumen.

Die Differenz zwischen niedergeschriebener und gelebter Autonomie hat wohl auch die subjektive Einschätzung der Berner Fachhochschule beeinflusst – allerdings in die andere Richtung. Einzelne als Eingriffe in die Handlungsfreiheit wahrgenommene Verwaltungsakte der jüngeren Vergangenheit dürften die Einschätzung der Autonomie negativ beeinflusst haben. Genau von der anderen Seite als die Universität Göttingen kommt die Kalaidos Fachhochschule: Als Privatunternehmer werden die Eigentümer der Kalaidos Bildungsgruppe jede staatliche Regulierung umso stärker empfinden.

Formelle vs. gelebte Autonomie

In den Interviews kam immer wieder die Spannung zwischen formeller und gelebter Autonomie zum Ausdruck. Solange sich eine Hochschule in staatlichem Eigentum befindet, sind Regeln zur Sicherung der Autonomie eine gute Grundlage, reichen aber nicht aus. Wie wir unten bei der Finanzierung noch sehen werden, hat eine Verwaltung immer Möglichkeiten, mit einzelnen Akten in die Handlungsfreiheit einer staatlichen Hochschule einzugreifen. Oder wie es ein Vertreter der Universität Göttingen treffend ausgedrückt hat: «Man kann auch zwischen den Zeilen gegängelt werden.» Die Verwaltung muss den Sinn der Autonomie einsehen und eine autonomiefreundliche Haltung entwickeln. Umgekehrt ist es die Aufgabe einer autonomen Hochschule, sich intern so zu organisieren, dass sie die neuen Kompetenzen wahrnehmen, d.h. Entscheidungen fällen, und die übernommene Verantwortung tragen kann.

Diese weichen Faktoren der Autonomie sind methodisch nur schwer zu erfassen, da stark vom subjektiven Empfinden abhängig, und waren nicht Gegenstand dieser Untersuchung.

⁸⁷ Ein Vertreter der Universität Göttingen sprach davon, dass die Universität Göttingen wohl mit die höchste Autonomie Deutschlands habe.

6.5 Finanzierungsmodelle

Um herauszufinden, welche Faktoren bei der Erklärung von Unterschieden entscheidend sind, ist häufig der Vergleich mit einem Extrembeispiel, in unserem Fall die private Kalaidos Fachhochschule, hilfreich. Die Kalaidos FH ist in zweierlei Hinsicht ein Spezialfall: Sie befindet sich nicht nur in privatem Eigentum, sondern wird auch ausschliesslich privat finanziert.⁸⁸ Der Faktor Privateigentum hat zweifellos einen positiven Effekt auf den Autonomiegrad. Die Frage ist aber, ob unabhängig von der Trägerschaft auch die Art der Finanzierung die Autonomie beeinflusst. Jakob Limacher, Verwaltungsrat und Miteigentümer der Kalaidos Bildungsgruppe, ist überzeugt, dass die private Finanzierung zur Autonomie beiträgt: «Die Kalaidos FH erhält keine Subventionen. Wer Subventionen erhält, muss eine ‚natürliche‘ Einschränkungen der Autonomie hinnehmen. Man kann nicht beides haben.»⁸⁹ In die gleiche Richtung zielen Aussagen eines nicht genannt sein wollenden Vertreters der Universität Göttingen: «Allerdings bestimmt das Geld die Musik; wenn zuwenig Geld da ist, nützt einem die ganze Autonomie nichts. Über die Finanzen wird man vom Land gesteuert.» Der Staat als Geldgeber wird sich – unabhängig von Rechtsform oder Trägerschaft der Hochschule – in der Regel intuitiv an der Alltagsweisheit «Wer zahlt, befiehlt» orientieren oder am NPM-Grundsatz, dass der Leistungseinkäufer die Ziele und Leistungen bestimmt. Demnach dürfte sich auch eine private Hochschule mit wesentlicher öffentlicher Finanzierung dem staatlichen Einfluss kaum entziehen können. Da keine solche Hochschule in unserem Vergleich enthalten ist, kann diese Hypothese nicht empirisch überprüft werden, wäre aber eine interessante Frage für eine weiterführende Studie.

