

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

Herausgeber: Vereinigung der Schweizerischen Hochschuldozierenden

Band: 45 (2019)

Heft: 3-4

Artikel: New Public Management am Beispiel der Universität Luzern

Autor: Schwerzmann, Marcel / Staffelbach, Bruno

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-893944>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 15.03.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

New Public Management am Beispiel der Universität Luzern

Bruno Staffelbach* und Marcel Schwerzmann**

«New Public Management» (NPM) bezeichnet eine Vielfalt von Reformen der Öffentlichen Verwaltung. Im Kanton Luzern erfolgten diese ab 1994 unter der Bezeichnung «Wirkungsorientierte Verwaltungsführung» (WOV). In diesen Kontext hinein wurde im Jahr 2000 die Universität Luzern mit 262 Studierenden errichtet. Heute sind an der Universität rund 3'300 Studierende in den Fachrichtungen Theologie, Kultur-, Sozial-, Rechts-, Wirtschafts-, Gesundheitswissenschaften, Medizin und in der Weiterbildung eingeschrieben.

Nachfolgend werden die Ausgangslage zur WOV im Kanton Luzern skizziert, die Praxis der Zusammenarbeit zwischen den Behörden des Kantons Luzern und der Universität Luzern beschrieben und sodann ausgewählte Erfahrungen der Universität Luzern mit der WOV dargestellt.

1. Ausgangslage

Verschiedene Entwicklungen in den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts führten zu Initiativen, die Öffentliche Verwaltung zu reformieren. Je nach Betroffenheit und Einschätzung wurden etwa wachsende Staatsaufgaben genannt, überbordende Verwaltung, Vermischung von politischen und administrativen Führungsebenen, mangelndes Kostenbewusstsein und bürokratische Lethargie. Mit Strukturen, Prozessen und Instrumenten aus dem Management der Privatwirtschaft und der neueren Mikroökonomik wollte

man der überbordenden Verwaltungsbürokratie begegnen.

Der Kanton Luzern startete 1994 mit den ersten Projekten zur «Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV)». Es wurden Leistungen und Leistungsgruppen mit 13 Pilotdienststellen definiert, Ziele und Indikatoren erarbeitet und ein entsprechendes betriebliches Rechnungswesen eingeführt. Im Jahr 2001 beschloss der damalige Grosse Rat (das Parlament) des Kantons Luzern die definitive und flächendeckende Einführung der WOV. In diesen Kontext hinein erfolgte die Errichtung der Universität Luzern am 1. Oktober 2000.

Prägend für die Universität Luzern waren im Wesentlichen vier Anliegen der WOV des Kantons Luzern: – Der Wechsel von Input- zu Output-Kriterien in der Planung, Führung und Überwachung

Standen in der Verwaltungsführung bis anhin Finanzbudgets, Stellenpläne und andere Ressourcen im Vordergrund, sollten es nun die Wirkungen bzw. die Leistungsergebnisse sein, also das, was letztlich zählt. Mit dieser Verwesentlichung wollte man die Planung, Führung und Überwachung vereinfachen, entschlacken und entbürokratisieren.

Für die Universität bedeutete dies, dass zuerst ihre Leistungsergebnisse interessierten und erst dann die Budgets, Stellen und Ressourcen. So wurden bereits ab 2002 die Leistungsergebnisse in jährlichen Leistungsaufträgen definiert. Finanzen, Stellen und andere Ressourcen wurden in einem Globalbudget zusammengefasst.

Um auch eine mittelfristige Planung zu ermöglichen, wurden ab 2015 vierjährige Leistungsvereinbarungen eingeführt, in denen die Entwicklungsschwerpunkte und Leistungsziele noch ausführlicher festgehalten wurden. Als Rahmen für die finanziellen Beiträge des Trägerkantons diente der ebenfalls vierjährige Aufgaben- und Finanzplan des Kantons Luzern (IFAP). Diese längerfristigen Leistungsvereinbarungen galt es seither in einjährigen Leistungsaufträgen zu konkretisieren, wobei die Kontinuität bei den finanziellen Beiträgen des Kantons ein wichtiges Anliegen war.

– Die Stärkung der Autonomie von Einheiten durch die Delegation von Befugnissen

Waren bis anhin einzelne Verwaltungseinheiten in erster Linie Ausführungsorgane ihrer vorgesetzten

* Universität Luzern, Frohburgstrasse 3, Postfach 4466, 6002 Luzern.

