

Wie autonom sind Hochschulen?

Ein Vergleich der Grundlagen kantonaler Hochschulsteuerung und ihrer Umsetzung an den Deutschschweizer Universitäten

Masterarbeit eingereicht der Universität Bern
im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA)

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Reto Steiner**
Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

Verfasser: **Dr. Simon Aeberhard**
aus Fraubrunnen BE
Leonhardsberg 1
CH-4051 Basel

Basel, 28. April 2023

Danksagung

Die vorliegende Masterarbeit zum *Executive Master of Public Administration* an der Universität Bern hätte ohne die Unterstützung und freundliche Zugewandtheit ganz vieler Menschen nicht zustande kommen können. All jenen, die mich aufmunternd und aufbauend durch das Studium begleitet haben, namentlich meiner Familie, meinen liebgewonnenen Kommilitoninnen und Kommilitonen sowie den langmütigen und verständnisvollen Arbeitskolleginnen und -kollegen, danke ich sehr herzlich.

Ein besonderer Dank gebührt den Interviewpartnerinnen und -partnern an den Universitäten und in den Kantonen (s. Anhang B) für die offenen und interessierten Gespräche. Weit über das erwartbare Mass an professioneller Höflichkeit hinaus waren sie zu meiner Freude bereit, dem Thema der vorliegenden Arbeit ehrliches Interesse und Neugier entgegenzubringen und offen mit mir über meine Fragen nachzudenken. Ihnen ist geschuldet, wenn es gelungen ist, ein adäquates und aktuelles Bild über die Deutschschweizer Universitätslandschaft zu zeichnen.

Speziell verbunden bin ich namentlich Fabian Bohl, Ariane Bürgin und Anja Keller für die stets wertschätzende und aufmunternde fachliche und menschliche Beratung, die geduldigen Diskussionen und das aufmerksame Lektorat.

Management Summary

Die Autonomie von Hochschulen gilt als beinahe universelles Prinzip, das die Art und Weise anleitet, wie staatliche Träger ihre Hochschullandschaft institutionell organisieren. Das Prinzip sichert den Hochschulinstitutionen neben Lehr- und Lernfreiheit betriebliche Eigenständigkeit zu und schränkt politische Interventionsmöglichkeiten ein. Formale Autonomie bzw. Selbständigkeit oder Selbstverwaltung in diesem Sinne ist den Schweizer Universitäten, Fach- und Pädagogischen Hochschulen seit den 1990er Jahren gesetzlich garantiert.

Hochschulen erfüllen als öffentliche Unternehmen eine grundlegende Staatsaufgabe in einem besonders sensiblen und besonders kostenintensiven Bereich. Auch wenn empirisch zu beobachten ist, dass Hochschulautonomie praktisch ausschliesslich als Abwehr gegenüber politisch motivierten Eingriffen an die diskursive Oberfläche gelangt, »entfaltet [sie ihre] Bedeutung nicht in grundsätzlicher Konfrontation mit einem staatlichen Bestimmungsinteresse, sondern in dem gesamtverantwortlichen Zusammenwirken im Hinblick auf die gemeinsam zu erfüllende Aufgabe der Pflege und der Entwicklung der Wissenschaften« (Lorenz 1981, 113). Hochschulautonomie bezeichnet demnach nicht die Abwesenheit von staatlicher Kontrolle, Aufsicht und Steuerung, sondern vielmehr ein allgemeines Prinzip, das die Steuerungs- und Lenkungsbefugnisse des Trägergemeinwesens gegenüber den betrieblich selbständigen, aber vielfach und hochgradig abhängigen Institutionen ausgleichend definiert.

Einen solchen Ausgleich zwischen Träger- und Institutionsinteressen zu finden, kann sich in den zahlreichen konkreten Tätigkeitsbereichen von Hochschulen in Lehre, Forschung, Weiterbildung und Dienstleistung schwierig gestalten. Es erstaunt daher nicht, dass eine allgemeingültige Definition von Hochschulautonomie fehlt. Bemerkenswert ist allerdings, dass weder in den Materialien der politischen Gesetzgebungsprozesse noch in der juristischen Forschungsliteratur genaue und greifbare Zielvorstellungen entwickelt werden, welche Bereiche Hochschulautonomie konkret umfasst, welche Ziele damit verfolgt werden und wie sie idealerweise ausgestaltet sein müsste. In einer explorativen Studie der Europäischen Universitätsvereinigung ist angesichts der komplexen Erfordernisse die Rede von einem »ongoing quest for a balance between autonomy and accountability in response to the demands of society and the changing understanding of public responsibility in higher education« (Estermann & Nokkala 2009, 6). Institutionelle Gestaltungs- und Entscheidungsfreiheiten sind demnach kontinuierlich in sämtlichen Tätigkeitsbereichen der Hochschulen mit politischen Rechenschaftserfordernissen abzuwägen. Auch in der Schweiz stellt sich vor diesem Hintergrund die Frage, wie autonom die Hochschulen tatsächlich sind.

Die vorliegende Arbeit fokussiert die fünf kantonale getragenen Universitäten in der Deutschschweiz und untersucht die konkrete Ausgestaltung von Hochschulautonomie in Basel, Bern, Luzern, St. Gallen und Zürich. In einem ersten Schritt wird aufgezeigt, dass der abstrakte und formaljuristische Begriff der Hochschulautonomie historisch in zwei zentralen Konzepten wurzelt, die nicht widerspruchsfrei zur Deckung gebracht werden können. Umso wichtiger erscheint es, die Vorgaben in den gesetzlichen Grundlagen und in der praktischen Handhabung darzustellen und miteinander in Beziehung zu setzen.

Als Informationsquellen wurden neben den kantonalen und universitären Erlassen fallweise aktuelle politische Vorstösse und die mediale Berichterstattung hinzugezogen. Um auch die informellen Praktiken zu beleuchten, wurden zehn halbstrukturierte Interviews mit den Hochschulverantwortlichen der Kantone und den Generalsekretärinnen und -sekretären der Universitäten geführt.

In den fünf Autonomiedimensionen Recht, Strategie, Finanzen, Organisation und Personal werden 38 Fragebereiche identifiziert, für die entweder kantonale, universitäre oder gemischte Entscheidungshoheit festgestellt werden kann. Die verschiedenen Modi der Einlösung in den Kantonen werden politisch nicht bewertet. Aufgezeigt wird nach dem Gesagten vielmehr, wo ungelöste Interessenskonflikte auftauchen können.

Diese Bestandesaufnahme erlaubt im Ergebnis Quervergleiche zwischen den Universitätsstandorten. Zahlreiche Besonderheiten erklären sich aus unterschiedlichen strukturellen, historischen und gesellschaftlichen Anforderungen an die Universitäten. So wirkt etwa die bikantonale Trägerschaft der Universität Basel (seit 2007) in den unterschiedlichsten Bereichen autonomiefördernd. Die Neugründung der Universität Luzern (im Jahr 2000) stellt demgegenüber erhöhte Erfordernisse an die politische Legitimation und die verwaltungsseitige Kontrolle.

Die Darstellung der fünf Deutschschweizer Universitäten erlaubt im Längsschnitt, die in den Errichtungsgesetzen implizit bleibenden kantonalen Konzepte von Hochschulautonomie zu eruieren. Als bewusst gewählte Besonderheit sticht der Kanton Bern heraus, der sich 1996 dagegen entschieden hat, einen Universitätsrat als strategisches Steuerungs- und Aufsichtsorgan einzusetzen. Hier dominiert ein *Compliance*-Modell, insofern der Staat gegenüber der Universität in vergleichsweise vielen Bereichen auch strategierelevante Rahmenvorgaben setzt, ihr in diesem Rahmen aber weitgehende Freiheiten gibt. Die beiden Basel, der Kanton Luzern und der Kanton Zürich verfolgen in der Tendenz das Modell eines Stakeholder-Einbezugs zum Abwägen der politischen und institutionellen Interessen, wobei den Trägerbehörden – in Luzern der Verwaltung, in Zürich dem Parlament – eine ausgeprägte Rolle zukommt. Der Kanton St. Gallen wählte bisher für seine Wirtschaftsuniversität, die erst verhältnismässig spät in kantonale Hoheit gelangte, das Modell eines demokratischen Einbezugs, der einen explizit parteipolitischen Interessensausgleich vorsieht.

Eine ideale Ausgestaltung von Hochschulautonomie, die Träger- und Institutionsinteressen perfekt miteinander austarieren würde, lässt sich aus dem Vergleich nicht ableiten. Die gewonnenen Erkenntnisse legen nahe, dass der Begriff der Hochschulautonomie substanzielle innere Widersprüche aufweist, die sich in der Praxis nicht auflösen, sondern nur – möglichst situationsadäquat und standortgerecht – vermitteln lassen. Dies erklärt die teils fundamentalen Unterschiede der Deutschschweizer Universitätskantone in der Steuerung und Aufsicht gegenüber ihren Hochschulen. Die Arbeit schliesst mit einer Reihe von allgemeinen Empfehlungen, wie einerseits Bewusstsein für die Besonderheiten geschaffen und andererseits bestehende Spannungsfelder abgebaut werden könnten.

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	1
1.1	Problemstellung.....	1
1.2	Fragestellung, Zielsetzung und Abgrenzung.....	2
1.3	Methodisches Vorgehen.....	3
2.	Wozu Hochschulautonomie? (begriffliche Grundlegung)	5
2.1	Wissenschaftsfreiheit.....	5
2.2	New Public Management.....	6
2.3	Hochschulautonomie.....	8
2.4	Entwicklung in der Schweiz.....	9
2.5	Forschungsüberblick.....	12
2.5.1	Rechtswissenschaft.....	12
2.5.2	Organisationssoziologie.....	13
3	Dimensionen der Hochschulautonomie (theoretische Grundlegung)	15
3.1	Hochschulbildung als öffentliche Aufgabe.....	15
3.2	Public Corporate Governance.....	15
3.3	Dimensionen der Hochschulautonomie.....	17
4	Wie ist das Konzept der Hochschulautonomie an den fünf Deutschschweizer Universitäten ausgestaltet?	18
4.1	Rechtsautonomie.....	19
4.1.1	Rechtspersönlichkeit.....	19
4.1.2	Rechtsform Anstalt.....	20
4.1.3	Rechtsetzungskompetenzen.....	23
4.1.4	Zwischenfazit rechtliche Autonomie.....	24
4.2	Strategieautonomie.....	24
4.2.1	Umsetzungsautonomie.....	24
4.2.2	Steuerung mit Leistungszielvorgaben.....	26
4.2.3	Leistungsberichterstattung.....	27
4.2.4	Strategische Zielvorgaben.....	30
4.2.5	Zwischenfazit strategische Autonomie.....	30

4.3	Finanzautonomie	30
4.3.1	Trägerfinanzierung	30
4.3.2	Finanzberichterstattung	34
4.3.3	Kooperationen, Haftung und Risikomanagement	36
4.3.4	Zwischenfazit finanzielle Autonomie.....	38
4.4	Organisationsautonomie	38
4.4.1	Aufbau- und Ablauforganisation	38
4.4.2	Wahl in den im Universitätsrat und Instruktion von Mitgliedern	41
4.4.3	Wahl des Rektorats	43
4.4.4	Zwischenfazit organisatorische Autonomie	43
4.5	Personalautonomie.....	44
4.5.1	Personalpolitik	44
4.5.2	Personelle Unabhängigkeit und Umgang mit Interessenskonflikten.....	45
4.5.3	Zwischenfazit personelle Autonomie	47
5	Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Ausblick.....	48
	Literaturverzeichnis	lii
	Materialienverzeichnis	lv
	Anhang.....	lxii

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Kurzportraits der untersuchten Universitäten.....	18
Abbildung 2: Kreisdiagramme zu den Aufwandanteilen nach universitären Leistungsbereichen.....	25
Abbildung 3: Kreisdiagramme den Finanzierungsanteilen nach Geldgebern.....	31
Abbildung 4: Übersicht über die gesetzlich verankerten Universitätsgremien.....	39

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Übersicht der Universitätsgesetze mit verbriefter Autonomie in den Deutschschweizer Kantonen.....	10
Tabelle 2: Fragen zur Rechtspersönlichkeit	19
Tabelle 3: Fragen zur Rechtsform Anstalt.....	20
Tabelle 4: Frage zu den Rechtsetzungskompetenzen	23
Tabelle 5: Fragen zu unternehmensbezogenen und aufgabenseitigen Vorgaben.....	25
Tabelle 6: Fragen zur Steuerung mit Leistungszielvorgaben	26
Tabelle 7: Frage zur Leistungsberichterstattung	27
Tabelle 8: Frage zu strategischen Zielen	30
Tabelle 9: Fragen zur Trägerfinanzierung und zur finanziellen Steuerung.....	31
Tabelle 10: Fragen zur Rechnungslegung, Revision, Finanzcontrolling und Gewinnverwendung	34
Tabelle 11: Fragen zu Risikomanagement, Kooperationen und wirtschaftlichen Einflussnahmen.....	36
Tabelle 12: Frage zur Aufbau- und Ablauforganisation.....	38
Tabelle 13: Fragen zum Universitätsrat.....	41
Tabelle 14: Frage zur Wahl des Rektorats.....	43
Tabelle 15: Fragen zur Personalpolitik.....	44
Tabelle 16: Fragen zur personellen Unabhängigkeit und zum Umgang mit Interessenskonflikten.....	45
Tabelle 17: Übersicht über die PCG-Leitsätze des Bundesrats	lxiii
Tabelle 18: Auskunftspersonen und Datum der Interviews	lxiv
Tabelle 19: Übersicht Auswertung Rechtsautonomie	lxvii
Tabelle 20: Übersicht Auswertung Strategieautonomie	lxvii
Tabelle 21: Übersicht Auswertung Finanzautonomie	lxviii
Tabelle 22: Übersicht Auswertung Organisationsautonomie	lxviii
Tabelle 23: Übersicht Auswertung Personalautonomie	lxviii
Tabelle 24: Finanzielle Kennzahlen der Universitäten.....	lxix
Tabelle 25: Finanzielle Kennzahlen der Kantone.....	lxx

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz (in einem Gesetzestext)
Art.	Artikel (in einem Gesetzestext)
BBl	Bundesblatt (jeweils mit [Jahrgang] und [Seitenzahl])
BE	Kanton Bern
BFS	Bundesamt für Statistik
BL	Kanton Basel-Landschaft
BS	Kanton Basel-Stadt
BV	Bundesverfassung: <i>Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft</i> vom 18. April 1999. SR 101.
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention: <i>Konvention zum Schutze der Menschenrechte und der Grundfreiheiten</i> vom 4. November 1950, SR 0.101.
ETH	Eidgenössische Technische Hochschulen
GL	Geschäftsleitung – operatives Leitungsgremium, , bei Universitäten üblicherweise als ›Rektorat‹ bezeichnet
HFKG	Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz: <i>Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich</i> vom 30. September 2011. SR 414.20.
IUV	Interkantonale Universitätsvereinbarung: <i>Interkantonale Vereinbarung über die Beiträge an die Ausbildungskosten von universitären Hochschulen</i> vom 27. Juni 2019. SG 442.300.
KV	Kantonsverfassung (jeweils mit [Kantonskürzel])
LU	Kanton Luzern
NPM	New Public Management
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development: Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PCG	Public Corporate Governance
SG	Kanton St. Gallen
SKBF	Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung
SNF	Schweizerischer Nationalfonds
UNO	United Nations Organization: Organisation der Vereinten Nationen
UniG	Universitätsgesetz (jeweils mit [Kantonskürzel])
UniV	Universitätsvertrag (jeweils mit [Kantonskürzel])
UR	Universitätsrat
URL	Uniform Resource Locator: Identifikator für Internetquellen und ihre Zugriffsmethode
VR	Verwaltungsrat – strategisches Leitungsgremium, bei Universitäten üblicherweise als ›Universitätsrat‹ (UR) bezeichnet
VZÄ	Vollzeitäquivalent
ZGB	Zivilgesetzbuch: <i>Schweizerisches Zivilgesetzbuch</i> vom 10. Dezember 1907. SR 210.
ZH	Kanton Zürich

Anhangverzeichnis

A. Ableitung der fünf Autonomiedimensionen aus den bundesrätlichen Leitsätzen....	lxii
B. Befragte Personen.....	lxiv
C. Interviewleitfaden.....	lxv
D. Auswertung: Codierung der Fragebereiche.....	lxvii
E. Kennzahlen zu den kantonal getragenen Schweizer Universitäten und zu den Universitätskantonen.....	lxix

1 Ausgangslage

1.1 Problemstellung

Ein zentrales Konzept der politischen Steuerung von Hochschulen ist deren Autonomie: die strategische und operative Unabhängigkeit der Institutionen von ihren Trägergemeinweisen. Der Begriff der Hochschulautonomie zeigt sich besonders häufig dann, wenn es in politischen Auseinandersetzungen darum geht, anscheinend unbotmässige Eingriffe abzuwehren. Alleine mit der Nennung des Schlagworts scheinen entsprechende Debatten bisweilen beendet. Vermeintliche Übergriffe von Mitgliedern der Parlamente werden von der Exekutive unter Verweis auf die Hochschulautonomie zurückgewiesen.¹ Die Hochschulen selbst verteidigen Entscheidungen auch medial mit Verweis auf die Eigengesetzlichkeit ihrer Institution.²

Bei genauerem Besehen ist allerdings gar nicht so klar, was mit »Hochschulautonomie« genau gemeint ist. Wie weit reicht die tatsächliche Selbstverantwortung von Hochschulen? In welchen Bereichen agieren sie effektiv völlig frei und wo bestehen ggf. vitale Trägerinteressen, die staatliche Kontrollvorgaben legitimieren? Mit dem abstrakten Begriff sind, wie ein Blick in die Diskursgeschichte zeigt (Kap. 2), widersprüchliche politische Hoffnungen verknüpft: Die Hochschulinstitutionen selbst leiten weitgehende Entscheidungs- und Gestaltungskompetenzen ab. Die Trägerbehörden umgekehrt versprechen sich von Hochschulautonomie in erster Linie Effizienzgewinne. Die beiden Begriffsschattierungen können zu Konflikten führen. Auch wenn eine allgemeine Übereinkunft in der politischen Verteilung der Entscheidungskompetenzen zwischen Trägerbehörden und Institutionen herrscht, ist im Detail doch mit Grauzonen in der konkreten Ausgestaltung von Hochschulautonomie zu rechnen.

Flächendeckend eingeführt wurde der Rechtsbegriff der Hochschulautonomie in der Schweiz in den 1990er Jahren. Zusehends knapper werdende und politisch umkämpfte öffentliche Ressourcen waren für die Auslagerung der Hochschulen aus den Zentralverwaltungen und deren rechtliche Verselbständigung ausschlaggebend. Das (ältere) Abwehrrecht der Wissenschaftsfreiheit wurde dabei von einem neuen Leistungs- und Effizienzdenken in der öffentlichen Verwaltung überlagert (New Public Management). Diesem diskursiven Kreuzungspunkt am Ende des 20. Jahrhunderts verdanken sich die kantonalen Errichtungs- und (für den ETH-Bereich) die Bundesgesetze, in denen das Recht der Schweizer Universitäten und Fachhochschulen auf Selbstverwaltung verbrieft ist. Der gleichzeitige europäische Diskurs um Hochschulbildung, in dem nicht zuletzt aus Wettbewerbsgründen einheitliche oder zumindest kompatible Strukturen und Standards gefordert wurden, begünstigte entsprechende Reformen (Wissenschaftsrat 2018, 7).

Welche konkreten Ziele mit dem Grundsatz der Autonomie verfolgt werden, ja, was die Selbstverantwortung von Hochschulen über eine politische Verteidigungsbegrifflichkeit hinaus überhaupt bedeutet, wird in den Begründungsdokumenten und Materialien von Hoch-

¹ Z.B. in der Behandlung der Motion Jessica Brandenburger und Konsorten betreffend »verbindliche Geschlechterquoten an allen Fakultäten der Universität Basel« im Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt in der Sitzung vom 21. Oktober 2020. Vgl. URL: <https://grosserrat.bs.ch/ratsbetrieb/geschaefte/200110367>, 12.04.2023.

² Zuletzt etwa in der Verteidigung eines Sprachleitfadens an der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW), vgl. etwa Bachmann 2022, Gerny 2022 und Schläpfer 2022.

schulautonomie kaum explizit. Eine Legaldefinition fehlt. Einhellig impliziert wird immerhin, dass die Universitäten fortan als eigenständige Rechtssubjekte auftreten können (rechtlicher Aspekt). Weitgehender (aber nicht ganz flächendeckender) Konsens besteht auch dahingehend, dass die Universitäten mit (mehrjährigen) Leistungsaufträgen bzw. -vereinbarungen und Globalbudgets gesteuert werden (Governance-Aspekt). Als gleichzeitig neuer und vorausgesetzter Begriff wird die Hochschulautonomie in den Materialien auch dann nur spärlich kommentiert, als sie 2006 gewissermassen Verfassungsrang erhält (Art. 63a BV). Seitdem die Hochschulinstitutionen von den Verwaltungen ausgegliedert und in die Eigenständigkeit entlassen wurden, gibt es zwar eine rege, übrigens europaweite Forschungsdiskussion zum Thema Hochschulautonomie (Estermann & Nokkala 2009, 6). Verbindliche Standards, wie diese Autonomie ausgestaltet werden müsste, konnten über den oben skizzierten Grundkonsens hinaus aber nicht erreicht werden. Im Spannungsfeld von zugestandener Entscheidungsfreiheit und politischem Steuerungs- und Aufsichtsbedarf bestand und besteht nach wie vor für die kantonalen Träger von Universitäten ein verhältnismässig grosser Gestaltungsspielraum (Stöckli & Weber 2018, 290f.).

Feststeht, dass mit der Verselbständigung der Hochschulen in den 1990er Jahren eine Neuverteilung der Kompetenzen und Aufgaben einherging. Dies mit dem politischen Ziel, die Autonomie von Hochschulen im öffentlichen Interesse so auszugestalten, dass ihre Produktion von Bildung und Forschung vor illegitimen Staatseingriffen geschützt wird und sie gleichzeitig als Anbieter dieser meritorischen Gemeinwohlüter adäquat, effizient und effektiv auf entsprechende Wettbewerbs- und Marktanreize reagieren können (Stöckli & Joller 2020, 124). Schnellere und adäquatere Entscheidungen und damit eine Verbesserung des Profils, der Wirkkraft und der Wirksamkeit der Hochschulen standen demnach im Vordergrund (Bundesrat 2009, 4603–4606; Wissenschaftsrat 2018, 7).

1.2 Fragestellung, Zielsetzung und Abgrenzung

Nicht *ob* die Hochschulen autonom sind, interessiert vorliegend also, sondern die konkrete praktische Ausgestaltung von Autonomie. Wie weit reicht die tatsächliche Selbstverantwortung der Hochschulen im Einzelnen? Wo hat sie ihre Grenzen? Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, einen Vergleich der fünf Universitäten in der Deutschschweiz in Bezug auf ihre Autonomie anzustellen: Welche Gestaltungs- und Entscheidungsfreiheiten werden der Basler, der Berner, der Luzerner, der St. Galler und der Zürcher Universität tatsächlich gewährt? – Die Frage muss doppelt angegangen werden: einerseits *de lege lata*, aus den durch Rechtssetzungsakt entstandenen Grundlagen in den formellen Gesetzen, andererseits aus praktischer Perspektive.

Für die Arbeit ergibt sich daraus folgende übergeordnete Fragestellung:

- Wie ist das verfassungsmässig vorausgesetzte und grundlegende Konzept der Hochschulautonomie an den fünf Deutschschweizer Universitäten konkret ausgestaltet?
- Welche Gemeinsamkeiten und welche Unterschiede sind festzustellen?
- Welche Vorteile und welche Schwierigkeiten entstehen der Hochschulsteuerung durch die Ausgestaltung der Autonomie aus Sicht der Universitäten? aus Sicht der Kantone?

Unterschiede in Bezug auf die Einlösung von Hochschulautonomie können nach rund einem Vierteljahrhundert Selbständigkeit einerseits in der konzeptionellen Ausgestaltung durch die Trägergemeinwesen erwartet werden. Zu vermuten ist, dass sie sich andererseits auch in der gelebten Praxis zeigen. Im Resultat sollen aus der Kombination beider Bereiche notorisch konfliktbeladene Themenbereiche identifiziert und dahingehend beleuchtet werden, ob sich verallgemeinerbare *Best Practice*-Modelle identifizieren lassen.

Eine umfassende Evaluation von Hochschulautonomie in Institutionen der gesamten Schweiz kann im Rahmen dieser Arbeit nicht geleistet werden.³ Die Eingrenzung auf die fünf Deutschschweizer Universitäten ergibt sich aus der Überlegung, dass diese einerseits hinreichend Gemeinsamkeiten aufweisen (etwa in Bezug auf ihren Hochschultypus und die politische Kultur des Trägergemeinwesens). Andererseits unterscheiden sie sich gleichzeitig in genügendem Ausmass (etwa in Bezug auf ihre Grösse und ihr Profil – s. Anhang E), so dass ein Vergleich verallgemeinerbare Erkenntnisse zu liefern verspricht.

Wie oben angedeutet wurde, kommt der formaljuristische Begriff der Hochschulautonomie in den gesetzlichen Grundlagen zwar überall vor, bleibt inhaltlich aber unterbestimmt. Darin ist wohl auch einer der Hauptgründe zu sehen, warum – abgesehen von öffentlichen und fast immer politischen Positionsbezügen betroffener Akteure zur Hochschulgovernance – vor allem juristische Forschungsliteratur aufzufinden ist. Die rechtswissenschaftliche Lehre weist allerdings selbst darauf hin, dass die Verleihung einer Rechtspersönlichkeit alleine noch keine tatsächliche Entscheidungsautonomie zu garantieren vermag: »Die Rechtsfähigkeit bildet eine rein formale Hülle, welche inhaltlich übersteuert werden kann« (Vogel 2008, 190). Gerade in der konkreten organisatorischen Ausgestaltung und gelebten Praxis von Autonomie in den Expertenorganisationen bestehen für die politischen Akteure des Trägergemeinwesens also Freiräume. Diese will die vorliegende Arbeit beleuchten.

1.3 Methodisches Vorgehen

Nach der Grundlegung der teils historischen Begrifflichkeiten fragt die Arbeit nach den konkreten Autonomiebereichen von Deutschschweizer Universitäten. Anders als die meisten der bisherigen einschlägigen Evaluationen bildet das Ziel kein Ranking und keine Scorecard, sondern eine Typologie von Steuerungskonzepten und eine Sammlung von in der Praxis besonders umstrittenen Punkten.

Der zentrale, aber vieldeutige und in den Materialien nur schemenhaft definierte Begriff der Hochschulautonomie muss für das vorliegende Vorhaben operationalisiert werden. Die Auslagerung von Einheiten aus der Zentralverwaltung erfolgte auf Bundesebene, aber auch in den Kantonen entlang von betriebswirtschaftlich inspirierten, an die politischen Erfordernisse angepassten Steuerungskonzepten für öffentliche Unternehmen. Diese Richtlinien zur Public Corporate Governance (PCG) enthalten auch grundsätzliche Überlegungen zur Autonomie

³ Ausgeschlossen werden neben den Universitäten in der französischsprachigen und jener in der italienischen Schweiz also die Fachhochschulen und die Pädagogischen Hochschulen sowie die eidgenössischen Hochschulen, wiewohl auch ihnen Hochschulautonomie zukommt.

ausgelagerter Einheiten (Lienhard & Wichtermann 2016, 824). In Anlehnung an gängige Darstellungen werden vorliegend fünf Dimensionen unterschieden (Kap. 3):

- rechtlich: Verfügt die Universität über angemessene rechtliche Eigenständigkeit?
- strategisch: Wie weit reicht die Gestaltungsmacht und Entwicklungsfähigkeit der Universitäten in Bezug auf ihren Kernauftrag und Zweck?
- finanziell: Wie unabhängig ist die Universität in Bezug auf ihre Mittel?
- organisatorisch: Gestaltet die Universität ihre Strukturen, Prozesse und Organe selbstständig?
- personell: Sind die Steuerungsebenen der Universität vom Träger unabhängig?

Die Rechtsgrundlagen und die Praktiken an den Deutschschweizer Universitäten werden in diesen Dimensionen untersucht und miteinander in Beziehung gesetzt (Kap. 4). In jeder Dimension ist ein Vergleich der *de jure*-Strukturen und der Praxis-Prozesse vorgesehen. Die Bewertung der erkennbaren Steuerungskonzepte zum Schluss (Kap. 5) erfolgt vor dem Gesichtspunkt einer Abwägung von systemischen Eigner- und institutionellen Interessen.

Methodisch erfolgte die Beantwortung der Fragen in drei Schritten: zunächst im Rahmen eines Vergleichs der kantonalen Rechtsgrundlagen. Diese Auswertung zeigt, wo bei den Trägerkantonen fundamentale Unterschiede in der Ausgestaltung von Hochschulautonomie bestehen. Ergänzt wurde diese funktionale Rechtsvergleichung (Rheinstein 1987, 25–28) einerseits durch die qualitative Dokumentenanalyse der aktuellen politischen Berichterstattung in den Trägerkantonen. Dieser zweite Schritt gibt nicht nur Auskunft darüber, welche Entscheidungen wann von welchem Gremium auf welcher Stufe getroffen werden, sondern gibt z.B. durch parlamentarische Vorstösse auch Hinweise darauf, in welchen Bereichen unklare oder unbefriedigende Kompetenzen vorherrschen. Darauf aufbauend wurden, drittens, die relevanten Stakeholder an den Schnittstellen von Verwaltung und Institution in halbstrukturierten Interviews befragt. Die Hochschulverantwortlichen in den Kantonen und die Stabsstellen bzw. Generalsekretariate an den Universitäten konnten aufgrund ihrer praktischen Erfahrung einerseits dazu beitragen, die Resultate aus dem Rechtsvergleich und der Berichterstattung zu validieren und einzuordnen. Andererseits konnten nicht-offensichtliche Konflikte im Bezug auf Hochschulautonomie zwischen den Hochschulträgern und den Universitäten zur Sprache kommen.

Im Zentrum der Arbeit steht damit die praktische Zweckmässigkeit und Effizienz der jeweils etablierten Strukturen und Prozesse von Hochschulautonomie aus Steuerungssicht. Nicht Bestandteil der Arbeit sind Effekte, welche die Auslagerung auf die Universitäten als Organisationen selbst hatte (Kopp 1998; Lazzari 2018). Ebenfalls nicht im Fokus dieser Arbeit steht die politische Bewertung der kantonalen Konstruktionen. Die Rolle, welche die politischen Akteure aufseiten der Kantone (zuständige Regierungs- und, in den Parlamenten, Kommissionsvertreter) und aufseiten der Universitäten (Rektorate, Universitätsräte) im gelebten System vertreten, würde die Ergebnisse aufgrund der eingangs angedeuteten politischen Schlagkraft des Begriffs Hochschulautonomie mit hoher Wahrscheinlichkeit verzerren.

2. Wozu Hochschulautonomie? (begriffliche Grundlegung)

Eine prägnante allgemeine Ausgangsdefinition des Autonomiebegriffs in Bezug auf Verwaltungseinheiten politischer Gemeinwesen liefern Lienhard & Wichtermann (2016, 840):

Autonomie heisst [...] eine erhebliche Entscheidungsfreiheit sowohl bezüglich der Organisation als auch bezüglich der Aufgabenerfüllung, wobei diese Entscheidungsfreiheit dem unmittelbaren Zugriff der Aufsichtsbehörde entzogen bleibt. Mittelbar bleibt das auslagernde Gemeinwesen indessen weiterhin in der (Ober-)Aufsichts- und Gewährleistungsverantwortung.

Die institutionelle Autonomie bezieht sich im Fall von Hochschulen, wie in der Einleitung angedeutet, im Kern auf die unternehmerische Selbständigkeit und Unabhängigkeit *gegenüber dem Staat*. Bestimmte Entscheidungen sollen ohne Zugriff des Trägergemeinwesens, von dem die Universitäten abhängen und dem sie dienen, gefällt werden können.

Im vorliegenden Kapitel geht es darum, zwei Wurzeln des Begriffs Hochschulautonomie in historischer und systematischer Hinsicht zu entwickeln. Dabei wird einerseits der Begriffsinhalt – soweit möglich – im Hinblick auf dessen Zweck geschärft, andererseits aufgezeigt, dass die Autonomie nicht so sehr eine Frage des absolut gewährten Ausmasses in bestimmten Bereichen ist, sondern vielmehr ein übergreifendes Steuerungs- und Aufsichtskonzept anspricht. Zum Schluss folgt ein Überblick über die bestehende Forschungsliteratur.

