

200 Jahre nach Humboldt : Erneuerung der universitären Autonomie

Autor(en): **Brändli, Sebastian**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Bulletin / Vereinigung der Schweizerischen Hochschuldozierenden
= Association Suisse des Enseignant-e-s d'Université**

Band (Jahr): **45 (2019)**

Heft 3-4

PDF erstellt am: **21.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-893942>

Nutzungsbedingungen

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

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

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

Haftungsausschluss

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

200 Jahre nach Humboldt – Erneuerung der universitären Autonomie

Sebastian Brändli*

1. Einleitung

Die Bestrebungen von New Public Management (NPM) im Bereich der schweizerischen Hochschulen werden immer wieder gerne mit dem Vorwurf der «Ökonomisierung» und «Amerikanisierung» in Verbindung gebracht. Eine genauere Betrachtung zeigt indessen, dass es in den 1990er Jahren – beginnend mit dem neuen ETH-Gesetz, und fortgeführt in den Universitätskantonen – zwar auch darum ging, international wettbewerbsfähige Institutionen zu schaffen – und damit auch die angelsächsischen Verhältnisse zu reflektieren. Im Zentrum der politischen Bemühungen stand allerdings eine Reform des Verhältnisses zwischen der tragenden politischen Einheit (Träger) und der getragenen wissenschaftlichen Institution.

Hauptgedanke war es, die humboldtsche Freiheit von Forschung und Lehre bzw. die Autonomie der Wissenschaft trotz massgeblicher Integration der Universitäten in den Staat und trotz hauptsächlichlicher Finanzierung durch die öffentliche Hand zu gewährleisten und weiterzuentwickeln. Gleichzeitig sollte die Handlungsfähigkeit der wissenschaftlichen Institutionen erhöht werden, was durch organisationelle Verselbständigung mit garantierter Grundfinanzierung erreicht werden sollte. Ziel war also eine spezifische «Hochschul-Governance», die sowohl die Autonomie der Wissenschaft als auch stabile Beauf-

tragung und Finanzierung der Hochschulen durch den Staat gewährleisten sollte.¹

2. Beispiel Universität Zürich

Besonders klar lässt sich diese These an den Bestrebungen der Universität Zürich zeigen, deren Verselbständigung in eine «selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit Globalbudget» auf ein inneruniversitäres Reformprojekt «Uni2000» zurückging, das von Rektor Hans Heinrich Schmid schon Anfang der 1990er Jahre eingeleitet worden war. Im Zentrum der Bemühungen stand die Überwindung der früheren Verfassung als «unselbständige Anstalt», als Anhängsel der damaligen Erziehungsdirektion, und die Stärkung der akademischen Selbstverwaltung bzw. die Stärkung der Führung durch das erst 1984 eingerichtete vollamtliche Rektorat. Das hinter der Reform stehende Selbstverständnis lässt sich nachlesen, zum Beispiel in der Rektoratsrede von Schmid am Zürcher Dies academicus des Jahres 1999.²

Einen neuen Drift bzw. einen Bezug zu New Public Management erhielt die Universitätsreform in Zürich allerdings durch die Übernahme der Bildungsdirektion durch Regierungsrat Ernst Buschor im Jahre 1995. Buschor, früher Finanzverwalter des Kantons Zürich, später Professor und Vizerektor der HSG St. Gallen, war den Reformideen der Universität gegenüber von Beginn weg offener eingestellt als Vorgänger Alfred Gilgen; er verband diese aber auch mit seinen Ideen eines wirkungsvollen Staates, eines unternehmerischen Staates – er propagierte im Grunde eine «unternehmerische Universität».³ Wichtiges Detail dieser Konzeption war auch die Finanzierung der Universität über ein Globalbudget, das für Buschor neben der Freiheit von Forschung und Lehre Ausdruck der universitären Autonomie war: Die Universität sollte auch verantwortlich für die eigene finanzielle Führung werden – und diese im Rahmen der akademischen Selbstverwaltung bestmöglich für die Ziele der Bildung und Forschung einsetzen.

* Kanton Zürich, Bildungsdirektion, Hochschulamt, Amtsleitung, Walcheplatz 2, 8090 Zürich.