E-mail: bruno.staffelbach@unilu.ch



Bruno Staffelbach, Dr. oec. publ., ist seit August 2016 ordentlicher Professor für Betriebswirtschaftslehre, Direktor des Centers für Human Resource Management und Rektor der Universität Luzern. Von 1992 bis 2016 war er Ordinarius für Betriebswirtschaftslehre und Direktor/Präsident des Executive MBA der Universität Zürich. Brigadier und ehem.

Kommandant einer Infanteriebrigade, seit 2010 Mitglied im Vorstand des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes.

** Bildungs- und Kulturdepartement des Kantons Luzern, Bahnhofstrasse 18, 6002 Luzern.

E-mail: marcel.schwerzmann@lu.ch



Marcel Schwerzmann, lic. oec. HSG, Regierungsrat, war von Juli 2007 bis Juni 2019 Finanzdirektor und seit Juli 2019 Bildungs- und Kulturdirektor des Kantons Luzern. Er präsidiert verschiedene Gremien, darunter die Fachhochschule Zentralschweiz, die Pädagogische Hochschule Luzern (PH-Rat) und die Innerschweizer Kulturstiftung. Ferner ist er Mitglied des Universitätsrats Luzern. Marcel Schwerzmann ist Präsident des Verwaltungsrats von eOperations Schweiz AG und VR-Mitglied der CKW.

Instanzen, die vorgegebene Regelungen weiter verfeinerten und umsetzten, so sollten Verwaltungseinheiten neu nun selbstständig operieren, und dies dank eigener Fachkunde und mit grösserer Problemnähe effektiver, effizienter und flexibler.

Diese neue Ausrichtung kam dem Wesen der Universität entgegen, die sich mit ihrer akademischen Freiheit und ihrer wissenschaftlichen Autonomie seit jeher unabhängig von staatlichen oder obrigkeitlichen Einflussnahmen verstand.

– *Die Vereinfachung der Zusammenarbeit zwischen dem Trägerkanton und der Universität*

Der Kanton und die Universität sind öffentliche Institutionen und produzieren öffentliche Güter, haben aber unterschiedliche Aufgaben. New Public Management soll die Zusammenarbeit von Trägerkanton und Universität vereinfachen, indem es die Aufgaben entflechtet, abgrenzt und klar definiert und die wechselseitigen Verantwortlichkeiten klärt.

Die Universität leistet wissenschaftliche Arbeit in Forschung und Lehre im Dienste der Allgemeinheit, und der Trägerkanton gewährleistet, reguliert und subventioniert die Tätigkeiten der Universität.

– *Die Ermöglichung von unternehmerischer Initiative*
Waren oder sind öffentliche Universitäten vielerorts mehr oder weniger staatlich betrieben, so sind sie im Gefolge von NPM und WOV nur noch staatlich getragen. Die Gestaltung, der Betrieb und die Entwicklung erfolgen selbstorganisiert durch die Universitäten. Das ermöglicht ihnen, Projekte mit nichtstaatlichen Akteuren durchzuführen, und es können daraus spezielle Private-Public-Partnerships entstehen.

2. Regulatorischer Rahmen

Ganz im Geist dieser WOV entstand das am 1. Oktober 2000 in Kraft getretene Universitätsgesetz, welches am 21. Mai 2000 in einer kantonalen Volksabstimmung vom Luzerner Stimmvolk angenommen worden war. Gemäss dem Universitätsgesetz ist die Universität Luzern eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit, die ihre Angelegenheiten im Rahmen von Verfassung und Gesetz aufgrund einer Leistungsvereinbarung autonom plant, regelt und führt (Paragraph 1). Aus diesen rechtlichen Vorgaben ergeben sich zwei Führungskreise, die in den letzten Jahren aufgebaut und weiterentwickelt wurden:

Der externe Führungskreis umfasst die Beziehung zwischen der Universität (vertreten durch den Universitätsrat) und den kantonalen Behörden (vertreten durch den Regierungsrat).