2.1 Wissenschaftsfreiheit

Die Idee, dass Hochschulinstitutionen vor politischer Einflussnahme besonders geschützt werden müssten, ist in Europa und besonders im deutschen Sprachraum stark verankert. Der Zentraltext, auf den bis heute rekurriert wird, stammt aus den Jahren 1809/10. Verfasst hat ihn der preussische Gelehrte Wilhelm von Humboldt anlässlich der Gründung der Universität zu Berlin (heute: Humboldt-Universität), die damit (laut Eigenwerbung) zur »Mutter aller modernen Universitäten« wird.⁴ Dieses »exemplar of the modern research university« (Kirby 2022, 22) prägt den politischen Diskurs als Idealvorstellung noch immer.

Humboldt argumentiert idealistisch, dass die wesentliche Gelingensbedingung für alle Formen von Wissenschaft in der »Einsamkeit und Freiheit« der damit befassten Individuen besteht (Humboldt 2010, 230). Dabei meint der romantische Begriff der »Einsamkeit« Unabhängigkeit und »Freiheit« bedeutet die Abwesenheit von äusseren Beeinflussungen. Höhere Bildung und Grundlagenforschung, so von Humboldt, können also nur gedeihen, wenn der Lehrkörper seinen selbstbestimmten Interessen nachgeht und der Wissenschaftsbetrieb gewissermassen selbstgesetzlich entscheidet, welche Inhalte in welcher Form vermittelt und welche Gegenstände mit welchen Methoden in welchen Kooperationsformen beforscht werden.

Für die staatliche Trägerschaft einer Hochschule bedeutet dieser Grundsatz in letzter Konsequenz, dass sie sich jeder Form von Einflussnahme enthalten muss, wenn der Staat dem freien Gedeihen von Wissenschaft nicht im Weg stehen will: »Er [der Staat] muss sich eben immer bewusst bleiben, dass er nicht eigentlich dies bewirkt noch bewirken kann, ja, dass er vielmehr immer hinderlich ist, sobald er sich hineinmischt, dass die Sache an sich ohne ihn un-

⁴ Vgl. URL: https://www.hu-berlin.de/de/ueberblick/geschichte/abriss/hubdt_html, 20.02.2023.

endlich besser gehen würde« (Humboldt 2010, 231). Institutionen der Hochschulbildung sind gemäss Humboldts Ideal autonom im Wortsinn; sie geben sich ihre Gesetze, die einer wissenschaftlichen Eigenlogik entspringen, im Wesentlichen selbst. Die aus dieser Argumentation direkt ableitbare Wissenschaftsfreiheit, eben das Abwehrrecht von Forschenden, Lehrenden und Lernenden gegenüber äusseren, insbesondere politischen Einflussnahmen, hat denn auch eine lange Tradition – weit über den deutschen Sprachraum hinaus.⁵

2.2 New Public Management

Dass Hochschulinstitutionen einer besonderen Rechtsform bedürfen, die den Abstand zum Trägergemeinwesen betont – diese Idee ist im Gegensatz zum Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit relativ neu. Vor ihrer Verselbständigung bzw. Auslagerung waren die staatlichen Hochschulen in der Schweiz mehr oder weniger scharf abgegrenzte Teile der Kantons- bzw. Bundesverwaltung. Der Paradigmenwechsel hin zu letztlich selbständigen Einheiten, der für die Hochschulen mit umfangreichen internen Reformen verbunden war (Kopp 1998, 41–96; Lazzari 2018), gründet in grundsätzlichen Überlegungen zur Effizienz der Mittelallokation öffentlicher Gelder. Die »Grundidee« des in den 1990ern in der Schweiz sich verbreitenden *New Public Management* (NPM) ist es, »öffentliche Institutionen durch den Einbezug von *Marktmechanismen* und privatwirtschaftlichen Managementinstrumenten effizienter, effektiver und bürgernäher zu machen.« (Kopp 1998, 10 [Herv. im Original])

Dem Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit sind solche Effizienz-Überlegungen zunächst völlig fremd; sie scheinen ihm auf den ersten Blick gar zu widersprechen. Denn gerade für den Bereich der Bildung, der, volkswirtschaftlich gesprochen, meritorische Güter produziert (Kopp 1998, 5–8), ist eine Steuerung nach wirtschaftlichen Kriterien schon auf den ersten Blick paradox: Die Professorinnen und Professoren als Anbietende richten sich nicht nach der Nachfrage, die Studierenden als Konsumentinnen und Konsumenten bezahlen das Angebot nicht selbst, und der Steuerzahler, der das Ganze finanziert, hat weder auf Angebot noch auf Nachfrage irgendeinen Einfluss (polemisch formuliert nach Woll 1992, 231).

Der Reformationsdruck auf das Hochschulwesen ist allerdings spätestens »[s]eit den späten 80er-Jahren« (Richli 2009, 1) kaum mehr zu ignorieren. Dies hauptsächlich aus drei Gründen. Im Zuge der fortschreitenden Globalisierung werden die Universitäten, erstens, *internationaler und daher kompetitiver*: Die Mobilität von Forschenden, Dozierenden und Studierenden nimmt zu, Rankings vergleichen die Hochschulen auf den fünf Kontinenten erstmals miteinander, grosse inter- und supranationale Forschungsförderungsprogramme werden angestossen und auch die Politik beginnt gerade in Europa, einheitlichere Systeme anzustreben.

Die vernetzten Universitäten werden aufgrund der Bildungsexpansion, zweitens, *grösser und daher kostenintensiver*: Waren bis 1960 schweizweit zu jedem Zeitpunkt der Geschichte we-

⁵ In Kondensationsformen ist die Wissenschaftsfreiheit unbestrittener Bestandteil der *Europäischen Menschenrechtskonvention* (Art. 10 EMRK) und des *Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte* der Vereinten Nationen (UNO-Pakt I, Art. 13–15, und UNO-Pakt II, Art. 19). In der schweizerischen Bundesverfassung hat das Grundrecht seit der Totalrevision zum 1. Januar 2000 als Art. 20 Bestand. Garantiert wird darin im Kern, »dass sowohl die Forschungsfragen unbefangen ausgewählt als auch die Forschungsergebnisse ungehindert publiziert und weitergegeben werden können« (Schweizer & Hafner 2014, 492).

niger als 20'000 Studierende eingeschrieben, erhöhte sich deren Zahl in der Folge drastisch: 1970 hatte sich ihre Zahl bereits verdoppelt, 1980 verdrei- und 1990 mehr als vervierfacht (BFS 2005, 11). Im Jahr 2000 waren bereits 96'673 Studierende an universitären Hochschulen eingeschrieben (BFS 2023). Diese Entwicklung entspricht einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 4% an universitären Hochschulen bis ins Jahr 2000, das auch in der Folge kaum gebrochen wurde. (SKBF 2023, 199) Heute sind 167'748 Studierende immatrikuliert (BFS 2023). Zu den entsprechend vervielfachten Aufwendungen für Forschung und Entwicklung kamen ab den 1990er Jahren die neu gegründeten Fachhochschulen und, seit den 2000ern, die Pädagogischen Hochschulen hinzu, die den Universitäten eine Profilierung und eine gesteigerte Arbeitsmarktorientierung in der Lehre abverlangten (Tratschin et al. 2020, 4).

Für eine Auslagerung letztlich ausschlaggebend war aber, drittens, die Tatsache, dass die Ressourcen der öffentlichen Haushalte zusehends knapper und politisch umkämpfter wurden (Richli 2009, 17). Einschneidende Sparmassnahmen stellten die »Hochschullandschaft Schweiz [...] vor eine[] schwierige[] Bewährungsprobe« (Vortrag BE 1993, 1). Die Universitäten sollten *effizienter, effektiver und daher, markt- und wettbewerbsorientierter* werden: einerseits durch einen fundamentalen Kulturwandel im Verständnis ihrer Verwaltung, andererseits durch die Implementierung entsprechender Anreiz- und Governancesysteme.

Um diesen Umwälzungen zu begegnen, wurde in den Verwaltungen eine paradigmatische Stärkung betriebswirtschaftlichen Denkens und Handelns angestrebt, mithin eine radikale Abkehr vom Bürokratismus (Kettiger 2000, 2) – nicht nur an den Hochschulen. Nur mit einer Erhöhung der Selbständigkeit von unterstellten Verwaltungseinheiten konnte an die Stelle der schwerfälligen, fehleranfälligen und umständlichen Steuerung über einzelne Ausgaben konzeptionell eine gesamtheitliche Steuerung über Leistungen und Wirkungen treten. Die umfassenden Verwaltungsreformen, die in der Folge in vielen Gemeinwesen parallel stattfanden (Antrag ZH 1997, 153), verfolgten als Hauptziel eine gleichzeitig »effizientere (günstigere) und effektivere (wirksamere) Aufgabenerfüllung« (Lienhard & Wichtermann 2016, 830). Durch die klare Trennung von politischer und betrieblicher Ebene sollte unternehmerischer Handlungsfreiraum geschaffen und spezialisiertes Wissen am benötigten Ort genutzt werden. Die Abkehr von hierarchischen Weisungsketten sollte durch die konsequente Orientierung aller Mitarbeitenden an Leistung und Dienstleistung Motivation und Innovation fördern und Transparenz steigern (Krattiger 2000, 5). Die designierten Instrumente, mit denen die NPM-Ziele erreicht werden sollen, sind z.B. auch in der Bundesverwaltung, wo das entsprechende Programm den Titel der »Wirkungsorientierten Verwaltungsführung« (WoV) erhielt, Leistungsaufträge bzw. Leistungsvereinbarungen mit den Verwaltungseinheiten und die Ausstattung mit Globalbeiträgen (Kopp 1999, 12; Schedler, Müller & Sonderegger 2016, 141–156; Richli 2009, 17, 154–157, 230–236).

Die organisatorische Folge von NPM ist die Dezentralisierung von Organisationsstrukturen (Kopp 1999, 13). Die Verwaltungseinheiten können die ihnen übertragene Verantwortung nur wahrnehmen, wenn sie einen gewissen Abstand zur Politik des Trägergemeinwesens aufweisen, der es ihnen erlaubt, situativ, flexibel, sachadäquat, stufengerecht und rasch auf die örtlich anfallenden Anforderungen zu reagieren. Für die Universitäten (und weitere Träger staatlicher Aufgaben) spiegelt sich diese neue *Agency* in einer eigenständigen Rechtspersönlich-

keit. Die direkte Folge der Dezentralisierung ist somit ein Verlust an direkten Steuerungsbeugnissen und unmittelbarer Aufsicht der Politik. Wo die einer Einheit übertragenen Aufgaben in der Sache einen hohen Grad an Entscheidungsfreiheit verlangen, erscheint es legitim, die demokratische Kontrolle durch die politischen Behörden abzuschwächen bzw. die Institution von systemfremden Zugriffen abzuschirmen (Bundesrat 2006, 8255). Dies ist im Fall des Lehr- und Forschungsbetriebs von Hochschulen gegeben: Gerade angesichts der Eigengesetzlichkeit von Wissenschaft verbieten sich ideologische Eingriffe seitens Politik.

2.3 Hochschulautonomie

Zusammen – als Kombination von *Wissenschaftsfreiheit* einerseits und von aus der Zentralverwaltung ausgelagerten, betriebswirtschaftlich optimierten *Anstalten* andererseits – ergibt sich der Begriff der Hochschulautonomie.

Kreuzungspunkt, wo das alte Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit und die neue, manageriale Governance in einen Dialog treten und sich die oben skizzierten Grundkonzepte gegenseitig zur Hochschulautonomie anreichern, ist der europäische Bildungsdiskurs der 1990er Jahre. In der *Magna Charta Universitatum Europaeum*, einer gemeinsamen Erklärung von 388 Universitätsspitzen, die am 18. September 1988 in auf der *Piazza Grande* in Bologna unterzeichnet wurde, wird das Prinzip der Hochschulautonomie in diesem Sinn begründet – eben als ein mit zwei unterschiedlichen Wurzeln ausgestattetes Konzept. »Um sich den Anforderungen ihrer Zeit stellen zu können, müssen [die Universitäten] gegenüber allen politischen, wirtschaftlichen und ideologischen Mächten unabhängig sein.« (Magna Charta 1988, 1) Ähnlich wie von Humboldt sich seinerzeit aufgrund der Untrennbarkeit von Lehre und Forschung jegliche Einflussnahme des Staats und anderer politischer Akteure auf Forscherinnen und Forscher versagt hatte, argumentiert das Papier der europäischen Rektorinnen und Rektoren für eine institutionelle Unabhängigkeit von Universitäten. Ein Aspekt ist allerdings neu: Dass auch »wirtschaftliche Mächte« den Gang der Wissenschaft beeinflussen könnten, daran hatte von Humboldt nicht gedacht. Gerade dies aber schlägt den Bogen zu einer Governance nach den Effizienzkriterien des NPM und verleiht der Forderung nach institutioneller Autonomie eine neue Aktualität – und politische Brisanz.

Die Rektorate der europäischen Universitäten stellen in ihrem Papier eine weitreichende These auf: »Zur Wahrung der Freiheit von Forschung und Lehre müssen allen Mitgliedern der Universitätsgemeinschaft die zu ihrer Verwirklichung erforderlichen Instrumentarien zur Verfügung stehen.« (Magna Charta 1988, 2) Ohne Weiteres lässt sich dies als Forderung verstehen, die Träger von Hochschulen müssten umfassende finanzielle Mittel bereitstellen.

Wenn die Deklaration auch ohne direkte Schweizer Beteiligung stattfand, zeitigten die zwei schmalen Seiten der *Magna Charta* doch erhebliche Wirkung. In der berühmt gewordenen gemeinsamen Erklärung der europäischen Bildungsministerien von 1999, die ebenfalls in Bologna unterzeichnet wurde, nimmt die Politik bei der Gestaltung eines vernetzten und einheitliche(re)n europäischen Hochschulraums die Forderung der Universitäten auf und konkretisiert sie. Hochschulautonomie spielt in der *Bologna-Erklärung* 1999 eine herausragende Rolle: Im Rekurs auf die Grundsätze der *Magna Charta* heisst es, dass nur »Unabhängigkeit und Autonomie der Universitäten gewährleisten, daß sich die Hochschul- und Forschungssys-

teme den sich wandelnden Erfordernissen, den gesellschaftlichen Anforderungen und den Fortschritten in der Wissenschaft laufend anpassen.« (Bologna-Erklärung 1999, 2) Der Autonomiebegriff gewinnt im Diskurs semantische Kontur; er bedeutet, die Flexibilität zu erhöhen, damit die Hochschulinstitutionen auf technologische, wirtschaftliche, gesellschaftliche, kulturelle und methodische Entwicklungen reagieren können. Ziel dabei ist die andere Seite derselben Medaille: die »Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit« (Bologna-Erklärung 1999, 3). Im Klartext fordert die Politik von den Universitäten damit eine »Steigerung der Effektivität durch flexibleren und gezielteren Mitteleinsatz« (Antrag ZH 1997, 149).

Die beiden Erklärungen, die im Abstand von elf Jahren im symbolträchtigen Bologna propagiert wurden können symptomatisch für zwei entgegengesetzte Anforderungen der Zeit stehen: Aus institutioneller Sicht leiten die Universitäten aus den gesellschaftlichen Herausforderungen im ausgehenden 20. Jahrhundert die Forderung ab, mit umfassenden öffentlichen Mitteln ausgestattet zu werden. Aus denselben gesellschaftlichen Herausforderungen leitet die Politik aus wirtschaftlicher Not umgekehrt die Management-Prinzipien von Flexibilität, Effizienz und Wettbewerb ab. Gemeinsamer Nenner für die widersprüchlichen Forderungen ist der formalistische *umbrella term* Hochschulautonomie.

2.4 Entwicklung in der Schweiz

Die deklarierten Ziele des europäischen Hochschulraums gelten als »völkerrechtliches soft law« (Ehrenzeller & Sahlfeld 2014, 1329). Die Schweiz hat sich ihnen, gerade eingedenk ihrer föderalistischen Struktur, vergleichsweise rasch angeschlossen und die notwendigen Reformen pragmatisch umgesetzt (Hänni 2015, 1134). Der Fokus des Bologna-Prozesses lag auf der Vereinheitlichung der Studiengangstrukturen, der Etablierung gemeinsamer Qualitätssicherung sowie der Ermöglichung von Mobilität und Zusammenarbeit von Hochschulen. Deren Autonomie wird dabei vorausgesetzt.

Die rechtliche Verselbständigung der kantonalen Universitäten in der deutschen Schweiz datiert fast⁶ ausnahmslos aus dieser Zeit, wie die untenstehende Tabelle zeigt. Die Maxime der Hochschulautonomie, das Recht auf Selbstverwaltung, tritt in den Errichtungsgesetzen an prominenter Stelle zugleich mit der Verleihung einer eigenen Rechtspersönlichkeit auf:

Hochschule	Inkrafttreten	Rechtsgrundlage
Hochschule St. Gallen	26.05.1988	Gesetz über die Hochschule St. Gallen vom 26.05.1988, Art. 1: »[...] Die Hochschule ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Sie hat im Rahmen der Rechtsordnung das Recht auf Selbstverwaltung.«
Universität St. Gallen	06.04.1995	Gesetz über die Universität St. Gallen, Art. 1, Abs. 1: »Die Universität ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und mit dem Recht der Selbstverwaltung.«

⁶ Ausnahme bildet die Universität St. Gallen, deren Vorgängerinstitution, die damalige Handels-Hochschule, 1938 von einer privaten Stiftung in eine öffentliche Trägerschaft überführt wurde. Finanziert wurde sie zunächst von der Stadt. Mit zunehmendem Engagement des Kantons – seit 1955 eine öffentlich-rechtliche Anstalt – wurde sie 1988 zur »Hochschule« St. Gallen und 1995 per Nachtragsgesetz zur »Universität«. (Zur Geschichte der Universität St. Gallen s. Botschaft SG 1988, 1863f. sowie Botschaft SG 2022, 11.)

Universität Basel	01.01.1996	Gesetz über die Universität Basel vom 08.11.1995 (440.100), Art. 1: »Die Universität Basel ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und mit dem Recht der Selbstverwaltung. Sie hat Sitz in Basel.«
	01.01.2007	Vertrag zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel vom 27.06.2006: Art. 1 UniG BS wortgleich als § 1, Abs. 2 übernommen und ergänzt: »... mit dem Recht der Selbstverwaltung im Rahmen dieses Vertrags und des Leistungsauftrags der Regierungen der Vertragskantone.«]
Universität Bern	01.09.1997	Gesetz über die Universität vom 05.09.1996 (436.11), Art. 1, Abs. 2: »Die Universität Bern ist eine öffentlichrechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Sie ist innerhalb der Grenzen von Verfassung und Gesetz autonom.«
Universität Zürich	01.10.1998	Universitätsgesetz vom 15.03.1998 (415.11), § 1, Abs. 1 und 2: » ¹ Die Universität ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Kantons mit eigener Rechtspersönlichkeit. ² Die Universität plant, regelt und führt ihre Angelegenheiten im Rahmen von Verfassung und Gesetz selbständig.«
Universität Luzern	01.10.2000 [zugleich Gründungsdatum]	Gesetz über die universitäre Hochschulbildung vom 17.01.2000 (539), § 1, Abs. 1 und 2: » ¹ Die Universität ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Sie hat ihren Sitz in Luzern. ² Sie plant, regelt und führt ihre Angelegenheiten aufgrund eines Leistungsauftrags im Rahmen von Verfassung und Gesetz.« [Abs. 2, am 29.11.2014 geändert in: »...aufgrund einer Leistungsvereinbarung autonom im Rahmen von...«]

Tabelle 1: Übersicht der Universitätsgesetze mit verbrieftter Autonomie in den Deutschschweizer Kantonen

Tabelle 1 zeigt, wie das Konzept der Hochschulautonomie in den 1990ern in der ganzen Deutschschweiz diffundiert. Fast bis in den Buchstaben wird die Auslagerung und rechtliche Verselbständigung von Universitäten in den Gesetzestexten überall gleich formuliert.

Auffällig ist, dass die juristischen Erläuterungen und die Parlamentsvorlagen zu den Errichtungsgesetzen das Konzept nur schematisch, ja lückenhaft unterfüttern. Eine Definition oder ein ausformuliertes politisches Wirkungsmodell fehlen. Verwiesen wird, wenn überhaupt, auf den oben dargestellten Diskurs im europäischen Bildungsraum. Stellvertretend für sämtliche kantonale Vorlagen, in denen den Deutschschweizer Universitäten Autonomie zugestanden wird, kann der *Vortrag* zur Totalrevision des Universitätsgesetzes im Kanton Bern gelten. »Die Vorlage geht von folgender Prämisse aus«, heisst es da: »Soll die Universität auch in Zukunft ihre Aufgaben bestmöglich erfüllen können, muss ihr Handlungs- und Entscheidungsspielraum erweitert werden.« (Vortrag BE 1996, 4 [Herv. im Original]) In welchen Hinsichten dieser Handlungs- und Entscheidungsspielraum erweitert wird und welche konkreten Ziele damit verbunden sind, dazu schweigt der Berner *Vortrag* – wie die anderen kantonalen Vorlagen auch (ebenso wie, auf Bundesebene, die *Botschaft zum ETH-Gesetz*)⁷.

⁷ Der Bundesrat (1988, 754) hierzu: »Einerseits sollen die schöpferischen Freiheiten der Wissenschaftler möglichst wenig behindert werden, andererseits müssen die Organe des Bundes ihre verfassungsmässigen Aufsichts-, Führungs- und Kontrollfunktionen angemessen wahrnehmen können. Ebenso sollen die dem Wissenschaftsbetrieb anvertrauten Mittel flexibel und nach rasch wechselnden Prioritäten eingesetzt werden können. Das alles erfordert ein hohes Mass an Autonomie [...], wobei die Grenzen der Autonomie klar abzustecken sind.«

Ein zentrales Motiv der Kantone für die Auslagerung der Schweizer Universitäten zeigt sich in den Parlamentsvorlagen erst auf den zweiten Blick: Teil der Begründung für die Revisionen der Universitätsgesetze ist in den Kantonen die angespannte finanzielle Lage: Sparprogramme.⁸ Dies stützt die These, dass die Auslagerung und Verselbständigung von Universitäten weniger ein politisches Ziel in sich darstellte, sondern mindestens teilweise unter den systemfremden Sachzwängen der Finanzhaushalte zustande kam. Das etwas diffuse Konzept der Hochschulautonomie konnte sich demnach nur deswegen so erfolgreich in allen Universitätsträgerkantonen und beim Bund durchsetzen, weil es zugleich Flexibilisierung und Restriktionen versprach: Flexibilisierung, indem es den Universitäten mehr Freiräume einräumt, und Restriktionen, indem die Finanzhaushalte entlastet werden. Gewissermassen als Nebeneffekt werden die Verantwortlichkeiten und Kompetenzen neu verteilt.

Verfassungsrang erhält die Autonomie der Hochschulen in der Schweiz 2006, wo sie in Artikel 63a unkommentiert neben die Wissenschaftsfreiheit (Art. 20) zu stehen kommt:

Bund und Kantone sorgen gemeinsam für die Koordination und für die Gewährleistung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen. Sie nehmen dabei Rücksicht auf die Autonomie der Hochschulen und ihre unterschiedlichen Trägerschaften und achten auf die Gleichbehandlung von Institutionen mit gleichen Aufgaben. (Art. 63a Abs. 3 BV)

Das Hochschulwesen fällt demnach in die geteilte Kompetenz von Bund und Kantonen, die Autonomie der Institutionen wird als gewährte vorausgesetzt. »Abs. 3 begründet somit kein verfassungsmässiges Recht auf Gewährung von Hochschulautonomie. Dennoch kann der Aufnahme in den Verfassungstext nicht nur deklaratorische Bedeutung zukommen.« (Ehrenzeller & Sahlfeld 2014, 1335) Welche Bedeutung aber hat die Aufnahme des ja nicht eben selbsterklärenden Begriffs der Hochschulautonomie in die Bundesverfassung? – Als gleichzeitig neuer und vorausgesetzter Begriff wird die Hochschulautonomie über die obenstehenden Grundsätze hinaus in den Materialien nicht umschrieben und kaum kommentiert (Hänni 2015, 1140). Auch der *St. Galler Kommentar* zur Bundesverfassung verweist eher cursorisch auf den europäischen Bildungsdiskurs und übernimmt dessen Prämissen: »Ein leistungsorientierter, hohen Qualitätsansprüchen genügender Hochschulraum Schweiz basiert notwendigerweise auf *autonomen Hochschulen*. Nur diese besitzen die nötige Freiheit, um sich in einem von Wettbewerb geprägten Umfeld zu profilieren.« (Ehrenzeller & Sahlfeld 2014, 1334f.) Die Inkraftsetzung des die Verfassungsnorm konkretisierenden Hochschulförderungs- und –koordinationsgesetzes (HFKG) per 2015 schafft wenig Klarheit. Der Begriff kommt im Text des

⁸ Dem »Finanzbedarf des Hochschul- und Forschungsplatzes Schweiz« ist zum Beispiel im Basler *Ratschlag* (BS 1995, 9–11) ein ganzes Kapitel gewidmet. Dargestellt wird v.a. der »rigide[] Sparkurs der eidgenössischen Politik« im rasant wachsenden Hochschulwesen. »Infolge der schlechten Finanzlage des Bundeshaushalts« sei die versprochene und nötige finanzielle Unterstützung der kantonalen Universitäten massiv gekürzt worden. »Das Gesagte lässt vermuten, dass angesichts der Entwicklung der Bundesbeiträge die universitäre Lehre und Forschung heute keinen prioritären Bereich der Bundespolitik mehr darstellt.« (Ratschlag BS 1995, 10) Auch der Berner *Vortrag* (BE 1996, 2) stellt die Situation unverhohlen dar: »Die Universität wird von Sparanstrengungen der öffentlichen Hand nicht verschont. Die Bundessubventionen nehmen tendenziell ab [...]. Es zeichnen sich weitere Sparrunden ab.«

In der Zürcher Weisung zum Regierungsrätlichen *Antrag* (ZH 1997, 154) heisst es. »Entscheidend geprägt wird das hochschulpolitische Umfeld [...] von der finanziellen Lage der öffentlichen Hand. Fast an allen Hochschulen sind Neuentwicklungen nur noch möglich, wenn die Mittel an anderen Orten gespart werden; die meisten Hochschulen stehen unter Sparvorgaben, die in einzelnen Bereichen den Abbau von Leistungen erfordern.«

Bundesgesetzes zwar an drei Stellen vor (in Art. 5, 30 und 36 HFKG), allerdings ausnahmslos als zu beachtende formale Voraussetzung, auch in der zugehörigen *Botschaft* (Bundesrat 2009b) nie als konkretisierte und ausgestaltete Norm.

Manifest wird Autonomie als rechtliches Konzept für Hochschulen also auf verschlungenen Wegen. Über allgemeine Zielsetzungen hinaus wird eigentlich nie konkret, was mit Hochschulautonomie gemeint ist (Schwander 2002, 157). In der erweiterten Diskussion sind bis heute noch immer die zwei Wurzeln erkennbar: das Abwehrrecht der Wissenschaftsfreiheit auf der einen Seite und das Effizienzdenken des NPM auf der anderen.

2.5 Forschungsüberblick

Auch in der Forschungsliteratur wird keine konkrete Zielvorstellung entwickelt, wie Hochschulautonomie idealerweise auszugestalten wäre. Unterschieden werden kann zwischen einem juristischen Zweig von Forschung und einem organisationssoziologischen Zweig.

2.5.1 Rechtswissenschaft

»Das fast einmütige Bekenntnis zur Hochschulautonomie«, fasst der *St. Galler Kommentar* zur Bundesverfassung zusammen, »steht in merkwürdigem Widerspruch zur Vielfalt der Vorstellungen, was Hochschulautonomie überhaupt bedeutet und wie sie begründet wird.« (Ehrenzeller & Sahlfeld 2014, 1335) Gemäss juristisch vorherrschender Lehre »fliessen Prämissen für die Ausgestaltung staatlich organisierter Forschung und Lehre« aus der Wissenschaftsfreiheit (Stöckli & Weber 2018, 289). Demnach ginge das Grundrecht, Forschung und Lehre selbstbestimmt organisieren und durchführen zu können, der institutionellen Selbstverwaltung vor und begründete sie. Ehrenzeller (2018, 199) formuliert, die Gewährleistung der Wissenschaftsfreiheit verleihe der Hochschulautonomie eine »innere Legitimation«. Stöckli & Joller (2020, 136) spitzen zu: »die *ratio legis* der Autonomie« bestehe in »Schutz und Verwirklichung der Wissenschaftsfreiheit«. Autonomie im Sinne von echten Gestaltungsspielräumen und tatsächlicher Entscheidungsfreiheit wäre demnach eine mehr oder weniger organische Folge des Abwehrrechts Wissenschaftsfreiheit, das primär den mit Forschung und Lehre befassten Individuen, sekundär aber auch den daraus erwachsenden korporativen, staatlich alimentierten und institutionalisierten Verbänden, eben den öffentlichen Unternehmen mit dem Namen Universität zukommt. »Insbesondere setzt die Wissenschaftsfreiheit eine Autonomie der Hochschul- und Forschungsinstitutionen voraus, so dass diese aus jener abgeleitet werden kann.« (Stöckli & Weber 2018, 289f.) Im Unterschied zur vorliegenden Darstellung herrscht in den rechtswissenschaftlichen Kommentaren also *prima vista* die Ansicht vor, es bestehe nur *eine* echte Wurzel des Autonomiebegriffs: die Wissenschaftsfreiheit.

Doch bleibt in dieser juristischen Ableitungslogik eine Leerstelle (Lienhard & Wichtermann 2016, 827): jene der betriebswirtschaftlich orientierten Steuerungskonzepte, die für Wettbewerbsfähigkeit, Effizienzgewinn und Profilierung sorgen sollen. Aus der Wissenschaftsfreiheit mag die Vorgabe folgen, den Hochschulinstitutionen rechtliche Selbständigkeit zu gewähren. Aber: »Freilich hängt das Ausmass der gewährten Autonomie nicht von der Rechtsform ab, sondern von den eingeräumten Kompetenzen und den verbleibenden Steuerungs- und Aufsichtsbefugnissen der übergeordneten Behörden.« (Stöckli & Joller 2020, 157) Auto-

nomie als Governance- und politisches Steuerungs- bzw. Aufsichtskonzept, wie es heute von Schweizer Hochschulträgern ausgeübt wird, bedeutet mehr und Anderes als Wissenschaftsfreiheit.

Aus der Wissenschaftsfreiheit kann somit nicht direkt abgeleitet werden, wie die Rechtsform der Hochschule [...], die Funktionen der leitenden Organe und deren Rechtsverhältnis untereinander, die Mitgliedschaftsrechte der Hochschulangehörigen, die Organisation des Hochschulbetriebs oder die Evaluationsverfahren von Lehre und Forschung etc. aussehen müssen [...]. Der *Autonomiegrundsatz* ist aus diesem Grund *in hohem Masse konkretisierungsbedürftig*. (Ehrenzeller & Sahlfeld 2014, 1336)

Aus juristischer Sicht ist dies die ungelöste Frage: Wie sind politische Steuerungsinstrumente und -konzepte zu legitimieren? – Beim Austarieren von verfassungsmässig garantierter Wissenschaftsfreiheit und dem Zugestehen von Entscheidungskompetenzen im Sinne einer echten Autonomie »dürfte ein relativ grosser Spielraum für die Gesetzgebung des Trägergemeinwezens bestehen«, räumen Stöckli & Weber (2018, 290f.) ein. Für Ehrenzeller (2018, 200) besteht ein »Spannungsverhältnis von Freiheit und Steuerungsbedarf« – ein »Spannungsverhältnis«, das auch Epiney (2019, 110 und 116) identifiziert. »In diesem Bereich treffen die unterschiedlichen Rationalitäten von Politik und Wissenschaft aufeinander und müssen zu einem praktischen Ausgleich gebracht werden.« (Ehrenzeller 2007, 219)

2.5.2 Organisationssoziologie

Die soziologische Perspektive fokussiert auf das Prinzip akademischer Selbstverwaltung als Besonderheit der Organisationsform von Universitäten. Dieses Prinzip ist älter als die Steuerungskonzepte des NPM, leitet es sich doch direkt aus den Humboldt'schen Grundsätzen zur Wissenschaftsfreiheit ab. Als Expertenorganisation kommen der universitären Körperschaft traditionellerweise bestimmte institutionelle Vorrechte zu, was die Durchführung von Hochschullehre und -forschung anbetrifft. Die klassische »Ordinarienuniversität« (Richli 2009, 19) ist um den quasi-feudalen Herrschaftsbereich der einzelnen Lehrstühle herum organisiert. Diese finden sich – *bottom up* – zu Fakultäten als solidarischen Interessensgemeinschaften zusammen. Die Gesamtuniversität bildet gleichsam das institutionelle Dach dieser vom Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit geschützten Interessensverbände. Auch wenn die Mitsprache anderer Universitätsgruppierungen (Mittelbau, Studierende, Administration und Technik) zur »Gemeinschaft von Lehrenden und Lernenden« kontinuierlich erhöht wurde, ist eine zentrale, strategisch kohärente und entscheidungsstarke Gesamtleitung der Dachmarke Universität in diesem Organisationssystem nicht vorgesehen. Das Rektorat nimmt im Rahmen dieser akademischen Selbstverwaltung eher koordinierende, vermittelnde und repräsentative Funktionen wahr.

