

Finanzierungs- und Steuerungssysteme der universitären Hochschulen in der Schweiz

Andrea Schenker-Wicki

Die Schweiz ist heute auf dem besten Weg, eines der modernsten Universitätssysteme zu schaffen. Zu diesem Zweck wurden in den letzten Jahren alle wesentlichen Gesetze und Ausführungsbestimmungen des Bundes und der Kantone geändert. In dem vorliegenden Beitrag werden ein Überblick über das schweizerische Universitätswesen gegeben sowie die implementierten Steuerungs- und Finanzierungssysteme detailliert besprochen.

1 Allgemeines

1.1 Der Reformprozess

Die Finanzierungs- und Steuerungssysteme der universitären Hochschulen in der Schweiz wurden in den neunziger Jahren sowohl auf kantonaler als auch auf Bundesebene vollständig neu konzipiert. Gründe dafür waren in erster Linie eine hartnäckige Rezession, welche dafür verantwortlich war, dass die staatlichen Finanzflüsse an die Hochschulen bei gleichzeitig steigenden Studierendenzahlen de jure stagnierten, de facto jedoch reduziert wurden, sowie Ineffizienzen im Bereich der Steuerung. Da die Parlamente aufgrund der Rezession nicht gewillt waren, die Budgets der Universitäten zu erhöhen, blieben den Universitäten schließlich zwei Möglichkeiten, um den finanziellen Würgegriff etwas zu lockern: dies waren einerseits der Weg über die Einwerbung zusätzlicher Drittmittel und andererseits der Weg über eine bessere Organisation des Hochschulbereichs, von welcher man sich Effizienzgewinne versprach. Damit wurden erstmals grundsätzliche Fragen zu Reformen des gesamten tertiären Bildungssystems aufgeworfen. Analog zu den Hochschulreformen in Dänemark und den Niederlanden machte auch die Schweiz mit ihren Reformbemühungen ernst. Reorganisiert wurden nicht nur die einzelnen Hochschulen, sondern der gesamte Hochschulbereich, wovon auch die Hochschulträger betroffen waren. Die ökonomischen Ansätze, die sich durchgesetzt haben, stammen aus dem Bereich des Public Management, aus der Wettbewerbstheorie, dem Public Choice sowie der Institutionenökonomie (Transaktionskostenanalyse). Alle diese Ansätze zielen in eine ähnliche Richtung, indem sie auf verschiedenen Ebenen die Spielregeln für die beteiligten Akteure verbessern und wettbewerbliche Elemente einführen sollten.

Innerhalb von rund fünf Jahren wurden in der Schweiz alle wesentlichen Gesetze und Ausführungsbestimmungen auf den Ebenen des Bundes und der Kantone geändert. Heute ist die Schweiz auf dem besten Weg, eines der modernsten Universitätssysteme zu schaffen. Dass dieser Prozess nicht immer geradlinig und ohne Misstöne verlief, versteht sich von selbst. Es gab intensive Diskussionen zwischen Bund und Kantonen, gegenseitige Vorwürfe, Auseinandersetzungen mit den Studierenden einschließlich Sitzblockaden und Protestmärsche. Doch in der Zwischenzeit haben sich die Gemüter beruhigt, die Stakeholders haben sich ausgesprochen und der Reformprozess nimmt seinen geplanten Gang.

Um den Leserinnen und Lesern einen Überblick über das schweizerische Universitätswesen zu geben, wird dieses im nächsten Abschnitt kurz vorgestellt. Anschließend werden die Steuerungs- und Finanzierungssysteme sowie deren charakteristische Elemente detailliert besprochen.

1.2 Die Hochschullandschaft in der Schweiz¹: Allgemeines und Zahlen

In der Schweiz existieren zurzeit 11 universitäre Hochschulen: die beiden Eidgenössischen Technischen Hochschulen ETH und die Universitäten von Basel, Zürich, Bern, Fribourg, Neuenburg, Lausanne, Genf und St. Gallen sowie seit dem Jahr 2000 diejenige des Tessins. Alle genannten Universitäten sowie die beiden ETH gehören zum Typus der wissenschaftlichen Hochschulen, die das Recht haben, Diplome und akademische Grade zu verleihen (Promotions- und Habilitationsrecht). An den universitären Hochschulen sind heute rund 99.500 Studierende immatrikuliert, an den Fachhochschulen sind es lediglich 19.300. Die höchsten Hochschuleintrittsquoten weisen die stark urbanisierten Kantone wie auch jene der Westschweiz auf (26%). Die tiefsten Werte verzeichnen die Kantone der Inner- und Ostschweiz. In Uri und im Thurgau beträgt die Quote der Studienanfängerinnen und -anfänger nur gerade 11%. Im Vergleich zu den 50er Jahren, wo nur 5% der entsprechenden Altersgruppen eine universitäre Hochschulausbildung absolvierten, sind es heute in der Schweiz rund 19,4%. Zählt man den Fachhochschulbereich dazu, erhöht sich diese Quote auf rund 29%.

In der Schweiz besteht im Wesentlichen eine Übernahmepflicht der Maturandinnen und Maturanden. Eine Ausnahme bildet die Medizin, wo 1998 der Numerus Clausus eingeführt wurde.

¹ Bundesamt für Statistik, Website: www.admin.statistik.ch

1.3 Die Hochschullandschaft in der Schweiz: eine föderative Angelegenheit

In der Schweiz werden die kantonalen Universitäten von den Kantonen finanziert und getragen. Die Universitätsgesetzgebung untersteht damit kantonalem Recht. Der Bund verfügt aufgrund seiner beschränkten verfassungsmäßigen Kompetenzen nur über einen geringen Einfluss auf die Steuerung der schweizerischen Hochschulpolitik und nimmt lediglich eine subsidiäre Allokationsfunktion wahr. Nur die beiden Eidgenössischen Technischen Hochschulen unterstehen Bundesrecht und werden vollständig vom Bund finanziert.

Damit ist die universitäre Bildungspolitik in der Schweiz wie in allen Ländern mit föderativem Staatscharakter ein delikates Unterfangen, weil stets mehrere Partner mit unterschiedlichen Anliegen in ein und dasselbe Geschäft involviert sind und sich eine entsprechende Mitsprache ausbedingen. Grundsätzlich haben wir es in der Schweiz mit 26 eigenständigen Republiken zu tun, welche je nach Interessenslage in enger oder loser Kooperation oder teilweise im Wettbewerb innerhalb des Bundesstaates ihre Aufgaben erfüllen. In diesem Zusammenhang ist anzufügen, dass die Schweiz als ganzes mit ihren 26 Kantonen und Halbkantonen kaum mehr Einwohner hat als ein durchschnittlicher Gliedstaat in einem vergleichbaren ausländischen Bundesstaat.