Die Möglichkeit zur staatlichen Einflussnahme ist dort am grössten, wo periodisch, womöglich jährlich, über das Budget bzw. den pauschalen Staatsbeitrag verhandelt wird. Der Aufbau neuer Studienangebote, die Erschliessung neuer Kompetenzschwerpunkte, die Realisierung von Infrastrukturvorhaben verlangen nach zusätzlichen Mitteln. Über die (Nicht-)Bewilligung dieser Mittel entscheidet die vorgesetzte Instanz gleichzeitig über die Strategie und das Angebot der Hochschule mit. Ähnlich ist es mit dem Gewinnvortrag und der Reservenbildung, die bei einigen Hochschulen unterdessen rechtlich möglich sind. Rechtliche Bestimmungen können den Staat letztlich nicht daran hindern, Überschüsse oder Reserven in den folgenden Jahren durch Beitragssenkungen «wegzukürzen», wobei der Kausalzusammenhang von Kürzung und Überschuss kaum nachgewiesen werden kann bzw. zugegeben wird. Dass eine solche Praxis bereits vorgekommen oder zumindest denkbar ist, bestätigt die Mehrheit der untersuchten Hochschulen. Allerdings existiert die Möglichkeit des Gewinnvortrags erst seit kurzem, weshalb die Erfahrung im praktischen Umgang mit diesem Instrument noch gering ist. Die staatliche Steuerung über das Geld ist empirisch schwer fassbar; sie kann sich in den Leistungsvereinbarungen oder in der Höhe der Reserven ausdrücken.

Abgeschwächt wird die Möglichkeit des direkten staatlichen Eingriffs durch Finanzierungsmodelle, welche die Höhe des Staatbeitrags nicht vom «willkürlichen» Entscheid einer vorgesetzten

⁸⁸ Vgl. die Unterscheidung von Produktion und Finanzierung durch den Staat bzw. Private auf S. 24.

⁸⁹ Interview J. Limacher.

Stelle abhängig machen, sondern im Voraus festgesetzte und über längere Zeit gültige Beiträge für bestimmte Leistungen ausrichten. Eine solche leistungsabhängige oder formelgebundene öffentliche Finanzierung könnte beispielsweise auf der Studierendenzahl, der Zahl der Abschlüsse, den eingeworbenen Drittmitteln oder bibliometrischen Indikatoren (Publikationszahl, Zitationsindizes) basieren.

Die Fachhochschule Zentralschweiz wird als einzige staatliche Hochschule ausschliesslich über Pro-Kopf-Beiträge finanziert: Die FHZ erhält für jeden Studenten aus den Konkordatskantonen einen Pauschalbetrag, in dem auch die Forschungsaufwendungen, ein Risikozuschlag und der Infrastrukturaufwand enthalten sind. Was auf dem Papier wie eine mustergültige Umsetzung des «Funds follow student»-Modell aussieht, ist in Wirklichkeit ein verkapptes Globalbudget: Der Konkordatsrat (Regierungsvertretung) setzt auf der Basis des Budgets, das de jure nicht bewilligungspflichtig wäre, jährlich die Pro-Kopf-Pauschalen fest, indem – etwas vereinfacht ausgedrückt – der zu erwartende Aufwandüberschuss durch die prognostizierte Anzahl Studierende geteilt wird. Vermutlich sollte mit dieser Lösung weniger ein nachfrageorientiertes Finanzierungsmodell verwirklicht, als vielmehr ein einfaches und transparentes Instrument zur Aufteilung der Kosten auf die beteiligten Kantone geschaffen werden.

6.6 Ordnungspolitik

Wie wir oben gesehen haben, sind Anbieter in einem marktwirtschaftlichen System durch zwei zentrale Eigenschaften gekennzeichnet, die konstituierend für ein Marktmodell sind:

- Privates Eigentum
- Umfassende Autonomie

Im Gegenzug zeichnen sich Anbieter im reinen Staatsmodell durch staatliches Eigentum und geringe Autonomie aus. Autonomie meint dabei umfassende Handlungsspielräume im Sinn des hier entwickelten Autonomieindex oder der juristischen Privatautonomie (vgl. Seite 7). Es geht also um eine Autonomie, die sich nicht nur auf Ressourcen und Organisation, sondern ebenso sehr auf Strategie und Produkte erstreckt.⁹⁰ Die Frage des staatlichen oder privaten Eigentums kann nicht durch die Unterscheidung von öffentlich- und privatrechtlichen Rechtsformen entschieden werden. Staatliche Unternehmen in privatrechtlicher Form zeichnen sich in der Regel durch eine höhere Autonomie aus als öffentlichrechtlich organisierte. Auf das Kriterium Eigentum hat das aber keinen Einfluss.⁹¹ Vielmehr muss als Kriterium dienen, wer das finanzielle Risiko trägt und wer bei Entscheidungen das letzte Wort hat (Stichwort goldene Aktie).