Ausgangspunkt dieses organisationssoziologischen Begriffs von Hochschulautonomie ist also nicht so sehr der externe Trägerblick auf die politische Steuerung von Universitäten als vielmehr deren interne Selbstorganisation. Die Eigenlogik wissenschaftlichen Fortschritts gebietet aus dieser Innensicht gewisse Freiräume für die akademischen Gremien. Durch die beschriebenen Verschiebungen und Umwälzungen in der Umwelt von Hochschulen und durch das NPM-Steuerungskonzept der »Managementuniversität« (Richli 2009, 20) bzw. das *New University Management* (Kopp 1999) gerät dieses System unter Druck:

Forschung und Lehre an Hochschulen sind inzwischen hochgradig arbeitsteilige und damit organisationsbedürftige Prozesse und die Gesellschaft richtet zahlreiche und neuartige Erwartungen und Anforderungen an die Hochschulen als Ganze. Sie sieht die Hochschule als Akteur, der entscheidungs- und handlungsfähig sein muss, nachdem man ihr zahlreiche Befugnisse in Sach-, Finanz-, Personal- und Organisationsfragen übertragen hat. Diese Konstellation erzeugt Spannungen, in denen sowohl die Governance der Hochschulen durch die Länder als auch die Governance in einer Hochschule unvermeidbar stehen. (Wissenschaftsrat 2018, 17)

Die betriebswirtschaftlich orientierten Steuerungskonzepte, die an die Universitäten mit ihrer Verselbständigung herangetragen werden, stehen in wenigstens teilweise Widerspruch zu ihrer hergebrachten Organisationsform. Der Deutsche Wissenschaftsrat (2018, 26–28) fasst diese potenziellen Konflikte als »Spannungen« zwischen der Universität *als Institution* (*bottom-up*-Entscheidungen der ›Ordinarienuniversität‹) und der Universität *als Organisation* (*top-down*-Entscheidungen der ›Managementuniversität‹) (Richli 2009, 205).

Organisationssoziologisch hat die Autonomisierung von Hochschulen und die damit einhergehende, systemfremde Implementierung von Steuerungskriterien wie Wettbewerbsfähigkeit, Effizienz und Profilierung zur Folge, dass die »Kollegialorgane innerhalb der Universität« (Richli 2009, 210), also die Fakultäten und die Fachbereiche, geschwächt werden. Dies zugunsten der strategischen und der operativen Gesamtleitungen, die aufgrund ihrer neuen Gesamtverantwortung zugleich diversifiziert werden und höheren Ansprüchen an Professionalisierung und *Accountability* genügen müssen. Die Dezentralisierung von der Staatsverwaltung bedeutet innerhalb der Universitäten also gleichzeitig eine Zentralisierung (Lazzari 2018, 9). In der Schweiz folgen die meisten Universitätsstrukturen einem dualen System von Leitungsgremien mit mehr oder weniger scharf abgegrenzten Bereichen der Entscheidungskompetenz: »Der Universitätsrat ist *das eigentlich neue Universitätsorgan*« (Richli 2009, 215), insofern das Gremium analog zu Verwaltungsräten in der Privatwirtschaft als unabhängiges strategisches Leitungsgremium Gesamtverantwortung und wirksame Aufsicht übernimmt.

Das Rektorat als operative Leitung analog zur Geschäftsleitung in der Privatwirtschaft wird gestärkt. Als »CEO-type rectorship« (Estermann & Nokkala 2009, 16) übernimmt es vielfältige neue Entscheidungskompetenzen und vertritt sie sowohl in die Organisation hinein als auch nach aussen. Entsprechend benötigt das Rektorat eine doppelte Legitimation (Richli 2009, 22): aus dem internen Fachkollegium einerseits (Senat oder Regenz, in denen die Fakultäten und Stände vertreten sind), gegenüber der Politik und der Öffentlichkeit andererseits.

Die betriebswirtschaftlich inspirierte innere Reorganisation von Universitäten erhöht die Anforderungen an Transparenz, Controlling und Berichterstattung, allgemein: die Zurechenbarkeit ihres Handelns als Institution (Stöckli & Joller 2020, 137). Ausgebaute Informationssysteme zur akademischen Leistungsmessung treten an die Stelle professoraler Autorität und legitimieren die Institution kontinuierlich gegenüber der Politik und gegenüber der Öffentlichkeit. In dieser Perspektive entpuppt sich Hochschulautonomie als Herrschaftsinstrument, das die dezentral organisierten (und strukturkonservativen) Expertenorganisationen zu strategischen Allokationsentscheidungen zwingt und ihnen gesteigerte Rechenschaftspflichten auferlegt.

3 Dimensionen der Hochschulautonomie (theoretische Grundlegung)

Im vorliegenden Kapitel geht es darum, den inzwischen etwas genauer konturierten Autonomiebegriff zu operationalisieren, d.h. die Dimensionen herauszuarbeiten, in denen sich institutionelle Selbständigkeit und Trägerinteressen überschneiden. Die darauffolgende Untersuchung der konkreten Ausgestaltung von Hochschulautonomie an den fünf Deutschschweizer Universitäten kann in diesen abstrakten Dimensionen konkrete Bereiche identifizieren, die entweder in kantonaler, gemischter oder universitärer Entscheidungskompetenz stehen, und so Aufschluss über das übergeordnete Steuerungs- und Aufsichtskonzept geben.

3.1 Hochschulbildung als öffentliche Aufgabe

Das kostenintensive Betreiben der Eidgenössischen Technischen Hochschulen und der Mehrzahl der kantonalen Universitäten ist Bund und Kantonen als Staatsaufgabe verfassungsmässig vorgeschrieben (Art. 63a BV, Art. 44 KV BE, § 98 KV BL, § 21 KV BS, Art. 118 KV ZH).⁹ Nach der rechtlichen Verselbständigung der Schweizer Hochschulen in den 1990er Jahren betreiben der Bund und die Kantone die Universitäten nicht mehr selbst, sondern sie beauftragen die eigens geschaffenen, verwaltungsexternen öffentlich-rechtlichen Anstalten mit dieser Staatsaufgabe. Die Gemeinwesen bleiben jedoch alleinige Träger dieser ausgelagerten Einheiten: Sie sind gleichzeitig Gewährleister, Gesetzgeber, Regulierer, Eigner und Besteller des ausgelagerten Aufgabenbereichs. (Höchner 2020, 27) Zusammen mit den durch die Auslagerung geschaffenen Effizienzgewinnen (z.B. raschere, flexiblere und adäquatere, weil stufengerechte Entscheidungen) entsteht systematisch das Problem, dass die Interessen des eigenständigen, mit der Staatsaufgabe betrauten Unternehmens situativ von den (vielgestaltigen) Interessen des Gemeinwesens abweichen können.¹⁰ Anders formuliert: Mit Zugewinn unternehmerischer Freiheit der Universitäten verliert die Politik an Kontrolle (Richli 2009, 213).

3.2 Public Corporate Governance

Antworten auf diese sogenannte ›Prinzipal-Agent-Problematik‹ liefert, auf die Träger öffentlicher Aufgaben bezogen, die Public Corporate Governance (EFV PCG 2006, 81): Grundsätze zur Organisation, Steuerung und Aufsicht öffentlicher Unternehmen nach dem Vorbild der Privatwirtschaft. Eine »kohärente Steuerung verselbständigter Einheiten« (Bundesrat 2006, 8241) stellt auf grundsätzliche Überlegungen zu den Grenzen der beiden Aktionsradien von politischem Träger (Prinzipal) einerseits und ausgelagertem Unternehmen (Agent) andererseits ab. Ein definiertes Zusammenspiel von Entscheidungskompetenzen soll die optimale Berücksichtigung von Träger- und Unternehmensinteressen garantieren und klare Regelungen für den Fall vorsehen, dass sie konfliktieren. Analog zur Gewaltenteilung in Gemeinwesen sollen

⁹ In den Kantonen Luzern und St. Gallen, deren Universitäten erst vergleichsweise spät in kantonale Hoheit gelangten, fehlt eine solche Verfassungsbestimmung. Der staatliche Auftrag folgt hier aus den entsprechenden Gesetzen (UniG LU und UniG SG).

¹⁰ Dieses Problem ist nicht spezifisch für öffentliche Aufgaben oder Auslagerungen. Es taucht vielmehr auch in der Privatwirtschaft immer da auf, wo Entscheidungen der Unternehmensführung von Eigentumsverhältnissen abgekoppelt getroffen werden: »Die Interessen der Kapitalgeber (Aktionäre oder Prinzipale) decken sich nicht mit den Interessen der Unternehmensleitung (Verwaltungsrat oder Agenten). Vielmehr können die Agenten sich zu Lasten der Prinzipale unternehmerische Wertschöpfung aneignen.« (EFV PCG 2006, 81)

»checks and balances« für ein ausgewogenes, transparentes und nachhaltiges Verhältnis von Führung und Kontrolle auf der einen Seite, unternehmerischem Handeln auf der anderen sorgen (Höchner 2020, 26). Übergeordneter Zweck ist, wie oben dargestellt, eine möglichst effiziente und wirksame Erfüllung öffentlicher Aufgaben, die nichtsdestotrotz rechtsstaatlich und demokratisch legitimiert erfolgt.

Mit dem Corporate-Governance-Bericht (Bundesrat 2006) und dem Zusatzbericht (Bundesrat 2009a) hat der Bund gegenüber den Kantonen diesbezüglich eine Vorreiterrolle eingenommen und Leitsätze zur Organisationsweise dieser Steuerung öffentlicher Unternehmen formuliert. Neben Erkenntnissen aus seit den 1990ern praktizierten Auslagerungen stützt er sich dabei wesentlich auf die entsprechenden Richtlinien der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD 2005) und setzt sie um. Die Kantone wiederum haben auf den Grundlagen des Bundes eigene Public Corporate Governance-Gesetze (PCG BL) bzw. -Richtlinien (PCG BE, PCG BS, PCG ZH) erlassen oder die bestehenden Gesetze um PCG-Aspekte ergänzt (PCG LU und PCG SG). Die Kantone sind den stetig weiterentwickelten Empfehlungen des Bundes und den Grundsätzen der OECD (erneuert in OECD 2015) dabei im Wesentlichen gefolgt (Steiner et al. 2020, 53–61).

Der Corporate-Governance-Bericht des Bundesrats enthält eine Aufgabentypologie, auf deren Basis Organisationsform und Steuerungsmodell der ausgelagerten Einheit sowie die Interessensvertretung des Staates abgeleitet werden. Hochschulen erfüllen demnach den Aufgabentypus »Dienstleistungen mit Monopolcharakter« (Bundesrat 2006, 8261f.): Sie eignen sich für eine Auslagerung aus der Zentralverwaltung, weil ihre gemeinwirtschaftlichen Leistungen kaum hoheitlich erfolgen und weitgehend unabhängig von anderen Staatsaufgaben erbracht werden können. Hinzu kommt das Bedürfnis der Hochschulinstitutionen nach einem eigenständigen Auftritt: gegenüber der Öffentlichkeit, gegenüber der eigenen Klientel (Studierende, Forschende), gegenüber Partner- und Wettbewerbsinstitutionen im gleichen Feld sowie gegenüber Förderern. Eine vollständige Abkoppelung vom Staat ist jedoch nicht angezeigt, weil der Markt nicht oder nur eingeschränkt spielt: Ohne substanzielle staatliche Gelder würde kaum Lehre und Forschung auf Hochschulniveau produziert. »Trotz Auslagerung muss wegen der fehlenden marktlichen Steuerung und der z.T. namhaften finanziellen Unterstützung [...] ein adäquater politischer Einfluss auf solche Einheiten und ihre Aufgabenerfüllung erhalten bleiben.« (Bundesrat 2006, 8234)

Damit wird die Auslagerung aus der Zentralverwaltung, die für universitäre Hochschulen bekanntlich in den 1990er Jahren vollzogen wurde, *ex post* gerechtfertigt und als Steuerungs- und Aufsichtskonzept nachträglich durch ein auf systematisch-abstrakten Grundsätzen basierendes Wirkungsmodell legitimiert. Wie aber sieht ein solcher »adäquater politischer Einfluss« konkret aus? Wo, in welchen Bereichen ist es angezeigt, dass das Muttergemeinwesen als Eignerin, Gewährleisterin und Bestellerin steuernd in den Tätigkeitsbereich der Institution eingreift? – Ziel der mit dem Bericht angestossenen Verbesserungen ist es, »dass der Bund so viel Einfluss wie nötig ausüben kann, dabei aber die betriebliche Autonomie der verselbständigten Einheit so weit als möglich respektiert.« (Bundesrat 2006, 8267) Es gilt m.a.W., ein Steuerungs-Gleichgewicht zwischen politischer Kontrolle und unternehmerischer Freiheit zu definieren.

Die PCG legt auf Basis abstrakter Prinzipien Form, Organisation, Zuständigkeiten, Kompetenzen und Rechenschaftspflichten staatsnaher Betriebe dar und setzt sich mit Haftungs- und Steuerfragen sowie demokratiepolitische Fragen der wirksamen Aufsicht und der Oberaufsicht des Parlaments auseinander. Weil diese »Regeln der Effizienz, Transparenz und Rechenschaftspflicht« (OECD 2015, 3) dabei zentrale Fragen der Autonomie und Steuerung berühren, können sie vorliegend zu einer theoretischen Grundlegung von Autonomiebereichen anleiten, in denen besonderen Bedürfnissen im Hochschulwesen Rechnung getragen werden muss – seien dies politische Bedürfnisse des Trägergemeinwesens, seien es institutionelle Anliegen der Hochschulen.

3.3 Dimensionen der Hochschulautonomie

Aus der Analyse der 37 organisationsrechtlichen Leitsätze des Bundesrats (2009a, 2713–2719) zur Steuerung öffentlicher Unternehmen in Anhang A können fünf Dimensionen destilliert werden, in denen institutionelle Autonomie nicht absolut gilt, sondern als Steuerungskonzept einer Austarierung mit Trägerinteressen bedarf. In den Bereichen Recht, Strategie, Finanzen, Organisation und Personal kommt es entsprechend zu Fragestellungen, die für die vorliegende Untersuchung relevant sind. Das auf abstrakte Prinzipien abgestellte Steuerungskonzept erlaubt es auch, innerhalb dieser Dimensionen konkrete Fragebereiche zu identifizieren, denen besondere Aufmerksamkeit zukommt.

Die identifizierten Autonomiedimensionen, welche das folgende Kapitel strukturieren, entsprechen übrigens im Wesentlichen dem Stand der Forschung. Ulrich z.B. (2019, 18) leitet (hauptsächlich aufbauend auf Nickel 2011, 127), sechs Autonomiedimensionen für Hochschulen ab, die sich nur terminologisch von der hier vorgeschlagenen Unterteilung unterscheiden: (1) »Politische Steuerung durch Träger« (hier: rechtliche Autonomie), (2) »Zielsetzungsautonomie« (hier: strategische Autonomie), (3) »Organisationsautonomie«, (4) »Personalautonomie«, (5) »Finanzautonomie«, (6) interne Rahmenbedingungen« (hier subsummiert unter Organisationsautonomie).¹¹ Estermann & Nokkala (2009, 7) unterscheiden, um ein anderes Beispiel zu nennen, in ihrer Evaluation europäischer Universitäten, anschliessend an die Lissaboner Deklaration, »organisational«, »financial«, »staffing« und »academic« Entscheidungsfreiräume. Die vier Dimensionen werden in dieser Arbeit um eine fünfte ergänzt, jene der rechtlichen Autonomie.

¹¹ Dubs (1996, 11f.) unterscheidet, eine andere Forschungstradition begründend, für Volksschulen in der Schweiz drei Autonomiebereiche (Finanzautonomie, Organisationsautonomie, Lehrplanautonomie), die von Schedler & Proeller (2003, 98) für Verwaltungseinheiten um eine vierte, jene der Personalautonomie ergänzt wurden. Mäder (2006, 16) unterscheidet bei seiner Fokussierung auf Hochschulautonomie, darauf aufbauend, sieben Bereiche: (1) »Strategie entwickeln«, (2) »Produktangebot bestimmen«, (3) »Produktinhalte gestalten«, (4) »Organisation definieren«, (5) »Finanzen einsetzen«, (6) »Personal einsetzen« und (7) »Infrastruktur einsetzen«. Wenn (2) und (3) als Teil der strategischen Autonomiedimension verstanden werden und (7) ein Unterbereich der rechtlichen Autonomie darstellt, deckt sich Mäders Konzept mit dem hier vorgeschlagenen.

In der unabhängig davon entstandenen Übersicht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (2015, 1735) zu Unabhängigkeitsnormen von Aufsichts- und Regulierungsbehörden werden vier Dimensionen unterschieden: (1) »funktionale Unabhängigkeit« (die sowohl rechtliche wie strategische Bereiche umfasst), (2) »institutionelle Unabhängigkeit« (die sowohl rechtliche wie organisationale Aspekte einbegreift), (3) »personelle Unabhängigkeit« und (4) »finanzielle Unabhängigkeit«.

4 Wie ist das Konzept der Hochschulautonomie an den fünf Deutschschweizer Universitäten ausgestaltet?

Die Leitsätze des Bundesrats zur politischen Steuerung autonomer Unternehmen als Träger staatlicher Aufgaben wurden 2006 erstmals veröffentlicht und 2009 parlamentarisch ergänzt. Da sie auf analytischen und abstrakten Prinzipien beruhen, können sie die weitere Untersuchung anleiten, auch wenn die kantonalen Träger den Universitäten bereits in den 1990er Jahren Autonomie zugestanden haben. An den durch PCG identifizierten Schnittstellen setzt im nächsten Schritt die Analyse an, wie die Hochschulautonomie an den fünf Deutschschweizer Universitäten konkret ausgestaltet ist. Aus den Leitsätzen des Bundesrats wurden innerhalb der fünf Autonomiedimensionen (Anhang A) konkrete Fragebereiche abgeleitet, für die kantonale, gemischte oder universitäre Entscheidungskompetenz festgestellt wird. Die nachfolgend abgehandelten, für die fünf Deutschschweizer Universitäten untersuchten 15 Fragebereiche mit insgesamt 38 konkreten Fragen wurden mithilfe dreier Sets an Quellen beantwortet.

Die Fragen wurden, erstens, anhand der gesetzlichen Grundlagen rechtsvergleichend beantwortet – hauptsächlich anhand der kantonalen Universitätsgesetze (UniG BE, LU, SG, ZH) bzw. des -vertrags (UniV BL/BS), fallweise aber auch anderer kantonalen und universitärer Erlasse. Als eine zweite Quelle für Informationen diente die Auswertung der aktuellen Berichterstattung und politischer Vorstösse. Hieraus folgten zusätzliche Hinweise auf Bereiche, die in der gelebten Praxis von Hochschulautonomie situativ Konfliktpotenzial erzeugen oder den Widerspruch einzelner Akteure hervorrufen. Um die Gesetzesnormen mit der konkreten Praxis abzugleichen – besonders auch für jene Bereiche, wo Praxis nicht direkt aus dem Recht fliesst (Höchner 2020, 216) –, wurden als eine dritte Quelle zur Beantwortung der Fragestellungen Experteninterviews geführt: mit den Hochschulverantwortlichen der untersuchten Universitätskantone und mit den Generalsekretariaten der Universitäten. Die Ansprechpersonen sind in Anhang B gelistet. Der generische Leitfaden für die halbstrukturierten Interviews findet sich in Anhang C.

Steht die Entscheidungskompetenz in den einzelnen Fragebereichen fest, kann die Praxis der Hochschulautonomie einerseits (quer-)vergleichend gewürdigt werden, andererseits kann in Längsschnitten das implizite Steuerungskonzept an den einzelnen Standorten eruiert werden.

	Basel	Bern	Luzern	St. Gallen	Zürich
Gründungsjahr	1460	1834	2000	1898	1833
Jahresaufwand (in Mio.) gem. BFS 2022b	855.8	912.0	71.9	257.2	1'507.5
Studierende gem. BFS 2023	13'321	18'089	3'411	10'060	28'677
<ul style="list-style-type: none"> ● Bachelor ● Master ● Doktorat ● Weiterbildung, Diplom etc. 					

Abbildung 1: Kurzportraits der untersuchten Universitäten

4.1 Rechtsautonomie

Sieben bundesrätliche Leitsätze adressieren Rechtsfragen im weiteren Sinne. Die Ausgestaltung von Hochschulautonomie tangiert die Rechtsnatur der Universitäten, insbesondere deren Rechtspersönlichkeit und Rechtsform, sowie ihre Rechtssetzungskompetenzen innerhalb des eigenen Aufgabengebiets.

4.1.1 Rechtspersönlichkeit

Die formelle Verleihung einer eigenständigen Rechtspersönlichkeit, welche die kantonalen Träger in den 1990er Jahren vorgenommen haben, generiert für Universitäten eine Reihe von Anschlussfragen zur Ausübung und zur Durchsetzungsfähigkeit.

Leit-satz	Untersuchungs-bereich	Fragestellungen	Code
1	Rechtspersönlich-keit	Verfügt die Universität über eine eigene Rechtspersönlichkeit?	R1
		Wenn ja: Übt sie sie aus? In welchen Angelegenheiten?	R2
		Wenn ja: Könnte sie ihre Autonomie auch gegenüber ihrem Träger durchsetzen?	R3

Tabelle 2: Fragen zur Rechtspersönlichkeit

Wie in Tabelle 1 dargestellt, wurden den untersuchten Universitäten fast buchstabengleich per gesetzlichem Errichtungsakt hoheitlich eine öffentlich-rechtliche Rechtspersönlichkeit zugewiesen (**R1**). Sämtliche Universitäten machen von ihrer juristischen *Agency* auch eigenständigen Gebrauch, wie in den Interviews bestätigt wurde (**R2**): bspw. beim Abschluss von Verträgen aller Art und als Instanz gegenüber ihren eigenen Mitgliedern – etwa in Beschwerde- und Rekursverfahren von Studierenden. Sie treten aber auch als Partei in Haftungsstreitigkeiten, in Mietfragen oder in Personalangelegenheiten auf und stellen Strafanzeige z.B. wegen Amtsgeheimnisverletzung. Vor der Verleihung einer eigenständigen Rechtspersönlichkeit wären all diese Rechtsachen in die Zuständigkeit des Trägerkantons gefallen. Der Abbau von Abhängigkeiten bzw. der Hinzugewinn von Autonomie ist in diesem Bereich evident.

Kontroverser und ohne abschliessende Antworten wurde die Frage aufgenommen, ob die Universitäten ihre rechtsverbürgte Autonomie juristisch auch gegen ihre Träger durchsetzen könnten (**R3**). Da hierzu keine Rechtsprechung vorliegt (und auch nicht zu erwarten ist, dass eine der Universitäten ihren Träger vor Bundesgericht zerrt), behandelten die meisten Befragten die Frage als theoretisch und praxisfern: Die finanziellen und personellen Abhängigkeiten und faktischen Verflechtungen seien zu gross, als dass eine Universität ernsthaft den Rechtsweg gegen ihren Träger beschreiten würde. Einzelne Interviewte stellten sich aber auf den ebenso nachvollziehbaren Standpunkt, dass eine gesetzlich gewährte Autonomie, die nicht auch rechtlich durchsetzbar ist, ein zweifelhaftes Bekenntnis wäre. Die Frage muss vorliegend offenbleiben, da auch die juristische Fachliteratur sich uneins ist: Der *Basler Kommentar* zur Bundesverfassung meint, es liessen sich »keine gerichtlich einklagbaren Ansprüche ableiten« (Hänni 2015, 1140), wohingegen Kaufmann (2019, 16) durchaus Grundlagen für eine Beschwerdelegitimation sieht.

4.1.2 Rechtsform Anstalt

Die nahegelegte Rechtsform der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt ist konkretisierungsbedürftig, denn das schweizerische Recht kennt dafür keine strenge Definition.¹² Zusammengefasst wird durch den Rechtssatz der Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt »ein Bestand von personellen und sachlichen Mitteln [...], die für eine bestimmte Verwaltungsaufgabe dauernd den Anstaltsbenützern zur Verfügung steht.« (Stöckli & Joller 2020, 140) Wer eine Universität per Gesetzesakt errichtet, wird ihr also die Güter übertragen, die für Lehre und Forschung auf Hochschulniveau notwendig sind. Dazu gehören Gebäude mit Hörsälen, Büros und Laboratorien, wissenschaftliche Sammlungen, Forschungsanlagen und -instrumente sowie Bibliotheken mit ihren Dokumentenbeständen. Erwartet werden dürfte dies umso mehr, als es sich vorliegend – mit der Ausnahme der Universität Luzern¹³ – um langjährig bestehende Institutionen mit entsprechend historisch gewachsener Ausstattung handelt. Gerade im Kulturgüterbereich, im Bereich der Forschungs- und Lehrkooperation mit Spitälern sowie im kostenintensiven Immobilienbereich überschneiden sich genuin kantonale Interessen und Verantwortlichkeiten mit jenen der universitären Anstalten.

Leit-satz	Untersuchungs-bereich	Fragestellungen	Code
1	Rechtsform Anstalt	Verfügt die Universität über das betrieblich notwendige Zweckvermögen, insbesondere:	
		- für Forschungsapparaturen, für Kulturgüter und im Bibliothekswesen?	R4
		- im Spitalwesen?	R5
		- im Immobilienbereich?	R6

Tabelle 3: Fragen zur Rechtsform Anstalt

Die kantonalen Universitätsgesetze sehen in der Mehrheit keine explizite Bestandsübertragung der betrieblich notwendigen Güter an die öffentlich-rechtlichen Anstalten vor. Die »Anstaltssachen« (Tschentscher, Lienhard & Sprecher 2019, 220) befinden sich zum Zeitpunkt der Ausgliederung zwar (grösstenteils) im Besitz der Universitäten, aber nicht zwingend in deren Eigentum.

In Bezug auf Forschungsapparaturen und Kulturgüter (**R4**) – historische Sammlungen und Bibliotheksbestände – sind die Eigentumsverhältnisse zwischen Kanton und Universität in Bern, Luzern, St. Gallen und Zürich gesetzlich nicht explizit geregelt. Infolgedessen könnte es an diesen Universitäten zu Zuständigkeitsfragen kommen, besonders bei Beständen, die zu einem Zeitpunkt in den Besitz der Universitäten gelangt sind, als diese mangels Rechtspersönlichkeit noch nicht eigentumsfähig waren. Allerdings verneinen dies die befragten Personen übereinstimmend: Der Gebrauch von Forschungsapparaturen und der Zugang zu den kan-

¹² Im Art. 52 ZGB fungiert »Anstalt« als Gegenbegriff zur Körperschaft (z.B. Vereine) und als Oberbegriff für Vermögenswidmungen, die privatrechtlicher (Stiftungen) oder öffentlich-rechtlicher Natur sein können.

¹³ Die Universität Luzern wurde im Jahr 2000 neu gegründet. Zwar lässt sich die Geschichte der Theologischen Fakultät bis zur Reformation und der Gründung eines Jesuitenkollegiums zurückverfolgen, die anderen Fakultäten – zum Zeitpunkt der Gründung waren dies die Fakultät für Rechtswissenschaft und die Fakultät für Geisteswissenschaften – mussten aber neu ausgestattet werden (Botschaft LU 1999, 9–11).

tonalen Kulturgütern zu Lehr- und Forschungszwecken sei in der Praxis sichergestellt. Tatsächlich ist fraglich, inwiefern die Überschneidung von Kantons- und Institutionsinteressen in diesen Bereichen einer expliziten Abgrenzung bedarf.¹⁴ Wo sich etwa der Auftrag einer Kantonsbibliothek mit jenem einer wissenschaftlichen Bibliothek überschneidet, erscheint eine institutionelle Zusammenfassung effizient. Für die Nutzniessenden eines solchen Angebots (Studierende, Forschende und Lehrende, interessierte Öffentlichkeit) ist die Organisationsform und institutionelle Ansiedelung ohnehin von höchstens untergeordneter Bedeutung. Im Hinblick auf die institutionelle Autonomie der Universitäten stellt sich aber die Frage, ob die Aufgaben sachrichtig verortet und die entsprechenden finanziellen Aufwände am korrekten Ort verbucht und abgegolten werden. Können die Universitären ihrer Verantwortung für die universitätsnotwendigen Bestände effektiv gerecht werden?

Das Bibliothekswesen ist – beispielhaft herausgegriffen – in allen fünf Kantonen unterschiedlich organisiert. Von einer strengen institutionellen Trennung von Kantons- und Universitätsbibliothek (SG)¹⁵ über enge Kooperationsformen (ZH)¹⁶ bis hin zur Zusammenführung – sei es beim Kanton (LU)¹⁷ oder bei der Universität (BE, BS)¹⁸ – werden alle Modelle gelebt. Einen Spezialfall bildet in dieser Hinsicht das Zweckvermögen der Universität Basel mit dem historisch gewachsenen Konglomerat des sog. ›Universitätsguts‹.¹⁹ Das Universitätsgut steht im Eigentum nur eines von zwei Trägerkantonen. Gerade dies zwingt zu möglichst sauberen Abgrenzungen unter Beachtung der universitären Autonomie: Der Kanton Basel-Stadt hat sich gesetzlich verpflichtet, der Institution ›sein‹ Universitätsgut immerwährend zur Verfügung zu stellen (§ 2 UniversitätsgutsG, § 9 UniV BL/BS). Nur »soweit dieses für den Betrieb der Universität nötig ist«, gehen die entsprechenden Betriebs- und Unterhaltsaufwände zulass-

¹⁴ Ähnliche Überlegungen haben wohl auch beim Bund dazu geführt, dass mit Errichtung eines autonomen ETH-Bereichs ursprünglich keine Übertragung der betriebsnotwendigen Güter stattfand. Erst per 1. Januar 2005 wurden die Mobilien auf dem Verordnungsweg unentgeltlich übertragen (Art. 21 VO ETH). Die Immobilien stehen dahingegen bis heute weitgehend im Eigentum des Bundes (Stöckli & Weber 2018).

¹⁵ In St. Gallen werden die spezialisierte Universitäts- und die allgemein zugängliche Kantonsbibliothek separat geführt: die Universitätsbibliothek von der Universität selbst (ohne expliziten Gesetzesauftrag), die Kantonsbibliothek vom Amt für Kultur am Departement des Innern.

¹⁶ Die Zentralbibliothek Zürich wird als öffentlich-rechtliche Stiftung von Stadt und Kanton gemeinsam getragen; sie fungiert gemäss Auftrag und in ihrem Selbstverständnis zugleich als wissenschaftliche Universitätsbibliothek. Die an der Universität angesiedelte Universitätsbibliothek, die sämtliche die Institutsbibliotheken umfasst, arbeitet eng und auf der Grundlage von Kooperationsverträgen mit der Zentralbibliothek zusammen.

¹⁷ Im Kanton Luzern bildet die Zentral- und Hochschulbibliothek gemäss kantonalem Bibliotheksgesetz eine eigene, kantonale getragene Institution, die gleichzeitig kantonsbibliothekarische Aufgaben erfüllt und die drei ortsansässigen Hochschulen (Universität, Fachhochschule und Pädagogische Hochschule) seit ihrer Gründung mit Medien versorgt. Die Zusammenarbeit wird in Leistungsvereinbarungen geregelt, die eine finanziell ausreichend genaue Abgrenzung erlauben.