2 Steuerungssysteme: Verändern der Rahmengesetzgebung

Mitte der neunziger Jahre wurde auf Bundeseite der Reformprozess mit dem neuen Bundesgesetz zur Förderung der Universitäten und zur Zusammenarbeit im Hochschulbereich vom Oktober 1999 eingeleitet. Vorgängig dazu hatten die Universitätskantone eine ganze Reihe von Gesetzesänderungen vollzogen, welche den Universitäten insgesamt mehr Autonomie gewährten. Mit der Konzipierung der neuen gesetzlichen Grundlagen auf den Ebenen des Bundes und der Kantone stellte sich immer drängender die Frage, in welchem Ausmaß ein stark föderalistisch geprägtes tertiäres Bildungswesen in einem Kleinstaat wie der Schweiz noch in der Lage sei, mit der zunehmenden Internationalisierung Schritt zu halten und erfolgreich im supranationalen Bildungswettbewerb zu bestehen. In den Expertengesprächen, die zu diesem Thema geführt wurden, kristallisierte sich relativ rasch heraus, dass sich die herrschende Aufspaltung von Verantwortlichkeiten auf der Ebene der Hochschulfinanzierer als Hemmschuh für die Weiterentwicklung entpuppte. Das föderative System mit den geteilten Zuständigkeiten führte zu Verzögerungen in der Entscheidungsfindung, zu weiteren Verzögerungen bei der Implementierung getroffener Entscheidungen und entpuppte sich immer mehr als

außerordentlich schwerfällig und unflexibel. Die Experten rieten daher den Bildungsverantwortlichen, auf gesamtschweizerischer Ebene verbindlicher zusammen zu arbeiten, um die vorhandenen Ressourcen effizienter einzusetzen. Dies bedeutete konkret, dass auf Seiten der Hochschulfinanzierer eine deutlich intensivere Kooperation anzustreben war, welche auch rechtlich zu legitimieren war.

2.1 Die Schweizerische Universitätskonferenz: gemeinsames Steuerungsorgan von Bund und Kantonen

Das neue Bundesgesetz, welches sich von einem reinen Subventionsgesetz zu einem Gesetz, welches auch die Zusammenarbeit im Hochschulbereich regelte, gemausert hatte, läutete den Paradigmenwechsel im Hochschulbereich auf Bundesseite ein. Einerseits regelte das Gesetz wie bis dahin die subventionsrechtliche Seite (siehe Kapitel 3.2.1), andererseits ermöglichte es nationale Absprachen zur Senkung der hohen Transaktionskosten, welche im schweizerischen Wissenschaftssystem ausgemacht werden konnten, sowie die Schaffung gemeinsamer Institutionen von Bund und Kantonen.

Eine solche gemeinsame Institution ist das strategische Steuerungsorgan von Bund und Kantonen – die so genannte Schweizerische Universitätskonferenz –, welche in einzelnen, eng definierten Bereichen Entscheidungskompetenzen hat, die für alle verbindlich sind.² Dies betrifft im Wesentlichen Rahmenordnungen über die Ausbildung, namentlich über Studienrichtzeiten sowie über die gegenseitige Anerkennung von Studienleistungen und Studienabschlüssen. Eine zweite gemeinsame Institution ist das Organ für Akkreditierung und Qualitätssicherung, welches im Auftrag der Schweizerischen Universitätskonferenz Akkreditierungen und Querschnittsevaluationen durchführt.

Aufgrund der unterschiedlichen verfassungsmäßigen Zuständigkeiten von Bund und Kantonen reichte das Bundesgesetz zur Schaffung der Schweizerischen Universitätskonferenz und zur Errichtung des Organs für Akkreditierung und Qualitätssicherung nicht aus, sondern es war zusätzlich eine komplizierte Rechtskonstruktion notwendig. Um eine Zusammenarbeit überhaupt institutionalisieren zu können, mussten sowohl der Bundesstaat als auch die Gliedstaaten von ihren entsprechenden Parlamenten dazu legitimiert

² Die Schweizerische Universitätskonferenz setzt sich aus Vertretern der politischen Träger der Universitäten aus Bund und Kantonen zusammen. Die Rektoren der schweizerischen Universitäten sind in diesem Gremium durch den Präsidenten der Schweizerischen Rektorenkonferenz vertreten. Er hat allerdings kein Stimmrecht.

werden. Während sich der Bund über das neue Universitätsförderungsgesetz legitimieren musste, musste in allen Universitätskantonen ein entsprechendes Konkordat ratifiziert werden. Erst nach Ratifizierung des Konkordates und des Bundesgesetzes durch die entsprechenden Parlamente waren die Exekutiven legitimiert, einen Staatsvertrag zur Zusammenarbeit im universitären Hochschulbereich zu unterzeichnen (Zusammenarbeitsvereinbarung vom 14. Dezember 2000). Damit wurde die Basis für eine gemeinsame Universitätspolitik von Bund und Kantonen geschaffen, ohne die Verfassung zu ändern.

2.2 Gemeinsame Feed-Back Komponente von Bund und Kantonen: das Organ für Akkreditierung und Qualitätssicherung³

Die gemeinsame Feed-Back Komponente von Bund und Kantonen im strategischen Steuerungsprozess oder, betriebswirtschaftlich ausgedrückt, das Controlling übernimmt das neu gegründete Organ für Akkreditierung und Qualitätssicherung. Dieses führt im Auftrag der Schweizerischen Universitätskonferenz – wie bereits erwähnt – einerseits so genannte Querschnittsevaluationen (gesamtschweizerische Evaluationen eines bestimmten Fachbereiches) durch und stellt andererseits Anträge für die Akkreditierung von universitären Hochschulen oder Studiengängen. Zusätzlich umschreibt es die Anforderungen an die Qualitätssicherung auf institutioneller Ebene und prüft regelmäßig, ob diese erfüllt werden.

Bereits zu Beginn der politischen Debatte war klar, dass das Organ für Akkreditierung und Qualitätssicherung keine eigentlichen Akkreditierungsentscheide zu fällen, sondern diese lediglich bei der Schweizerischen Universitätskonferenz zu beantragen habe. Aus diesem Grund ist der Akkreditierungsprozess in der Schweiz zweistufig ausgestaltet: das Organ für Akkreditierung und Qualitätssicherung überprüft in einer ersten Phase die Voraussetzungen für eine Akkreditierung und stellt bei der Schweizerischen Universitätskonferenz einen entsprechenden Antrag. Anschließend entscheidet diese über den Antrag. Das in der Schweiz gewählte Akkreditierungsverfahren lässt zu, dass nicht nur Institutionen, sondern auch Programme akkreditiert werden können. Eine institutionelle Anerkennung hat den Vorteil, dass eine solchermaßen anerkannte Institution selbständig neue Programme etablieren kann, welche nicht einzeln akkreditiert werden müssen. Dieses Verfahren ist vor allem für die in der Schweiz ansässigen Bildungsinstitutionen konzipiert worden. Im Gegensatz dazu macht es wenig Sinn, ausländische Institutionen

³ Schenker-Wicki, A.: Akkreditierung und Qualitätssicherung, das schweizerische Modell, in: Das Hochschulwesen, Luchterhand, Heft 4, Neuwied 2001.

als ganzes mit einem großen Aufwand zu überprüfen, wenn diese lediglich einzelne Programme in der Schweiz anbieten. In einem solchen Fall werden nur die fraglichen Studiengänge akkreditiert.