E-mail: sebastian.braendli@hsa.zh.ch
www.hsa.zh.ch



Sebastian Brändli, Dr. phil. I, ist seit 2005 Chef des Zürcher Hochschulamtes. An der UZH belegte er diverse Fächer der Geistes- und Sozialwissenschaften, promovierte bei dem Sozialhistoriker Rudolf Braun. Die Dissertation untersuchte die Professionalisierung der Zürcher Landärzte im ausgehenden Ancien Régime («Die Retter der leidenden Menschheit»). Für kurze Zeit sass er im Zürcher Gemeinderat, bis er 1991 in den Zürcher Kantonsrat gewählt wurde (bis 2003). In die Thematik der Wissenschaftspolitik und der Hochschulgovernance führte ihn zusätzlich zur wissenschaftlichen Arbeit das Mandat als VAUZ-Präsident (1986–90). Wichtig waren zudem die Gesetzgebungsarbeiten am Zürcher Uni-Gesetz (1997/98) sowie das Zürcher Fachhochschulgesetz (1998). Ein Schwerpunkt der politischen Arbeit waren zudem die Zürcher Reformen von Parlament, Regierung und Verwaltung während der Legislaturen zwischen 1995 und 2003. Beruflich war Brändli nach der Assistenz an der UZH seit 1991 Stabschef im Bildungsdepartement Aargau, 2001 wurde er Generalsekretär des ETH-Rates, seit knapp 15 Jahren ist er in der heutigen Position; dazu gehört auch die Geschäftsführung des Universitätsrates UZH sowie des Zürcher Fachhochschulrates sowie weitere Delegationen.

¹ Vgl. etwa Lothar Zechlin. Governance als Führungshandeln, in: Luzia Truniger (Hg.). Führen in Hochschulen. Wiesbaden 2017, S. 33ff.

² Hans Heinrich Schmid. Der Universitätsreform zweiter Teil. Rektoratsrede. Dies academicus 1999. Zürcher Universitätsschriften 1. Zürich: Generalsekretariat der Universität Zürich 2000.

³ Den Begriff der unternehmerischen Universität verwendete Buschor meines Wissens zwar nicht, deren Fähigkeit, institutionelle Entscheide zu fällen, war ihm indessen wichtig. Zum Begriff vgl. Maasen Sabine/ Weingart Peter. Unternehmerische Universität und neue Wissenschaftskultur, in: Matthias Hildegard/ Simon Dagmar (Hrsg.): Wissenschaft unter Beobachtung. Leviathan Sonderheft 24/2007, S. 141–160, Wiesbaden.

Die Universität Zürich erhielt gegen Ende des Jahrhunderts – endlich – ein neues Universitätsgesetz. In der Volksabstimmung im März 1998 erzielte die Vorlage eine relativ deutliche Mehrheit (über 76%) – erstaunlich, nachdem unter Gilgen mehrere einschlägige Anläufe für Gesetzesrevisionen ohne Erfolg geblieben waren. Wichtigste Punkte des Gesetzes bildeten die Schaffung eines Universitätsrates als Nachfolger der vormaligen Hochschulkommission bei gleichzeitiger Übertragung wichtiger Befugnisse vom Regierungsrat auf den Universitätsrat (insbesondere das Berufungsrecht für Professor/innen), die generelle Stärkung der Universitätsleitung, die finanzielle Unterstützung durch einen «Kostenbeitrag» (Globalbudget) sowie die Rechtspersönlichkeit der Institution.

3. ETH-Bereich als Pionier

Die Bemühungen im Kanton Zürich waren ausschliesslich der Entwicklung der eigenen Universität geschuldet, die Bemühungen für eine neue Governance reichten dabei bis 1965 (sog. Motion Bremi im Zürcher Kantonsrat) zurück.⁴ Andere Auslöser waren beim Bund und der Entwicklung des ETH-Bereichs massgebend. Hier waren es die Übernahme der Waadtländer technischen Hochschule, der EPUL, 1968 durch den Bund sowie die nachfolgende Ablehnung eines neuen ETH-Gesetzes in der Referendumsabstimmung 1969. Dies führte zu einer provisorischen neuen Governance, da neben der ETH Zürich neu eben nicht nur die EPFL, die ETH Lausanne, vom Bund getragen wurde, sondern auch die früheren Annex-Anstalten der ETH Zürich (PSI, EMPA, WSL, EAWAG) verselbständigt und mit den beiden Bundesuniversitäten unter dem ETH-Rat im ETH-Bereich geführt werden sollten. Diese Konstruktion wurde indessen erst um 1990, unter völlig veränderten politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in einem mehrheitsfähigen Gesetzeserlass «legalisiert».