¹⁸ Die Universität Bern hat seit 1. Februar 2011 den gesetzlichen Auftrag, eine wissenschaftliche Bibliothek zu führen, die ihren Angehörigen und der Öffentlichkeit zugänglich ist (Art. 2 Abs. 6 UniG BE). Damit wurde der Universität auch der kantonsbibliothekarische Auftrag übertragen (Vortrag BE 2010, 10), der vormals von einer öffentlichen Stiftung wahrgenommen wurde. Die damit in Zusammenhang stehenden Leistungen werden nicht separat, sondern zusammen mit dem Trägerbeitrag an die Universität abgegolten. Der Kanton Bern unterscheidet demnach nicht (mehr) zwischen Universitäts- und Kantonsbeständen.

¹⁹ Der Begriff, die materiellen Dimensionen und die Rechtsansprüche des Universitätsguts leiten sich historisch aus der gewaltsamen Kantonstrennung 1832/33 und dem darauffolgenden Rechtsstreit um den Universitätschatz ab. Um sich gegenüber weitergehenden Ansprüchen abzusichern, schuf der Gesetzgeber im Stadtkanton das Universitätsguts-gesetz, in dem die Zweckbindung, die Unveräusserlichkeit und die örtliche Gebundenheit des Universitätsguts festgeschrieben wurden (Brunner & Stoll 2006, 17).

ten der Universität, die diese aus Globalbeiträgen aus beiden Kantonen deckt. Für Aufgaben, die sich aus einer ausserakademischen Kulturgüterpflege ergeben, entschädigt der Kanton Basel-Stadt die Universität mit separatem Leistungsauftrag (§ 7 Abs. 5 UniV BL/BS).

In der klinischen Ausbildung von Medizinstudierenden an Universitätsspitalern kommt es zu ähnlichen Abgrenzungsfragen zwischen Kantons- und Institutionsinteressen (**R5**): Von wem werden die Professuren bezahlt, die einerseits (im kantonalen Versorgungsauftrag) praktizieren und andererseits (im universitären Ausbildungsauftrag) forschen und lehren? – Diese Abgrenzung, wiewohl sie im Detail nicht überall gleich eingelöst wird, scheint an keinem Standort grundsätzliche Fragen aufzuwerfen und wird prinzipiell mittels Kooperationsvereinbarungen und entsprechenden Abgeltungen zwischen den Institutionen gelöst (Art. 53 UniG BE, § 31 UniV BS/BL, Art. 50^{ter} UniG SG, § 6 UniG ZH).²⁰ Die in den Interviews Befragten berichten von notwendig gewordenen Anpassungen der Vertrags- oder der periodischen Überprüfung der Abgeltungsgrundlagen. Das System funktioniere (wenigstens innerhalb der Kantone)²¹ insgesamt aber gut.

Deutliche Unterschiede zeigen sich hinwiederum bei den Immobilien (**R6**). »The capacity of universities to buy, sell and build facilities independently [...] is [...] strongly linked to their ability to exert the freedom they have in relation to their institutional strategy and academic profile.« (Estermann & Nokkala 2009, 24) Die Gebäude für Forschung und Lehre gemäss dem eigenen Bedarf zu erstellen und zu nutzen, ist die Voraussetzung dafür, dass Universitäten sich mittel- und langfristig eigenständig entwickeln können. Da der Immobilienbereich kostenintensiv ist und Fachexpertise voraussetzt, die nicht dem akademischen Kernauftrag entspricht, ist Gebäudeeigentum für die Institutionen aber ambivalent.

In vier der untersuchten fünf Kantone befinden sich die Universitätsgebäude grundsätzlich im Eigentum des Trägers und werden der Institution zur Verfügung gestellt (Art. 63 Abs. 1–2 UniG BE [seit 2013], § 28d UniG LU [seit 2014], Art. 46^{septies} UniG SG [seit 2016], § 39a UniG ZH [seit 2019]). Einzig in Basel ist, seit Etablierung der gemeinsamen Trägerschaft 2007, Immobilieneigentum der Universität eine systematisch im Staatsvertrag vorgesehene Möglichkeit. Die entsprechende Bestimmung (§ 39 UniV BL/BS) wurde anlässlich der Teilrevision per 2022 ausgebaut. Immobiles Anlagevermögen macht inzwischen fast die Hälfte der gesamten Bilanzsumme an der Universität Basel aus (UniBas 2021, 37).

Obwohl die Mehrheit der europäischen Länder das Eigentum an Gebäuden den Universitäten überlässt (Estermann & Nokkala 2009, 25), ist in der Schweiz an den anderen Standorten politisch offenbar nicht gewollt, dass die Universitäten diese finanzielle und politische Immobilienverantwortung selbst übernehmen. Stattdessen melden die Universitäten ihren Bedarf beim Kanton an, der ihn – nach den entsprechenden Genehmigungsverfahren – in die eigene Planung aufnimmt. Der Nachteil solcher Regelungen ist gemäss Auskunft der Befragten, dass

²⁰ Für die Universität Luzern fehlt – neben Hinweisen im Universitätsstatut LU (§ 27 Abs. 1 lit. c^{bis}) – eine entsprechende gesetzliche Verankerung. Die Befragten bestätigen aber, dass eine den anderen Kantonen analoge Lösung praktiziert wird.

²¹ Eine andere Frage ist die Vergleichbarkeit *zwischen* den Universitäten. Hierzu führt die Schweizerische Hochschulkonferenz seit Jahren ein Projekt. S. URL: <https://shk.ch/de/dokumentation/publikationen/226-projekt-ekoh>, 17.03.2023.

die vollständige Einbindung in die kantonale Immobilienplanung nur schwerfällig funktioniert und häufig den tatsächlichen Entwicklungsbedarf (im Hinblick auf Strategie, Forschungsbedürfnisse und Studierendenzahlen) erheblich hemmt. Dass es dem Staat nicht gelingt, adäquate Gebäude rechtzeitig und bedarfsgerecht zur Verfügung zu stellen, wird an drei Standorten, übereinstimmend (jeweils von den kantonalen Hochschulverantwortlichen und den Universitätsrepräsentantinnen) als Problem empfunden. Zwei dieser Standorte identifizieren darin gar das grösste Autonomiehemmnis für die Universitäten.

In Zürich ist mit dem 2019 eingeführten »Delegationsmodell« ein Mittelweg gefunden worden, der der Universität mehr Verantwortung und Mitsprache in der kantonalen Immobilienplanung einräumt. Der Kanton bleibt zwar Eigentümer und entscheidet weiterhin über die Investitionen in Neu- und Umbauten. Doch erstellt die Universität eine langfristige Investitionsplanung gemäss ihrem Entwicklungsbedarf. Dieses Portfoliomanagement fliesst (vorbehaltlich der notwendigen Genehmigungen) frühzeitig in die kantonale Planung ein. Für die Umsetzung übernimmt die Universität Rolle der Bauherrin und beauftragt gemäss Verordnung das kantonale Hochbauamt. (Antrag ZH 2014; Antrag ZH 2018) Die neu geschaffene Direktion Immobilien und Betrieb bündelt universitätsseitig die entsprechenden (signifikanten) Ressourcen und betreut die (in Volumen und Fristigkeit akademiefremden) Geschäfte.

Aktuelle mediale und politische Debatten in Basel und Zürich im Zusammenhang mit universitären Neubauten zeigen, dass universitäre Bauprojekte aufgrund der involvierten Finanzvolumina und ihrer Komplexität politisch immer umstritten bleiben und eine adäquate, allen Interessen gerecht werdende Immobiliensteuerung wohl noch nicht gefunden wurde (BL/BS MeMi NBZ 2021; BS PUK 2022; Arnet 2023; Scherrer 2023). Die per 2022 totalrevidierte Immobilienvereinbarung in Basel stellt in Bezug auf Immobilienverantwortlichkeiten aktuell die fortschrittlichste Lösung dar, insofern sie explizit bedarfsabhängige Neuinvestitionen durch die Universität selbst vorsieht (§§ 17 und 18 ImmoV BL/BS) und die Rolle der Bauherrschaft bei Projekten der Universität dem Universitätsrat übertragen wurde (§ 25 UniV BL/BS). Die Aufsicht der Trägerkantone beschränkt sich damit auf die Einsitznahme im Universitätsrat und die Begleitung durch ein Immobiliengremium (§ 40a UniV BL/BS, § 21 ImmoV BL/BS), das die Interessen zwischen Institution und beiden Trägern laufend abstimmt.

4.1.3 Rechtsetzungskompetenzen

Gemäss Leitsatz 13 sollen einer Universität in Bezug auf interne Gegebenheiten Rechtsetzungskompetenzen zukommen.

Leitsatz	Untersuchungsbereich	Fragestellung	Code
13	Rechtsetzungskompetenzen	Verfügt die Universität über eine eigene Rechtssetzung und ist sie darin autonom?	R7

Tabelle 4: Frage zu den Rechtsetzungskompetenzen

Alle Universitäten verfügen grundsätzlich über Rechtsetzungskompetenzen in ihrem Zuständigkeitsbereich (**R7**): In Basel, Luzern, St. Gallen und Zürich ist jeweils der Universitätsrat für den Erlass zuständig (§ 25 UniV BS/BL, § 16 UniG LU, Art. 9 UniG SG, § 29 UniG ZH),

in Bern der Senat (Art. 35 UniG BE). Ausnahmen sind besonders sensible Bereiche. Zulassungsbeschränkungen für bestimmte Studiengänge sind Beispiele für Grundrechtseingriffe, die nur hoheitlich legitimiert werden können und daher meist den Kantonsregierungen übertragen sind (ausser Art. 30^{bis} UniG SG [seit 2018]). Aufgrund ihrer Tragweite können auch die Bereiche Finanzen und Personal als sensibel gelten. Darauf wird zurückzukommen sein.

4.1.4 Zwischenfazit rechtliche Autonomie

Bereits in der Dimension Recht zeigen sich (in der Auswertungs-Tabelle 19) neben vielen Übereinstimmungen im Detail auch signifikante Unterschiede in der kantonalen Ausgestaltung von Hochschulautonomie. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Abgrenzungen von Kantons- und Institutionszuständigkeiten in bestimmten Bereichen nicht immer mit verhältnismässigem Aufwand geleistet werden kann. Das Gebot der effizienten Ressourcenallokation kann in der Praxis in einen Zielkonflikt mit den aus der Hochschulautonomie fliessenden Abgrenzungsbedürfnissen eher juristischer Natur geraten. In mehr als einer Hinsicht bergen diese Graubereiche in der Zuständigkeit aber die Gefahr doppelbödigter *Accountability*. So können die Universitäten nicht die volle Verantwortung über ihre Entwicklung übernehmen, wenn sie bspw. in ihrer Infrastruktur fremdgesteuert bleiben.

In Bezug auf die Kulturgüter kann nur die Universität Bern die rechtliche Alleinzuständigkeit für sich reklamieren; sie muss die damit einhergehende Verantwortung z.B. für den kantonsbibliothekarischen Auftrag aber zusätzlich zu den akademischen Kernaufgaben wahrnehmen. Nur die Universität Basel kennt Immobilieneigentum mit den daraus folgenden Verantwortlichkeiten. Die bikantonale Trägerschaft dürfte hier der Haupttreiber dafür sein, dass vormals kantonale Hoheitsbereiche (z.B. auch im Kulturgüterbereich und im Personalrecht) an die Universität abgetreten wurden. An einigen Standorten wird die schwerfällige Immobilienplanung als das grösste Hemmnis für die Entwicklungsfähigkeit der Universitäten angesehen.

4.2 **Strategieautonomie**

Vier Leitsätze zur politischen Steuerung autonomer Unternehmen als Träger staatlicher Aufgaben adressieren Strategiefragen. Sie reichen von gesetzlichen Vorgaben zur konkreten Aufgabensteuerung über die Leistungsberichterstattung bis hin zur Unternehmensstrategie.

4.2.1 Umsetzungsautonomie

An allen Standorten hat der Gesetzgeber einen Katalog an universitären Kernaufgaben festgeschrieben (Art. 2 UniG BE, § 2 UniV BL/BS, § 4 UniG LU, Art. 2 UniG SG, § 2 UniG ZH), der den Institutionszweck in der Form von unternehmensbezogene und aufgabenseitige Vorgaben umschreibt. Dieser Grundauftrag fällt naturgemäss je nach standortspezifischen Gegebenheiten und Hochschulprofil unterschiedlich aus, umfasst aber mindestens die Bereiche Lehre, Forschung, Weiterbildung und Dienstleistung. In der untenstehenden Abbildung 2 lassen sich die Profile und Schwerpunkte der Universitäten auf übergeordneter Ebene erkennen.

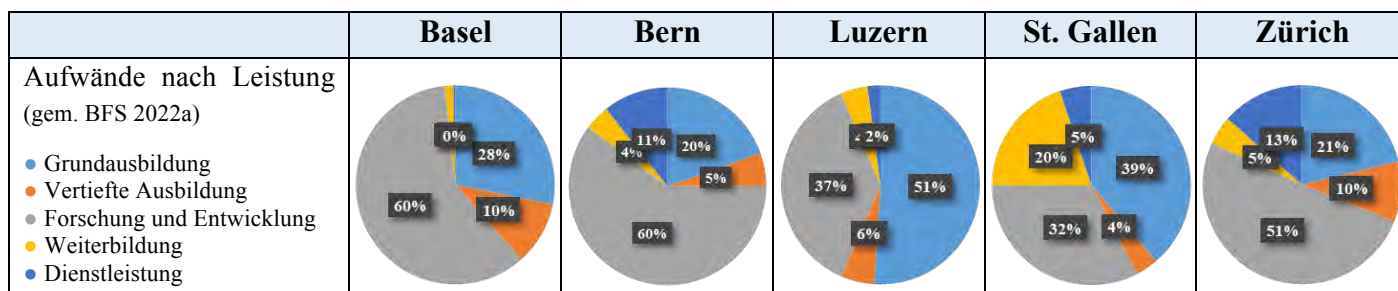


Abbildung 2: Kreisdiagramme zu den Aufwandanteilen nach universitären Leistungsbereichen

Die Universität Luzern investiert mehr als die Hälfte ihrer Ausgaben in die Grundbildung, während die »Volluniversitäten« Bern, Basel und Zürich mehr als 50% für die Forschung bereitstellen. Ein besonderer Schwerpunkt der Universität St. Gallen liegt in der Weiterbildung. (Siehe hierzu weiterführend auch Anhang E.)

Angesichts dieser offensichtlichen Unterschiede an der Oberfläche stellt sich die Frage: Wie frei sind die Universitäten in ihrer Schwerpunktsetzung?

Leit-satz	Untersuchungs-bereich	Fragestellungen	Code
16	unternehmensbezo-gene und aufgaben-seitige Vorgaben	Wie weit reicht die Umsetzungsautonomie?	S1
		- in Bezug auf ihr Angebot (z.B. Studiengänge, Anzahl Studierender)?	
		- in Bezug auf ihre Verfahren (z.B. Zulassung, Abschlussprüfungen)	S2

Tabelle 5: Fragen zu unternehmensbezogenen und aufgabenseitigen Vorgaben

In der Umsetzung ihres allgemeinen Auftrags sind die Universitäten weitgehend frei. Die Universitätsgesetzgebungen sehen die folgenden Ausnahmen vor, in denen nicht die Universität, sondern kantonale Behörden über Umsetzungsfragen bestimmen: In Bern übernimmt der Regierungsrat (in Ermangelung eines Universitätsrats) eine Reihe von Aufgaben, die über seine Aufsichtsfunktion als Trägerbehörde hinausgehen.²² Sie können sowohl das Angebot (S1) als auch die Verfahren (S2) betreffen. Der Träger ist demnach legitimiert, in all diesen Bereichen in die Umsetzungsautonomie der Institution einzugreifen. Namentlich bestimmt er im Leistungsauftrag formal auch das Lehrangebot, indem er die Studienrichtungen festlegt (Art. 59 UniG BE). Die Studienreglemente müssen von der Bildungs- und Kulturdirektion genehmigt werden (Art. 74 Abs. 2 UniG BE).

An den anderen Standorten (mit Universitätsrat) sind die Universitäten formal freier. In Luzern bestimmt allerdings der Regierungsrat den Rahmen für alle Regelungen, die nicht anderen Instanzen übertragen sind (§ 8 UniG LU). Im Universitätsgesetz selbst sind zusätzliche Kompetenzen für die bauliche Infrastruktur, Zulassung und Studiengebühren explizit vorgesehen (§ 28d und 30 UniG LU), die die Umsetzungsautonomie trägerseitig beschränken. In St. Gallen sind – neben personalrechtlichen Vorgaben beim Kantonsrat – eine Reihe von Ge-

²² Namentlich betrifft dies: Qualitätssicherung, Personalwesen, Anstellungsverhältnisse und Nebenbeschäftigungen, Zulassungen und Gebühren, Schaffung und Aufhebung von Fakultäten, Besetzung der Verwaltungsdirektion, Zusammenarbeit mit den Spitälern, Rechnungslegung, Liegenschaften Disziplinarrecht und Rekurse (Art. 5, 9 und 18, 18a, 19, 22, 24, 25, 29, 29d, 29f, 33, 38, 53, 62a, 64a, 65, 65a und b, 67, 68, 78a, 81 UniG BE).

nehmungsvorbehalten beim Regierungsrat angesiedelt, die in die Umsetzungsautonomie eingreifen.²³ In Bezug auf das Angebot ist die Universität St. Gallen aber frei. In Basel und Zürich gibt es nur wenige Einschränkungen seitens kantonaler Behörden: Neben personal- und finanzregulatorischen Rahmenbedingungen (§ 44 UniG ZH, § 13, 18 und 21 UniV BL/BS) stellen formal nur die Zulassungsbeschränkungen für Studierende einen Eingriff dar, die aufgrund des damit verbundenen Grundrechtseingriffs hoheitlich zu erlassen sind. Die Universität Zürich ist allerdings an die Vorgaben des Regierungsrats zur Finanz- und Immobilienplanung (§§ 38 und 39 UniG ZH) gebunden.

Auf einzelne Bereiche wird im Zusammenhang mit der Finanz- und Personalautonomie zurückzukommen sein. Trotz all diesen Unterschieden und teilweise durchaus strategisch steuernden Kompetenzen bei den politischen Behörden sah keine der interviewten Personen entscheidende Einschränkungen der strategischen Autonomie ihrer Universität. Die Umsetzungsautonomie gibt auch weder in der Medienberichterstattung noch in politischen Vorstößen Anlass zu Einlassungen.

4.2.2 Steuerung mit Leistungszielvorgaben

Im Gegensatz zum ETH-Bereich (Bundesrat 2021, 40) erfreuen sich die Steuerungsinstrumente des Leistungsauftrags bzw. der Leistungsvereinbarung bei Kantonen ungebrochener Beliebtheit (Schedler, Müller & Sonderegger 2016, 31 und 48). Es handelt sich dabei um kontraktuelle, periodisch erneuerte Dokumente, in denen der Träger seinen Erwartungen gegenüber der Universität Ausdruck verleiht und ihr Leistungsziele für die nächste Periode vorgibt.

Leit-satz	Untersuchungs-bereich	Fragestellungen	Code
16	Steuerung mit Leistungszielvorgaben	Bestehen mehrjährige Leistungsaufträge/-vereinbarungen?	S3
		Inwiefern ist die Universität bei der Definition der Leistungsaufträge/-vereinbarungen einbezogen?	S4
17		Wer ist für die Genehmigung zuständig?	S5

Tabelle 6: Fragen zur Steuerung mit Leistungszielvorgaben

Vier der fünf untersuchten Universitäten werden mit Leistungskontrakten geführt, die sie mit der Trägerschaft abschliessen (**S3**). Nur der Kanton Zürich verzichtete bisher formal auf dieses Steuerungsinstrument.²⁴ Der Regierungsrat stellte sich bis vor Kurzem auf den Standpunkt, die Aufgaben der Universität seien im Universitätsgesetz bereits ausreichend bestimmt und eine Konkretisierung in einem Leistungsauftrag sei daher unnötig (RR ZH 2017, 2). In Erfüllung einer entsprechenden Motion werden die Grundlagen für eine Eigentümerstrategie und ein darauf aufbauendes Leistungskontraktwesen derzeit ausgearbeitet (RR ZH 2022).

²³ So unterliegen das Universitätsstatut, die Habilitationsvorschriften, die Satzungen der wissenschaftlichen Institute und Forschungsstellen sowie die Wahl von Rektor, Prorektoren, Professoren und Leitungspersonen einem Genehmigungsvorbehalt durch die Regierung (Art. 7 UniG SG). Explizite Vorschriften erlässt die Regierung zur Rechnungslegung, zum Eigenkapital und zur Berichterstattung (Art. 7^{ter} UniG SG).

²⁴ Die jährlichen Rechnungs- und Budgetvorlagen des Kantons enthalten allerdings eine eigene Leistungsgruppe für die Universität, die neben den finanziellen Eckwerten auch Ziele, Hauptaufgaben, Leistungs-, Wirtschaftlichkeits- und Wirkungsindikatoren sowie Entwicklungsschwerpunkte enthält (KEF ZH 2022, 238–241).

Die drei Universitäten Bern, Basel und St. Gallen werden übereinstimmend mit Leistungsaufträgen gesteuert (Art. 59 UniG BE, § 7 UniV BL/BS, Art. 46^{bis} UniG SG), die jeweils für vier Jahre gelten. Die Terminologie des *Leistungsauftrags* suggeriert einen hoheitlichen Erlass. Doch ist an allen Standorten gesetzlich ein Einbezug der Universität vorgesehen (S4): In Bern nimmt der Senat »Stellung« zum vom Regierungsrat erlassenen Leistungsauftrag (Art. 36 UniG BE), in Basel wird der Universitätsrat »konsultiert« (§ 7 UniV BL/BS) und in St. Gallen beruht der regierungsrätliche Leistungsauftrag auf einem »Antrag« des Universitätsrats (Art. 10^{bis} UniG SG). Es sind dies unterschiedlich ausformulierte Gesetzesbestimmungen, die dasselbe praktische Ziel haben: sicherzustellen, dass der staatliche Leistungsauftrag in seinen Bestellungen nicht an den tatsächlichen Möglichkeiten der Institution vorbeigeht. In der Praxis wird das Auftragsdokument häufig von paritätisch besetzten Arbeitsgruppen im Sinne technischer Vorgespräche ausgearbeitet, bevor es in den Verhandlungs- und den politischen Genehmigungsprozess gemäss den oben zitierten gesetzlichen Bestimmungen geht. In diesem Prozess hat naturgemäss letztlich die Politik das letzte Wort. (S5) In Basel und St. Gallen wird der Leistungskontrakt von den Parlamenten genehmigt und auf diese Weise demokratisch legitimiert (§ 19 UniV BL/BS, Art 7^{bis} UniG SG). In Bern ist der Regierungsrat in eigener Kompetenz zuständig. (Art. 59 UniG BE)

Eine besondere Konstruktion ist seit 2014 in Luzern gesetzlich verankert: Eine vierjährige *Leistungsvereinbarung* »bestimmt die mittelfristigen Entwicklungsschwerpunkte und Leistungsziele und hält die geplanten Finanzierungsbeiträge des Kantons fest.« (§ 28c UniG LU) Ein jährlicher *Leistungsauftrag* konkretisiert die mittelfristige Leistungsvereinbarung und enthält den tatsächlichen Beiträge (§ 28d UniG LU). Für beide Dokumente ist der Einbezug des Universitätsrats gesetzlich vorgeschrieben (§ 16 UniG LU). Weder die mehrjährige Leistungsvereinbarung noch der Leistungsauftrag unterstehen dem Genehmigungsvorbehalt des Parlaments (§ 8 UniG LU). Der Kantonsrat genehmigt mit dem Aufgaben- und Finanzplan lediglich den Auftrag an die zuständige Verwaltungsstelle im Kanton, der seinerseits eine Reihe von universitätsrelevanten statistischen und Indikatoren enthält. Die interessierte Öffentlichkeit kann die Leistungsvereinbarung unabhängig von den politischen Prozessen auf den Internetseiten der Universität einsehen (LV LU 2023–2026).

4.2.3 Leistungsberichterstattung

Für die Kontrolle über die Zielerreichung haben die Kantone je eigene Verfahren etabliert.

Leit-satz	Untersuchungs-bereich	Fragestellung	Code
18, 19	Berichterstattung	Wie erfolgt das Leistungscontrolling?	S6

Tabelle 7: Frage zur Leistungsberichterstattung

Die Berichterstattungspraktiken sind nur teilweise in der Universitätsgesetzgebung festgehalten (S6). Dass die Universitäten aber gegenüber den politischen Behörden über ihre Geschäftstätigkeit formell ausführlich Rechenschaft ablegen, ist überall verbrieft.

Die Universität Bern legt der zuständigen Verwaltungseinheit, der Bildungs- und Kulturdirektion, die auch für das Leistungscontrolling zuständig ist, drei Arten von Berichten vor (Art. 60

und 60a UniG BE).²⁵ Der jährliche Geschäftsbericht enthält Informationen zur Geschäftstätigkeit und die Jahresrechnung (inkl. Revisionstestat); faktisch ist er identisch mit dem für die Öffentlichkeit bestimmten Jahresbericht. Innerhalb der Universität wird der Geschäftsbericht von der Universitätsleitung beschlossen und vom Senat genehmigt (Art. 36 und 39 UniG BE); die Rechnung muss schliesslich auch von der Regierung genehmigt werden (Art. 62 Abs. 3 UniG BE), bevor der jährliche Geschäftsbericht dem Grossen Rat zur Kenntnis gebracht wird (Art. 72 Abs. 2 UniG BE). Obwohl es sich formal »nur« um eine Kenntnisnahme handelt, wird der Geschäftsbericht von der zuständigen Parlamentskommission vorberaten, die den Universitätsrektor und die Direktion einlädt. Diese Vorberatung, die den Parlamentarierinnen und Parlamentariern Gelegenheit gibt, direkt Nachfragen an die Institution zu stellen, ist für die politische Oberaufsicht zentral. In der Grossratsdebatte selber vertritt das Präsidium der Bildungskommission diesen Bericht. Anwesend waren bei der letzten Beratung zum Geschäftsbericht 2021 gemäss Wortlautprotokoll auch die zuständige Regierungsrätin und Mitarbeitende ihrer Direktion (GR BE 2021).

Der vierjährige Leistungsbericht richtet sich alleine an den Regierungsrat. Gemäss Ausführungen im Leistungsauftrag handelt es sich auch dabei um ein internes Dokument (LA BE 2022–2025, 8). Das eigentliche Leistungscontrolling findet verwaltungsintern in einem direktionsübergreifenden Koordinationsausschuss Controlling Hochschulen statt. Demnach wird das Berner Parlament zwar in einem aufwändigen Verfahren mit den jährlichen Geschäftsberichten bedient, die eigentliche strategische Rechenschaft legt die Universität aber primär gegenüber der Direktion (Art. 128 UniVO BE) und sekundär gegenüber der Regierung ab.

In Basel ist staatsvertraglich nur ein Berichtszyklus vorgesehen: ein jährlicher Geschäftsbericht über die Erfüllung des (vierjährigen) Leistungsauftrags, die Verwendung der Finanzierungsbeiträge und den Rechnungsabschluss (§ 7 Abs. 2 und 4 UniV BL/BS). Analog zu Bern wird der Jahresbericht (inkl. Leistungsberichterstattung und Rechnung) von den Parlamenten zur Kenntnis genommen (§§ 19 und 20 UniV BL/BS), mit dem einzigen Unterschied, dass eine interparlamentarische Kommission die Berichterstattung vorberät und das Hearing mit der Universitätsspitze und den zuständigen Departementen durchführt (GR BS 2022). Anders als in Bern enthält die Berichterstattung nicht nur den öffentlichen Jahresbericht mit Erfolgsrechnung, sondern auch ein gesondertes Leistungsreporting, das auf die im Leistungsauftrag festgelegten Ziele und Indikatoren abgestimmt ist. Ein gewichtiger Unterschied ist auch die Kompetenz der Regierungen: Sie bezieht sich auf die *Kenntnisnahme* der Berichterstattung, genehmigt wird sie vom Universitätsrat (§§ 21 und 25 UniV BL/BS). Auch in Basel erfolgt demnach ein aufwändiger Einbezug der politischen Stakeholder, allerdings findet das eigentliche Leistungscontrolling im Universitätsrat statt.

In Luzern muss der Regierungsrat den Geschäftsbericht der Universität, der als Jahresbericht vom Universitätsrat »verfasst« wird, explizit genehmigen, bevor er vom Kantonsrat zur Kenntnis genommen wird (§ 7, 8 und 16 UniG LU). Die Planungs- und Finanzkommission

²⁵ Neben dem Geschäftsbericht sind gesetzlich ein periodischer Zwischenbericht über den Stand der Erfüllung des Leistungsauftrags sowie ein abschliessender Leistungsbericht vorgesehen. Der Zwischenbericht ist nicht öffentlich und dient der Vorbereitung des nächsten Leistungsauftrags (Art. 127 UniVO BE).

führt hier die parlamentarischen Vorberatungen durch und befragt dabei auch den Rektor (KR LU 2022).

Seit 2016 sind in St. Gallen zwei Berichterstattungszyklen vorgesehen: ein jährlicher Geschäftsbericht zum Stand der Leistungserbringung und Mittelverwendung und alle vier Jahre ein Bericht über die Erfüllung des Leistungsauftrags und die Verwendung des Staatsbeitrags (Art. 46^{sexies} UniG SG). Dem Rektorat obliegt es, beide Berichte universitätsintern für den Universitätsrat vorzubereiten, der sie *beschliesst* (Art. 16 und 10^{bis} UniG SG). Den politischen Behörden werden beide Berichtsarten zugeführt, allerdings werden nur die vierjährigen Leistungsberichte vom Regierungsrat separat *genehmigt* und vom Kantonsrat zur Kenntnis genommen (Art. 7^{bis} und 7^{ter} UniG SG). Eine regierungsrätliche Verordnung enthält in ihren Anhängen eine Reihe von Leistungskennzahlen, die in den Universitätsberichten mindestens enthalten sein müssen (Art. 2 und 6 UniVO SG). Der jährliche Geschäftsbericht, bestehend aus Jahresrechnung und Leistungsberichterstattung, wird nur vom Regierungsrat *zur Kenntnis genommen* (Art. 5 UniVO SG), an den Kantonsrat gelangt er nicht. Die öffentlichen Jahresberichte der Universität werden in stark konsolidierter Form als Teil des Geschäftsberichts der Regierung an das Parlament weitergeleitet, das damit Kenntnis »von der Geschäftsführung der Universität« erhalten soll (Art. 7bis UniG SG). Die Kenntnisnahme des Obergerichtspräsidenten bezieht sich somit nicht auf den öffentlichen Jahresbericht der Universität selber, sondern zumindest formal auf die Geschäftstätigkeit der Exekutive.

Einzig in Zürich obliegt es dem Kantonsrat im Rahmen der Obergerichtspräsidenten, den Rechenschaftsbericht (und damit auch die Jahresrechnung) der Universität zu *genehmigen* (§ 25 UniG ZH). Im Gegensatz zu den anderen Kantonen, in denen die Berichte zum Leistungscontrolling der Universität nur zur Kenntnis genommen werden, kommen dem Parlament hier also formal erweiterte Kompetenzen zu. Die Universitätsleitung erstellt den Rechenschaftsbericht, der anschliessend in einer Kaskade von Universitätsrat und Regierungsrat verabschiedet wird (§ 31, 29, 26 UniG ZH). Bestandteil der Berichterstattung bilden (analog zu den Praktiken in Bern und Basel) der öffentliche Jahresbericht der Universität (inkl. Rechnung), der Kommentar der Regierung sowie der Mitbericht der Aufsichtskommission für Bildung und Gesundheit, der vorberatend Bildungsdirektion und Rektorat Red und Antwort gestanden haben. Der Rektor der Universität Zürich ist dabei auch in der Parlamentsdebatte anwesend, die zuständige Regierungsrätin (die in diesem Moment wohl auch Universitätsratspräsidentin ist) hält ein Schlussvotum (KR ZH 2022). Der Kantonsrat in Zürich weist in Bezug auf die Leistungsaccountability von allen untersuchten Parlamenten die weitreichendsten Zugriffsrechte auf Universitätsangelegenheiten auf. Allerdings bleibt unbestimmt, worauf sich diese Rechenschaft in Ermangelung eines Leistungsauftrags bezieht. Das Schliessen dieser Lücke hat das Parlament mit Überweisen der entsprechenden Motion unlängst eingefordert (RR ZH 2022).