Die neuen gesetzlichen Grundlagen im Universitätsbereich messen jedoch nicht nur der Akkreditierung, sondern auch der Qualitätsförderung einen großen Stellenwert bei. Da mit der Akkreditierung lediglich bescheinigt wird, dass Minimalstandards eingehalten werden, garantiert nur eine kontinuierliche Qualitätssicherung einen Spitzenplatz im internationalen Qualitätswettbewerb. Um die Qualitätsbemühungen nachhaltig zu sichern, wurden die staatlichen Finanzhilfen im Gesetz an eine entsprechende Bedingung geknüpft: Generell gilt, dass Finanzhilfen an universitäre Institutionen nur dann gewährt werden, wenn qualitativ hoch stehende Leistungen erbracht werden, die vom Organ für Akkreditierung und Qualitätssicherung überprüft und von der Schweizerischen Universitätskonferenz anerkannt sind. Werden diese Voraussetzungen nicht erfüllt, können die Beiträge gekürzt werden. Mit diesem Vorgehen wurde einerseits der Druck auf die Universitäten verstärkt, die Qualitätsförderung ernst zu nehmen, andererseits wurde bewusst darauf verzichtet, Resultate aus den Evaluationsverfahren für die Bemessung von Finanzhilfen zu verwenden und im Sinne eines Rankings unterschiedliche Beiträge an die einzelnen Universitäten zu vergeben. Negative Erfahrungen aus anderen Ländern haben die Schweiz davon abgehalten. Damit sind die Evaluationsergebnisse nur indirekt mit der Allokation von Subventionen verknüpft.

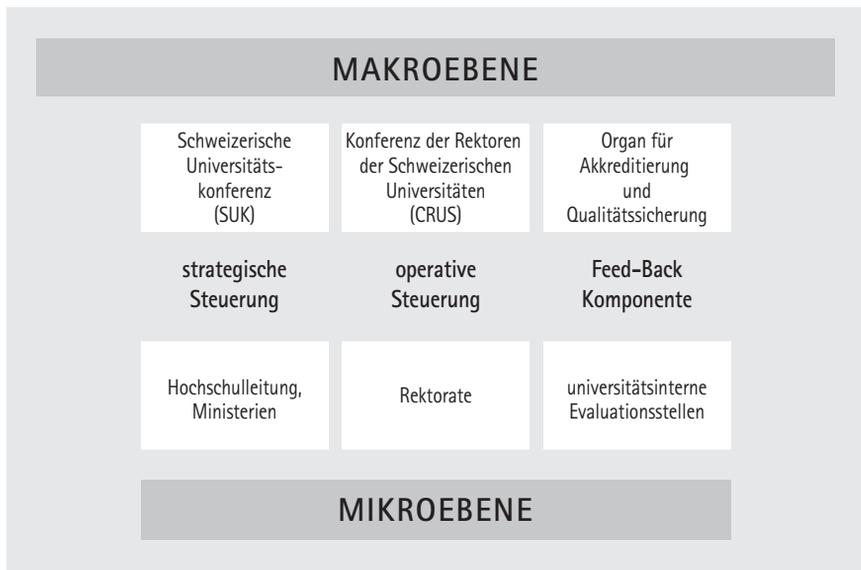
2.3 Das Steuerungssystem im Überblick: Mikro- und Makroebene

Trotz aufwändiger Vereinbarungen und Ratifizierungsprozesse ist die Steuerung des schweizerischen Wissenschaftssystems nicht sehr kompliziert. Um dessen Funktionsweise zu illustrieren und als Synopsis aus den vorigen Kapiteln dient die Abbildung 1. Im Wesentlichen können zwei Ebenen unterschieden werden, eine Makroebene, welche das gesamte Wissenschaftssystem umfasst und eine Mikroebene, auf welcher die einzelnen Hochschulen agieren.

Auf der Makroebene hat seit dem Jahr 2001 das gemeinsame Steuerungsorgan von Bundesstaat und Gliedstaaten, die Schweizerische Universitätskonferenz (SUK), die strategischen Zügel in die Hände genommen. Die operative Steuerung des Systems wird von der Konferenz der Rektoren der Schweizer Universitäten (CRUS) wahrgenommen. Die Feedback Komponente oder, betriebswirtschaftlich ausgedrückt, das Controlling obliegt dem Organ für Akkreditierung und Qualitätssicherung.

Auf der Mikroebene wird die strategische Steuerung von den einzelnen Hochschulleitungen, je nach Autonomie, ohne oder teilweise mit den dafür verantwortlichen Ministerien wahrgenommen. Die operative Steuerung erfolgt in erster Linie über die Rektorate; ein Feed-Back über die Qualität der universitären Leistungen erhalten die Leitungsorgane über die verschiedenen universitätseigenen Evaluationsstellen oder Evaluationskommissionen, die in den letzten Jahren geschaffen wurden. Diese Evaluationsstellen oder -kommissionen sind in der Regel den Rektoren oder dem Universitätsrat direkt unterstellt, um über das notwendige Maß an Unabhängigkeit zu verfügen, welches für die Erfüllung ihrer Aufgaben unabdingbar ist.

Abbildung 1: Das Steuerungssystem im Überblick



3 Finanzierungssysteme⁴

Die kantonalen Universitäten finanzieren sich grundsätzlich wie folgt:

Trägerfinanzierung: Die Kantone finanzieren als Träger im Durchschnitt rund 43,6%⁵ der ausgewiesenen Budgets. In einzelnen Kantonen wurden mit den Universitäten Leistungsvereinbarungen abgeschlossen. Die Budgets werden praktisch überall in globaler Form vergeben.

Vertikaler Finanzausgleich: Der Bund entschädigt die Universitätskantone für die Betriebsaufwendungen ihrer Universitäten (in Form von Grundbeiträgen). Diese Beiträge werden nach einem festen Schlüssel leistungsorientiert vergeben⁶ und erreichen im Durchschnitt rund 14%⁷ des jährlichen Budgets einer Universität. Der Bund weist ferner Investitionsbeiträge im Bereich Bauten, Informatik und wissenschaftliche Apparate aus und unterstützt die Universitäten mittels gezielter Programme. Über die Instrumente der Forschungsförderung sowie über Projekte des Nationalfonds oder im Rahmen der EU-Programme fließen den Universitäten weitere Gelder zu. Insgesamt beteiligt sich der Bund mit 29%⁸ an den Ausgaben der kantonalen Universitäten.

Horizontaler Finanzausgleich: Im Rahmen eines horizontalen Finanzausgleichs erhalten die Universitätskantone Gelder für die Ausbildung derjenigen Studierenden, die nicht aus den Universitätskantonen stammen. Die Vereinbarungskantone (Nicht-Standortkantone) bezahlen eine feste Summe pro Studierenden an die entsprechenden Universitätskantone (Trägerkantone). Der politische Preis für die erhöhte Zahlungsbereitschaft der Nicht-Universitätskantone ist deren Mitwirkung im strategischen Steuerungsorgan, der bereits erwähnten Schweizerischen Universitätskonferenz.