Der Regierungsrat, der in Absprache mit dem Universitätsrat die Eignerstrategie erlässt, schliesst mit der Universität eine vierjährige Leistungsvereinbarung ab. Sie wird in einem jährlichen Leistungsauftrag mit Globalbudget konkretisiert. Zudem genehmigt der Regierungsrat den jährlichen Geschäftsbericht der Universität. Die mehrjährige Leistungsvereinbarung bestimmt die mittelfristigen Entwicklungsschwerpunkte und Leistungsziele und hält die geplanten Finanzierungsbeiträge des Kantons fest. Im Rahmen der gegebenen Auflagen ist die Universität dann frei, wie sie sich organisiert. Auch personalpolitisch ist die Universität autonom, und sie führt ein eigenes Rechnungswesen.

Der interne Führungskreis verbindet die Universitätsleitung (vertreten durch die Rektorin oder den Rektor) mit den einzelnen Leistungserbringern der Universität, namentlich den Fakultäten, den Prorektoraten und den Diensten der Verwaltung. Auf der Basis des vom Regierungsrat erteilten jährlichen Leistungsauftrags mit Globalbudget werden die zu erbringenden jährlichen Leistungen der Fakultäten und Prorektorate definiert und entsprechende universitätsinterne Globalbudgets fixiert.

Die Governance der Universität ist im Kern also einfach, klar und flexibel.

3. Aktuelle Praxis

Aus der aktuellen Praxis seien die Inhalte und Prozesse der wichtigsten Elemente herausgegriffen:

- die mehrjährige Leistungsvereinbarung zwischen dem Trägerkanton und der Universität Luzern,
- darauf basierend der jährliche Leistungsauftrag zwischen dem Kanton und der Universität und auf dieser Grundlage
- die jährlichen internen Leistungsvereinbarungen der Universität.

3.1. Die mehrjährigen Leistungsvereinbarungen

Die Leistungsvereinbarung des Regierungsrates des Kantons Luzern und der Universität Luzern für die Jahre 2019–2022 hat folgende Inhalte:

1. Leistungen der Universität

1.1 Aufgaben der Universität

Es wird der Fokus der Universität definiert. Demnach ist die Universität Luzern eine humanwissenschaftliche Universität, welche die Menschen und ihre Institutionen fokussiert: wie sie glauben und hoffen, denken und reden, kooperieren und regeln, entscheiden und handeln, gesund bleiben und gesund werden.

1.2 Entwicklungsschwerpunkte 2019–2022

Es werden drei Entwicklungsschwerpunkte mit Finanzierung definiert (Gesundheitswissenschaften und Medizin, organisatorische Bündelung der Weiterbildung und Graduiertenakademie).

1.3 Studierende und Mitarbeitende

Es wird die für den Planungszeitraum zugrunde gelegte Anzahl von Studierenden angegeben, aufgeschlüsselt nach den Studienstufen Bachelor, Master, Doktorat und Weiterbildung.

1.4 Forschung

Es werden die Seminare, Institute, Zentren und Akademien genannt.

1.5 Lehre

Es werden die angebotenen Studiengänge auf Bachelor- und Masterstufe aufgezählt.

1.6 Weiterbildung

Die Universität Luzern deklariert, dass sie ihre Weiterbildungsstudiengänge auf Zertifikats-, Diplom- und Masterstufe führt. Die einzelnen Studiengänge werden nicht einzeln erwähnt.

2. Leistungen des Kantons

2.1 Finanzierung

Es werden die relevanten Finanzzahlen für den Planungszeitraum prognostiziert und die Beteiligung des Kantons an den Betriebskosten der Universität (Grundbeitrag des Kantons) fixiert. Der Kanton bezahlt zusätzlich für alle Luzerner Studierenden jenen Betrag, der im Rahmen der Interkantonalen Universitätsvereinbarung bei der Immatrikulation an einer ausserkantonalen Universität fällig würde.

2.2 Förderung als Eigner

Der Regierungsrat vertritt die gemeinsamen Interessen von Kanton und Universität auf politischem Weg und mit rechtlichen Mitteln und unterstützt die Anliegen der Universität bei den Behörden von Bund und Kanton.

3. Betrieb

3.1 Gebäude

Der Kanton bezahlt die Investitionen, die Universität den Betrieb und die Miete.

3.2 Mehrwertsteuer

Die Universität rechnet mit der eidgenössischen Steuerverwaltung in eigener Verantwortung ab.

3.3 Ausgabenkompetenzen

Die Universität regelt ihre Ausgabenkompetenzen und die Unterschriftenberechtigungen im Rahmen der rechtlichen Auflagen selbständig.