Die Leistungsberichterstattung gegenüber den Trägern dient der Rechenschaftsablage. Sie wird, wiewohl die Verfahren überall etwas anders ausgestaltet sind, von den Generalsekretärinnen und Generalsekretären der Universitäten übereinstimmend als aufwändig empfunden. Das eigentliche Leistungscontrolling findet im Universitätsrat (BL/BS, SG) bzw. in der Direktion (BE) statt. Die Regierungen (LU) und v.a. die Parlamente (ZH) sind im Rahmen ihrer Auf- bzw. Obergerichtspräsidenten kaum in der Lage, die Ergebnisse fachlich adäquat zu würdigen.

4.2.4 Strategische Zielvorgaben

Leitsatz 17 des Bundesrats legt bemerkenswerterweise nahe, dass die ausgelagerten Einheiten über keine eigene Strategie verfügen. Die Festlegung und Formulierung von Entwicklungsperspektiven sowie der eigenständige Auftritt gegenüber den vielschichtigen, internen und externen Anspruchsgruppen ist für Hochschulen jedoch zentral. Die Genese der Universitätsstrategien und ihr Verhältnis zur Eignerstrategie interessieren daher besonders.

Leit-satz	Untersuchungs-bereich	Fragestellung	Code
17	strategische Ziel-vorgaben	Verfügt die Universität über eine eigene und selbständig kommunizierte Strategie? Wie ist das Verhältnis zur Eignerstrategie des Trägers (falls vorhanden)?	S7

Tabelle 8: Frage zu strategischen Zielen

Alle Universitäten verfügen über eigene Strategiedokumente (S7), in denen sie ihre Position und ihren Entwicklungsbedarf nach innen und nach aussen öffentlich reflektieren. In Bern, Luzern und Zürich wurden die Strategiepapiere vom Rektorat bzw. der Erweiterten Universitätsleitung ausgearbeitet, in Basel explizit vom Universitätsrat genehmigt. Die Flughöhen und betrachteten Zeiträume sind naturgemäss divers (UniBE 2019, UniBas 2019, UniLU 2022, HSG 2017, UZH 2012). Demgegenüber haben bisher nur die Regierungen der beiden Basel, Luzern und St. Gallen Eignerstrategien aus Trägersicht formuliert (RR BL/BS 2021, RR LU 2021, RR SG 2021). Aus Steuerungssicht bilden sie die Schnittstelle zwischen abstraktem Gesetzes- und konkretem, auf die nächste Periode bezogenem Leistungsauftrag.

4.2.5 Zwischenfazit strategische Autonomie

In Bezug auf strategische Eigenständigkeit zeigen sich (in Auswertungs-Tabelle 20) deutliche Unterschiede. Im Quervergleich besonders auffällig ist, dass in Zürich (noch) kein Leistungs-kontraktwesen etabliert ist – bei gleichzeitig erhöhten Rechtfertigungspflichten gegenüber dem Kantonsrat. Das Fehlen eines Universitätsrats erklärt viele Besonderheiten von Bern, die in der Tendenz autonomiemindernd wirken. In Basel, Luzern und St. Gallen wurden im Grundsatz ähnliche Systeme implementiert, die sich in den Details, gerade in den Kompetenzen der kantonalen Organe, teilweise dennoch fundamental unterscheiden. Die umfangreiche Berichterstattung dient dem politischen Einbezug möglichst aller Stakeholder.

4.3 **Finanzautonomie**

Gemäss Ehrenzeller (2018, 199) sind die Hochschulträger »verpflichtet, die nötigen organisatorischen, finanziellen und personellen Rahmenbedingungen für einen lebendigen, leistungs- und wettbewerbsfähigen Wissenschaftsbetrieb zu schaffen.«

4.3.1 Trägerfinanzierung

Dieser Verpflichtung kommen die untersuchten Deutschschweizer Universitätskantone nach: Bei allen Unterschieden zwischen den Universitäten machen die Trägerbeiträge der Standortkantone überall einen bedeutenden Teil ihrer Einnahmen aus.

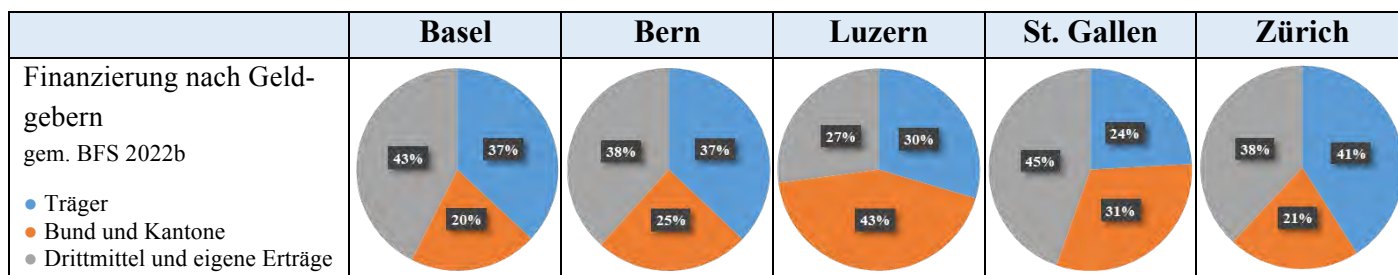


Abbildung 3: Kreisdiagramme den Finanzierungsanteilen nach Geldgebern

Der Trägerfinanzierungsanteil, der zwischen 24% (LU) und 41% (ZH) schwankt, bildet die finanzielle Abhängigkeit der Hochschulinstitutionen allerdings nicht in ihrer vollständigen Tragweite ab: Ohne die strukturelle Grundfinanzierung durch die Standortkantone wären die Universitäten wohl nirgends in der Lage, die weiteren, für ihren Betrieb nötigen Zweit- und Drittmittel zu beschaffen. Aber auch umgekehrt bedeutet das Unterhalten einer eigenen Universität für die Trägerkantone eine substantielle Belastung des Staatshaushalts. (Siehe hierzu weiterführend Anhang E.)

Die Untersuchung der Finanzautonomie beginnt demnach bei den Mechanismen der Trägerfinanzierung.

Leit-satz	Untersuchungs-bereich	Fragestellungen	Code
16, 17	Trägerfinanzierung, Steuerung	Handelt es sich bei den Trägerbeiträgern um mehrjährige Globalbudgets?	F1
26		Werden die Universitätsbeiträge von den Kantonsparlamenten separat beschlossen?	F2
		Ist die Finanzierung im entsprechenden Universitätsgesetz festgelegt?	F3
		Welche Normierungsmacht kommt der Universität bei der Bemessung der Trägerbeiträge zu?	F4

Tabelle 9: Fragen zur Trägerfinanzierung und zur finanziellen Steuerung

Die Budgethoheit kommt den Universitäten in unterschiedlicher Formulierung zu,²⁶ faktisch sind sie alle in der einen oder anderen Form frei, ihre Gelder intern zu allozieren. Bereits beim Steuerungsinstrument Leistungsauftrag (Kap. 4.2.2) wurde jedoch deutlich, dass nicht alle Träger dieselbe Periodizität zur Steuerung ihrer Universitäten vorsehen (F1). Ebenfalls unterschiedlich ausgestaltet sind die Beschlussvorlagen zur Trägerfinanzierung (F2). Zwei grundsätzlich unterschiedliche Systeme können unterschieden werden (Estermann & Nokkola 2009, 19): »block-grants«, d.h. über einen gewissen Zeitraum gebundene Ausgabenbeschlüsse (BL/BS, SG) und »line-item budgets«, d.h. jährliche Beschlüsse im Rahmen des Kantonsbudgets (BE, LU, ZH).

²⁶ In Bern »führt« die Universitätsleitung den »Finanzhaushalt der Universität« (Art. 39 UniG BE), in Basel »verfügt« der Universitätsrat »im Rahmen des Leistungsauftrags über das Budget der Universität« (§ 34 UniV BL/BS), in Luzern »erlässt« der Universitätsrat »Rahmen- und Budgetvorgaben zuhanden der Rektorin oder des Rektors« (§ 16 UniG LU), in St. Gallen »verwendet« die Universität »den Staatsbeitrag sowie die weiteren Mittel autonom« (Art. 46^{quater} UniG SG) und in Zürich ist mit dem Begriff »Globalbudget« impliziert, dass die zur Verfügung stehenden Mittel frei gebraucht werden können (§§ 25, 26 und 39 UniG ZH).

In Bern sind die finanziellen Eckwerte Teil des vierjährigen Leistungsauftrags (Art. 59 UniG BE), allerdings unterliegen sie jährlich dem Genehmigungsvorbehalt des Grossen Rats. Faktisch beschliesst dieser die Beiträge an die Universität nicht separat, sondern zusammen mit dem kantonalen Voranschlag für die Folgeperiode. Da die kantonalen Budgets politisch erst sehr spät im Vorjahr genehmigt werden, besteht für die Universität – trotz des im Leistungsauftrag von der Regierung zugesicherten jährlichen Wachstums (LA BE 2022–2025, 7) – eine markante Planungsunsicherheit, wie die Verantwortlichen im Gespräch bestätigen.

In Luzern beschliesst der Kantonsrat formal keinen Trägerbeitrag an die Universität, sondern, zusammen mit dem kantonalen Voranschlag (im Rahmen des mehrjährigen Aufgaben- und Finanzplans), jährlich einen Globalbeitrag für den gesamten Aufgabenbereich Hochschulbildung (§ 7 UniG LU). Der konkrete Finanzierungsbeschluss für die Universität obliegt sodann dem Regierungsrat (§ 8 UniG LU). Damit steigt die Abhängigkeit vom Träger und die Unsicherheiten werden tendenziell grösser.

Der Zürcher Globalbeitrag wird im Rahmen des kantonalen Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan jährlich vom Kantonsrat beschlossen (§§ 38 und 39 UniG ZH). Die Universität kommt darin als eigene Leistungsgruppe vor (KEF ZH 2022, 238–241). Sie ist deshalb angehalten, einen eigenen Entwicklungs- und Finanzplan zu erstellen, der mit dem kantonalen abgestimmt wird. Der Beschluss des Kantonsrats bezieht sich formal aber alleine auf die Finanz Eckwerte der Kantonsrechnung. Da der kantonale Konsolidierte Entwicklungs- und Finanzplan Leistungsindikatoren listet, kommt ihm (zumal es keinen separaten Leistungsauftrag gibt) eine implizite Steuerungsfunktion zu, von der der Kantonsrat im Hinblick auf die Universität auch politischen Gebrauch macht. Zu den Planungsunsicherheiten der anderen Universitäten kommt im Fall von Zürich also eine zusätzliche politische Komponente.

In den beiden Basel genehmigen der Landrat von Basel-Landschaft und der Grosse Rat von Basel-Stadt jeweils gleichzeitig den vierjährigen Leistungsauftrag und damit auch einen gemeinsamen Globalbeitrag, der über vier Jahre als gebundene Ausgabe gegenüber der Universität keinem weiteren Vorbehalt untersteht. Allfällige Planungsunsicherheiten beziehen sich demnach nur auf exogene Faktoren wie Teuerung und stagnierende Bundesbeiträge.

In St. Gallen herrscht ein ähnliches Finanzierungsregime wie in Basel: Der Kantonsrat beschliesst – allerdings im Rahmen der kantonalen Budgetberatung – alle vier Jahre den Kantonsbeitrag (Art. 7bis UniG SG) an die Universität St. Gallen. Für die Ausbildung in Humanmedizin wird ein separater Beitrag beschlossen (Art. 50^{quater} UniG SG). Die beiden Beiträge gelten innerhalb der Kantonsrechnung in den Folgejahren als »Sonderkredit« (Art. 46^{ter} UniG SG [seit 2016]), die nicht den allgemeinen Vorgaben für Staatsausgaben unterliegt. Der Personalaufwand wird allerdings gemäss der Lohnentwicklung beim Kantonspersonal angepasst. Damit wird einer der exogenen Faktoren als Unsicherheit im Wesentlichen beseitigt.

Was die Festlegung der Höhe der kantonalen Trägerbeiträge an die Universitäten (**F3**) und die diesbezügliche Mitsprache der betroffenen Institutionen (**F4**) anbelangt, sind fünf verschiedene Systeme in Anwendung. Die Höhe der Abgeltung an die Universität ist nur in den Universitätsgesetzen der Kantone Bern und Luzern grob determiniert: »Bei der Festlegung des Kantonsbeitrags für die Erfüllung des Leistungsauftrags des Regierungsrates werden insbesondere

die interkantonalen Vergleichsgrössen, die allgemeine Finanzsituation der Universität sowie jene des Kantons berücksichtigt« (Art. 62 Abs. 3 UniG BE [seit 2013]), heisst es in Bern. Art. 129 UniVO BE regelt etwas genauer. Tatsächlich wird der Kantonsbeitrag gemäss Leistungsauftrag zunächst schematisch aufgrund der Studierendendurchschnittskosten im nationalen Vergleich berechnet. Berücksichtigt werden auch Infrastrukturkosten, die in diesen Referenzgrössen nicht inkludiert sind und die folglich vom Träger abzugelten sind (LA BE 2022–2025, 7).²⁷ Die Berechnung enthält durch die anschliessende Berücksichtigung der Finanzhaushalte einen gewissen politischen Spielraum, über den allerdings der Regierungsrat (und, allenfalls, der Grosse Rat bei der kantonalen Budgetdiskussion) verfügt und der eher zu Ungunsten der Universität genutzt wird (LA BE 2022–2025, 7). Eine effektive Normierungsmacht in Bezug auf den Trägerbeitrag kommt der Universität Bern damit nicht zu.

Die Finanzierungsbeiträge des Kantons Luzern an seine Universität setzen sich zusammen aus einem Sockelbeitrag für Infrastruktur- und Gemeinkosten einerseits und sogenannten IUV-Äquivalenten (§28 UniG LU): Beiträgen, die Nicht-Universitätskantone in der Schweiz an Universitätskantone für den gleichberechtigten Zugang ihrer Studierenden im Rahmen der entsprechenden interkantonalen Vereinbarung (IUV) richten. Abhängig von der Anzahl Luzerner und ausländischer Studierender gleicht der Kanton die ansonsten fehlenden Beiträge aus. Der Sockelbeitrag ist Gegenstand politischer Verhandlungen, wobei der Kanton den Rahmen setzt, wie im Interview deutlich wurde. Zwar werden die jährlichen Beiträge formell vom Universitätsrat beim Regierungsrat beantragt (§§ 8 und 16 UniG LU), doch bleibt der Verhandlungsspielraum klein. Die Universität Luzern verfügt über praktisch keine Normierungsmacht hinsichtlich ihrer Trägerfinanzierung.

Konzeptionell als Defizitgarantie gefasst sind die Globalbeiträge, die die beiden Trägerkantone an die Universität Basel leisten. (§ 33 UniV BL/BS) Sie finanzieren die Vollkosten ihrer Studierenden gemäss Universitätsrechnung und übernehmen das Planrestdefizit der Institution nach Verrechnung der Gesamtaufwände mit sämtlichen anderen Erträgen. Faktisch ist der bikantonale Globalbeitrag Gegenstand von politischen Verhandlungen auf der Grundlage eines Antrags der Universität. Im Rahmen dieser Verhandlungen können wie in Bern auch Überlegungen zur Finanzhaushaltslage zum Tragen kommen, das Verfahren ist aber insofern transparenter, als der (ggf. gekürzte) Antrag des Universitätsrats eine Beilage zu den öffentlichen Parlamentsvorlagen bildet (Antrag Unibas 2020). Somit ist die Exekutive gezwungen, allfällige Kürzungen gegenüber den Parlamenten zu begründen, und die Parlamente können sich zu diesen Begründungen verhalten. Die Universität Basel verfügt über mittlere Normierungsmacht zum Globalbeitrag.

Der Staatsbeitrag an die Universität St. Gallen kennt ausserhalb der Orientierung am Leistungsauftrag keine gesetzlich festgeschriebenen Referenzgrössen (Art. 46^{ter} UniG SG). Im Leistungsauftrag wird der Betrag ähnlich dem Basler System aufgrund einer Vollkostenberechnung hergeleitet: Referenzkosten für die Angebotsbereiche bilden zuzüglich strategischer

²⁷ Durch die Orientierung an nationalen Vergleichsgrössen setzt der Träger Anreize zu einer kostengünstigen Aufgabenerfüllung. Allerdings ist das Modell nicht skalierbar: Würden alle Träger sich an den nationalen Durchschnittskosten orientieren, löste dies unweigerlich eine Abwärtsspirale aus.

Entwicklungsprojekte und Infrastrukturkosten die Aufwände. Abgezogen werden die prognostizierten Erträge. Sowohl in der letzten wie in der gegenwärtigen vierjährigen Leitungsauftragsperiode unterlag der Staatsbeitragsbedarf einer »Kürzung zur Einhaltung finanzpolitischer Vorgaben«, die der Regierungsrat einseitig vornimmt (LA SG 2023–2026, 301). Auf Nachfrage erläutern Universitäts- und Kantonsverantwortliche übereinstimmend, dass der Betrag in einem mehrstufigen Verfahren ausgehandelt wird, das nicht öffentlich ist. Mit ihrem impliziten Antragsrecht verfügt die Universität St. Gallen über mittlere Normierungsmacht zum Globalbeitrag.

Die Antragstellung zum (einjährigen) Globalbudget gehört in Zürich zu den wichtigsten Aufgaben des Universitätsrats (§ 29 UniG ZH). Er ist hinsichtlich seiner Wünsche allerdings stark eingeschränkt: Bei ihrer Finanzplanung ist die Universität nämlich »an die Vorgaben des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans (KEF) des Regierungsrates gebunden« (§ 38 UniG ZH). Wie in Luzern findet also schon vorab ein steter Abgleich mit den Kantons- und insbesondere Amtsfinanzen statt. Von allfälligen Sparszenarien ist die Universität Zürich demnach nicht gefeit. Dadurch, dass der Universität in diesem Prozess der Status eines kantonalen Amtes zukommt und ihr Antrag nicht veröffentlicht wird, hat sie demnach trotz Antragsrecht nur wenig Normierungsmacht zum Trägerbeitrag.

4.3.2 Finanzberichterstattung

Die finanzielle Dimension von Hochschulautonomie beschränkt sich nicht alleine auf die offensichtliche monetäre Abhängigkeit, sondern umfasst insbesondere auch die Themen Rechnungslegung und Revision, Finanzcontrolling sowie Gewinnverwendung.

Leit-satz	Untersuchungs-bereich	Fragestellungen	Code
23, 25	Rechnungslegung	Verfügt die Universität über eine eigene Rechnungslegung?	F5
8, 21, 22	Revision	Wird die Jahresrechnung von unabhängiger Stelle revidiert?	F6
18, 19, 20, 21	Finanzcontrolling	Wer genehmigt die Jahresrechnung?	F7
27	Gewinnverwendung und Umgang mit Verlusten	Wer entscheidet über eine allfällige Gewinnverwendung aus Ertragsüberschüssen? Was passiert bei einem negativen Jahresergebnis?	F8

Tabelle 10: Fragen zur Rechnungslegung, Revision, Finanzcontrolling und Gewinnverwendung

Gemäss Universitätsgesetzgebung sind die Universitäten Bern und Basel in der Wahl ihres Rechnungslegungsstandards frei (**F5**) – solange er allgemein anerkannt ist und ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild vermittelt (Art. 62 a UniG BE,²⁸ § 35 UniV BL/BS). Beide Universitäten wenden den Standard Swiss GAAP FER an.

²⁸ Allerdings »regelt« gemäss Ziffer 3 des entsprechenden Artikels der Regierungsrat »das Nähere durch Verordnung.« S. Art. 131 UniVO BE.

Die Universität Luzern, ebenfalls mit Swiss GAAP FER, ist dahingegen dem kantonalen Finanz- und Leistungssteuergesetz sowie den Ausführungserlassen des Regierungsrats unterstellt (§ 25a UniG LU). Auch in Zürich gibt es eine solche Unterstellung, allerdings ist der Universitätsrat dort angehalten, ein eigenes Finanzreglement zu erlassen, das den universitären Erfordernissen gerecht wird (§ 44 UniG ZH). In St. Gallen erlässt die Regierung spezifische Vorschriften über die Rechnungslegung und -konsolidierung (Art. 46^{quater} UniG SG).

(F6) In Basel wählt der Universitätsrat eine unabhängige Revisionsstelle (§ 25 UniV BL/BS). An den anderen Universitäten wird die Rechnungsrevision jeweils von der kantonalen Finanzkontrolle durchgeführt (Art. 62c UniG BE, Art. 27 UniG SG, § 8 FinR UZH).²⁹

Die Genehmigung bzw. der Beschluss der Jahresrechnung (F7) obliegt, wo ein solches Gremium existiert, dem Universitätsrat (§ 25 UniV BL/BS, § 16 UniG LU, Art. 10bis UniG SG, § 29 UniG ZH). In Bern ist der Regierungsrat dafür zuständig (Art. 62c UniG BE).

Die Trägerbeiträge sind überall eine substanzielle, an keiner Universität aber die einzige Ertragsquelle. Bei Budgets von mehreren Zehn- oder gar Hundertmillionen Franken und bei langfristigen Verpflichtungen ist damit zu rechnen, dass die laufenden Jahresrechnungen ihre Gesamtaufwendungen und Gesamterträge nicht im exakten Gleichgewicht halten. Interessanterweise ist die Erwartung ausgeglichener Jahresabschlüsse in der untersuchten Universitätsgesetzgebung kaum kodifiziert. Implizit kann die Erwartung aus den Regelungsvorkehrungen geschlossen werden, die stipulieren, was mit ausgewiesenen Verlusten (aus Aufwandüberschüssen) und Gewinnen (aus Ertragsüberschüssen) passiert (F8).

Gemäss Art. 129 UniVO BE ist die »Rückzahlung oder Erhöhung« des Trägerbeitrags »bei der Erzielung von Überschüssen oder Unterdeckungen« in Bern ausgeschlossen. Damit wird eine klare finanzielle Grenze zwischen Institution und Muttergemeinwesen gezogen, die der Finanzautonomie mit all ihren Rechten und Pflichten gerecht wird. Bei der Bemessung des Trägerbeitrags ist allerdings Rücksicht auch auf die »allgemeine Finanzsituation der Universität« zu nehmen (Art. 62 Abs. 3 UniG BE), so dass eine virtuelle Verrechnung – z.B. wenn die Universität über sehr viel oder sehr wenig Reserven verfügt – nicht ganz verunmöglicht wird.

In Basel werden Ertragsüberschüsse »im Eigenkapital mittels Rücklagen oder freier Reserven auf die Folgejahre vorgetragen« (§ 36 UniV BL/BS), also implizit zur Finanzierung künftiger Aufwände (und damit auch zur Entlastung künftiger Trägerbeiträge) eingesetzt. Defizite müssen von der Universität ausgeglichen werden, denn »[d]ie Leistungsperioden sind grundsätzlich ohne Verlust abzuschliessen.« (§ 36 UniV BL/BS [seit 2022]) Die Grenze zwischen den Finanzhaushalten der Träger und der Institution sind auch in Basel gegeben.

In Luzern kann die Universität aus allfälligen Jahresgewinnen ebenfalls Eigenkapital bilden. Dessen Wachstum ist allerdings begrenzt: »Das Eigenkapital der Universität darf höchstens zwanzig Prozent des jährlichen Bruttoaufwandes erreichen. Darüberhinausgehende Gewinne gehen an den Kanton.« (§ 28a UniG LU [seit 2023]) Was bei einem entsprechend grossen Defizit passiert, wird aus dem UniG nicht ersichtlich. Die Botschaft des Regierungsrats zur

²⁹ Das Luzerner UniG enthält keine Bestimmungen zur Finanzrevision, gemäss veröffentlichter Jahresrechnung nach Swiss GAAP FER wird sie aber ebenfalls von der kantonalen Finanzkontrolle geprüft (UniLU 2021).

letzten Teilrevision des UniG skizziert für diesen Fall das Szenario eines negativen Eigenkapitalbestandes (RR LU 2022, 20), der mittelfristig natürlich ausgeglichen werden müsste.

Die Universität St. Gallen trägt Ertrags- oder Aufwandüberschüsse gemäss der regierungsrätlichen Verordnung innerhalb einer Leistungsperiode vor (Art. 13 UniVO SG). Schliesst eine vierjährige Leistungsperiode negativ ab, wird der Aufwandüberschuss über das freie Kapital oder das Grundkapital ausgeglichen (Art. 15 UniVO SG). Resultiert ein Ertragsüberschuss, werden unverbrauchte Mittel dem Grundkapital zugewiesen, bis dieses einen bestimmten Zielwert erreicht hat. Ist der Zielwert überschritten ist, abhängig von der Kapitalisierung der Universität gemessen am Staatsbeitrag, eine Rückführung von Geldern an den Kanton denkbar (Art. 14 UniVO SG). Das Grundkapital, das auf 40% des durchschnittlichen jährlichen Staatsbeitrags begrenzt ist, hat demnach den Zweck, »Mehraufwendungen oder Mindererträge während der Leistungsperiode« aufzufangen (Art. 10 UniVO SG). Hierfür ist der Träger gemäss Art. 10 Abs. 2 UniVO SG unter bestimmten Umständen sogar bereit, Geld durch Erhöhung des Staatsbeitrags oder durch ausserordentliche Zahlungen zur Aufstockung des Grundkapitals einzuschiessen (Art. 46^{quinquies} Abs. 3 UniG SG [seit 2016]).

Gewinnverwendung und Verlustdeckung sind in Zürich in § 21 FinR UZH geregelt: »Der Universitätsrat legt dem Kantonsrat mit dem Geschäftsbericht einen Antrag auf Verwendung des Gewinns oder zur Deckung des Verlustes der konsolidierten Rechnung vor.« In Zürich wird demnach jährlich politisch vom Parlament entschieden, was mit Überschüssen geschieht. Eine Akkumulation von Eigenkapital aus selbst erwirtschafteten Gewinnen ist kaum denkbar. Weil die Universität Zürich von diesem Parlamentsbeschluss abhängig ist, kann sie diesbezüglich als fremdbestimmt gelten. Streng besehen kann sie aus diesem Grund keine längerfristige Verantwortung für ihre Vermögenslage übernehmen.

4.3.3 Kooperationen, Haftung und Risikomanagement

Im Zusammenhang mit der Reservesituation steht das Thema Risikomanagement. Hochschulinstitutionen müssen ihre Wissenschaftsfreiheit nicht nur gegenüber politischen, sondern auch gegenüber wirtschaftlichen Einflussnahmen absichern.

Leit-satz	Untersuchungs-bereich	Fragestellungen	Code
12	Haftung, Risikomanagement	Gibt es Vereinbarungen, welche Risiken die Universität eigenständig absorbiert und welche auf die Träger zurückfallen?	F9
14	Kooperationen	Unter welchen Voraussetzungen kann die Universität Beteiligungen eingehen?	F10
15	Nebentätigkeiten und wirtschaftliche Einflussnahmen	Wie sichert die Universität sich und ihre Angehörigen gegenüber wirtschaftlichen Einflussnahmen ab?	F11
		Welche weiteren Akteure üben wesentlichen Einfluss aus?	F12

Tabelle 11: Fragen zu Risikomanagement, Kooperationen und wirtschaftlichen Einflussnahmen

Die Art und Weise, wie die Träger ihren Universitäten durch die Finanzregularien unternehmerische Freiheiten gewähren oder diese sogar gezielt fördern, ist unterschiedlich ausgestal-

tet. Die im letzten Kapitel angesprochenen Regulierungen zur Bildung und Verwendung von Eigenkapital (explizit in LU und SG) haben aber nicht nur die laufende Rechnung im Blick – und damit den kurzfristigen Anfall von Gewinnen oder Verlusten –, sondern betreiben eine längerfristige bilanzorientierte Steuerung. Diese trägt der Finanzautonomie der Universitäten insofern Rechnung, als sie nicht mit unterjährigen Ausgaben, sondern mit Vermögenswerten und Verbindlichkeiten operiert. Dieser Einbezug ermöglicht insbesondere ein verbessertes Risikomanagement und besser informierte Budgetentscheide (Bergmann, Augustin & Fuchs 2019, 397). Implizit besteht die Möglichkeit, derartige Informationen einzubeziehen, auch in Bern und Basel.

Einzig St. Gallen kodifiziert ein umfassendes Risikomanagement im Universitätsgesetz: »Die Universität nutzt im Rahmen der Erfüllung des Leistungsauftrags Chancen und trägt Risiken. Zur Wahrung der Entwicklungs- und Risikofähigkeit bildet und verwendet sie [...] Eigenkapital« (Art. 46^{quinquies} Abs. 1–2 UniG SG [seit 2016]) gemäss den oben zusammengefassten Regularien aus der Verordnung des Regierungsrats. Die anderen Trägerkantone betreiben vorerst kein systematisches Risikomanagement im Sinne einer expliziten Regelung, dass die institutionellen Risiken von der Institution getragen, die exogenen auf den Träger zurückfallen würden (F9).³⁰ In Basel befindet sich eine solche Regelung, die in § 36 Abs. 1 UniV BL/BS [seit 2022] angelegt ist, derzeit in Vorbereitung.

Unter welchen Voraussetzungen können die Universitäten selbst Beteiligungen eingehen? (F10) Besonders im Hinblick auf Forschungsaktivitäten kann es für Hochschulinstitutionen interessant sein, Partnerschaften mit juristischen Personen des öffentlichen und privaten Rechts einzugehen und sich mit eigenem Namen an Organisationen und Unternehmen zu beteiligen. In den meisten Universitätsgesetzgebungen sind diese Möglichkeiten explizit verankert (Art. 51 UniG BE, § 5 UniV BL/BS, § 6 UniG LU [seit 2014]), § 18 UniVO ZH).³¹

Hochschulinstitutionen sichern ihre Wissenschaftsfreiheit nicht nur gegenüber politischen, sondern auch gegenüber wirtschaftlichen Einflussnahmen ab (F11). Sie tun dies einerseits aus institutionellem Eigeninteresse, andererseits ist der Träger als Aufsichtsbehörde in der Pflicht, für Transparenz entsprechender Abhängigkeiten zu sorgen. Sämtliche Universitäten haben in der letzten Dekade auf unterschiedlicher Stufe teils umfangreiche Reglemente erlassen, unter welchen Bedingungen sie Zuwendungen Dritter annehmen. Alle Universitäten haben ihre Angehörigen zudem verpflichtet, relevante Nebenbeschäftigungen offenzulegen. In Basel, St. Gallen und Zürich sind die Universitätsräte Erlassbehörde, in Bern die Universitätsleitung und in Luzern sogar die Regierung (FundR Unibe, FundR Unibas, ROFF LU, IOR HSG, FundR UZH). Zur Bündelung grösserer Fundraising-Aktivitäten pflegen alle Universitäten

³⁰ Gemäss Art. 62c UniG BE und Art. 133 UniVO BE managt in Bern der Kanton die Universitätsrisiken. In Basel machen die Regierungen gemäss § 36 Abs. 1 UniV BL/BS Vorgaben zur Bildung und Verwendung von Eigenkapital, um die Entwicklungs- und Risikofähigkeit zu wahren. Im Luzerner UniG befinden sich über die Begrenzung des Eigenkapitals hinaus keine Bestimmungen zum Risikomanagement. In St. Gallen bestimmt Art. 46^{sexies} Abs. 1 UniG SG [seit 2016], dass die Universität ein internes Kontrollsystem und Risikomanagement führt. In Zürich sieht das (vom Universitätsrat erlassene) FinR UZH in § 9 ein internes Steuerungs- und Kontrollsystem und ein Risikomanagement vor.

³¹ In St. Gallen bestehen derzeit noch keine Gesetzesbestimmungen zu Beteiligungen. In der aktuell diskutierten Totalrevision des UniG SG sollen der Universität Beteiligungen »im Rahmen ihres Aufgabenbereichs«, vorbehältlich der Genehmigung durch den Regierungsrat ermöglicht werden (Botschaft SG 2022, 89).

privatrechtlich organisierte, institutionell unabhängige Stiftungen (**F12**): die UniBE Foundation in Bern, die Universitätsstiftung Basel, die Stiftung Universität Luzern, die HSG Stiftung in St. Gallen und die UZH Foundation in Zürich.