Die beiden Eigenschaften Eigentum und Autonomie der Anbieter können in einer Vier-Felder-Matrix kombiniert werden. Diese kann zu folgender Sechs-Felder-Matrix erweitert werden, wenn man New Public Management als eine Reform des traditionellen Staatsmodells versteht, die einzelnen Organisationseinheiten zu mehr Autonomie verhilft.

	Staatliches Eigentum	Privates Eigentum
Umfassende Autonomie	Quasi-Markt (Staatsbetriebe meist in freier Konkurrenz zu Privatanbietern) ⁹²	Reines Marktmodell (Grossteil der Wirtschaft)
Mässige Autonomie	NPM-Modell (NPM-Einheiten, selbständige öffentliche Anstalten etc.)	Hoch regulierte Branchen mit meist staatlicher Subventionierung, Contracting out ⁹³
Keine Autonomie	Traditionelles Staatmodell (Zentralverwaltung, Bildungswesen bis Sekundarstufe II)	

Abbildung 17: Matrix Eigentum und Autonomie

Wir wollen nun die untersuchten Hochschulen innerhalb dieses ordnungspolitischen Rasters verorten. Dabei wird die Dimension Autonomie als Kontinuum verstanden, auf dem die Hochschulen anhand des Autonomieindex positioniert werden können. Die Dimension Eigentum hinge-

⁹⁰ Inwiefern die strategische Autonomie durch den Eigentümer Staat auch bei einer privaten Rechtsform eingeschränkt werden kann, hat das Beispiel Swisscom jüngst deutlich gemacht.

⁹¹ Vgl. für eine gute Übersicht über mögliche Kombinationen von privat- und öffentlichrechtlichen Rechtsformen auf der einen und staatlicher bzw. privater Trägerschaft auf der anderen Seite: Jaag 2000, S. 27.

⁹² z.B. Swisscom im deregulierten Bereich, gewisse Kantonalkassen.

⁹³ z.B. private Anbieter im Bereich des Sozial- und Gesundheitswesens, des öffentlichen Verkehrs, der Stromversorgung.

gen ist eine digitale Unterscheidung der zwei Ausprägungen staatlich und privat. Die ETH Zürich, die Universitäten St. Gallen und Bern sowie die Berner Fachhochschule sind selbständige öffentlichrechtliche Anstalten des Bundes bzw. des entsprechenden Kantons; die Fachhochschule Zentralschweiz ist eine interkantonale Körperschaft. Die Universität Göttingen hat als öffentlichrechtliche Stiftung von den untersuchten staatlichen Hochschulen die Rechtsform mit der grössten Unabhängigkeit, was in ihrem hohen Autonomiewert zum Ausdruck kommt. Hingegen ändert die Rechtsform nichts an der Tatsache, dass sich die Universität Göttingen in staatlichem Eigentum befindet.

Als einzige Hochschule in Privateigentum bleibt damit die Kalaidos Fachhochschule übrig, die als privatrechtliche Stiftung organisiert ist und die den operativen Betrieb an Aktiengesellschaften ausgegliedert hat. Ausserdem ist sie ausschliesslich privat finanziert.⁹⁴ Somit erfüllt sie als einzige die Voraussetzungen für ein marktwirtschaftliches Unternehmen: Sie verfügt über eine umfassende Autonomie, befindet sich in Privateigentum und richtet ihr Angebot anhand des Preismechanismus aus (vgl. S. 18).