3.4 Regelung der Teuerung auf den Personalaufwand

Bei einer Anpassung des kantonalen Grundbeitrages werden die Teuerung sowie Besoldungsanpassungen gemäss Vorgaben des Regierungsrates berücksichtigt.

3.5 Personalrecht

Für das Universitätspersonal gelten das Personal- und Besoldungsrecht des Kantons, die Personalverordnung der Universität, das Reglement über die Anstellung von Assistenzprofessorinnen und Assistenzprofessoren und das Reglement über die wissenschaftlichen Assistentinnen und Assistenten.

3.6 Beschaffungswesen

Beschaffungen der Universität unterliegen den öffentlich-rechtlichen Vergabebestimmungen, die für den Kanton Luzern generell gelten.

3.7 Versicherungswesen

Die Versicherung erfolgt durch den Kanton Luzern. Die Universität rechnet mit der SUVA direkt ab.

4. Qualitätssicherung

4.1 Ziele

Es werden die Vorgaben für das Qualitätsmanagement definiert und der Abschluss der Re-Akkreditierung beim Bund wird auf Ende 2022 festgelegt.

4.2 Indikatoren

Als Indikatoren werden die Vorgaben des Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetzes des Bundes (HFKG), des Schweizerischen Akkreditierungsrates und der Schweizerischen Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung (AAQ) definiert.

5. Berichterstattung und Controlling

5.1 Jahresbericht

Es wird definiert, worüber jährlich öffentlich minimal zu berichten ist

5.2 Transparenz

Besondere Anforderungen an die Transparenz werden definiert, vor allem im Bereich der Donationen und der Interessenbindungen von Exponent/innen der Universität.

5.3 Revision

Die kantonale Finanzkontrolle wird als Revisionsstelle der Universität bestimmt.

5.4 Risikomanagement

Verpflichtung der Universität zu einem bestimmten Risikomanagement.

5.5 Internes Kontrollsystem

Das Kontrollsystem ist abgestimmt auf die Risikobewirtschaftung des Kantons.

5.6 Rechnungslegungsvorschriften und -standards:

Es werden die relevanten Regeln fixiert («Swiss GAAP FER», etc.).

5.7 Informations- und Offenlegungspflicht

Die Universität stellt dem Bildungs- und Kulturdepartement die für das Bildungscontrolling erforderlichen Unterlagen zur Verfügung.

Grundlagen für die Leistungsvereinbarung sind

- seitens des Kantons das Universitätsgesetz, das Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen, das Staatsbeitragsgesetz, der Aufgaben- und Finanzplan 2019–2022 und die Eignerstrategie des Kantons Luzern für die Universität;
- seitens der Universität die Leistungsvereinbarung 2019–2022, die in Abstimmung mit der Universitätsstrategie 2019–2022 definiert wurde.

Das Prorektorat Universitätsentwicklung entwickelt den Entwurf, der universitätsintern verabschiedet und der Regierung über den Universitätsrat zu Genehmigung beantragt wird. Unterschrieben wird das Dokument einerseits vom Regierungspräsidenten bzw. von der Regierungspräsidentin und vom Staatsschreiber bzw. von der Staatsschreiberin des Kantons Luzern und andererseits von der Präsidentin bzw. vom Präsidenten des Universitätsrates und von der Rektorin bzw. vom Rektor der Universität Luzern.

Die der mehrjährigen Leistungsvereinbarung zugrundeliegenden Planzahlen zum Budget und zu den Leistungen werden jährlich aktualisiert. Es lassen sich damit Veränderungen der Rahmenbedingungen berücksichtigen, die nach Abschluss der Vereinbarung eingetreten sind. Der Regierungsrat und die Universität sind für die Erfüllung der von ihnen eingegangenen Verpflichtungen verantwortlich.

Das Dokument ist auf der Website der Universität öffentlich zugänglich.

3.2. Die jährlichen Leistungsaufträge

Auf der Basis der mehrjährigen Leistungsvereinbarung werden im Leistungsauftrag des Kantons für die Universität Luzern die für ein Jahr gültigen Meilensteine definiert. Die Redaktion erfolgt wiederum über das Prorektorat Universitätsentwicklung. Der Entwurf wird universitätsintern verabschiedet und dem Regierungsrat via Universitätsrat zur Genehmigung vorgelegt. Unterschrieben wird das Dokument vom zuständigen Regierungsrat bzw. von der zuständigen

Regierungsrätin auf der einen und von der Rektorin oder dem Rektor auf der anderen Seite.