4.3.4 Zwischenfazit finanzielle Autonomie

Die finanzielle Abhängigkeit der Universitäten von ihren Trägerkantonen ist naturgemäss gross. Umgekehrt sind die Verbindlichkeiten, die ein Kanton als Träger einer Universität eingeht, ebenfalls substanziell. Entsprechend komplex sind die institutionellen Verfahren zur Definition und Legitimation der Finanzierungsbeiträge, der daran anschliessenden Rechenschaftsablage und der Regulierung. Gerade im Bezug auf die Bemessung, Planbarkeit und Normierungsmacht der Trägerbeiträge bestehen allerdings erhebliche Unterschiede zwischen den untersuchten Universitäten. Ausgehandelte *Block Grants* (wie in BS und SG) bieten für die Universitäten signifikante Vorteile und qualifizieren in Kombination mit austarierten Steuerungs- und Aufsichtsinstrumenten als *Best Practice*. Allerdings dürfte deren Implementierung in jenen Kantonen, die stattdessen berechnete *Line Item*-Budgets (ZH), teilweise gar im Rahmen des Gesamtstaatshaushalts (BE, LU) vorsehen, politisch kaum durchsetzbar sein.

Im weiteren Gang durch die Instanzen können im Rahmen der universitären Finanzberichterstattung gewährte Freiheiten auch wieder eingeschränkt werden. Fast überall werden regelmässig Diskussionen zum Eigenkapitalbestand bzw. zur Reservenäufnung und -verwendung geführt. Auch die kostenintensiven Spezialbauten sind Gegenstand der finanzpolitischen Diskussionen zur Universitätsträgerschaft.

4.4 Organisationsautonomie

In seinen *Empfehlungen zur Hochschulgovernance* verweist der Deutsche Wissenschaftsrat (2018, 26–28) auf das Spannungsverhältnis, das Universitäten dadurch entsteht, dass sie gleichzeitig Institutionen und Organisationen sind: Institutionen sind sie im Rahmen der »akademischen Selbstverwaltung« als Korporation ihrer Mitglieder, die als Expertinnen und Experten ihres Fachs zentrale Werte, Norm- und Zielvorstellungen teilen. Dem steht die Universität als Organisation gegenüber: Diese »koordiniert den Einsatz personeller, finanzieller sowie sachlicher und räumlicher Ressourcen und stellt sich den Ansprüchen ihrer Umwelt.« (Wissenschaftsrat 2018, 7)

4.4.1 Aufbau- und Ablauforganisation

Die Untersuchung der Organisationsautonomie fragt vor diesem Hintergrund zunächst einmal nach den Freiräumen, die den Universitäten in Aufbau und Ablauf überlassen werden.

Leit-satz	Untersuchungs-bereich	Fragestellungen	Code
2	Aufbau- und Ablauforganisation	Welche Strukturen sind von den Trägern vordefiniert?	O1
		Welche Änderungen brauchen die Zustimmung der Träger (z.B. Fakultäten)?	O2

Tabelle 12: Frage zur Aufbau- und Ablauforganisation

Welche Gestaltungsfreiheiten werden den Universitäten in Bezug auf ihre innere Organisation überlassen? – Die Frage lässt sich *ex negativo* klären: anhand der diesbezüglichen Vorgaben, die in den kantonalen Universitätsgesetzgebungen vorgeschrieben sind.

Die untenstehende Abbildung 3 zeigt die obligatorischen Universitätsorgane pro Standort gemäss parlamentarisch legiferierter Universitätsgesetzgebung. Funktionell analoge Organe wurden, trotz teilweise unterschiedlicher Bezeichnungen, nebeneinander gelistet. Die Aufzählung bildet die Aufgaben und Kompetenzen der einzelnen Organe nicht umfassend ab. Sie gibt aber einen Überblick über die politischen Vorgaben und damit auch, welche Organe die Universität in ihrer weiteren Rechtsetzung selber (z.B. im Universitätsstatut)³² festlegen kann.

(O1) Die meisten Träger werden dem oben dargestellten Problem zwischen *top-down*- und *bottom-up*-Entscheidungen insofern gerecht, als sie, wie in den meisten europäischen Hochschulen, ein Zweikammersystem mit getrennten Kompetenzen vorsehen: organisationsexterne Universitätsräte und ein interner Senat: »In a dual structure, the board/council is often responsible for more long-term strategic decisions, such as deciding on statutes, strategic plans, [...] and budget allocation. The senate is often responsible for academic issues, such as curriculum, degrees and staff promotions.« (Estermann & Nokkala 2009, 12)

	Basel § 23 UniV	Bern Art. 34 UniG	Luzern § 14 UniG	St. Gallen Art. 8, 11, 14, 16–19 UniG	Zürich § 28, 30, 32, 33 UniG
strategisch	Universitätsrat	—	Universitätsrat	Universitätsrat	Universitätsrat
operativ	Rektorat	Universitäts- leitung Rektorin oder Rektor	Rektorin oder Rektor	Rektor Prorektoren	Universitätslei- tung
				Senatsausschuss	Erweiterte Uni- versitätsleitung
akademisch	Regenz Fakultäten	Senat Fakultätskolle- gien Dekaninnen und Dekane	Senat Fakultätsver- sammlung Dekanin oder Dekan	Senat Abteilungen Abteilungsvor- stände	Senat Fakultätsver- sammlung Dekanin oder Dekan

Abbildung 4: Übersicht über die gesetzlich verankerten Universitätsgremien

Im Quervergleich besteht der auffälligste Unterschied im Fehlen eines Berner Universitätsrats. Anders als alle anderen Standorte hat die Universität Bern kein designiertes strategisches Leitungsorgan. Die Kompetenzen, die den Universitätsräten andernorts zukommen, sind auf

³² Die Universitätsstatuten werden überall von der Universität selber erlassen: vom Universitätsrat oder, in Bern, vom Senat. In St. Gallen besteht ein Genehmigungsvorbehalt der Regierung (Art. 7 UniG SG).

Regierungsrat, Senat und Universitätsleitung verteilt. Wie bereits festgestellt, stehen gewichtige, auch inneruniversitäre Erlasse im direkten Zusammenhang mit dem Universitätsgesetz in der Kompetenz des Regierungsrats. Ausgenommen davon ist aber das Universitätsstatut (UniSt BE), welches »die Universität« (Art. 3 UniG BE) in Gestalt des Senats als »das oberste rechtsetzende Organ der Universität« selber erlässt (Art. 35 UniG BE). Dem Senat kommen auch weitere Aufgaben und Kompetenzen zu, die andernorts dem (extern besetzten) Universitätsrat zugewiesen werden, so die Genehmigung aller weiteren Reglemente (»namentlich über die Finanzen«, Art. 36 UniG BE). Andere klassische Kompetenzen des Universitätsrats wie jene zur Umsetzung des Leistungsauftrags sind an der Universität Bern bei der Universitätsleitung angesiedelt (Art. 39 UniG BE).³³ Das Zwischenfazit zur strategischen Autonomie (Kap. 4.2.5), wonach der fehlende Universitätsrat in Bezug auf die Umsetzung tendenziell autonomiemindernd wirke, kann in Bezug auf die weiteren Kompetenzen eingeschränkt werden. Mit den vergleichsweise zahlreichen Regelungskompetenzen der Trägerregierung und der ausführlichen Berichterstattung gegenüber dem zuständigen Verwaltungsbereich, behält der Staat sich zwar durchaus strategierelevante Kompetenzen vor und kontrolliert das Angebot. *In academicis*, in Bezug auf die Verfahren und die Organisation lässt der Kanton Bern seiner Universität aber weitgehend freie Hand. Insofern der Staat in Ermangelung eines Universitätsrats seine Aufsichts- und Kontrollfunktion betont (Art. 73 und 74 UniG BE), dominiert in Bern ein »Compliance model« (Cornforth 2003, 12) der institutionellen Steuerung. Der Kanton setzt den Rahmen, innerhalb dessen die Universität operiert.

Die anderen Universitäten folgen im Wesentlichen der schematischen Einteilung, die Zuständigkeiten und Kompetenzen strategisch und operativ für die *Organisation* Universität bzw. managerial und akademisch für die *Institution* aufteilt. Der Universitätsrat übt im Auftrag des Trägers die unabhängige Aufsicht über die Gesamtuniversität aus – und damit auch über den besonderen Schutzbereich der Wissenschaftsfreiheit gegenüber dem Staat. Diese kommt sowohl den einzelnen Mitgliedern als auch der Institution als ganzes zu.

Überall ungefähr gleich ausgestaltet (wenn auch in unterschiedlichem Abstraktionsgrad bezeichnet) sind die »operativen und betrieblichen« Leitungsorgane (so explizit in § 17 UniG LU) der *Organisation* Universität. Die Universitätsleitung, denen eine Rektorin oder ein Rektor vorsteht und denen überall auch Vize- oder Prorektoren sowie ein Verwaltungsdirektorat angehören, vertritt die Universitäten wie früher auch nach aussen. Nach innen folgen sie neu dem Typus der »managerial« leaders« (Estermann & Nokkala 2009, 17): sie bereiten die Entscheidungen von Universitätsrat vor und setzen sie um. Als Schnittstelle zwischen operativer und akademischer Organisation, mithin zwischen Institution und Organisation, sind in St. Gallen und Zürich als Besonderheiten der Senatsausschuss bzw. die Erweiterte Universitätsleitung vorgesehen. In der komplexen Aufbauorganisation fungieren sie bei inneruniversitären Prozessen als Brücke zwischen zentralen und dezentralen Entscheidungsfindungen. Den »obersten akademischen Organen« (so explizit Art. 11 UniG SG), in denen die Fakultäten und Stände der *Institution* vertreten sind – dem Senat an den Universitäten Luzern, St. Gallen und

³³ Wie rasch derartige Strukturfragen fundamentale Prinzipien berühren, zeigt die Medienberichterstattung zu den Kommunikationsleitlinien der Universität Bern. Der Titel der NZZ stellt rhetorisch infrage, ob eine solche Zentralisierung gegen die Wissenschaftsfreiheit der einzelnen Forschenden verstosse. (Hafner 2021)

Zürich sowie die Regenz in Basel – hauptsächlich koordinative Aufgaben bei der *bottom-up*-Entscheidungsfindung zu.

Als Lackmustest für die Frage, ab welchem Grad von organisatorischer Änderung die Zustimmung der Träger nötig ist (**O2**), bietet sich die Schaffung bzw. Abhebung einer Fakultät an. In Luzern sind die Fakultäten in § 10 UniG LU abschliessend enumeriert. Eine Änderung macht daher eine Gesetzesrevision nötig, wofür die Zustimmung des Kantonsrats und ggf. sogar der Stimmbevölkerung eingeholt werden muss. Zuletzt wurde das UniG LU per 1. Februar 2023 revidiert, als die Fakultät für Gesundheitswissenschaften und Medizin sowie die Fakultät für Verhaltenswissenschaften und Psychologie aufgenommen wurden.

In Bern ist gemäss Art. 33 Abs. 2 [seit 2011] der Regierungsrat für den Beschluss zur Schaffung und Aufhebung von Fakultäten zuständig.

In Basel und St. Gallen sind die Fakultäten bzw. Abteilungen erst im Statut bezeichnet, das der Universitätsrat in eigener Kompetenz erlässt (§ 3 UniSt BS/BL, Art. 4 UniSt HSG). Analog finden sich die Fakultäten in der Gesetzgebung Zürichs namentlich erst in der Universitätsordnung (§ 46 UniO UZH), die sich ebenfalls im Zuständigkeitsbereich des Universitätsrats befindet.

4.4.2 Wahl in den im Universitätsrat und Instruktion von Mitgliedern

Von Interesse in Bezug auf die Autonomiedimension Strategie sind einerseits die Unabhängigkeit des Universitätsrats, andererseits das Besetzungs- und Wahlverfahren.

Leit-satz	Untersuchungs-bereich	Fragestellungen	Code
4	Wahl von VR	Wer wählt die Mitglieder des Universitätsrats?	O3
		Nach welchen Kriterien wird die Wahl vorgenommen?	O4
9	Instruktionen	Gibt es Vorgaben für die Ausübung des Mandats	O5

Tabelle 13: Fragen zum Universitätsrat

Verliert die Universität Bern an Autonomie, wenn sie über kein strategisches Leitungsorgan verfügt? – In den Bereichen, die bei den Rechtsetzungskompetenzen (Fussnote 22) aufgezählt wurden, erscheint die Antwort offensichtlich: Der Regierungsrat als Repräsentant des Trägers übernimmt direkte Aufsichtsaufgaben und -zuständigkeiten, die anderswo den Universitätsrat als internes Organ zukommen würden. Die Universität Bern büsst hier Autonomie ein. Ist sie deswegen »verselbständigt, ohne selbständig sein zu können« (Tagblatt BE 1996, 376), wie bei der Diskussion dieser Frage am 2. Mai 1996 im Grossen Rat des Kantons Bern eingeworfen wurde? – Die Antwort auf diese Frage fällt differenzierter aus, wenn in Betracht gezogen wird, dass Senat und Universitätsleitung in Bern mit vergleichsweise weitgreifenden Kompetenzen ausgestattet wurden. Die Antwort hängt umgekehrt auch davon ab, wie unabhängig das strategische Leitungsorgan an den anderen Standorten tatsächlich besetzt wird.

(**O3**) Die Universitätsräte werden in Basel, Luzern und Zürich von den Regierungen gewählt (§ 21 Abs. 2 UniV BL/BS, § 15 UniG LU, § 28 UniG ZH) – in Zürich mit Genehmigungs-

vorbehalt durch den Kantonsrat (§ 25 UniG ZH). In St. Gallen ist aktuell noch der Kantonsrat alleine dafür zuständig (Art. 6 UniG SG). Die aktuell debattierte Revision des Universitätsgesetzes sieht vor, dass künftig (analog Zürich) der Regierungsrat die Mitglieder wählt und der Kantonsrat diese Wahl genehmigt (Botschaft SG 2022, 15f.).

Für eine Person des neun- bis elfköpfigen Basler Universitätsrats hat die Regenz ein Vorschlagsrecht – ein Einbezug des institutionellen Gefüges, der an den anderen Standorten so nicht vorgesehen ist. Für die restlichen Mitglieder der Universitätsräte herrschen in den Universitätsgesetzgebungen nur schemenhafte Profile vor (**O4**): »Persönlichkeiten aus Gesellschaft und Politik, Bildung und Wissenschaft, Wirtschaft sowie Kultur«, sollen vertreten sein, »[s]ie dürfen nicht der Universität angehören«, heisst es bspw. in § 24 UniV BL BS. In Luzern und Zürich gibt es ähnliche Formulierungen (§ 15 UniG LU, § 28 UniG ZH). Faktisch werden die Universitätsratssitze vornehmlich im Sinne eines Stakeholder-Managements vergeben (»Stakeholder model« nach Cornforth 2003, 9f.): In Basel ist der Universitätsrat neben Fachexpertise (z.B. im Immobilienwesen) hauptsächlich mit Wirtschafts- und Politikvertretungen besetzt. In Zürich und Luzern spielen offenbar interinstitutionelle Kriterien (andere Universitäten, nationale Forschungsförderorganisationen), aber ebenso wirtschaftliche und gesellschaftliche Besetzungskriterien eine Rolle.

Die Universitätsräte werden nach Anspruchsgruppen besetzt, die ihre Interessen in der Strategiefindung und in der unmittelbaren Aufsicht einbringen können. Damit sollen gesellschaftliche Interessen einen breiten Einbezug finden. Doch bleibt der wichtigste Stakeholder die Exekutive, die damit die (mitunter widersprüchliche) Rollenvielfalt des Staats *innerhalb* der Organisation vertritt. Widerstreitende Träger- und Institutionsinteressen werden im Universitätsrat ausgeglichen, der dafür mit vergleichsweise weitreichenden Entscheid- und Aufsichtskompetenzen ausgestattet ist. Dem entgegenstehend hat in Luzern die Verwaltung etwa in Bezug auf das Leistungskontraktwesen (Bestellung) eine besonders ausgeprägte Rolle inne, in Zürich die Legislative im Bezug auf das Leistungs- und Finanzcontrolling (Eignerfunktion).

In St. Gallen achtet der Kantonsrat bei der Besetzung des Universitätsrats (noch) auf eine »angemessene Repräsentation der politischen Parteien« (Botschaft SG 2022, 75) und pflegt demnach ein »Democratic model« (Cornforth 2003, 9) der politischen Steuerung.³⁴ Der regierungsrätliche Entwurf begründet die beabsichtigte Änderung dieser Gepflogenheit mit einem Argument, das in den Interviews von fast allen Befragten auch angebracht wurde: Bei der Wahl in den Universitätsrat sollten »fachliche Kriterien« (Botschaft SG 2022, 16) die Hauptrolle spielen. Die strategische Leitung der Universitäten befasst sich heutzutage mit einer Vielzahl von Fachfragen und erfordert ein umfassendes und diversifiziertes Kompetenzprofil – bis hin zu Immobilienexpertise. Die bestehenden Gesetzesbestimmungen werden dem nur unzureichend gerecht. Häufig wird eine Neubesetzung auch politisch und medial kommentiert. Die befragten Hochschul- und Universitätsverantwortlichen bestätigen aber übereinstimmend, dass die Wahlverfahren in der Praxis adäquat ausgestaltet würden.

³⁴ Die vergleichsweise prominente Rolle der Exekutive z.B. im Erlass von Rahmenregularien (wie Personal und Finanzen) widerspricht dem nicht, da der Staat seine Rollen auch in diesem Modell *innerhalb* (und nicht gegenüber) der Institution wahrnimmt. Der Regierungsrat beaufsichtigt (wie in Bern) die Universität (Art. 7 UniG SG), der Universitätsrat demgegenüber nur »die anderen Universitätsorgane« (Art. 9 UniG SG).

Nur der Kanton Basel-Landschaft kennt Mandatsvorgaben für die vom Regierungsrat gewählten Mitglieder im Universitätsrat (**O5**). Allerdings beschränken sie sich auf eine Verpflichtung zur Beachtung der bikantonalen Eigentümerstrategie.

4.4.3 Wahl des Rektorats

Das Rektorat steht als operatives Leitungsorgan an der Spitze der Wissenschaftsinstitution. Als Schnittstelle zur Organisation übt das Rektorat eine besondere Rolle aus (Richli 2009, 219–221). Auch hier interessiert die Besetzung.

Leit-satz	Untersuchungs-bereich	Fragestellung	Code
4	Wahl von GL	Wie wird das Rektorat als GL besetzt?	O5

Tabelle 14: Frage zur Wahl des Rektorats

Wie in Kap. 2.5.2 ausgeführt, benötigt das Rektorat als operatives Leitungsorgan eine doppelte Legitimation: einmal aus der Institution selbst, einmal vonseiten der strategischen Leitung der Organisation. In Bern, wo eine solche strategische Leitung fehlt, wirkt der Senat bei der Wahl der Universitätsleitungsmitglieder mit (Art. 36 UniG BE) – was in der Praxis heisst, dass er einen Wahlvorschlag macht. Wahlorgan ist aber der Regierungsrat (Art. 38 UniG BE).

Mit Ausnahme von Luzern – wo Wahlbehörde für die Rektorin oder den Rektor alleine der Universitätsrat ist (§ 17 UniG LU) – berücksichtigen alle Universitätsgesetzgebungen die doppelte Legitimierung der Universitätsleitung (**O5**), wobei die konkrete Ausgestaltung wiederum unterschiedlich ist. Wahl und Entlassung der Rektorin oder des Rektors fallen in St. Gallen und in Zürich in den Zuständigkeitsbereich des Universitätsrats (Art. 9 UniG SG, § 29 UniG ZH). Dieser Wahl geht in beiden Fällen ein Antrag des Senats vor (§ 30 UniG ZH). In St. Gallen untersteht diese Wahl zusätzlich dem Genehmigungsvorbehalt der Regierung (Art. 7 UniG SG), was ein deutliches politisches Kontrollbedürfnis aufzeigt.³⁵

Nur in Basel ist die eigentliche Wahlbehörde für das Rektorat die Regenz (§ 27), wobei auch hier der Universitätsrat als strategisches Leitungsorgan das Wahlverfahren und die Wahl noch genehmigt (§ 25 UniV BL/BS).

4.4.4 Zwischenfazit organisatorische Autonomie

Der auffälligste Unterschied in Bezug auf die Organisationsautonomie ist das Fehlen eines Berner Universitätsrats. Der Grosse Rat hat sich in der Parlamentsdebatte bewusst gegen das »Basler Modell« (Tagblatt BE 1996, 376) entschieden, und auch die heutigen Verantwortlichen in Hochschule und Kanton vermissen ein solches Gremium nicht. Zwar entsprechen das Berner Modell nicht dem Buchstaben einer *Good Governance* gemäss PCG-Richtlinien, wie zuletzt auch im Akkreditierungsverfahren festgestellt wurde (Akkreditierungsrat 2021, 3). Doch könne man Sinn und Zweck eines Universitätsrats auch hinterfragen: Bei universitären

³⁵ In Genf ist es in einer ähnlichen Konstellation unlängst zu einem Eklat gekommen, als die Kantonsregierung die Wahl eines von der universitären Assemblée vorgeschlagenen Rektors verweigert hat. In der öffentlichen Diskussion spielte die Frage nach der Hochschulautonomie eine zentrale Rolle. (Revello 2023)

Hochschulen gebe es (im Unterschied zu den anderen Hochschultypen) kaum feststehende Anspruchsgruppen, die man in das Strategieboard einbeziehen müsste.

Die anderen Standorte pflegen ein duales System mit Trennung von organisationsextern, repräsentativ besetztem Universitätsrat als strategischem Leitungs- und Aufsichtsorgan der Organisation auf der einen Seite und operativem Führungsorgan der Institution auf der anderen Seite. Im Detail sind die Kompetenzen und Verfahren überall etwas anders ausgestaltet (s. Auswertungs-Tabelle 22). Auffällig ist z.B. die Tatsache, dass in Luzern eine Gesetzesänderung nötig ist, wenn eine Fakultät hinzukommt oder abgeschafft wird. Dies erklärt sich wohl nicht zuletzt dadurch, dass die Universität in Luzern historisch nicht im gleichen Masse verankert ist, wie dies an den anderen, jahrhundertealten Universitätsstandorten der Fall ist.

4.5 Personalautonomie

In Bezug auf die Personalautonomie lassen sich den Leitsätzen des Bundesrats zwei Bereiche ablesen, in denen wesentliche Trägerinteressen den Unternehmensinteressen entgegenstehen können: Personalpolitik und Unabhängigkeit.

4.5.1 Personalpolitik

Im europäischen Vergleich scheint seitens Träger eine gewisse Skepsis vorzuherrschen, dass die Universitäten den ihnen gesteckten Rahmen einhalten, was Gehaltsordnungen angeht: »The ability of universities to define individual salaries is still, however, controlled to a large degree by the government« (Estermann & Nokkala 2009, 41).

Leit-satz	Untersuchungs-bereich	Fragestellungen	Code
29, 30 32, 34 36	Personalpolitik	Wer legt die Personalpolitik fest? Wer formuliert personalpolitische Vorgaben?	P1
		Gibt es ein universitätsspezifisches Personalstatut?	P2
		Wer beruft? Wer ist Anstellungsbehörde für die ordentlichen Professuren?	P3

Tabelle 15: Fragen zur Personalpolitik

In Bezug auf das Personalwesen (**P1**) erlässt der Universitätsrat nur in Basel eine eigenständige Ordnung (PersO Unibas 2022 auf der Grundlage von § 25 UniV BS/BL). Einzig die Eckwerte der Anstellungsbedingungen, die als Anhang zur universitären Gehaltsordnung Personalkategorien und deren Lohnreihung enthalten, werden von den Regierungen genehmigt (§ 18 UniV BS/BL). Der Basler Universitätsrat stellt auch die berufliche Vorsorge des Universitätspersonals selbständig sicher (§ 18 UniV BS/BL). (**P2**) Anstellungsbehörde für unbefristet Angestellte ist der Universitätsrat. (**P3**)

Zwar existiert auch in St. Gallen eine universitätsspezifische Gesetzgebung für das Personal (Art. 6–7 UniG SG). Die entsprechenden Vorschriften über Besoldung und berufliche Vorsorge von Dozenten und Verwaltungspersonal (RPers SG) werden allerdings vom Regierungsrat erlassen und (vorderhand noch) vom Kantonsrat genehmigt.

An den anderen Universitäten gelten kantonale Vorgaben, die mehr oder weniger Spielraum für Ausnahmen vorsehen. § 11 UniG ZH erweitert die Bestimmungen für das Zürcher Staatspersonal grundsätzlich auch auf Universitätsangehörige, sieht aber gleichzeitig eine universitäre Personalverordnung vor, die der Universitätsrat in eigener Kompetenz erlässt und die den besonderen Verhältnissen Rechnung tragen soll (PersVO UZH). Anstellungsbehörde ist die Universitätsleitung.

In Bern und Luzern sind die Universitäten in Bezug auf die Anstellungsverhältnisse und die Pensionskassen eng an die kantonalen Rahmengesetze gebunden, die nur ausnahmsweise Spielräume für universitätsspezifische Regelungen (Art. 18 UniG BE, § 24 UniG LU) zulassen. Auch wenn in Bern im Grundsatz die kantonale Personalgesetzgebung gilt, sind in der UniVO BE doch grosszügige Ausnahmereiche und Delegationsnormen vorgesehen. Ein Personalstatut erlässt die Universität Bern jedoch nicht. Anstellungsbehörde ist heute die Universitätsleitung. In Luzern gilt grundsätzlich das kantonale Gesetz über das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis (PersG LU). Ausnahmen sind erst in der Personalverordnung der Universität Luzern festgeschrieben (UniPersVO LU), die der Regierungsrat erlässt. Anstellungsbehörde für Professorinnen und Professoren ist der Universitätsrat.

Die kantonalen Vorgaben werden von den Universitäten im Allgemeinen als Beschränkungen wahrgenommen, die in der Praxis aber befriedigenden Lösungen nicht im Weg stünden.

4.5.2 Personelle Unabhängigkeit und Umgang mit Interessenskonflikten

Ist die Unabhängigkeit auch personell gewährleistet?

Leit-satz	Untersuchungs-bereich	Fragestellungen	Code
3	personelle Unabhängigkeit	Ist der Universitätsrat personell von der Exekutive unabhängig besetzt?	P4
6	Umgang mit Interessenskonflikten	Gibt es Regeln für den Umgang mit Interessenskonflikten?	P5
7		Können Mitglieder des Universitätsrats abberufen werden?	P6

Tabelle 16: Fragen zur personellen Unabhängigkeit und zum Umgang mit Interessenskonflikten

In Luzern, St. Gallen und Zürich schreiben die Universitätsgesetze vor, dass die Vorsteherin oder der Vorsteher des zuständigen Departements Mitglieder des Universitätsrats sind (§ 15 UniG LU, Art. 8 UniG SG, § 28 UniG ZH), in St. Gallen gar als Präsidentin oder Präsident. Tatsächlich stehen die Departementsvorstehenden auch in Luzern und Zürich den Universitätsräten vor. In Basel sind die beiden zuständigen Regierungsratsmitglieder im Universitätsrat vertreten, ohne dass der UniV BL/BS dies vorgeben würde.

Wie verträgt sich die Hochschulautonomie damit, dass »das oberste Entscheidungsorgan« (so explizit § 24 UniV BL/BS) von den zuständigen Regierungsrätinnen und -räten angeführt (LU, SG, ZH) oder von diesen zumindest besetzt (BL/BS) wird (P4)? – Immerhin widerspricht dies direkt der Ausgangsdefinition von Autonomie, wonach die »Entscheidungsfreiheit dem unmittelbaren Zugriff der Aufsichtsbehörde entzogen bleib[en]« (Lienhard & Wichtermann 2016, 824) sollte. Zudem sieht die Mehrheit der kantonalen PCG-Grundlagen eine

solche Vertretung nur in absoluten Ausnahmefällen (§ 7 PCG BL) bzw. nur unter ganz bestimmten Bedingungen (§ 23 PCG BS, Grundsatz 15 PCG SG, Richtlinie 12.3 PCG ZH) vor.³⁶ Die Ziele der Auslagerung und Verselbständigung von Universitäten aus der Zentralverwaltung – schnelle, politikunabhängige und sachadaquate Entscheidungen – werden unterlaufen, wenn einzelne Repräsentantinnen und Repräsentanten zugleich die Entscheidungen des strategischen Führungsorgans vorbereiten und gestalten und der Staat sich auf der anderen Seite auf die Trägerverantwortung zurückzieht.

Danach befragt, winken die befragten Verantwortlichen an den Hochschulen und an den Kantonen übereinstimmend ab. Zwar wird allgemein anerkannt, dass die personelle Überschneidung von Bildungsdirektorium und Universitätsratspräsidium den Schulbuchregeln einer *Good Governance* nicht genügt. Doch wird umgekehrt auch betont, dass die Universitäten auf stabile Verbindungen in die Politik angewiesen sind. Die Übersteuerung des Stakeholder-Modells wird damit gerechtfertigt, dass der Staat in seiner Rollenvielfalt die wichtigsten Ansprüche, nämlich die öffentlichen Interessen, vertritt. Aufgrund der hohen öffentlichen Ausgaben, die die Universitäten verursachen, stehen sie unter stetigem Rechtfertigungsdruck. Die Vorstehenden der Bildungsdirektionen könnten die Universität in den Regierungen, gegenüber den Parlamenten und der Öffentlichkeit nur glaubwürdig vertreten, wenn sie in ihre wichtigsten Geschäfte involviert seien. Der Austausch schärfe das Bewusstsein der Institution für politische Mehrheitsfähigkeit und das Verständnis der Politik für institutionelle Bedürfnisse. In dieser Hinsicht ist die Vertretung der Regierungen im Universitätsrat effizient und auch für die Universitäten vorteilhaft. Der Universitätsrat bildet im Konfliktfall das Gremium, wo nach konstruktiven und einvernehmlichen Lösungen gesucht werden kann. Dies geschieht frühzeitig (also während der Entscheidungsfindung) und unter Ausschluss der Öffentlichkeit (also bevor Absichten kommuniziert sind). Unter diesen beiden Voraussetzungen sind beidseits tragfähige Lösungen ohne Gesichtsverlust möglich.

Allerdings ist der »doppelte Pflichtenexus«, in dem sich die Universitätsratspräsidien in Luzern, St. Gallen und Zürich, die Bildungsdepartementsvorstehenden in den beiden Basel befinden, ernst zu nehmen. Selbst in Basel, wo die Machtkonzentration bei den Regierungsmitgliedern dadurch formal beschränkt ist, dass sie nur über zwei von insgesamt elf Stimmen im Universitätsrat verfügen, haben deren Diskussionsbeiträge besonderes Gewicht. Umso schwerer muss in der Beratung von institutionsrelevanten Finanz-, Strategie-, Organisations- und Personalgeschäften daher die Meinung der politischen Exekutive dort wiegen, wo das Präsidium der Universitätsräte bei den Bildungsdirektionen liegt: in Luzern, St. Gallen und Zürich. Auch hier kann sich die Politik nicht umstandslos durchsetzen, doch bestimmt das Präsidium die Agenda. Die Zuständigen schildern in den Interviews, dass sie und die Betroffenen sich dieses Interessenskonflikts bewusst sind. Eine der befragten Personen merkte an, die Thematik sei ein politischer Dauerbrenner. Die Wahrung geordneter Entscheidungsprozesse bedingt unter diesen Umständen eine enge Zusammenarbeit und stete Absprachen, sie bedingt vor allem aber auch ein striktes Rollenbewusstsein der zuständigen Regierungsrätinnen und Regierungsräte.

³⁶ § 48 PCG LU sieht die Möglichkeit einer regierungsrätlichen Kantonsvertretung explizit vor.

Das Universitätsratsmandat und die Regierungsverantwortung in Personalunion bedeutet die gleichzeitige Verpflichtung auf zwei grundlegende Interessen, die einander entgegenstehen können: das institutionelle Interesse der Universität und das gesellschaftliche Interesse des Trägergemeinwesens (**P5**). Es gibt keine übergeordneten, allgemeingültigen Regeln zur Lösung dieses Konflikts (Bundesrat 2009, 2679f.), und auch die Universitätsgesetzgebungen kennen keine formellen Regeln, welche Interessen übergeordnet sind.³⁷ Informell haben sich jedoch in sämtlichen Kantonen mehr oder weniger verbindliche Verfahren etabliert (Vorbereitungssitzungen, Ausstands- und Enthaltungsgepflogenheiten), die dabei helfen, allfällige Konflikte zu entschärfen und zu bewältigen.