⁴ Das Kapitel Finanzierung entstammt einem Referat, welches an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer gehalten wurde. Das Thema lautete: Das System der Hochschulfinanzierung in der Schweiz – ein weiterführender Ansatz für Deutschland, im Rahmen der Veranstaltung „10 Jahre Hochschulreformen seit dem ‚Eckwertepapier‘: Anstöße, Massnahmen, Erfolge“, 27.2.–1.3.2002 (in press)

⁵ für das Jahr 2000

⁶ Universitätsförderungsgesetz vom Oktober 1999

⁷ für das Jahr 2000

⁸ für das Jahr 2000

Eigene Mittel: Neben den staatlichen Mitteln verfügen die Universitäten auch über eigene Einnahmequellen. Dies sind im Wesentlichen Studiengebühren und private Drittmittel, die über Forschungs- oder Dienstleistungsaufträge erwirtschaftet werden.

3.1 Trägerfinanzierung

Die Trägerfinanzierung ist für die Universitäten sowie die beiden Eidgenössischen Technischen Hochschulen die wichtigste Finanzierungsquelle. Bei den kantonalen Universitäten übernimmt der Trägerkanton zwischen 22% (Universität Freiburg) und 63% (Universität Luzern) des gesamten Budgets. Bei den Eidgenössischen Hochschulen, welche vom Bund getragen und finanziert werden, beträgt die Finanzierung durch den Träger durchschnittlich 81%.⁹

Um der Hochschule die notwendige Flexibilität zu geben, werden im Budget und in der Staatsrechnung anstelle von detaillierten Rubriken nur noch pauschale Finanzvorgaben ausgewiesen, die den Bedürfnissen der einzelnen Abteilungen und Fakultäten entsprechend vom Management einer Hochschule weitgehend autonom eingesetzt werden können. Mit dem erhöhten Autonomiestatus ist die Hochschulleitung im Endeffekt dafür verantwortlich, wie die finanziellen und personellen Ressourcen eingesetzt und welche Schwerpunkte in Forschung und Entwicklung gelegt werden, damit jede Universität ihr eigenständiges Profil entwickeln kann. Verbunden mit dieser verstärkten Autonomie sind allerdings zwei Dinge: einerseits eine Leistungsvereinbarung zwischen den Trägern und den Universitäten zur Abgeltung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen¹⁰ und andererseits eine gewisse Qualitätskontrolle.

Die ersten Erfahrungen, welche mit der Globalbudgetierung und den Leistungsvereinbarungen gemacht wurden, zeigen deutlich, dass das System von Globalbudget und Leistungsauftrag im Gegensatz zu den üblichen Budgetierungsmechanismen und der inputorientierten Steuerung neue und erhöhte Anforderungen an die Universitätsleitungen und an die Parlamente stellt. Einerseits muss mit dem Gesetzgeber der Leistungsauftrag ausgehandelt werden, andererseits muss der Inhalt des Leistungsauftrags so spezifiziert werden, dass er steuerbar und überprüfbar wird. Konkret bedeutet dies, dass die Hoch-

⁹ Die Università della Svizzera Italiana wurde an dieser Stelle nicht in die Betrachtung einbezogen, da sie sich erst im Aufbau befindet.

¹⁰ Schmidberger, J.: Controlling für öffentliche Verwaltungen, 2. aktualisierte Auflage, Wiesbaden, 1994, Seite 178.

schulleitung dafür verantwortlich ist, dass Zielsetzungen definiert und operationalisiert werden. Basierend auf den mit der Regierung ausgehandelten Rahmenzielen muss die Hochschulleitung anschließend einen internen Zielfindungsprozess in die Wege leiten, innerhalb welchem die Zielsetzungen sowie die zu erbringenden Leistungen gemeinsam mit den Hochschulangehörigen konkretisiert werden.

Doch so einfach wie dieses Instrument in der Theorie beschrieben wird, lässt es sich in der Praxis nicht umsetzen, da der Teufel bekanntlich im Detail steckt. Dies ist nicht nur den Universitäten anzulasten. Auch die Parlamente und die Regierungen wissen häufig nicht so genau, was eine Leistungsvereinbarung eigentlich beinhalten sollte, und auch der rechtliche Stellenwert von Leistungsindikatoren ist nicht klar. Was passiert zum Beispiel, wenn ein Teil der erhobenen Leistungsindikatoren nicht den gewünschten Wert annimmt? Wird das Budget reduziert? Was geschieht, wenn die Erwartungen der Regierung und des Parlaments übertroffen werden? Gibt es ein Bonus-System, welches eigentlich logisch und das Pendant zum Malus-System wäre? So einleuchtend Globalbudgets und die entsprechenden Freiräume anmuten, so schwierig gestaltet sich deren konkrete Umsetzung.

3.2 Vertikaler Finanzausgleich: Beiträge des Bundes

3.2.1 Grundbeiträge: leistungsorientierte Bemessung

Bei den Grundbeiträgen, die von den Universitäten frei verwendet werden können, handelt es sich um klassische Finanzhilfen, die bis Ende des Jahres 1999 den Regeln einer input-orientierten Subventionierung folgten. Mit dem Universitätsförderungsgesetz aus dem Jahre 1999 wurden die Berechnungsgrundlagen völlig neu gestaltet (leistungsorientierte Finanzierung). Diese Finanzierungsart nimmt Abstand vom reinen Aufwandenken und geht von Zielsetzungen aus, welche der Bund im Universitätsbereich als wichtig erachtet. Daraus werden Indikatoren abgeleitet, die sowohl die Ausbildungs- als auch die Forschungsaktivitäten einer Universität berücksichtigen. Das neue Modell wurde mit allen Stakeholdern besprochen und mögliche Variationen in über hundert Simulationsrechnungen getestet. Das Modell, das sich schließlich durchgesetzt hat, ist linear sowie vollständig kompensatorisch und berücksichtigt folgende Größen:

Ausbildungsleistung: Die Ausgaben für die Ausbildung werden weitgehend bestimmt durch das Bildungsangebot und durch die Infrastruktur- und Personalkosten, die unter anderem von der Anzahl der auszubildenden Studierenden abhängig sind. Diese Aufwendungen lassen sich seitens des Bundes durch volumenbezogene, d. h. vorwiegend nach der

Anzahl der Studierenden berechnete Normbeiträge relativ einfach abgelten.¹¹ Aus diesem Grund werden in der Schweiz 70% der zur Verfügung stehenden Mittel im Rahmen der Grundbeiträge nach der Zahl der Studierenden verteilt. Die Zahl der Studierenden wird allerdings nicht aufgrund der Immatrikulationsbögen bestimmt, sondern basiert auf Normstudienzeiten. Beiträge werden nur für Studierende bezahlt, welche innerhalb der Normstudienzeiten studieren. Analog der Interkantonalen Universitätsvereinbarung vom 20. Februar 1997 (IUV), die im Kapitel 3.3 illustriert wird, betragen die Normstudienzeiten für die Medizin 16 Semester, für alle anderen akademischen Disziplinen 12 Semester. Ebenfalls analog zur IUV werden die Beiträge nach Fakultätsgruppen diversifiziert.