Der jährliche Leistungsauftrag ist inhaltlich wesentlich kürzer als die mehrjährige Leistungsvereinbarung, und er präzisiert die im Planungsjahr zu erreichenden Leistungen (Management by Objectives).

Das Dokument des Leistungsauftrags 2019 hat folgende Inhalte:

1. Ausrichtung der Arbeit

Die Universität Luzern ergreift die erforderlichen Massnahmen, um die bildungspolitischen, wissenschaftlichen, standortpolitischen und volkswirtschaftlichen Ziele der kantonalen Eignerstrategie zu erreichen.

2. Leistungen der Universität

2.1 Forschung

Es wird die minimale Zahl von Begutachtungen, Tagungen, Forschungsaufenthalten, Habilitationen und Drittmittelprojekten definiert, die Führung einer öffentlich zugänglichen Publikationsliste fixiert und die Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Nationalfonds (SNF) präzisiert.

2.2 Lehre

Es wird die minimale Zahl von Immatrikulationen, internationalen Studierenden, Bachelor- und Masterdiplomen, Doktoraten, Weiterbildungsstudiengängen definiert und die Kooperation thematisiert mit den Luzerner Hochschulen, die Evaluation von Lehrgängen und der Ausbau eines Fernstudiums.

2.3 Weiterentwicklung

Es werden die zentralen Projekte, die neuen Kooperationen und die organisatorischen Veränderungen definiert.

2.4 Gesellschaftliche Relevanz für die Region und öffentliche Präsenz

Im Zentrum stehen die Unterstützung der Senioren-Universität Luzern und anderer Bildungsveranstaltungen sowie die Verpflichtung zur Unabhängigkeit, Neutralität und Unparteilichkeit.

2.5 Arbeits- und Lebensqualität

Im Zentrum stehen Grundsätze zur Personalpolitik und zum Zusammenleben auf dem Campus.

2.6 Leistungen des Kantons

Es werden die Aufgaben und Verantwortlichkeiten des Regierungsrates zur Unterstützung

und Schaffung günstiger Voraussetzungen genannt. Zudem wird der Globalbeitrag für das Planjahr fixiert und die vermutliche Gesamtsumme an IUV-Äquivalenten für Luzerner Studierende prognostiziert.

3.3. Die Leistungsvereinbarungen innerhalb der Universität

Auf der Basis des Leistungsauftrages des Kantons Luzern für die Universität und der Finanzplanung der Universität Luzern erfolgen dann die Leistungsvereinbarungen sowie die Globalbudgets für die verschiedenen Leistungserbringer der Universität, die Fakultäten, die Prorektorate und die Dienste.

Die Struktur der internen Leistungsvereinbarungen ist analog aufgebaut wie jene des Leistungsauftrages des Kantons. Einerseits werden die Leistungen der entsprechenden Einheit präzisiert und gleichzeitig werden die Globalbudgets kreditiert. Im Vordergrund stehen dabei

- für die Fakultäten die Forschung und Lehre;
- für die Prorektorate die Unterstützung von Forschung und Lehre der Fakultäten mit Programmen und Einrichtungen, welche durch eine einzelne Fakultät alleine nicht betrieben werden können (z.B. Graduate Academy, Weiterbildungszentrum);
- für die Dienste die Gewährleistung vor allem des Personellen, Finanziellen, der Informatik und der Infrastruktur.

Die vereinbarten Leistungen und die Globalbudgets sind allen beteiligten Leistungserbringern universitätsintern zugänglich via Intranet.

4. Erfahrungen

Eine Evaluation der WOV im Kontext der Universität Luzern ist nicht einfach. Für die Universität stellte sich damals nicht die Frage, ob sie es einführen wolle oder nicht. Deshalb stellt sich auch nicht die Frage eines entsprechenden Change-Managements. Die Universität Luzern wurde in ein politisches Umfeld hinein gegründet, in der WOV das Paradigma der Verwaltungsführung war – mit zwei Ausnahmen.