Die Trägerregierungen können von ihnen gewählte Universitätsratsmitglieder in Basel, Luzern und St. Gallen »aus wichtigen Gründen« (§ 24 UniV BL/BS, § 15 UniG LU) bzw. »bei Vorliegen eines ausreichenden sachlichen Grundes« (Art. 8 UniG SG) auch während der Amtsdauer abberufen (**P6**). Vorgekommen ist das allerdings noch nie.

4.5.3 Zwischenfazit personelle Autonomie

In Bezug auf die Gestaltung einer eigenständigen Personalpolitik ist die bikantonale Universität Basel freier als die anderen Deutschschweizer Universitäten, die enger an die kantonalen Gesetzgebungen gebunden sind und unter stärkerer Kontrolle ihres Trägerkantons stehen (s. Tabelle 23). Ein entscheidendes Autonomiehemmnis vermag darin allerdings keine der befragten Sachverständigen sehen.

Eine gewichtigere Einschränkung stellt demgegenüber dar, dass die Universitätsratspräsidien in Luzern, St. Gallen und Zürich gegenwärtig von derselben Person ausgeübt werden, die gleichzeitig aufseiten des Trägers auch an der Spitze des zuständigen Exekutivamts steht. In den beiden Basel sind die Vorstehenden der Bildungsdirektionen Mitglieder des Universitätsrats. Diese Doppelrolle wird durch die strategische und finanzielle Wichtigkeit der Universitäten für den Trägerkanton motiviert, die enge Verbindungen an die Spitze der Politik nötig mache. Im Hinblick auf die Autonomie der Universitäten verlangt der doppelte Pflichtenexus den Zuständigen aber höchste Ansprüche an Integrität ab. Die Gefahr besteht darin, dass die formal selbständige Institution von der Exekutive direktiv, ohne demokratisch legitimierende »checks and balances« geführt wird. Alleine der Verdacht kann politisches Misstrauen wecken.

Mit einem personell unabhängigen Präsidium kann die Universität Basel gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit tendenziell eigenständiger auftreten. An den anderen Standorten wird die personelle Abhängigkeit von kantonaler Exekutive und Universität politisch und öffentlich immer wieder diskutiert.

³⁷ Übrigens ist auch die Universität Bern ohne Universitätsrat nicht per se vor personellen Interessenskonflikten gefeit: Die Gutachtergruppe monierte im Akkreditierungsverfahren die »Doppelrolle« des Rektors »als Vorsitzende[r] der Universitätsleitung und des Senats«, was »strukturell ein Potenzial für Konflikte berge« (Akkreditierungsrat 2021, 3)

5 Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Ausblick

Mit den 38 Fragestellungen zu 15 Fragebereichen aus fünf Dimensionen wird das Feld Hochschulautonomie heuristisch abgesteckt. Die rechtsvergleichende Analyse der gesetzlichen Grundlagen, der situative Bezug von medialer Berichterstattung und politischen Vorstößen sowie die Interviews mit den Zuständigen erlauben einen weitreichenden Einblick in die politische Steuerung der untersuchten Universitäten.

Wie autonom sind die Universitäten in der Deutschschweiz? – Da Hochschulautonomie als abstraktes Prinzip in einem übergreifenden Steuerungskonzept eingelöst wird, lässt sich diese Frage unmöglich quantitativ (etwa in der Form eines Rankings oder einer Scorecard) sinnvoll beantworten. Das »gesamtverantwortliche[] Zusammenwirken« (Lorenz 1981, 113) von Staat und Institution findet zwar Ausdruck in einzelnen Bereichen gradueller Autonomie. Im Gesamtkontext können aber in einem Bereich formell gewährte Freiheiten von einzelnen Bestimmungen in anderen Dimensionen übersteuert werden.³⁸ Gesucht wird daher ein ausgewogenes und kohärentes Steuerungsmodell mit klar abgegrenzten Verantwortlichkeiten und kongruenten Rechenschaftspflichten.

Die empirische Bestandesaufnahme zeigt, dass dem so verstandenen Autonomieerfordernis überall grundsätzlich Rechnung getragen wird. Alle befragten Expertinnen und Experten bewerten die konkrete Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Institution und Träger an ihrem Standort als mindestens befriedigend, eine Mehrzahl sogar als gut. Anhand der Übersicht der codierten Auswertung (Anhang D) wird im Ergebnis allerdings ersichtlich, dass mit acht von 38 in relativ wenigen Fragestellungen völlig funktionsanaloge Regelungen bestehen.³⁹ Diese Varianz erstaunt auf den ersten Blick. Im Quervergleich auffällige Unterschiede erklären sich jedoch häufig aus Besonderheiten des Standorts.

So zeigt sich die bikantonale Trägerschaft der Universität Basel (seit 2007) in verschiedenen Bereichen als autonomiefördernd (Universitätsgut, Immobilienbesitz, Finanzreglementierung, Normierungsmacht zum Trägerbeitrag, Personalpolitik), insofern bei zwei Trägern besonders klare Abgrenzungen der Kompetenzen zwischen Institution und Träger gefunden werden müssen. Als skalierbare *Best Practice* eignen sich die entsprechenden Bestimmungen jedoch nur bedingt, da andernorts – mit einem Trägerkanton – teils effizientere Lösungen möglich sein können, teils politische Widerstände entgegenstehen dürften.

Umgekehrt sieht der Kanton Luzern für seine 2000 neu gegründete Universität eine Reihe von im Vergleich besonderen kantonalen Vorgaben vor (Leistungsauftragswesen und dessen Umsetzung, Finanzierungsbeschlüsse, Regierungskompetenzen in sensiblen Rechtsbereichen). Anders als die traditionsreichen Institutionen in Basel (mit Gründungsjahr 1460), Zürich

³⁸ Deutlich wurde, dass universitäre Hoheitsbereiche nicht zwingend vorteilhaft für die Universitäten sind. Mehr Entscheidungsfreiheit und Zuständigkeit mag einen materiell weiter gefassten Autonomiebereich markieren, es bedeutet aber nicht, dass sachrichtige Prozesse implementiert sind. Freiheitsgrade und Alleinzuständigkeiten am Rande des universitären Kernauftrags (z.B. Immobilien, Kulturgüter) führen zu Zusatzaufwänden und einer erhöhten Rechenschaftspflicht in Bereichen, die ihrer Natur nach nur indirekt akademisch sind.

³⁹ Es versteht sich von selbst, dass die einzelnen Fragestellungen nicht alle dasselbe Gewicht haben und sich aus diesem Grund quantitative Auswertungen verbieten; ebenso selbstverständlich ist, dass sich die Fragebereiche vielfach überschneiden.

(1833), Bern (1834) und St. Gallen (1898) muss sie seit ihrer Errichtung zugleich gesellschaftlich verankert und aus diesem Grund umsichtig politisch legitimiert werden.

Ähnlich, wenn auch weniger stark ausgeprägt, führt der Kanton St. Gallen seine spezialisierte Wirtschaftsuniversität, die seit jeher über institutionelle Autonomie verfügt, aber erst im Laufe der Zeit zu einer kantonal getragenen und universitären Hochschule wurde, in ausgewählten Bereichen mit spezifischen politischen Genehmigungsvorbehalten (Statut, Satzungen der wissenschaftlichen Institute, Finanzberichterstattung). Die Totalrevision per 2024, die sich derzeit in parlamentarischer Beratung befindet, korrigiert dies zum Teil (Botschaft SG 2022), vor allem auch im Hinblick auf das hier nicht untersuchte Verhältnis zwischen zentralen und dezentralen Kompetenzen innerhalb der Institution (Weik & Arsić 2021). Im Hinblick darauf, wie der Staat mit seiner gleichzeitigen Gewährleister-, Gesetzgeber-, Regulierer-, Eigner- und Bestellerfunktion umgeht, zeichnet sich eine Abkehr vom parteipolitischen Interessensausgleich gemäss den Mächteverhältnissen im Kantonsrat ab, hin zu einem Stakeholder-Modell wie es in Basel, Luzern und Zürich gelebt wird.

Einen anderen Weg geht der Kanton Bern, der zwar für Fach- und Pädagogische Hochschule, aber nicht für die Universität ein oberstes Strategiegremium eingesetzt hat. Die Kompetenzen, die anderswo den Universitätsräten zukommen, zeigen sich hier auf Regierung, Senat und Universitätsleitung verteilt. Gegenüber den anderen Standorten steckt der Staat der *Organisation* einen tendenziell engeren Rahmen, gewährt der *Institution* darin aber häufig grössere Autonomie.

Das besonders hohe finanzielle Engagement, das der Kanton Zürich der mit Abstand grössten Schweizer Universität angedeihen lässt, mag begreiflich machen, dass hier besondere parlamentarische Kompetenzen in der Finanz- und Leistungsberichterstattung vorgesehen sind, die in anderen Kantonen fehlen. Bisher wurde als Besonderheit auf ein spezifisches Leistungskontraktwesen verzichtet. Bei der Implementierung in den kommenden Jahren wird sich zeigen, ob das Berichtswesen und die parlamentarischen Kompetenzen angepasst werden.

Derlei strukturell und historisch bedingte Standortfaktoren mögen einen Gutteil der festgestellten Unterschiede erklären. Ob die autonomiemindernden Vorgaben und Vorbehalte in jedem Fall legitim sind, ist eine andere, hier explizit ausgeklammerte Frage. Die normative Frage, wie autonom die Universitäten im Einzelnen sein *sollten*, ist der Politik zu überlassen. Denn letzten Endes ist es weniger eine sachliche oder juristische, sondern eine genuin politische Entscheidung, ob, und wenn ja, welche Eingriffe der Trägerbehörden (ausserhalb der Wissenschaftsfreiheit) als durch übergeordnete Interessen gerechtfertigt eingeschätzt werden.

Manche der festgestellten Unterschiede deuten allerdings auch auf grundlegende und ungelöste Fragen der Ausgestaltung von Hochschulautonomie hin. Aus der hier eingenommenen Sicht haben sich die Themen:

- Immobiliensteuerung (s. Kap. 4.1.2, **R6**),
- Leistungskontraktwesen (s. Kap. 4.2.2/3, **S3–6**),
- Legitimierung, Bemessung und Planbarkeit der Trägerfinanzierung (s. Kap. 4.3.1, **F1–4**), sowie

- personelle Unabhängigkeit des Universitätsrats (s. Kap. 4.5.2, P4)

als besonders gewichtig und als besonders konfliktbeladen gezeigt. In all diesen Bereichen konnte aufgezeigt werden, dass manche praktizierte Lösungen sich z.T. deutlich von *Best Practice*-Modellen unterscheiden: weil Verantwortlichkeiten diffus verteilt sind und/oder, damit zusammenhängend, von den Universitäten Rechenschaft eingefordert wird, wo sie letztlich fremdgesteuert sind.

Diese beiden Beobachtungen – dass einerseits Hochschulautonomie in der Schweiz divers ausgestaltet ist, weil standortspezifischen Bedürfnissen Rechnung getragen wird, und dass andererseits in gewissen, besonders sensiblen Bereichen kaum allen berechtigten Interessen gerecht werdende Lösungen möglich sind – scheinen im Grundsatz auf andere, hier nicht untersuchte Hochschulinstitutionen übertragbar: die beiden ETH, die Universitäten der französischen und italienischen Schweiz, aber auch die Landschaft der Fach- und Pädagogischen Hochschulen. Dort stellen sich gleichwertige Fragen, wenn sie möglicherweise auch andersartig beantwortet werden mögen. Eine ausgedehntere Studie müsste dieser These nachgehen.

Für den »ongoing quest for a balance between autonomy and accountability« (Estermann & Nokkala 2009, 6)⁴⁰ in der Hochschulsteuerung können aus den Erkenntnissen der vorliegenden Arbeit in Bezug auf die oben identifizierten notorisch umstrittenen Punkte vorläufig die folgenden Empfehlungen abgeleitet werden:

Spannungsfeld (Quasi-)Wettbewerb vs. Föderalismus

Über die teils fundamentalen Unterschiede herrscht sowohl in der Politik wie in den Institutionen selbst nur schemenhaftes Bewusstsein. Diese unter dem abstrakten Oberbegriff Hochschulautonomie verdeckten Unterschiede zwischen den Standorten behindern die in der Bundesverfassung (Art. 63a) angelegten, im HFKG (Art. 3) konkretisierten Ziele von Bund und Kantonen im Schweizer Hochschulraum. Kooperation und Wettbewerb werden sowohl zwischen den Schweizer Hochschulen als auch nach aussen beeinträchtigt, wenn die einzelnen Institutionen mit ungleichen Startbedingungen ausgestattet sind. Die föderalen Strukturen stehen hier den zentralen Koordinationsbemühungen entgegen. Gemeinsame Standards zu definieren, etwa in der Schweizerischen Hochschulkonferenz, wäre grundsätzlich möglich: »Indirekt verfügen [...] die gemeinsamen Koordinationsorgane [von Bund, Kantonen und Universitäten] über das Recht, Mindestanforderungen an die Hochschulautonomie festzulegen.« (Ehrenzeller & Sahlfeld 2014, 1335)

Spannungsfeld Kontrolle vs. Eigenständigkeit

Das Kontrollbedürfnis der Träger ist angesichts der grossen Finanzvolumina und der langfristigen Verbindlichkeit nachvollziehbar, doch wird dessen hemmender Einfluss auf die längerfristige strategische Entwicklungsfähigkeit der Institutionen in den kürzeren politischen Zyklen unterschätzt. Überdies werden durch solche Steuerungseingriffe intransparente *Accountability*-Verhältnisse geschaffen: Die aktuell an allen Standorten zu beobachtenden Diskussio-

⁴⁰ Dafür, dass dieser »quest« weitergeht, sprechen auch die vergleichsweise zahlreichen Teil- und Totalrevisionen der Universitätsgesetzgebungen: In Bern wurden seit den 1990er Jahren elf materielle Revisionen vorgenommen, in Basel zwei, in Luzern und St. Gallen vier und in Zürich acht.

nen um Studierendenzahlen (und entsprechend höheren Raum- und finanziellen Bedarf) sind Beispiele dafür. Das Wachstumsstreben wird von der Politik nämlich gleichzeitig befördert: durch die u.a. an Studierendenzahlen bemessene Bundesfinanzierung und IUV-Beiträge – und gehemmt: durch restriktive Vorgaben und schwerfällige Prozesse. Die Universitäten sollten da Autonomie aufweisen, wo sie eigenständig tätig sein und (auch politische) Verantwortung für ihr Tun übernehmen können.

Spannungsfeld Aufsicht vs. strategische Steuerung

Mit der direkten Vertretung der Trägerregierungen in den Universitätsräten wird das Gremium nirgends tatsächlich und gemäss den PCG-Anforderungen als unabhängiges strategisches Leitungsorgan eingesetzt. Weil der Staat wichtigster Stakeholder der ausgelagerten Einheit bleibt, wird das Gremium stattdessen auch als Brücke in die Politik/Exekutive genutzt, die weniger strategische Positionierung als vielmehr Aufsicht und Controlling betreibt. Wünschenswert wäre ein expliziterer und ggf. formalisierter Umgang mit der Rollenvielfalt der Universitätsrats-Mitglieder, die gleichzeitig in der Regierung oder im Parlament Trägerinteressen definieren.

Ein ideales Modell von Hochschulautonomie, das die perfekte Austarierung von Träger- und Institutionsinteressen erlauben würde, lässt sich aus der Theorie nicht ableiten (Estermann & Nokkala 2009, 7). Die Erkenntnisse der vorliegenden Arbeit legen nahe, dass der Begriff der Hochschulautonomie substanzielle innere Widersprüche aufweist, die sich in der Praxis nur situativ vermitteln, nicht vollständig auflösen lassen. Dies mag die teils fundamentalen Unterschiede der Deutschschweizer Universitätskantone im Umgang mit der Steuerung ihrer Hochschulen erklären.

Literaturverzeichnis

- Arnet, H. (2023). 600-Millionen-»Prunkbau« für Uni Zürich. In: *Tagesanzeiger* vom 28. März 2023 (S. 19).
- Bachmann, D. (2022). Neue Sprachregeln der ZHAW. Wer nicht gendert, muss mit Abzug rechnen. In: *Tagesanzeiger* vom 20. September 2022. URL: <https://www.tagesanzeiger.ch/wer-nicht-gendert-muss-mit-abzug-rechnen-829161091886>, 28.09.2022.
- Bergmann, A.; Augustin, L. & Fuchs S. (2019). Bilanzorientierte Haushaltssteuerung. Verstärkter Fokus auf die Bilanz ist notwendig. In: Expert Focus. Schweizerische Zeitschrift für Wirtschaftsprüfung, Steuern, Rechnungswesen und Wirtschaftsberatung. 5/2019 (S. 396–399).
- Brunner, A. & Stoll, D. (2006) (in Zusammenarbeit mit B. Ehrenzeller und F. Hafner) *Gutachten über die rechtlichen Grundlagen des Universitätsgutes, insbesondere mit Blick auf die entgeltliche Überlassung von Liegenschaften an die Universität*. Auftrag des Lenkungsausschusses Partnerschaftsverhandlungen. [unveröffentlicht]
- Cornforth, C. (2003). *The Governance of Public and Non-Profit Organisations: What Do Boards Do?* Routledge.
- Dubs, R. (1996). *Schule, Schulentwicklung und New Public Management*. HSG.
- Ehrenzeller, B. (2007). Hochschulautonomie im Spannungsfeld von Wissenschaftsfreiheit und Steuerung im Hochschulwesen. In: S. Breitenmoser et al. (Hrsg.), *Human Rights, Democracy and the Rule of Law. Liber amicorum Luzius Wildhaber*. (S. 203–228). Dike/Nomos.
- Ehrenzeller, B. (2018). Hochschulrecht auf Bundes- und interkantonaler Ebene. In: Schindler, Tanquerel, Tschannen, Uhlmann (Hrsg.), *Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht*, Band IX: B. Ehrenzeller (Hrsg.): *Bildungs-, Kultur- und Sprachenrecht*. (S. 147–234). Helbing Lichtenhahn.
- Ehrenzeller, B. & Sahlfeld, K. (2014). Art. 63a. Hochschulen. In: B. Ehrenzeller, B. Schindler, R.J. Schweizer, K.A. Vallender (Hrsg.), *Die schweizerische Bundesverfassung. St-Galler Kommentar*. (S. 1326–1350). 3. Aufl. Schulthess/Dike.
- Epiney, A. (2019). Wissenschaftsfreiheit, Hochschulautonomie und staatliche Förderung: zur Rolle des Staats in der Wissenschaftsförderung. In: G. Kreis (Hrsg.), *Wie viel Staat braucht die Schweiz?* (S. 109–122). NZZ Libro.
- Estermann, T. & Nokkala, T. (2009). *University Autonomy in Europe*. Exporatory Study. European University Association.
- Gerny, D. (2022). Notenabzug wegen Mangel an Wokeness? Wie sich die ZHAW mit ihrem Sprachleitfaden verrannt hat. In: *NZZ* vom 21. September 2022. URL: <https://www.nzz.ch/schweiz/noten-abzug-wegen-mangel-an-wokeness-wie-sich-die-zhaw-mit-ihrem-sprachleitfaden-verrannt-hat-ld.1703844?reduced=true>, 28.09.2022.
- Hafner, U. (2021). Wer reden will, muss zuerst fragen: Verstösst die Universität Bern gegen die Wissenschaftsfreiheit? In: *NZZ* vom 14. April 2021 (S. 28).
- Hänni, P. (2015). Art. 63a. In: B. Waldmann, E.M. Belser, A. Epiney (Hrsg.), *Bundesverfassung. Basler Kommentar*. (S. 1129–1146) Helbing Lichtenhahn.

- Höchner, C. (2020). *Parlamentarische Oberaufsicht über öffentliche Unternehmen des Bundes. Analyse und Folgerungen im Kontext der Aufsicht und Steuerung durch den Bundesrat*. Stämpfli.
- von Humboldt, W. (2010). Über die innere und äussere Organisation der höheren wissenschaftlichen Anstalten in Berlin. In: R. vom Bruch (Hrsg.), *Gründungstexte. Festgabe zum 200-jährigen Jubiläum der Humboldt-Universität zu Berlin* (S. 229–235). Humboldt-Universität.
- Hüther, O.; Jacob, A.K.; Seidler, H.; Wilke, K. (2011). *Hochschulautonomie in Gesetz und Praxis. Eine Umsetzungsanalyse vor dem Hintergrund der Förderprogramme des Stifterverbandes und der Heinz Nixdorf Stiftung*. Zvm.
- Kaufmann, M. (2019). Die Hochschulautonomie. Verfassungs-, organisations- und prozessrechtliche Perspektiven. *Jusletter* 16 (September). URL: https://jusletter.weblaw.ch/juslissues/2019/992/die-hochschulautonom_89d0c4772b.html, 23.03.2022.
- Kettiger, D. (2000). Die Forderungen von New Public Management an die Gesetzgebung. In: D. Kettiger (Hrsg.), *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung. Untersuchungen an der Schnittstelle zwischen New Public Management und Gesetzgebung* (S. 1–31). Haupt.
- Kirby, W.C. (2022). *Empires of Ideas. Creating the Modern University from Germany to America to China*. The Belknap Press of Harvard University Press.
- Kopp, D. (1998). *New University Management. Aktuelle Hochschulreformen am Beispiel der Universität Basel*. WWZ.
- Lazzari, R. (2018). *20 Jahre Autonomie. Die Universität Basel im Spannungsfeld von Zentralität und Dezentralität*. Projektarbeit an der Universität Bern im Rahmen des Executive Master of Public Administration.
- Lienhard, A. (2009). Grundlagen der Public Corporate Governance. In: Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht*. (S. 43–77) Jahrbuch 2008. Stämpfli.
- Lienhard, A. & Wichtermann, J. (2016). Public Corporate Governance. In: A. Bergmann; G. David; D. Kettiger; E. Nagel; A. Lienhard; A. Ritz; R. Steiner (Hrsg.), *Praxishandbuch Public Management*. (S. 823–854). Weka.
- Lorenz, D. (1981). Wissenschaft zwischen Hochschulautonomie und Staatsintervention. In: *JuristenZeitung* 36.4 (S. 113–119)
- Mäder, F. (2006). *Hochschulautonomie. Sieben Universitäten und Fachhochschulen im Vergleich*. Diplomarbeit zum Executive Master Public Management an der Berner Fachhochschule.
- Nickel, S. (2011). Governance als institutionelle Aufgabe von Universitäten und Fachhochschulen. In: T. Brüsemeier, M. Heinrich (Hrsg.), *Autonomie und Verantwortung. Governance in Schule und Hochschule* (S. 123–143). MV-Verlag.
- Revello, S. (2023). Nomination du recteur de l’Unige. Pression maximale sur le Conseil d’Etat. In: *Le Temps* vom 16. Januar 2023. URL: <https://www.letemps.ch/suisse/geneve/nomination-recteur-lunige-pression-maximale-conseil-detat>, 25.03.2023.
- Rheinstein, M. (1987). *Einführung in die Rechtsvergleichung*. 2. Aufl. Beck.
- Richli, P. (2009). *Von der Gelehrtenrepublik zur Managementuniversität? Rechtsfragen der Organisation und Leitung von Universitäten in der Bundesrepublik Deutschland, Österreich, der Schweiz und den USA*. Stämpfli.

- Richli, P. (2011). *Die Universität als rechtlicher Raum. Luzerner Universitätsreden Nr. 20.* Universität Luzern.
- Schedler, K. & Proeller, I. (2003). *New Public Management.* Haupt.
- Schedler, K.; Müller, R. & Sonderegger R.W. (2016). *Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen. Public Corporate Governance für die Praxis.* 3., erweiterte Aufl. Haupt.
- Scherrer, G. (2023). 598 Millionen Franken für ein neues Gebäude. Kleinkariert und schmüzelig. In: *NZZ* vom 28. März 2023 (S. 11).
- Schläpfer, Th. (2022). Woke-Wahnsinn? ZHAW nimmt ausführlich zum Gender-Leitfaden Stellung. In: *ZüriToday* vom 23. September 2022. URL: <https://www.zueritoday.ch/zuerich/winterthur/zhaw-nimmt-ausfuehrlich-zum-gender-leitfaden-stellung-148058165>, 28.09.2022.
- Schwander, V. (2002). *Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit im Spannungsfeld rechtlicher und gesellschaftlicher Entwicklungen.* [Diss. Bern]. Haupt.
- Schweizer, R.J. & Hafner, F. (2014) Art. 20, Wissenschaftsfreiheit. In: B. Ehrenzeller, B. Schindler, R.J. Schweizer, K.A. Vallender (Hrsg.), *Die schweizerische Bundesverfassung. St- Galler Kommentar.* (S. 480–493). 3. Aufl. Schulthess/Dike.
- Steiner, R.; Saxenhofer, A.; Kaiser, C. & Raess Brenner, K. (2020). *Die Public Corporate Governance der Schweizer Kantone und grösseren Städte – eine empirische Analyse.* KPM-Schriftenreihe Nr. 58.
- Stöckli, A. & Joller, E. (2020). Verleihung der Rechtspersönlichkeit an den ETH-Bereich. In: Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht.* (S. 121–200.) Jahrbuch 2019/20. Stämpfli.
- Stöckli, A. & Weber, F. (2018). Die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH-Bereich). In: Schindler, Tanquerel, Tschannen, Uhlmann (Hrsg.): *Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht*, Band IX: B. Ehrenzeller (Hrsg.): *Bildungs-, Kultur- und Sprachenrecht.* (S. 234–374). Helbling Lichtenhahn.
- Tratschin, L. et al. (2020). *Wissen zum Schweizer Hochschul- und Wissenschaftsraum.* Positionspapier REHES. URL: https://www.rehes.uzh.ch/dam/jcr:7b01694b-67e3-4c4d-ac15-124f173f513c/Positionspapier_REHES_D.pdf, 20.02.2023.
- Tschentscher, A.; Lienhard, A. & Sprecher, F. (2019). *Öffentliches Recht. Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, öffentliches Verfahrensrecht.* 2. Auflage. Dike.
- Ulrich, W. (2019). *Fachhochschulen im Spannungsfeld zwischen staatlicher Steuerung und Hochschulautonomie. Eine Fallstudie zur Vergleichbarkeit von Public Corporate Governance und Hochschulautonomie in den Schnittstellen zwischen Politischen und operativen Organen.* Masterarbeit an der Universität Bern im Rahmen des Executive Master of Public Administration.
- Vogel, S. (2008). *Einheit der Verwaltung – Verwaltungseinheiten. Grundprobleme der Verwaltungsorganisation – rechtliche Rahmenbedingungen, Konzepte, Strukturen und Formen für die Organisation von Aufgabenträgern der öffentlichen Verwaltung.* Schulthess.
- Weik, R. & Arsić, N. (2021). Nach zahlreichen Skandalen an der HSG: So präsentiert sich das neue Universitätsgesetz. In: *St. Galler Tagblatt* vom 8. November 2021 (S. 21).

- Wissenschaftsrat (2018). *Empfehlungen zur Hochschulgovernance*. URL: <https://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/7328-18.html>, 23.03.2022.
- Woll, A. (1992). *Wirtschaftspolitik*. 2. Aufl. Vahlen.

Materialienverzeichnis

supranational

- Bologna-Erklärung* (1999). Gemeinsame Erklärung der europäischen Bildungsminister vom 19. Juni 1999. URL: <https://www.sbf.admin.ch/sbf/de/home/hs/hochschulen/bologna-prozess.html>, 20.07.2022.
- EMRK – *Konvention zum Schutze der Menschenrechte und der Grundfreiheiten* vom 4. November 1950, SR 0.101.
- Leuven-Communiqué* (2009). *Communiqué der für die Hochschulen zuständigen europäischen Ministerinnen und Minister* vom 28. und 29. April 2009. URL: www.sbf.admin.ch/sbf/de/home/hs/hochschulen/bologna-prozess.html, 17.07.2022.
- Magna Charta Universitatum Europaeum (1988). *Gemeinsame Erklärung von Universitätsrektoren und –rektorinnen* vom 18. September 1988. URL: <http://www.magna-charta.org/magna-charta-universitatum/read-the-magna-charta/the-magna-charta#-->, 27.07.2022.
- OECD (2005). *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. URL: www.oecd.org/corporate/guidelines-corporate-governance-soes.htm, 01.02.2023.
- OECD (2015). *OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen. Ausgabe 2015*. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-leitsatze-zu-corporate-governance-in-staatseigenen-unternehmen-ausgabe-2015_9789264251526-de, 06.02.2023.
- UNO-Pakt – *Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte* vom 16. Dezember 1966, SR 0.103.1 und 0.103.2.

Bund

- BFS, Bundesamt für Statistik (2005). *Internationalität der Schweizer Hochschulen. Studierende und Personal: eine Bestandesaufnahme*. Office fédéral de la statistique.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2022a). *Kosten der universitären Hochschulen nach Fachbereich, Leistung, Kostenart und Hochschule*, URL: www.pxweb.bfs.admin.ch/pxweb/de/px-x-1506030100_203/px-x-1506030100_203/px-x-1506030100_203.px/table/tableViewLayout2, 31.03.2023.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2022b). *Finanzen der universitären Hochschulen: Basistabellen* (su-d-15.06.03.01-2021), URL: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/bildungsfinanzen/hochschulen.assetdetail.23725649.html>, 20.02.2023.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2022c). *Bilanz der ständigen Wohnbevölkerung nach Kanton, 1991-2021* (su-d-01.02.04.04), URL: www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/stand-entwicklung/bevoelkerung.assetdetail.23064798.html, 20.02.2023.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2022d). *Bruttoinlandsprodukt (BIP) nach Grossregion und Kanton* (je-d-04.02.06.01), URL: www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/

-
- volkswirtschaft/volkswirtschaftliche-gesamtrechnung/bruttoinlandprodukt-kanton.assetdetail.23526479.html, 20.02.2023.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2022e). Personal der universitären Hochschulen (su-d-15.04.04.01-2021), URL: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildungswissenschaft/personal-bildungsinstitutionen/tertiaerstufe-hochschulen/universitaere-hochschulen.assetdetail.22844495.html>, 18.04.2023.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2023). Studierende an universitären Hochschulen nach Jahr, Fachrichtung, Geschlecht und Hochschule. URL: <https://www.bfs.admin.ch/asset/de/21884396>, 20.02.2023.
- Bundesgesetz über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH-Gesetz)* vom 4. Oktober 1991. SR 414.110.
- Bundesrat (1988). Botschaft über ein ETH-Gesetz vom 14. Dezember 1987. BBl 1988 741.
- Bundesrat (2005). *Stellungnahme zur parlamentarischen Initiative Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung und zum Bericht vom 23. Juni 2005 der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats*. BBl 2005 5547.
- Bundesrat (2006). *Bericht zur Auslagerung Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13. September 2006*. BBl 2006 8233.
- Bundesrat (2009a). *Zusatzbericht zum Corporate-Governance-Bericht – Umsetzung der Beratungsergebnisse des Nationalrats vom 25. März 2009*. BBl 2009 2659.
- Bundesrat (2009b). *Botschaft zum Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im Schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) vom 29. Mai 2009*. BBl 2009 4561.
- Bundesrat (2021). *Eignerstrategie für die verselbständigten Einheiten des Bundes* vom 26. Mai 2021. Bericht in Erfüllung des Postulates 18.4274.
- BV – *Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft* vom 18. April 1999. SR 101.
- EFV PCG – Eidgenössische Finanzverwaltung (2006): Erläuternder Bericht zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrats vom 13. September 2006. URL: https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/cgov/grundlagen.html, 01.02.2023.
- HFKG – *Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich* vom 30. September 2011. SR 414.20.
- Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats (2005): *Bericht zur parlamentarischen Initiative Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung*. BBl 2005 5479.
- Parlamentarische Verwaltungskontrolle (2015). *Evaluation der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung. Bericht zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 2. Februar 2015*. BBl 2016 1723.
- SKBF, Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung (2023). *Bildungsbericht Schweiz 2023*. Stämpfli.
- VO ETH – Verordnung über den Bereich der Eidgenössischen Technischen Hochschulen vom 19. November 2013. SR 414.110.3.
- ZGB – *Schweizerisches Zivilgesetzbuch* vom 10. Dezember 1907. SR 210.