Als Grundlage für die Bemessung der *Forschungsleistungen* dienen diejenigen Mittel, welche die Universitäten vom Schweizerischen Nationalfonds, aus EU-Krediten oder von privater Seite erhalten. Diese Mittel werden alle im Wettbewerb vergeben und erlauben eine gute Einschätzung bezüglich Forschungsleistung und -aktivität einer bestimmten Universität.

Als weitere Bemessungsgröße wird die Anzahl *ausländischer Studierender* in die Berechnungen aufgenommen, da für diese Gruppe Studierender der bereits erwähnte horizontale Finanzausgleich nicht zum Tragen kommt und damit die Kosten für die ausländischen Studierenden zum größten Teil von den Universitäten getragen werden müssen (Studiengebühren sind nicht kostendeckend).

3.2.2 Investitionsbeiträge

Im Vergleich zu den Grundbeiträgen wurden im Universitätsförderungsgesetz aus dem Jahre 1999 die Beitragsregeln für die Investitionsbeiträge, die bereits bis dahin im Wettbewerb vergeben wurden, nicht wesentlich geändert. Die Investitionsbeiträge kommen den einzelnen Universitäten für größere Investitionsprojekte im Bereich Bauten, Informatik und wissenschaftliche Apparate zu Gute. Der Bund bezahlt an die beitragsberechtigten Aufwendungen einen Anteil von 30–55%, je nach Finanzkraft der Kantone. Die Investitionsbeiträge sind im Gegensatz zu den Grundbeiträgen ein Instrument, mit welchem der Bund auf die Universitäten direkt Einfluss nehmen kann (Steuerung), da sie gemäß Universitätsförderungsgesetz nur für Vorhaben gewährt werden dürfen, welche wirtschaftlich sind und die Erfordernisse der Arbeitsteilung und Zusammenarbeit unter den Hochschulen erfüllen.

¹¹ Damit wird die Größe der Universität indirekt allokatonswirksam.

3.2.3 Projektgebundene Beiträge

Die dritte Kategorie der Förderinstrumente des Bundes im universitären Hochschulbereich sind die so genannten projektgebundenen Beiträge, die ebenfalls im Wettbewerb vergeben werden und der Umsetzung spezieller Bundesprogramme dienen. Diese Programme umfassen insbesondere die Nachwuchsförderung, die Förderung der Chancengleichheit, die Einführung von neuen Lerntechnologien sowie die Initialisierung von Restrukturierungsprozessen, sprich Fusionsprojekten.

Zum ersten Mal können damit Bundesgelder für Fusionsprojekte verteilt werden, um eine wissenschaftliche und wirtschaftliche Besserstellung von Instituten, Abteilungen oder ganzen Fakultäten zu bewirken sowie deren Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen. Auf der Seite der Wissenschaft kommt hier der Begriff der kritischen Masse ins Spiel, der auf der Erkenntnis basiert, dass eine Gruppe von Leuten – aufgrund gruppenspezifischer Prozesse – bedeutend mehr Ideen entwickelt und kreativer arbeitet als ein einzelnes Individuum. Auf der wirtschaftlichen Seite spielen Einsparungen eine Rolle, die durch Rationalisierung und Vereinheitlichung der angebotenen Studiengänge möglich werden, was gerade in einem Kleinstaat wie der Schweiz immer wichtiger wird. Kooperationen oder Fusionen werden in Zukunft sicherlich noch an Bedeutung gewinnen, da sich das hochschulpolitische Umfeld im Rahmen der fortschreitenden Internationalisierung weiter verändern wird.

Obwohl bekannt ist, dass einzelne Universitäten unter strukturellen Schwächen leiden, hat es sich in den letzten Jahren immer wieder gezeigt, dass einschneidende Veränderungen mit entsprechenden organisatorischen, rechtlichen und finanziellen Konsequenzen nur unter großem politischen Druck oder aufgrund spezifischer Anreizsysteme zustande kommen. Partnerschaften, strategische Netzwerke und Allianzen können diese strukturellen Schwächen nicht wettmachen, da es sich dabei im Wesentlichen nur um lose Kooperationen handelt, bei denen niemand bereit ist, einen Terrainverlust in Kauf zu nehmen.

Eines der größten bisher in der Schweiz durchgeführten Restrukturierungsprojekte ist das Projekt ‚Science, Vie et Société‘. Dies ist ein Projekt der Universitäten Lausanne und Genf sowie der Eidgenössischen Technischen Hochschule in Lausanne (EPFL) und sieht vor, die Grundausbildung in den Naturwissenschaften vollständig an die EPFL und die Universität Genf zu transferieren. Dazu werden die Abteilungen Chemie, Mathematik und Physik von der Universität Lausanne an die EPFL verschoben und die Pharmazieausbildung an die Universität Genf verlagert. Da die Universitäten mit einem einseitigen Abbau zu ihren Lasten nicht einverstanden gewesen wären, entsteht im Genferseeraum

neu ein Kompetenzzentrum für Fragen der Genomik (Erbforschung), an welchem alle drei wissenschaftlichen Hochschulen beteiligt sind. Die Kosten dieser Transaktionen, die zu einem großen Teil vom Bund gedeckt werden, belaufen sich auf über 100 Millionen Franken. Der gesamte Transfer soll im Jahr 2003 abgeschlossen sein.

3.3 Horizontaler Finanzausgleich

3.3.1 Rechtliches und Organisation

Aufgrund der hartnäckigen Rezession, welche der Schweiz bis weit in die 90er Jahre zu schaffen machte, wurde immer deutlicher, dass einzelne Kantone nicht mehr in der Lage sind, die Mittel den ständig steigenden Studierendenzahlen anzupassen. Aus diesem Grund wurde der horizontale Finanzausgleich geschaffen.

Dieser Finanzausgleich basiert auf einem Konkordat zwischen den Kantonen sowie dem Fürstentum Liechtenstein und einer Interkantonalen Universitätsvereinbarung aus dem Jahre 1997. Die Vereinbarung regelt den gleichberechtigten interkantonalen Zugang zu den Universitäten und die Abgeltung der Nicht-Universitätskantone an die Universitätskantone. Die Regelung des gleichberechtigten Zugangs war für die Vereinbarungskantone von größter Bedeutung, um die Gleichstellung aller Studienwilligen zu gewährleisten. Sie wollten damit sicherstellen, dass im Falle von Zulassungsbeschränkungen alle Studienanwärter die gleiche Rechtsstellung genießen.