Erstens wurde auf wettbewerbliche Elemente verzichtet, wie sie anderen NPM- oder WOV-Projekten zugrunde lagen. Die Universität war der einzige Anbieter universitärer Leistungen im relevanten politischen Biotop. Einem Wettbewerb waren damit natürlicherweise Grenzen gesetzt. Zudem ist die Universität in den Ligen der Wissenschaften sowieso genügendem Wettbewerb ausgesetzt.

Zudem wurde auf die Einführung von leistungsorientierten Anreizsystemen verzichtet, was angesichts der möglichen kontraproduktiven Begleit- und Folgeerscheinungen von solchen Systemen durchaus vernünftig ist.

Reflektiert man die Universität Luzern anhand der gemachten Erfahrungen und strukturiert diese nach den mit WOV verbundenen Anliegen, so ergeben sich doch einige lehrreiche Erkenntnisse und Konsequenzen.

4.1. Output- statt Input-Kriterien in der Planung, Führung und Überwachung

In den hier vorgestellten Prozessen und Dokumenten sind die Output-Kriterien dominant. Die Semantik strotzt von Leistungen, Ergebnissen und Wirkungen, von Zahlen, Zielen und Aufträgen. Auch kann man feststellen, dass die Zielkaskade von der mehrjährigen Leistungsvereinbarung über den Leistungsauftrag bis hin zu den internen Leistungsvereinbarungen durchaus schlüssig ist. Zudem ermöglichen Ziele, Zahlen und Indikatoren ein Management mit Daten und Fakten.

Das alles darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass mit Output-orientierten Zielsystemen durchaus auch Tücken verbunden sein können. Das beginnt mit der Zahl und der Qualität der Ziele. Nur schon die Eigenerstrategie des Kantons Luzern weist 35 Ziele auf. Hinzu kommen die 24 Punkte der Leistungsvereinbarung und die im Leistungsauftrag fixierten Ziele. Hier ist eine zielorientierte Führung anspruchsvoll, vor allem wenn die Ziele inhaltlich und zeitlich nicht hinreichend klar sind. Auch aus psychologischer Sicht sind klare, wirkungsorientierte Ziele herausfordernd! Je präziser das Ziel ist und je klarer das Ergebnis ausfällt, desto eindeutiger lässt sich bestimmen, ob ein Leistungsträger das Ziel erreicht hat oder nicht. Akteure, die bestimmte Ziele nicht erreichen können oder die bezüglich Zielerreichung nicht kontrollierbar sein wollen, werden präzise Ergebnis-orientierte Ziele meiden, Input-orientierte Ziele präferieren und vage Zielformulierungen suchen.

4.2. Disziplinierung der Bürokratie durch die Stärkung der Autonomie von Einheiten und durch die Delegation von Befugnissen

Im WOV-Kontext des Kantons Luzern ist die Universität nicht nur eine eigene Rechtspersönlichkeit gemäss Paragraph 1 des Universitätsgesetzes, die im Rahmen von Verfassung und Gesetz ihre Angelegenheiten aufgrund einer Leistungsvereinbarung autonom plant, regelt und führt. Auch faktisch kommt der Universität Luzern ein grosses Mass an behördlicher Unabhängigkeit und unternehmerischem Hand-

lungsspielraum zu. Dabei spielt allerdings weniger eine Rolle, wie Unabhängigkeit und Handlungsspielräume in den Papieren reguliert sind, sondern wie die Akteure einander begegnen und wie sie ihre Handlungsspielräume wahrnehmen.

Eigenverantwortung motiviert. Autonomie und Delegation bedingen aber gegenseitiges Vertrauen und Respekt. Spielräume verlangen nach unternehmerischer Freiheit und nicht nach verwaltungstechnischer Mechanik. Fehlen der unternehmerische Wille, der Respekt und das Vertrauen, dann führen Dokumentationen, Regulierungen und Vorschriften zurück in eine Zeit-, Prozess- und Motivationsverschlingende Bürokratie.

4.3. Vereinfachung der Zusammenarbeit zwischen dem Trägerkanton und der Universität

Die klare Trennung verschiedener Führungsebenen (politisch, strategisch, operativ) ist ein wichtiges Anliegen von NPM/WOV. Strukturell ist diese Trennung zwischen dem Trägerkanton Luzern und der Universität Luzern eindeutig: Die Behörden des Kantons definieren die Leistungen (mehrjährige Leistungsvereinbarung, jährlicher Leistungsauftrag) und schaffen günstige Voraussetzungen. Die Universität andererseits erbringt die vereinbarten Leistungen und erhält einen Grundbeitrag zur Finanzierung der Betriebskosten. Diese klare Arbeitsteiligkeit vereinfacht die Koordination, fokussiert die strategische Arbeit und präzisiert, wo welche Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sind.