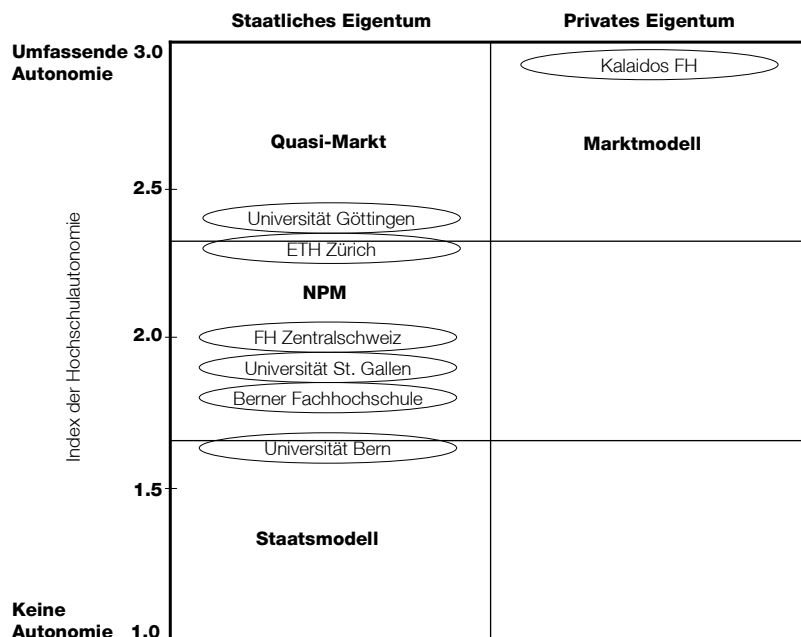


Abbildung 18: Die Hochschulen innerhalb des Rasters von Eigentum und Autonomie

Wenn man die staatlichen Hochschulen betrachtet, bewegen sich die Fachhochschule Zentralschweiz, die Universität St. Gallen und die Berner Fachhochschule klar in einem NPM-Rahmen. Die Universität Bern tendiert sogar Richtung traditionelles Staatsmodell. Die Universität Göttingen kann ansatzweise einem Quasi-Markt-Modell zugerechnet werden, die ETH Zürich befindet sich auf dem Weg dorthin. Oder anders ausgedrückt: Wenn der Wettbewerb zwischen den Hochschulen, wie allenthalben vorausgesagt wird, in Zukunft zunehmen wird, sind einzig die Universität Göttingen und die ETH Zürich einigermaßen gerüstet. Die anderen staatlichen Hochschulen haben zum Teil erheblichen Nachholbedarf.

⁹⁴ Vgl. die Unterscheidung von Produktion und Finanzierung durch den Staat bzw. Private auf S. 24.

6.7 Ausblick

Diese Studie konnte hoffentlich einige Fragen rund um die Hochschulautonomie klären; viele andere mussten offen bleiben oder wurden neu aufgeworfen. Zu diesen gehören folgende Forschungsdesiderata:

1. Sind autonome Hochschulen erfolgreicher? Das ist eine zwar plakative, aber durchaus nahe liegende und berechtigte Frage. Eine Antwort könnte über die Korrelation des Autonomieindex mit einem Erfolgsindex, z.B. einem Hochschulranking, gesucht werden. Dazu wäre aber eine gewisse Mindestzahl von untersuchten Hochschulen notwendig. Die anerkanntermassen international führende ETH Zürich mit ihrer verhältnismässig hohen Autonomie würde eine solche Hypothese stützt; die ebenfalls international erfolgreiche Universität St. Gallen müsste hingegen als Gegenbeispiel gewertet werden, ist ihre Autonomie doch nur Mittelmass.
2. Wir haben in dieser Studie Autonomie vor allem aus einer ordnungspolitischen Perspektive betrachtet. Aufschlussreich wäre auch eine Beurteilung aus betrieblicher Sicht, z.B. mit Hilfe des AKV-Prinzips. Dieses postuliert, dass eine Organisation am effizientesten ist, wenn Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung (AKV) im Gleichgewicht sind. Man könnten die Hochschulen daraufhin untersuchen, inwiefern sie das AKV-Prinzip erfüllen. Der Index der Hochschulautonomie kann als Mass für die Kompetenzen der Hochschule gewertet werden; für die Analyse wären demnach noch die Faktoren Aufgaben und Verantwortung zu operationalisieren.
3. Als Subjekt der Autonomie sind wir vom System Hochschule als Einheit ausgegangen. Es wäre ebenfalls eine spannende Frage für eine vergleichende Analyse, wie autonom die einzelnen Organisationseinheiten innerhalb einer Hochschule sind und welche Kompetenzen den verschiedenen Funktionen und Gremien zukommen. Dazu müsste ein angepasster Index entwickelt werden. Eine methodische Knacknuss dürften allerdings die von Hochschule zu Hochschule unterschiedlichen Organisationsstrukturen und Begrifflichkeiten darstellen.
4. Autonome Hochschulen müssen (auch unpopuläre) Entscheide fällen und Verantwortung tragen. Dazu sind aber die Gruppen und Gremien der traditionellen Universität nach deutschem Vorbild kaum in der Lage. Deshalb sind bei einem Ausbau der Autonomie die inneruniversitären Führungs- und Entscheidungsstrukturen anzupassen. Eine starke Führung ist die Kehrseite der Medaille Autonomie. Oder wie es Klaus Landfried, ehemaliger Präsident der deutschen Hochschulrektorenkonferenz ausdrückt:⁹⁵