Zahlungspflichtig ist derjenige Vereinbarungskanton, in dem die Studierenden zum Zeitpunkt der Erlangung der Universitätszulassung ihren gesetzlichen Wohnsitz haben. Dies bedeutet, dass für Studierende, welche zur Zeit ihrer Matura im Kanton X ihren gesetzlichen Wohnsitz haben und die im Kanton Y studieren möchten, Kanton X beitragspflichtig wird¹².

Die Beiträge, welche für die Studierenden zu bezahlen sind, werden nach Fakultätsgruppen differenziert. Dabei wird wie folgt unterschieden:

Fakultätsgruppe I: Studierende der Geistes- und Sozialwissenschaften;

Fakultätsgruppe II: Studierende der Exakten-, Natur- und Technischen Wissenschaften, der Pharmazie, der Ingenieurwissenschaften, der Human-, Zahn- und Veterinärmedizin im ersten und zweiten Studienjahr (vorklinische Ausbildung);

¹² Als Studierende gelten Personen, die an einer Universität eines Vereinbarungskantons immatrikuliert sind.

Fakultätsgruppe III: Studierende der Human-, Zahn- und Veterinärmedizin ab dem dritten Studienjahr (klinische Ausbildung).

Die Pauschalbeiträge pro Studierenden wurden seit 1997 allmählich angehoben und betragen in Franken für die verschiedenen Fakultätsgruppen (FG) und Jahre:

FG	1999	2000	2001	2002
FG I	9.500	9.500	9.500	9.500
FG II	17.700	19.467	21.333	23.000
FG III	22.700	30.467	38.233	46.000

Ab dem Jahr 2002 bleiben die Beträge konstant. Die Beiträge wurden aufgrund einer Mischrechnung erhoben, welche vorwiegend auf einer Ausgabenrechnung basiert und die Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung nur am Rande berücksichtigt. Sobald die Kostenrechnung an allen Universitäten eingeführt ist und bessere Zahlen bezüglich der Leistungserstellung im Universitätsbereich verfügbar sind, werden die Berechnungsgrundlagen angepasst werden müssen. In der Schweiz scheint – im Gegensatz zu anderen Ländern – die Fakultätsgruppe III, welche die klinische Medizin umfasst, als zu teuer. Diejenigen Kantone, welche für ihre auswärts Studierenden in den klinischen Fächern 46.000 Franken pro Jahr bezahlen müssen, legen großen Wert darauf, dass die Zahlen baldmöglichst überprüft und, wenn notwendig, angepasst werden.

Da die finanzschwachen Kantone nicht ohne weiteres bereit waren, die IUV-Beiträge in der genannten Größenordnung zu bezahlen, wurde ihnen ein Abzug für so genannte Wanderungsverluste eingeräumt.¹³ Aus diesem Grund wurden die Beiträge für die Kantone Uri, Wallis und Jura um zehn Prozent, diejenigen für die Kantone Glarus, Graubünden und Tessin um fünf Prozent reduziert.

Da die Kantone nicht daran interessiert sind, ihren Studierenden eine Ausbildung ad libitum zu bezahlen, wurde die Zahlungspflicht zeitlich begrenzt, und es wurden so genannte Normstudienzeiten eingeführt. Für die Fakultätsgruppen I und II gelten 12 Semester als Norm und gleichzeitig oberstes Limit, bei der Fakultätsgruppe III sind es 16 Semester. Die Universitäten haben auf diese Regelung postwendend reagiert und die Ge-

¹³ Die Begründung lautete: Das Studium wird von einem strukturschwachen Kanton finanziert, in den die gut ausgebildeten Leute nicht mehr zurückkehren. Damit entgehen diesem Kanton zukünftige Steuererträge.

bührenordnung für Langzeitstudierende entsprechend erhöht. Parallel dazu haben die Universitäten auch organisatorische Maßnahmen getroffen: eine straffere Organisation der Veranstaltungen und Prüfungsverfahren, um einen möglichst frühen Studienabschluss zu ermöglichen und Langzeitstudierende zu vermeiden.

Mit dem Vollzug der Interkantonalen Universitätsvereinbarung wurde eine Kommission betraut, welche aus kantonalen Finanzdirektoren und Erziehungsdirektoren (Ministerialebene) besteht. Die Geschäftsstelle wird vom Sekretariat der Erziehungsdirektorenkonferenz geführt und die Kosten des Vollzugs werden aus dem Zinsertrag finanziert.

3.3.2 Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen der Vereinbarungskantone

Die Einnahmen und Ausgaben können der Tabelle 1 entnommen werden:

Tabelle 1: Einnahmen und Ausgaben der Kantone im Jahr 2001 aufgrund der Interkantonalen Universitätsvereinbarung¹⁴

Kantone/ Fürstentum Liechtenstein	Einnahmen im Jahr 2001 ¹⁵	Ausgaben im Jahr 2001	Total
	in Mio. Fr.	in Mio. Fr.	in Mio. Fr.
Zürich	99,34	15,00	84,34
Bern	56,70	22,97	33,73
Freiburg	47,24	11,18	36,06
Baselstadt	35,62	3,91	31,71
St. Gallen	22,70	28,16	-5,46
Waadt	37,63	18,67	18,96
Neuenburg	11,54	9,31	2,23
Genf	30,11	6,38	23,73
Luzern	0,88	25,64	-24,76
Tessin	3,50	27,96	-24,46
Uri	–	2,22	-2,22
Schwyz	–	9,85	-9,85
Obwalden	–	2,56	-2,56

¹⁴ Schweizerische Universitätskonferenz SUK, persönliche Mitteilung, Bern, 2002.

¹⁵ FG I: Fr. 9.500 / FG II: Fr. 21.233 / FG III: Fr. 38.233

Nidwalden	–	2,93	–2,93
Glarus	–	2,47	–2,47
Zug	–	8,82	–8,82
Solothurn	–	20,99	–20,99
Baselland	–	6,66	–6,66
Schaffhausen	–	5,28	–5,28
Appenzell Innerrhoden	–	3,98	–3,98
Appenzell Ausserrhoden	–	1,22	–1,22
Graubünden	–	14,67	–14,67
Aargau	–	43,70	–43,70
Thurgau	–	12,92	–12,92
Wallis	–	28,10	–28,10
Jura	–	6,86	–6,86
Fürstentum Liechtenstein	–	2,85	–2,85
Total	345,26	345,26	0,00