Das ETH-Gesetz 1991 kann insofern als Pionierwerk der Schweizer Hochschulpolitik angesehen werden, als der zuständige Bundesrat und die Verwaltung nicht nur das Ziel hatten, die lange Zeit eines Gesetzesinterregnums zu beenden, sondern mit der neuen Gesetzgebung eine Wissenschaftsinstitution des Bundes zu schaffen, die mit der internationalen Entwicklung, insbesondere mit den Errungenschaften des amerikanischen Wissenschaftssystems, gleichziehen sollte. Ausdruck dieser Zielsetzung war beispielsweise eine Tagung internationaler Hochschulexperten, zu der der zuständige Bundesrat, Flavio Cotti,

zu Beginn der eigentlichen Gesetzesarbeit nach Bern eingeladen hatte. Gemäss dem damaligen Bundesamtsdirektor Gerhard Schuwey ging es darum, von den Experten die Rahmenbedingungen und Zielsetzungen erfolgreicher Hochschulsysteme zu erfahren («best practice»). Schuweys späteres Fazit dazu war: «Aus dieser Séance ging die Grundidee einer modernisierten universitären Autonomie auf die Schweiz hervor».⁵

4. Universitätsreformen und Neo-Liberalismus

Vor Zürich im Jahre 1998 war schon die Universität Basel mit dem Universitätsvertrag der beiden Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft zu einer neuen Verfassung mit dem Ziel einer stärkeren universitären Autonomie gekommen. Treiber der Entwicklung am Rheinknie war indessen der Einbezug des Kantons Basel-Landschaft in die Trägerschaft der Universität. Doch diese Erweiterung zog ein anderes Verhältnis des Trägers zur Institution nach sich, das zugunsten einer stärkeren und institutionalisierten Autonomie genutzt wurde. Auch in anderen Kantonen wurden die Universitätsgesetze im Sinne einer institutionell verstandenen Autonomiegewährung erneuert – am Schluss der Reihe stand Genf, das seine Reform mit dem Universitätsgesetz des Jahres 2008 abschloss. Obwohl auch in Genf die Verselbständigung der Universität im Vordergrund stand, formuliert der Universitätshistoriker Marco Marcacci im Historischen Lexikon der Schweiz sein Fazit: «Nach dem 2008 verabschiedeten Universitätsgesetz wird die Universität Genf nach betriebswirtschaftlich orientierten Bewertungskriterien und Managementgrundsätzen geleitet.»⁶

Diese Einschätzung führt zurück zur Frage, inwiefern die Hochschulreformen in der Schweiz seit den 1990er Jahren eine besondere Prägung durch NPM und Neo-Liberalismus erfahren haben. Nochmals: Auf der obersten Stufe der Reform, bei konkreten Gesetzesvorlagen, standen Autonomiegewährung sowie diesbezügliche Gremien und deren Zuständigkeiten für institutionelle Belange im Vordergrund. Wenn die Auftrags- und Finanzierungsbedingung des Leistungsauftrags mit Globalbudget zum Instrumentarium, das Neo-Liberalismus anzeigt, gezählt werden wollte, dann wäre dies ein Hinweis in diese Richtung im Bund und in fast allen Kantonen. Mit gutem Grund kann dieses Instrumentarium aber auch zur Gewährleistung von Autonomie gerechnet werden: Der Leistungsauftrag gibt den Universitäten den Auftrag, Wissenschaft auf dem neuesten Stand zu betreiben, d.h. Studierende auszubilden und For-

⁴ Vgl. Sebastian Brändli. Investition Bildung. Ausbaupläne und Reformideen der Zürcher Universitätspolitik vor 1968, in: Reformen jenseits der Revolte. Hg. von Erika Hebeisen et al. Chronos. Zürich 2018, S. 11–25.