«Auch müssen Entscheidungskompetenz und Verantwortung in der Hochschule so verknüpft werden, dass die Folgen des Handelns Personen zurechenbar sind. Beratungs-, Entscheidungs- und Kontrollfunktionen sind deshalb scharf zu trennen, um die nicht selten zu engsichtiger Vertretung von Fachegoismen neigende, in Gruppen fragmentierte Unverantwortlichkeit der real existierenden Gremienwirtschaft oder ihrer nur professoralen Vorgängerin zu überwinden. [...] In der wettbewerbsorientierten Hochschule ist – entgegen mancherorts immer noch vertretener Auffassung – eine starke Hochschulleitung erforderlich, da nur sie das Gesamtinteresse der Institution Hochschule nach aussen wie nach innen wirksam wahrnehmen kann.

Spannend wäre es nun, die internen Führungs- und Entscheidungsstrukturen von Hochschulen zu untersuchen und diese mit dem Autonomiegrad zu vergleichen.

⁹⁵ HRK 2000, S. 8.

7 Quellenverzeichnis

7.1 Literaturverzeichnis

- AKW Arbeitskreis Kapital und Wirtschaft (2004). Neue Wege zur Hochschulfinanzierung. Zürich: AKW.
- Bartling, Hartwig und Franz Luzius (1998). Grundzüge der Volkswirtschaftslehre: Einführung in die Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik. München: Vahlen.
- Berka, Walter (2002). Autonomie im Bildungswesen – zur Topographie eines bildungspolitischen Schlüsselbegriffs. Wien: Böhlau.
- Dohmen, Dieter und Birgitt A. Cleuvers (Hg.) (2002). Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung: Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule. Bielefeld: Bertelsmann.
- Dubs, Rolf (1996). Schule, Schulentwicklung und New Public Management. St. Gallen: HSG.
- Eurydice (2000). Zwei Jahrzehnte Hochschulreformen in Europa: Die Entwicklung seit 1980 (Kurzfassung). Brüssel: Eurydice.
- Fedrowitz, Jutta, Erhard Krasny und Frank Ziegele (Hg.) (1999). Hochschulen und Zielvereinbarungen – neue Perspektiven der Autonomie. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Frey, Bruno S. und Margit Osterloh (Hg.) (2000). Managing Motivation: Wie Sie die neue Motivationsforschung für Ihr Unternehmen nutzen können. Wiesbaden: Gabler.
- Geier, Manfred (2003). Kants Welt: eine Biographie. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Georgia Augusta (2003). Die Georgia Augusta als Stiftungsuniversität: akademische Feierstunde in der Aula am 11. Januar 2003 aus Anlass der Überführung der Georg-August-Universität in die Trägerschaft einer Stiftung öffentlichen Rechts. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Gugerli, David (2006). Die Renaissance der Autonomie. <http://www.ethistory.ethz.ch/besichtigungen/touren/vitrinen/dienstwege/vitrine71> (Stand 20.05.2006)
- Heise, Arne (2005). Einführung in die Wirtschaftspolitik. München: Fink.
- Herbst, Marcel (2004). Governance and Management of Research Universities: Funding and Budgeting as Instruments of Change. Bern: CEST 2004/4.
- Herbst, Marcel, Urs Hugentobler and Lydia Snover (2002). MIT and ETH Zürich: Structures and Cultures Juxtaposed. Bern: CEST 2002/9.
- HRK Hochschulrektorenkonferenz (2000). Hochschulräte als Steuerungsinstrumente von Hochschulen (2. Berliner Bildungsdialo). Bonn: Beiträge zur Hochschulpolitik 6/2000.
- Jaag, Tobias (Hg.) (2000). Dezentralisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Zürich: Schulthess.