Diese vertikale Arbeitsteiligkeit zwischen Trägerkanton und Universität wurde beim Zyklus 2019–2022 auf die horizontale Arbeitsteiligkeit innerhalb der Universität erstreckt. Die Fakultäten sind in der Formulierung ihrer fakultären Entwicklungspläne frei, denn niemand weiss besser, was für die jeweilige Fakultät in ihrer Forschung und Lehre zielführender ist als sie selber. Und im gleichen Sinne sind auch die Prorektorate in der Entwicklung ihrer strategischen Optionen frei, das Prorektorat Forschung z.B. im Bereiche der Graduate Academy oder das Prorektorat Lehre z.B. im Bereich des Weiterbildungszentrums.

Und sowohl für die vertikale wie für die horizontale Arbeitsteiligkeit gilt: nicht die Umschreibung und Abgrenzung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten in den Reglementen bestimmen die Effizienz der Zusammenarbeit, sondern wie die Repräsentanten der jeweiligen Gremien einander begegnen: im Idealfall mit Vertrauen zueinander, mit Respekt voreinander und bei Bedarf mit Unterstützung füreinander.

4.4. Die Ermöglichung von unternehmerischer Initiative

Die heutige Universität Luzern hat im Moment sechs operative Leistungseinheiten: vier Fakultäten (Theologie, Kultur- und Sozialwissenschaften, Recht, Wirtschaftswissenschaften), das Departement für Gesundheitswissenschaften und Medizin sowie die Graduate Academy. Nächstes Jahr folgt als weitere Einheit die Errichtung eines Weiterbildungszentrums.

Von all diesen Einheiten sind lediglich deren drei mit Globalbeiträgen des Kantons finanziert, deren Anteil 19 Prozent des Gesamtbudgets der Universität beträgt, wenn man die IUV-Äquivalente nicht mitrechnet. Der derzeit laufende Aufbau der 2016 errichteten Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät wird mit privaten Drittmitteln finanziert. Private Drittmittel und eine Anschubfinanzierung des Bundes ermöglichen auch den Aufbau des Departementes für Gesundheitswissenschaften und Medizin. Und schliesslich stipuliert die Leistungsvereinbarung mit dem Kanton Luzern, dass zur Finanzierung der Graduate Academy und des künftigen Weiterbildungszentrums keine Mittel aus dem Grundbeitrag herangezogen werden dürfen.

Gemessen daran, wie die heutige Universität Luzern finanziert ist, sind also nur die drei Fakultäten durch kantonale Globalbeiträge mitfinanziert, welche bereits Bestandteil der 2000 errichteten Universität waren. Alle anderen seither dazugekommenen Leistungseinheiten sind - die Pro-Kopf-Beiträge des Kantons pro Studierenden ausgenommen - das Ergebnis von Private-Public-Partnerships! Ob gewollt oder nicht, ob WOV-bedingt oder nicht, ob aus der finanziellen Not des Kantons Luzern eine Tugend gemacht oder nicht: die WOV-Mentalität hat zumindest die Möglichkeit zu einem nicht-etatistisch finanzierten Wachstum der Universität eröffnet. Die Universität Luzern wird vom Kanton Luzern (mit-)getragen, aber nicht betrieben.

Ein zentraler Schönheitsfehler besteht darin, dass der gleiche Kanton, der von der Universität unternehmerische Initiativen erwartet, gleichzeitig die Bildung von Eigenkapital auf maximal 10% des Jahresbudgets limitiert, was einer Betriebsreserve von lediglich gut einem Monat eines Geschäftsjahrs entspricht.

Mit dieser tiefen Limite wird die Bildung von strategischen Reserven und des nötigen Kapitals zum Ausgleich von Jahresschwankungen allzu sehr eingeschränkt, weshalb im Rahmen einer Überprüfung der Eigenkapital-Limite bei allen ausgelagerten Einheiten dieser Passus im Universitätsgesetz überprüft werden soll. ■