⁵ Zit. nach Vierzig: Sebastian Brändli. 40 Jahre Schweizer Hochschulpolitik. Gerhard M. Schuwey gewidmet. In: SZG. Heft 2014–1, S. 140–146.

⁶ <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010974/2014-03-04/>

schung zu betreiben, ohne sich auf eine detaillierte Steuerung einzulassen. Selbstverständlich wird man einzelne Beispiele finden, wo Messkriterien vielleicht allzu spezifisch oder zu detailliert sind. Eine Tendenz zu detaillierterer Steuerung als vorher ist meines Erachtens aber aufgrund der neuen Hochschul-Governance nicht auszumachen.

Während auf Gesetzesstufe – in den Hochschulgesetzen selber – die Reformen also wenig von spezifischem hochschulischem Wirtschaftsdenken geprägt sind, konnten einzelne Bestimmungen in anderen Gesetzen möglicherweise doch mehr Betriebswirtschaft in den Universitäten, auch mehr Bürokratie auslösen. So wurde beispielsweise in Zürich durch die Erneuerung des Finanzhaushaltsrechts (sog. CRG, 2006) ein Teil der finanziellen Autonomie der Zürcher Hochschulen wieder eingeschränkt – zu einem Zeitpunkt, als die Berner Universität mehr organisatorische und finanzielle Autonomie erlangte (die sie freilich mit der Abschaffung der Lehrstühle für eine Abkehr von bisherigen Formen akademischer Autonomie nutzten). Wichtig für die Frage nach Einwirken betriebswirtschaftlicher («neo-liberaler») Kriterien waren (bzw. sind immer noch) die Integration von Leistungsbereichen, die früher allein beim Träger organisiert waren. So etwa die Ausdehnung der universitär-institutionellen Autonomie auf Aspekte der Immobilienfragen, die der ETH-Bereich seit 1991 kennt, und der in Zürich bei der Universität zur Notwendigkeit führte, eine Bauverwaltung innerhalb der Universität aufzubauen; deren Direktor ist inzwischen richtigerweise auch Mitglied der Universitätsleitung.

5. HFKG – End of History?

Der Kanton Zürich stand dem Erlass des Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetzes (HFKG)

des Bundes immer sehr kritisch gegenüber. Der grösste Hochschulkanton war der Meinung, er betreue seine Hochschulen auch ohne Mitwirkung des Bundes gut, und der entsprechende HFKG-Vernehmlassungsentwurf gehe in vielen Punkten zu weit. Einverstanden war Zürich allerdings mit der Notwendigkeit, ein nationales Akkreditierungssystem einzuführen, und dieses – um der Einheitlichkeit willen – dem Bund als Vertreter aller zur Führung zu überlassen und damit weitestgehend im HFKG zu regeln. Die kritische Haltung Zürichs zum HFKG war deshalb eher dem Föderalismus geschuldet als dem konkreten Gesetzesinhalt. Auch sah Zürich im HFKG keine Gefahr für die Autonomie der Hochschulen – ja durch die Anträge der vorberatenden Kommission im Ständerat (als Erstrat) wurde die Universitäts- und Hochschulautonomie noch stärker als im Vorschlag des Bundesrates auf Bundesebene geschützt.

Einen Vorwurf muss sich das HFKG und sein Vollzug indessen nach wie vor gefallen lassen. Angetreten mit der Erwartung, die komplizierte Governance auf nationaler und regionaler Stufe im Hochschulraum Schweiz zu vereinfachen, hat sich durch Beschluss und Vollzug des Gesetzes keine besonders smarte Lösung ergeben. Im Gegenteil: Im Bestreben, alle *Stakeholder* einzubinden, ist heute die Schweizerische Hochschulkonferenz eine Mammutveranstaltung, die kaum mehr dazu kommt, sich über Hochschulen, über Chancen und Risiken des Hochschulraumes Schweiz auszusprechen. Vielmehr behandelt das höchste hochschulpolitische Organ des Bundesstaates mehr und mehr in lediglich relativ kurzen Sitzungen politische Fragen, indem über Lösungen, die von Experten der Verwaltung vorbereitet wurden, entschieden wird. ■