Mit der neuen IUV wurden die Pauschalbeiträge pro Semester, die sich 1998 noch auf 9.029 Franken beliefen, deutlich erhöht. Dies führte insgesamt zu einer Erhöhung des Finanzvolumens um rund 39%. Konkret bedeutet dies, dass im Jahr 2001 rund 100 Millionen Franken mehr ins Universitätssystem flossen als dies noch 1998 der Fall war. Der direkte Lastenausgleich zwischen den Kantonen hat sich für die Universitäten im wahren Sinne des Wortes bezahlt gemacht und ermöglicht ihnen, auf Ressourcen zuzugreifen, welche ihnen im Normalfall verwehrt sind. Es erstaunt allerdings nicht, dass die Nicht-Universitätskantone nicht mehr so ohne weiteres bereit sind, die steigenden Beiträge an die Universitätskantone zu bezahlen. Die Nicht-Universitätskantone möchten sich in Zukunft nicht mehr an den Forschungsaufgaben der Universitäten beteiligen, sondern nur noch für die Lehrleistungen aufkommen, welche die Studierenden aus ihren Kantonen von den Universitäten beziehen. Dies bedeutet konkret, dass die Beiträge gesplittet und entsprechend reduziert werden sollen. Dieses Anliegen der Nicht-Universitätskantone wird sowohl im eidgenössischen Parlament als auch in den kantonalen Parlamenten noch zu intensiven Debatten führen, da es im Hinblick auf die Abgrenzung zu den Fachhochschulen nicht unbedingt empfehlenswert ist, Lehre und Forschung in der Ausbildung an einer wissenschaftlichen Universität zu trennen. Gleichzeitig würde auf diese Art und Weise dem Universitätssystem wiederum ein Teil der dringend benötigten Mittel ohne Kompensationsmöglichkeit entzogen.

4 Wirkungsprüfungen

Als ein weiteres systemisches Element im schweizerischen Wissenschaftssystem können die Wirkungsprüfungen und Evaluationen betrachtet werden, welche von den Gesetzgebern auf kantonaler und nationaler Ebene vorgeschrieben werden. Während auf kantonaler Ebene vor allem die Leistungsaufträge oder –vereinbarungen evaluiert werden sollen, interessiert sich das nationale Parlament für die Evaluationen der bildungspolitischen Programme. Der Grund dafür besteht darin, dass es der Legislative heute in vielen Fällen nicht mehr genügt zu wissen, ob die verteilten Budgets ordnungsgemäß verwendet wurden. Sie will vielmehr von den verantwortlichen Bildungsministerien und vom Hochschulmanagement Auskunft darüber erhalten, ob die getätigten Investitionen tatsächlich ihre Wirkung zeigen und ob die Gelder an der richtigen Stelle eingesetzt wurden. Aus diesem Grund hat das zuständige Ministerium (Bundesamt für Bildung und Wissenschaft) auf Bundesebene ein detailliertes Konzept für Wirkungsprüfungen¹⁶ ausgearbeitet, welches eine systematische Überprüfung von Ergebnissen, Strukturen und Prozessen vorsieht, wobei sowohl die Planung als auch die Umsetzung kritisch hinterfragt werden.

Dabei geht es nicht nur um klassische Effektivitätskontrollen, wie die der Erreichung der anvisierten Ziele, sondern auch um Fragen der Effizienz sowie um Fragen der Wirkung des Modells (intendierte und nicht-intendierte Wirkungen). Bei den im Kapitel 3.2.1 beschriebenen Grundbeiträgen wird im Zusammenhang mit der Effektivität zu überprüfen sein, ob die Zielsetzungen, welche mit der leistungsorientierten Finanzierung anvisiert wurden, tatsächlich erreicht werden konnten und signifikante Veränderungen stattgefunden haben. Auf der Ebene des Output geht es dabei konkret um eine tatsächlich feststellbare Verkürzung der Studiendauer, die Internationalisierung im Lehrbereich (dies bedeutet mehr ausländische Studierende als bisher), und schließlich um eine Intensivierung der Forschungsaktivitäten im nationalen und internationalen Bereich sowie eine Erhöhung der Drittmittel zur Verbesserung der finanziellen Basis der Universitäten. Auf der Ebene des Outcome interessiert die Positionierung der Universitäten im internationalen Forschungswettbewerb. Die Entwicklung der Universitäten in Richtung Research Universities ist vor allem im Vergleich mit den sich zurzeit im Aufbau befindenden Fachhochschulen wichtig. Ein weiteres wichtiges Anliegen in diesem Zusammenhang ist die

¹⁶ Schenker-Wicki, A.: Wirkungsprüfungen staatlicher Subventionen im universitären Bildungsbereich: ein Konzept für eine umfassende Wirkungsprüfung, in: *Verwaltung & Management*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, März/April 2002.

Sensitivität des neuen Finanzierungssystems. Dabei geht es um die Frage, ob es eine überdurchschnittlich große Anstrengung von Seiten der Universitäten braucht, um „Gewinne“ realisieren zu können. Wenn Veränderungen nur noch in sehr kleinem Umfang und aufgrund überproportionaler Anstrengungen möglich werden, würde dies bedeuten, dass das System nicht mehr genügend flexibel ist und den Status quo zementiert. Ferner ist auch die Aufnahme zusätzlicher Indikatoren, abgeleitet aus den entsprechenden Zielsetzungen, zu überprüfen. Bereits heute drängt sich die Vermutung auf, dass die Anforderung zur Einwerbung zusätzlicher Drittmittel bei einigen Universitäten dazu geführt hat, dass sich die Institute vor allem im Bereich des Consulting betätigen. Dies bringt zwar kurzfristig zusätzliche Drittmittel, kann allerdings mittelfristig zu Abgrenzungsschwierigkeiten gegenüber den Fachhochschulen führen und ordnungspolitische Fragen aufwerfen, da Leistungen vom Staat subventioniert werden, welche auch auf dem freien Markt erbracht werden können.

Neben den Grundbeiträgen stehen auch die Investitionsbeiträge bei den Eidgenössischen Räten immer wieder zur Diskussion. Wie bereits erwähnt, bezahlt der Bund an den beitragsberechtigten Aufwendungen einen Anteil von 30–50%, je nach Finanzkraft der Kantone. Ein Teil des Parlaments möchte diese Beiträge mit großer Regelmäßigkeit immer wieder aus dem Bundesgesetz zur Förderung der Universitäten kippen, was jeweils zu Protesten von Seiten der Universitäten und der kantonalen Bildungsdirektionen führt. Aus diesem Grund ist in diesem Bereich eine sehr sorgfältige Analyse angesagt. Auf der Ebene des Outcome wird überprüft werden müssen, welches Investitionsvolumen durch die Bundesmittel insgesamt ausgelöst wurde und wie die Schwerpunkte gesetzt wurden, resp. in welchem Ausmaß die Bundesmittel zur Profilbildung der einzelnen Universitäten (Arbeitsteilung und Zusammenarbeit) beigetragen haben. Die Administration geht davon aus, dass die Bundeshilfen als Anreizsysteme wirken und dazu beitragen, die Infrastruktur auf einem hohen Niveau zu halten, wie Vergleiche mit dem Ausland zeigen.