- Klös, Hans-Peter und Reinhold Weiss (Hg.) (2003). Bildungs-Benchmarking Deutschland: Was macht ein effizientes Bildungssystem aus? Köln: Deutscher Instituts-Verlag.
- Konegen-Grenier, Christiane und Mathias A. Winde (2002). Hochschulunternehmen: Ergebnisse einer empirischen Befragung. Köln: Deutscher Instituts-Verlag.
- Müller-Böling, Detlef (2000). Die entfesselte Hochschule. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Schedler, Kuno und Isabella Proeller (2003). New Public Management. Bern: Haupt (UTB 2132).
- Schelsky, Helmut (1963). Einsamkeit und Freiheit: Idee und Gestalt der deutschen Universität und ihrer Reformen. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Schnell, Rainer, Paul B. Hill und Elke Esser (2005). Methoden der empirischen Sozialforschung. München: Oldenbourg.
- Sidler, Fredy (2005). Eine wettbewerbsorientierte Hochschul-Landschaft mit autonomen Hochschulen: Ein Grundsatz- und Aussprache-Papier für die drei Rektorenkonferenzen CRUS-KFH-SKPH. <http://www.kfh.ch>
- Sporn, Barbara und Christian Aeberli (2004). Hochschule Schweiz: Ein Vorschlag zur Profilierung im internationalen Umfeld. Zürich: Avenir Suisse.
- Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft (2002). Qualität durch Wettbewerb und Autonomie: Landeshochschulgesetze im Vergleich. Positionen, August 2002.
- Waibel, Roland (2001). Wettbewerb im Bildungswesen: eine Anwendung auf das Gymnasium. In: Wolter 2001.
- Waibel, Roland (2003). Markt oder Staat im Bildungswesen? Genereller Systemvergleich und spezifisches Wettbewerbskonzept für die gymnasiale Ebene. Berlin: WiKu-Verlag.
- Weber, Wolfgang E.J. (2002). Geschichte der europäischen Universität. Stuttgart: Kohlhammer.
- Weiss, Manfred (2003). Bildungsökonomie in den 90er Jahren. In: Mangold, Max und Jürgen Oelkers (Hg.). Demokratie, Bildung und Markt. Bern: Lang.
- Wolter, Stefan C. (2001). Bildungsfinanzierung zwischen Markt und Staat. Chur: Rüegger.

7.2 Auskunftspersonen an den Hochschulen

ETH Zürich

Hugo Bretscher, Delegierter der Schulleitung

Universität St. Gallen

Barbara Fäh, Generalsekretärin

Stefan Schneider, Leiter Finanz- und Rechnungswesen

Universität Bern

Dr. Christoph Pappa, Generalsekretär und Leiter Rechtsdienst

Bernhard Steinmann, Leiter Finanzen

Berner Fachhochschule

Dr. Christoph Lerch, Leiter Rechtsdienst

Andreas Kallmann, Leiter Finanzen

Fachhochschule Zentralschweiz

Joseph Baumann, wissenschaftlicher Mitarbeiter Direktion

Sabine Jaggy-Kaufmann, Rektorin HSW Luzern

Reto Schnellmann, Leiter Finanzen und Services

Georg-August-Universität Göttingen

Dr. Christoph Conrads, Leiter Abteilung Wissenschaftsrecht und Trägerstiftung

Hans-Peter Ittemann, Leiter Abteilung Finanzen

Dr. Matthias Kreysing, Leiter Stabsstelle Controlling

Alexander Bayas, Abteilung Wissenschaftsrecht und Trägerstiftung

Kalaidos Fachhochschule

Dr. Jakob Limacher, Eigentümer, Stiftungs- und Verwaltungsrat

7.3 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Auswahl der Hochschulen	6
Abbildung 2: Einflüssebenen an US- und europäischen Universitäten	10
Abbildung 3: Unterschiedliche Subjekte der Autonomie	12
Abbildung 4: Subjekt der Hochschulautonomie	13
Abbildung 5: Subjekt und Objekt der Hochschulautonomie	14
Abbildung 6: Allgemeines Modell der Leistungserbringung in einem Unternehmen	15
Abbildung 7: Dimensionen der Hochschulautonomie	16
Abbildung 8: Zusammenhang zwischen Autonomie und ordnungspolitischen Modellen	16
Abbildung 9: Subjekt, Objekt und Dimensionen der Hochschulautonomie	17
Abbildung 10: Konstituierende Elemente des Markt- und Staatsmodells	18
Abbildung 11: Koordinationsmechanismen	20
Abbildung 12: Öffentliche bzw. private Bildungsfinanzierung und -produktion	24
Abbildung 13: Modellelemente eines integralen Marktmodells und eines Quasi-Marktes	25
Abbildung 14: Aufbau des Indexes der Hochschulautonomie	30
Abbildung 15: Index Hochschulautonomie: Übersicht über alle Hochschulen	57
Abbildung 16: Vergleich des Autonomieindex mit den subjektiven Einschätzungen	64
Abbildung 17: Matrix Eigentum und Autonomie	68
Abbildung 18: Die Hochschulen innerhalb des Rasters von Eigentum und Autonomie	69