Bei der letzten Kategorie, welche dem Parlament speziell am Herzen liegt, handelt es sich um die ebenfalls bereits erwähnten projektgebundenen Beiträge. Diese Beiträge beinhalten Sonderprogramme des Bundes zu Gunsten der Nachwuchsförderung und Projekte zur Umsetzung des Wissens (Transfer des Wissens von den Universitäten in die Wirtschaft und Gesellschaft) sowie zur Förderung von hochschulpolitisch innovativen Kooperationen zwischen den einzelnen Universitäten. Weiter figurieren unter diesem Titel auch Programme zur Förderung der Chancengleichheit und zur Förderung von neuen Lerntechnologien. Da die Zielsetzungen für die einzelnen Programme sehr detailliert in den entsprechenden Ausschreibungen definiert wurden, fällt es in diesem

Fall nicht schwer, die Effektivität auf der Ebene Output, allenfalls Outcome zu überprüfen. Da es sich bei diesen Programmen um verschiedene, jedoch sehr ähnliche Programme handelt, können die einzelnen Programme zwecks Überprüfung der Effizienz miteinander verglichen werden. Das gilt insbesondere für den Overhead und die Zufriedenheit der Universitäten mit den zur Verfügung gestellten Dienstleistungen von Seiten der Verwaltung. Aufgrund der Vielfalt der Programme gilt es ferner zu klären, ob die einzelnen Programme über ausreichend Mittel verfügen, um den anvisierten Zielsetzungen gerecht zu werden.

5 Zusammenfassung

Die Schweiz hat seit Mitte der Neunzigerjahre wie kein zweites föderalistisches Land eine konsequente Reform des gesamten Tertiärbereichs – in einem Gegenstromverfahren top-down und bottom-up – eingeleitet. Der Grundtenor aller Reformen war die Schaffung effizienter Anreizsysteme und Strukturen, welche sich zumindest teilweise am Markt orientieren. Der Grund hierfür lag in dem wachsenden Bewusstsein, dass sich die direkten Steuerungsmöglichkeiten der unmittelbar verantwortlichen Hochschulträger in Zukunft im internationalen Kontext deutlich verringern werden. Die so konzipierte Reform machte eine ganze Reihe von Gesetzesänderungen auf den Ebenen des Bundes und der Kantone notwendig und implizierte wegen der unterschiedlichen Kompetenzordnungen aufwändige zwischenstaatliche Vereinbarungen in Form von Konkordaten und „Staatsverträgen“. Die gesetzlichen Änderungen haben in der Zwischenzeit die parlamentarische „Hürde“ genommen und wurden alle umgesetzt. Damit haben die universitären Hochschulen in den letzten Jahren einen weitgehenden Paradigmenwechsel erleben dürfen oder müssen, je nach Perspektive. Dieser Wechsel war teilweise intrinsisch motiviert, teilweise erfolgte er auf Druck von außen, d. h. von Seiten der zuständigen Ministerien, oder er kam aus den Reihen der entsprechenden Parlamente.

Zurzeit stecken die universitären Hochschulen in der Schweiz immer noch in einer Phase der Reorganisation, und das „Fine-Tuning“ der Reformen ist noch lange nicht abgeschlossen. Erschwerend auf die Umsetzung der geplanten Reformen wirkt sich zusätzlich der Bologna-Prozess aus, der zu einer Neustrukturierung der Studiengänge im gesamten europäischen Bildungsraum führen soll. Während die Universitäten kaum damit begonnen haben, die helvetischen Reformen zu verdauen, werden sie bereits mit der nächsten Reformwelle aus dem Hause ‚Bologna‘ konfrontiert. Dies ist für alle Beteiligten nicht immer ganz einfach.

Was die helvetischen Reformen betrifft, nehmen die Universitäten bereits heute ein neues Rollenverständnis wahr und verstehen sich vermehrt als „Unternehmen des Wissens“. Eine zweite wichtige Herausforderung, welcher sich zurzeit die Hochschulleitungen stellen, ist die Professionalisierung im Bereich Hochschulmanagement. Damit der größere Handlungsspielraum, der sich durch die Lockerung der verwaltungstechnischen Vorschriften ergibt, optimal genutzt werden kann, müssen die Hochschulleitungen neu organisiert, verstärkt und entsprechend ausgebildet werden, zumal es sich bei den Universitäten nicht um Klein- und Mittelbetriebe handelt, sondern um Großunternehmen. Dies gilt umso mehr, als die Wissenschaftsministerien nicht mehr als Intermediäre zwischen Hochschule und Gesetzgeber fungieren, was verschiedenen Universitäten während der Budgetdebatten plötzlich schmerzlich bewusst wurde, als sie über kein effizientes Lobbying mehr verfügten.¹⁷

Betrachtet man heute den Stand der Umsetzung der Reformen, darf die Schweiz mit dem eingeschlagenen Tempo zufrieden sein. Es scheint, dass sich die zunehmende Autonomie auf Ebene der Universitäten sowie die vermehrte Zentralisation von Entscheidungen, welche das gesamte Wissenschaftssystem betreffen, bewähren. Diese beiden Punkte werden heute nicht mehr debattiert – im Gegensatz zur finanziellen Steuerung, welche immer wieder hinterfragt wird.

Die Veränderung der Rahmengesetzgebung hat sich als effizient erwiesen, indem heute – ohne die Verfassung zu ändern – verbindliche Entscheidungen auf gesamtschweizerischer Ebene gefällt werden können. Dies erlaubte in der Legislaturperiode 2000–2003 erstmals die Realisierung verschiedener Kooperationsprojekte, worunter sich auch ein nicht unbedeutendes Fusionsprojekt befand. Wichtig im gesamten Reformprozess ist der Grundsatz der Eidgenössischen Räte, dass die Ergebnisse der Reformen kontinuierlich evaluiert werden müssen, mindestens jedoch einmal in einer Legislaturperiode. Wird diese Grundregel konsequent umgesetzt, verfügt die Schweiz über ein wertvolles Feedback Instrument, welches die Steuerung des Wissenschaftssystems erleichtert, zur Förderung und Erhaltung einer hoch stehenden Qualität beiträgt und hilft, Fehler und Schwächen frühzeitig zu erkennen.

¹⁷ Schenker-Wicki, A.: Evaluation von Hochschulleistungen, Leistungsindikatoren und Performance Measurements, Deutscher Universitätsverlag, Wiesbaden, 1996.

Literatur

Schenker-Wicki, A. (1996): Evaluation von Hochschulleistungen, Leistungsindikatoren und Performance Measurements, Deutscher Universitätsverlag, Wiesbaden.

Schenker-Wicki, A. (2001): Akkreditierung und Qualitätssicherung, das schweizerische Modell, in: Das Hochschulwesen, Luchterhand, Heft 4, Neuwied.

Schenker-Wicki, A. (2002): Wirkungsprüfungen staatlicher Subventionen im universitären Bildungsbereich: ein Konzept für eine umfassende Wirkungsprüfung, in: Verwaltung & Management, Nomos, Baden-Baden März/April 2002.

Schmidberger, J. (1994): Controlling für öffentliche Verwaltungen, 2. aktualisierte Auflage, Wiesbaden.

Anschrift der Verfasserin:

Prof. Dr. Andrea Schenker-Wicki
Institut für betriebswirtschaftliche Forschung
Universität Zürich
Plattenstr. 14
CH - 8032 Zürich
Schweiz
E-mail: andrea.schenker@ifbf.unizh.ch