National und interkantonal

Akkreditierungsrat 2021 – Akkreditierungsentscheid des Schweizerischen Akkreditierungsrats. Institutionelle Akkreditierung der Universität Bern vom 24. September 2021. URL: <https://akkreditierungsrat.ch/wp/download/2021-11-03-entscheid-unibe/?tmstv=1673621262>, 29.03.2023.

IUV – *Interkantonale Vereinbarung über die Beiträge an die Ausbildungskosten von universitären Hochschulen* vom 27. Juni 2019. SG 442.300.

Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (2022): Budget und Rechnung der Kantone. URL: <https://www.fdk-cdf.ch/finanzdaten>, 20.02.2023.

Basel

Antrag Unibas 2020 – Universitätsrat: Bericht und Antrag der Universität Basel an ihre Trägerkantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt für die Leistungsperiode 2022 bis 2025 vom 30. März 2020. In: Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (2021): Universität Basel: Leistungsauftrag und Globalbeitrag 2022–2025, S. 48–74; Ratschlag. URL: <https://grosserrat.bs.ch/dokumente/100394/000000394627.pdf>, 27.02.2023.

BL/BS MeMi NBZ 2021 – Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt (2021). Basel-Landschaft und Basel-Stadt veröffentlichen externe Analyse zum Projekt »Neubau Biozentrum«. Medienmitteilung vom 28. September 2021. URL: <https://www.bs.ch/nm/2021-basel-landschaft-und-basel-stadt-veroeffentlichen-externe-analyse-zum-projekt-neubau-biozentrum-rrbsbl.html>, 25.02.2023.

BS PUK 2022 – Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission des Grossen Rats des Kantons Basel-Stadt (PUK Biozentrum) zum Neubau des Biozentrums vom 24. August 2022. URL: <https://grosserrat.bs.ch/ratsbetrieb/geschaefte/200110071>, 29.03.2023.

FundR Unibas– Reglement über die Entgegennahme von Zuwendungen und Sponsoringbeiträgen (Fundraising) an der Universität Basel vom 25. August 2016. URL: https://www.unibas.ch/dam/jcr:9e4ce156-1733-4148-88d5-86493390a533/RL_Fundraising_00.pdf, 03.03.2023.

GR BS 2022 – Universität Basel: Leistungsbericht, Jahresrechnung und Jahresbericht 2021 – Dossier in der Parlamentsdatenbank. URL: <https://grosserrat.bs.ch/ratsbetrieb/geschaefte/200111907>, 01.03.2023.

ImmoV BL/BS – Vereinbarung über das Immobilienwesen der Universität Basel vom 25. Mai 2021. SG 442. 410.

KV BS – Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005. SG 111.100.

LA BL/BS 2022–2025 – Leistungsauftrag der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt an die Universität Basel für die Leistungsauftragsperiode 2022–2025. In: Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (2021): Universität Basel: Leistungsauftrag und Globalbeitrag 2022–2025, S. 12–19; Ratschlag. URL: <https://grosserrat.bs.ch/dokumente/100394/000000394627.pdf>, 27.02.2023.

PCG BL – Gesetz über die Beteiligungen (Public Corporate Governance) vom 15. Juli 2006. SGS 314.

PCG BS – Public Corporate Governance-Richtlinien des Kantons Basel-Stadt vom 1. Januar 2020, URL: <https://www.bs.ch/publikationen/fv/pcg-richtlinien.html>, 01.02.2023.

- PersO Unibas 2022 – Personalordnung der Universität Basel vom 14. Februar 2022. URL: <https://www.unibas.ch/de/Dokumente.html>, 19.03.2023.
- Ratschlag BS 1995 – Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt: Ratschlag und Entwurf zu einem Universitätsgesetz vom 5. September 1995 (8614). In: *Kantonsblatt des Kantons Basel-Stadt* 1995, eigene Paginierung.
- Regierungsrat Basel-Stadt (2022): Kurzmitteilungen aus der Regierungsrats-Sitzung vom 6. Dezember 2022. URL: <https://www.regierungsrat.bs.ch/nm/2022-kurzmitteilungen-aus-der-regierungsrats-sitzung-bulletin-rr-37.html>, 24.02.2023.
- RR BL/BS 2021 – Bikantonale Eigentümerstrategie für die Universität Basel 2022–2025. URL: <https://www.hochschulen.bs.ch/autonome-institutionen/universitaet-basel.html>, 01.03.2023.
- UniBas 2019 – Strategie 2022–2030 vom 19. September 2019. URL: <https://www.unibas.ch/de/Universitaet/Portraet/Strategie.html>, 01.03.2023.
- UniBas 2021 – Jahresbericht 2021 Universität Basel. URL: <https://www.unibas.ch/de/Universitaet/Portraet/Jahresbericht.html>, 12.04.2023.
- UniG BS – Gesetz über die Universität Basel vom 8. November 1995. SG 440.100.
- UniSt BL/BS – Statut der Universität Basel vom 3. Mai 2012. SG 442.110.
- UniV BL/BS – Vertrag der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft über die gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel vom 27. Juni 2006. SG 442.400.
- Universitätsgutsgesetz – Gesetz über das Universitätsgut vom 16. Juni 1999. SG 440.400.
- Vereinbarung BL/BS – Vereinbarung der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die Zusammenarbeit der Behörden vom 21. Juni 2011. SG 118.300.

Bern

- FundR Unibe– Richtlinien zu Fundraising der Universität Bern vom 1. Januar 2018. URL: https://www.unibe.ch/unibe/portal/content/e152701/e322683/e325099/e323210/ul_rl_fundraising_ger.pdf, 03.03.2023.
- GR BE 2021 – Geschäftsbericht der Universität Bern – Dossier in der Parlamentsdatenbank. URL: <https://www.gr.be.ch/de/start/geschaefte/geschaeftssuche/geschaeftsdetail.html?guid=f20d468846954135a206d3a3ee9dd899>, 01.03.2023.
- LA BE 2022–2025 – Leistungsauftrag des Regierungsrates an die Universität Bern für die Jahre 2022–2025. URL: https://www.unibe.ch/unibe/portal/content/e152701/e330905/e331026/leistungsauftrag_unibe_2022_bis_2025_ger.pdf, 27.02.2023.
- PCG BE – Public Corporate Governance-Richtlinien des Kantons Bern vom 1. Juli 2022, URL: <https://www.fin.be.ch/de/start/themen/Finanzen/Beteiligungscontrolling.html>, 01.02.2023.
- Tagblatt BE 1996 – Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern, Bd. 1996, 375–421.
- UniBE 2019 – Leitbild der Universität Bern. URL: https://www.unibe.ch/universitaet/portraet/selbstverstaendnis/leitbild/index_ger.html, 01.03.2023.
- UniG BE – Gesetz über die Universität (Kanton Bern) vom 5. September 1996. BSG 436.11.

- UniSt BE – Statut der Universität Bern vom 7. Juni 2011. URL: https://www.unibe.ch/unibe/portal/content/e152701/e330905/e331023/senat_unist_ger.pdf, 06.03.2023.
- UniVO BE – Verordnung über die Universität (Kanton Bern) vom 12. September 2012. BSG 436.111.1.
- Vortrag BE 1993 – Vortrag der Erziehungsdirektion an den Regierungsrat zuhanden des Grossen Rats zur Änderung des Gesetzes vom 7. Februar 1954 über die Universität. In: Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern, Bd. 1993, Beilage 60 [mit eigener Paginierung].
- Vortrag BE 1995 – Vortrag der Erziehungsdirektion an den Regierungsrat zuhanden des Grossen Rats zur Änderung des Gesetzes vom 7. Februar 1954 über die Universität. In: Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern, Bd. 1995, Beilage 11 [mit eigener Paginierung].
- Vortrag BE 1996 – Vortrag der Erziehungsdirektion an den Regierungsrat zuhanden des Grossen Rats betreffend das Gesetz über die Universität (UniG) (Totalrevision). In: Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern, Bd. 1996, Beilage 27 [mit eigener Paginierung].
- Vortrag BE 2010 – Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Universitätsgesetz (UniG) (Änderung). In: Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern, Bd. 10, Beilage 11 [mit eigener Paginierung].

Luzern

- Bibliotheksgesetz vom 10.09.2007. SRL 420.
- Botschaft LU 1999 – Regierungsrat des Kantons Luzern: Botschaft zum Entwurf eines Gesetzes über die universitäre Hochschulbildung vom 28. September 1999 (B22).
- KR LU 2021 – Universität Luzern, Jahresbericht 2021 – Dossier in der Parlamentsdatenbank. URL: <https://www.lu.ch/kr/parlamentsgeschaefte/detail?ges=fcbe6f7e4f92412b83b1dde5f673fdf2&back=1&text=Universit%C3%A4tsgesetz&art=-0-1-2-3&bart=-0-1-2-3-4&vart=-0-1-2-3&wart=1&gart=1&status=-0-1>, 02.03.2023.
- LV LU 2023–2026 – Leistungsvereinbarung des Regierungsrats des Kantons Luzern und der Universität Luzern für die Jahre 2023–2026. Leistungsauftrag 2023. URL: https://www.unilu.ch/fileadmin/universitaet/unileitung/dokumente/reglemente_uni/Leistungsvereinbarung_2023-2026.pdf, 03.04.2023.
- PCG LU – Gesetz über die Public Corporate Governance des Kantons Luzern vom 10. September 2012 (Mantelerlass).
- PersG LU – Gesetz über das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis vom 26. Juni 2001. SRL 51.
- RoffUni LU – Reglement über die Offenlegung von Drittmitteln der Universität Luzern vom 12. Dezember 2017. SRL 5391.
- RR LU 2021 – Eignerstrategie 2021 des Kantons Luzern für die Universität Luzern (öffentlich-rechtliche Anstalt). URL: <https://www.lu.ch/verwaltung/FD/Beteiligungen/Eignerstrategien>, 01.03.2023.
- RR LU 2022 – Regierungsrat des Kantons Luzern: Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat: Universität Luzern: Gründung von zwei neuen Fakultäten. Entwurf Ände-

rung des Universitätsgesetzes vom 31. Mai 2022. URL: <https://www.lu.ch/-/klu/ris/cdws/document?fileid=9a2ab591eeef43d7a29d42787ea57a71>, 02.03.2023.

UniG LU – Gesetz über die universitäre Hochschulbildung (Kanton Luzern) vom 17. Januar 2000. SRL 539.

UniLU 2021 – Jahresrechnung 2021. URL: www.unilu.ch/rechnung, 12.04.2023.

UniLU 2022 – Strategie 2023–2026. URL: <https://www.unilu.ch/universitaet/portraet/strategie/>, 01.03.2023.

UniPersVO LU – Personalverordnung der Universität Luzern vom 25. Oktober 2005. SRL 539a.

Universitätsstatut LU – Statut der Universität Luzern vom 12. Dezember 2001. SRL 539c.

St. Gallen

Botschaft SG 1988 – Regierungsrat des Kantons St. Gallen: Botschaft und Entwurf zu einem Gesetz über die Hochschule St. Gallen vom 8. September 1987 (22.87.06). In: Amtsblatt des Kantons St. Gallen 1987, Nr. 43 vom 26. Oktober 1987, S. 1861–1888.

Botschaft SG 1995 – Regierungsrat des Kantons St. Gallen: Botschaft und Entwurf zu einem Nachtragsgesetz zum Gesetz über die Hochschule St. Gallen vom 16. August 1994 (22.94.08). In: Amtsblatt des Kantons St. Gallen 1994, Nr. 37 vom 12. September 1994, S. 1799–1806.

Botschaft SG 2022 – Regierungsrat des Kantons St. Gallen: Botschaft und Entwurf zum Universitätsgesetz vom 16. August 2022 (22.22.14). URL: <https://www.ratsinfo.sg.ch/geschaefte/5525#documents>, 03.03.2023.

HSG 2017 – Vision, Leitbild, Strategic Plan 2025 und Roadmap. URL: <https://www.unisg.ch/de/universitaet/ueber-uns/vision-und-werte/>, 01.03.2023.

IOR HSG – Richtlinie über die Information und Offenlegung vom 21. Oktober 2014. URL: https://erlasse.unisg.ch/lexoverview-home/lex-IV_C_02, 03.03.2023.

LA SG 2023–2026 – Leistungsauftrag für die Universität St. Gallen 2023–2026 vom 13. September 2022 und Joint Medical Master in St. Gallen (JMM) der Universität St. Gallen 2023–2026 vom 30. August 2022. In: Regierungsrat des Kantons St. Gallen (2022). Budget 2023: Botschaft der Regierung mit Beilagen, S. 287–308 und 309–317. URL: <https://www.ratsinfo.sg.ch/geschaefte/5591#documents>, 27.02.2023.

PCG SG – Staatsverwaltungsgesetz des Kantons St. Gallen vom 16. Juni 1994, Art. 94a–l. sGS 140.1.

RPers HSG – Personalreglement der Universität St. Gallen (HSG) vom 5. Mai 2014. sGs 217.32.

RR SG 2021 – Eigentümerstrategie des Kantons St. Gallen für die Universität St. Gallen vom 2. November 2021. URL: <https://www.sg.ch/steuern-finanzen/finanzen/beteiligungsmanagement-des-kantons.html>, 01.03.2023.

UniG SG – Gesetz über die Universität St. Gallen vom 26. Mai 1988. sGs 217.11.

UniSt HSG – Universitätsstatut. sGs 217.15.

UniVO SG – Verordnung über Berichterstattung, Rechnung und Eigenkapital der Universität St. Gallen vom 8. Dezember 2015. sGs 217.14.

Zürich

- Antrag ZH 1997 – Regierungsrat des Kantons Zürich: Antrag 3556 zu einem Gesetz über die Universität Zürich vom 8. Januar 1997. In: *Amtsblatt des Kantons Zürich* 1997, Textteil, StAZH, 136–186.
- Antrag ZH 2014 – Regierungsrat des Kantons Zürich: Antrag 5123 zur Revision des Universitätsgesetzes (Immobilienmanagement) vom 10. September 2014. In: *Amtsblatt des Kantons Zürich* vom 19. September 2014. URL: <https://www.amtsblatt.zh.ch/shabforms/servlet/Search?EID=7&DOCID=84793>, 26.02.2023.
- Antrag ZH 2018 – Regierungsrat des Kantons Zürich: Antrag 5466 über die Genehmigung der Immobilienverordnung der Universität Zürich vom 20. Juni 2018. URL: <https://www.zh.ch/de/politik-staat/gesetze-beschluesse/beschluesse-des-regierungsrates/rb/regierungsratsbeschluss-594-2018.html>, 26.02.2023.
- FinR UZH – Finanzreglement der Universität Zürich vom 16. November 2009. 415.112.
- FundR UZH – Verordnung über die Einwerbung und Entgegennahme von Spenden und Sponsoringbeiträgen (Fundraising) der Universität Zürich vom 12. November 2018. 415.113
- KEF ZH 2022 – Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan 2023–2026. Budgetentwurf 2023. Dossier in der Parlamentsdatenbank. URL: <https://www.kantonsrat.zh.ch/geschaefte/geschaeft/?id=177af7029bf842afa3aa57923967358b>, 01.03.2023.
- KR ZH 2022 – Jahresbericht der Universität Zürich für das Jahr 2021 – Dossier in der Parlamentsdatenbank. URL: <https://www.kantonsrat.zh.ch/geschaefte/geschaeft/?id=2f019d85527941a8a6860b8cfde57b83>, 01.03.2023.
- PCG ZH – Richtlinien über die Public Corporate Governance vom 3. Juli 2019, URL: <https://www.zh.ch/de/politik-staat/kanton/beteiligungen-an-organisationen-und-unternehmen.html>, 01.02.2023.
- PersVO UZH – Personalverordnung der Universität Zürich vom 29. September 2014. 415.21.
- RR ZH 2017 – Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrats des Kantons Zürich vom 20. Dezember 2017 (Beschluss 1248/2017) URL: <https://www.zh.ch/de/politik-staat/gesetze-beschluesse/beschluesse-des-regierungsrates/rb/regierungsratsbeschluss-1248-2017.html>, 27.02.2023.
- RR ZH 2022 – Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrats des Kantons Zürich vom 31. August 2022 (Beschluss 1129/2022) URL: <https://www.zh.ch/de/politik-staat/gesetze-beschluesse/beschluesse-des-regierungsrates/rb/regierungsratsbeschluss-1129-2022.html>, 27.02.2023.
- UniG ZH – Universitätsgesetz (Kanton Zürich) vom 15. März 1998. 415.11.
- UniO UZH – Universitätsordnung der Universität Zürich vom 4. Dezember 1998. 415.111.
- UZH 2012 – Leitbild der Universität Zürich. URL: <https://www.uzh.ch/de/about/basics/strategy.html>, 01.03.2023.

Anhang

A. Ableitung der fünf Autonomiedimensionen aus den bundesrätlichen Leitsätzen

Grundlage für die untenstehenden Tabelle 17 bildet die Übersicht der ergänzten 37 Leitsätze des Bundesrats (2009a, 2713–2719). Sie werden jeweils stichwortartig zusammengefasst und einer Autonomiedimension zugeordnet.

Leitsätze, die für Anstalten nicht relevant sind (sondern sich z.B. auf spezialgesetzliche Aktiengesellschaften oder andere, privat- oder öffentlich-rechtliche Organisationsformen bzw. auf einen anderen Aufgabentypus beziehen), werden nicht gelistet. Terminologisch wurden die Leitsätze von der konkreten Staatsebene des Bundes auf allgemeinere Begriffe umformuliert: Aus ›Bundesrat‹ wurde ›Exekutive‹, aus ›Bund‹ allgemein ›Träger‹ etc.

Leit-satz	Stichworte	Autonomiedimension
1	Rechtsform: grundsätzlich Anstalten (Ausnahmen nur in begründeten Fällen)	Recht
2	Einheit: schlanke Strukturen, klare Kompetenzen	Organisation
3	Einheit: personelle Unabhängigkeit der Organe	Personal, Organisation
4	Wahlbehörde für den Verwaltungsrat (VR): grundsätzlich die Exekutive. Wahlbehörde der Geschäftsleitung (GL): VR, unter Vorbehalt der Genehmigung durch die Exekutive	Organisation
5	Definiertes Anforderungsprofil für VR, das eigenständige, sach- und fachgerechte Willensbildung garantiert	Strategie, Organisation
6	VR wahrt Interessen der Anstalt Umgang mit Interessenskonflikten	Strategie Personal
7	Abberufung von VR-Mitgliedern	Personal, Strategie
8	Revision	Finanzen
9	Instruierbare Träger-Vertreterinnen und –Vertreter in VR	Strategie, Organisation
12	Systematische Erfassung von Haftungsrisiken	Finanzen
13	Rechtssetzungskompetenzen – keine Aussenwirkung	Recht
14	Kooperationen und Unterbeteiligungen nur in Abstimmung mit Zweckbestimmungen und strategischen Zielen der Exekutive	Finanzen, Strategie
15	Kommerzielle Nebenleistungen	Finanzen
16	Rolle des Trägers: Steuerung als Gewährleister und Eigner auf strategischer Ebene mit Zielvorgaben unternehmensbezogene und aufgabenseitige Vorgaben gemäss Gesetzgebung Finanzierung und Risiken für den Träger	Strategie, Recht Finanzen
17	Verabschiedung der strategischen Ziele durch Exekutive	Strategie

	Ggf. Finanzierungsbeschlüsse durch Parlament	Finanzen
18, 19	Berichterstattung, Kontrolle durch Exekutive (ggf. durch Departement)	Strategie, Finanzen
20	Genehmigung Geschäftsbericht	Finanzen, Strategie
21, 22	Entlastung VR, Revision	Finanzen
23	Eigenständige Rechnungslegung	Finanzen
24	Kapitalausstattung gemäss Bedarf und Branchenüblichkeit	Finanzen
25	Vorschriften der Exekutive zur Rechnungslegung bei Vollkonsolidierung in Staatshaushalt	Recht, Finanzen
26	Festlegung der Finanzierung in Organisationserlass	Finanzen, Recht
27	Entscheid über Gewinnverwendung durch Exekutive	Finanzen
29, 30	Öffentlich-rechtliches Personalstatut, in Organisationserlass festzulegen. Eckwerte in Ausführungsbestimmungen durch Exekutive zu genehmigen.	Personal, Recht
32	Personalpolitische Vorgaben in strategischen Zielen	Personal, Strategie
34, 36	Pensionskasse, in Organisationsstatut festzulegen; nur soweit von Zentralverwaltung abweichend, wie für die Aufgaben oder die Personalstruktur erforderlich	Recht, Personal, Finanzen

Tabelle 17: Übersicht über die PCG-Leitsätze des Bundesrats

B. Befragte Personen

	Hochschulverantwortliche der Trägerkantone	Generalsekretärinnen und Generalsekretäre der Universitäten
Basel	Dr. Ariane Bürgin Leiterin Hochschulen BS Interview vom 3. Februar 2023 Dr. Jacqueline Weber Stv. Leiterin (Leiterin ad interim) BL Interview vom 3. Februar 2023	Dr. Stefano Nigsch Generalsekretär der Universität Interview vom 23. Februar 2023
Bern	Daniel Schönmann Amtsvorsteher Interview vom 21. Februar 2023	Dr. Christoph Pappa Generalsekretär und Leiter Rechtsdienst Interview vom 25. Januar 2023
Luzern	Dr. Karin Pauleweit Dienststellenleiterin Interview vom 30. Januar 2023	Doris Schmidli Universitätsmanagerin Interview vom 30. Januar 2023
St. Gallen	Dr. Rolf Bereuter Amtsleiter Interview vom 25. Januar 2023	Hildegard Kölliker Generalsekretärin Interview vom 22. Februar 2023 Dr. Bruno Hensler Verwaltungsdirektor Interview vom 22. Februar 2023
Zürich	Prof. Dr. Dorothea Christ Chefin Hochschulamt Interview vom 4. Januar 2023	Dr. Rita Stöckli Generalsekretärin Interview vom 9. Februar 2023

Tabelle 18: Auskunftspersonen und Datum der Interviews

Die Interviews fanden zum angegebenen Datum persönlich (sechs Interviews) oder als Videokonferenz (per Zoom oder MS-Teams, vier Interviews) statt. Rahmen bildete der in Anhang C abgedruckte Leitfaden, der aufgrund der Fragestellungen (s. Kap. 3) und der vergleichenden Analyse der kantonalen Rechtsgrundlagen auf die Gegebenheiten am jeweiligen Universitätsstandort angepasst wurde.

Fast alle der befragten Personen haben sich auf der Grundlage des Interviewleitfadens vorwiegend zu einzelnen Fachfragen in ihrer Organisation informiert, so dass ein umfassendes Bild entstehen konnte. Die Generalsekretärin der Universität St. Gallen hat sich fürs Interview vom Verwaltungsdirektor, Dr. Bruno Hensler, begleiten lassen, der ebenfalls fachliche Aspekte vertiefen konnte. Sämtliche Ansprechpersonen standen zudem auch für schriftliche Nachfragen im Nachgang der Interviews zur Verfügung.

Die Tonspur der Interviews wurde mit Einverständnis der Befragten für die Ergebnissicherung aufgezeichnet. Die wichtigsten Ergebnisse wurden für die codierte Auswertung (s. Anhang D) schriftlich protokolliert. Da den Interviewten Vertraulichkeit zugesichert wurde, werden die Gesprächsergebnisse nicht veröffentlicht.

C. Interviewleitfaden

Der folgende Leitfaden wurde, angepasst auf die rechtliche Situation am jeweiligen Standort, den befragten Hochschulverantwortlichen in den Deutschschweizer Universitätskantonen sowie den Generalsekretärinnen und –sekretären an den Universitäten vorgängig zuge stellt. Die Zusammenfassungen der Gesprächsantworten bildeten die Grundlage für die Co- dierungen in Anhang D.

Dimension	Grundfrage und Untersuchungsbereiche	Code
rechtlich	<p>Verfügt die Universität über eine eigenständige Rechtspersönlichkeit?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kann/Könnte die Universität ihre Autonomie auch gegen ihre Träger durchsetzen? (Rechtsverfahren) • Ist die Universität jemals als Rechtssubjekt in einem Verfahren aufgetreten? • Die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt impliziert die Übertragung eines Zweckvermögens (universitas bonorum). Eine solche Eigentumsübertragung ist aus dem Errichtungsakt jedoch nicht ersichtlich: <ul style="list-style-type: none"> - Was passiert, wenn ein Institut aufgelöst wird? Wenn jemand Bücher vernichtet? Wenn jemand eine Apparatur verkauft? Wenn die Uni eine Sammlung nicht mehr braucht? Wie ist das Verhältnis zu den Museen geregelt? Wer finanziert den Bestandserhalt von alten Dokumenten in der Bibliothek? Wer führt die Digitalisierung durch? (Verhältnis Universitätsgut und gleichzeitig kantonales Kulturgut) - im Gesundheitswesen (Zusammenarbeit mit den Kantonsspitalern in klinischer Lehre und Forschung)? - bei den universitären Immobilien (die sich fast überall im kantonalen Verwaltungsvermögen befinden)? • Verfügt die Universität über eine eigene Rechtssetzung und ist sie darin autonom? Wie weit reichen die universitären Rechtssetzungskompetenzen (insbesondere in den Bereichen Personal/Finanzen/Numerus Clausus)? 	<p>R2</p> <p>R3</p> <p>R4</p> <p>R5</p> <p>R6</p> <p>R7</p>
strategisch	<p>Wie weit reicht die Autonomie der Universitäten in Bezug auf ihren Kernauftrag/ihren Zweck?</p> <ul style="list-style-type: none"> • in Bezug auf ihr Angebot: Kann die Universität eigene Studiengänge implementieren? Kann sie eigene Bestimmungen zur Anzahl der Studierenden, der Studienabschlüsse durchsetzen? • in Bezug auf die Verfahren: Verfügt sie über eigene Regeln zur Zulassung, für Prüfungen? • Wie unabhängig ist das strategische Leitungsgremium? • Bestehen Leistungsaufträge/-vereinbarungen? Sind sie öffentlich? Wenn nein, warum nicht? • Inwiefern ist die Universität bei der Definition der Leistungsaufträge/-vereinbarungen einbezogen? Wie detailliert sind die Ziele/Vorgaben/Indikatoren formuliert, wie erfolgt das Controlling? • Verfügt die Universität über eine eigene und selbständig kommunizierte Strategie? Wie ist das Verhältnis zur Eignerstrategie des Trägers (falls vorhanden)? • Verfügt die Universität über eigene Kommunikationskanäle zur (politischen) 	<p>S1</p> <p>S2</p> <p>P4</p> <p>S3</p> <p>S4</p> <p>S6</p> <p>S7</p>

	Öffentlichkeit in Bezug auf ihren Kernauftrag? Wie wird sie bei der Bearbeitung von politischen Vorstössen, die sie betreffen, einbezogen?	
finanziell	<p>Wie unabhängig ist die Universität in Bezug auf die Verwendung ihrer Mittel?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verfügt sie über tatsächliche Budgethoheit? • Inwiefern handelt es sich bei den Trägerbeiträgen um mehrjährige Globalbudgets? • Sind die Anträge der Universitäten öffentlich? Wenn nein, warum nicht? • Werden die Trägerbeiträge an die Universitäten vom Parlament separat beschlossen? • Welche Normierungsmacht kommt ihr bei der Bemessung der Trägerbeiträge zu? Wie und wo werden diese kommuniziert? • Welche Vorgaben gibt es zur Rechnungslegung? Welche Diskussionen ergeben sich aus der Finanzberichterstattung (z.B. Eigenkapital) politisch? • Unter welchen Voraussetzungen kann sie Beteiligungen eingehen? • Verfügt sie über eigene Infrastruktur und Ausstattung? • Gibt es Vereinbarungen, welche finanziellen Risiken die Universität eigenständig absorbiert und welche auf die Träger zurückfallen? 	<p>F1</p> <p>F4</p> <p>F2</p> <p>F3</p> <p>F4</p> <p>F5</p> <p>F6</p> <p>F10</p> <p>R5</p> <p>F8</p> <p>F9</p>
organisatorisch	<p>Gestaltet die Universität ihre Strukturen, Prozesse und Organe eigenständig?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Welche Strukturen, Prozesse, Organisationseinheiten sind von den Trägern vordefiniert, welche Änderungen brauchen die Zustimmung der Träger? • Wer übernimmt die Aufgaben, die keinem anderen Organ zugewiesen sind? • Wie sichert sich die Universität gegenüber wirtschaftlichen Einflüssen ab (Sponsoring)? • Welche weiteren Akteure (Stiftungen) üben wesentlichen Einfluss aus? 	<p>O1</p> <p>O2</p> <p>F11</p> <p>F12</p>
personell	<p>Sind die Steuerungsebenen der Universität personell vom Träger unabhängig?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gibt es ein strategisches Organ? Wie ist es besetzt? Wer wählt dessen Mitglieder? • Gibt es Trägervorgaben für die Ausübung des Mandats? • Wie ist das operative Steuerungsorgan besetzt? Wer wählt dessen Mitglieder? • Wer erlässt die Berufungs- und Personalpolitik? • Wer ist Anstellungsbehörde für Professorinnen und Professoren? • Gibt es Regeln für den Umgang mit Interessenskonflikten? Können Mitglieder des Universitätsrats abberufen werden? 	<p>O3</p> <p>O4</p> <p>O5</p> <p>P1P2</p> <p>P3</p> <p>P5</p> <p>P6</p>
Abschlussfragen	<ul style="list-style-type: none"> • Gibt es Aspekte von Hochschulautonomie, die Ihnen wichtig erscheinen und die ich vergessen habe? • Welche Bereiche bereiten Ihnen am meisten Kopfzerbrechen? Warum? • Welche Schulnote würden Sie dem Kanton für die Berücksichtigung der Autonomie gegenüber der Universität geben? 	

D. Auswertung: Codierung der Fragebereiche

Da Hochschulautonomie nicht so sehr eine Frage des absolut gewährten Ausmasses an Unabhängigkeit und Entscheidungsfreiheit anspricht, sondern viel eher ein holistisches Steuerungskonzept, wurden zunächst Dimensionen der Hochschulautonomie entwickelt. Das Steuerungskonzept sieht Regelungen vor, welche Bereiche in wessen Entscheidungskompetenz stehen. Die anhand der Leitsätze des Bundesrats destillierten Fragebereiche innerhalb der fünf Autonomiedimensionen wurden mithilfe dreier Sets an Quellen beantwortet: erstens, rechtsvergleichend, anhand der gesetzlichen Grundlagen, zweitens mithilfe Experteninterviews. Als eine dritte Quelle zur Beantwortung der Fragestellungen wurde fallweise aktuelle Medienberichterstattung sowie politische Vorstösse beigezogen.

Für die Codierung in den einzelnen Fragebereichen relevant war die Frage, in wessen Entscheidungskompetenz der spezifisch befragte Bereich steht bzw. welche Formen, Prozesse und Gremien die Universitätsgesetzgebung für einen spezifischen Bereich vorsieht. Entscheidungskompetenzen können in kantonaler Hoheit stehen (●), im Rahmen kantonalen Hoheit bestimmte Freiheiten gewähren (○), Vereinbarungen zwischen Kanton und Universität vorsehen (○○), universitäre Hoheit mit Genehmigungsvorbehalt kantonalen Behörden enthalten (○) oder in rein universitärer Autonomie stehen (●).

	BE	BL/BS	LU	SG	ZH
R1	●	●	●	●	●
R2	●	●	●	●	●
R3					
R4	●	○○	–	–	–
R5	○○	○○	(○○)	○○	○○
R6	●	○	●	●	○○
R7	●	●	●	●	●

Tabelle 19: Übersicht Auswertung Rechtsautonomie

Legende:

- universitäre Hoheit
- Vereinbarungen
- kantonale Hoheit

	BE	BL/BS	LU	SG	ZH
S1	●	○	○	●	●
S2	○	○	○	○	○
S3	LA4	LA4	LV4/LA1	LA4	–
S4	Senat	UR	UR	UR	
S5	R	P	R	P	
S6	R (P)	UR (R + P)	UR (R + P)	UR (R + P)	P
S7	U	U + E	U + E	U + E	U

Tabelle 20: Übersicht Auswertung Strategieautonomie

Legende:

- universitäre Hoheit
- Vereinbarungen
- kantonale Hoheit
- LA, Leistungsauftrag,
- LV -vereinbarung
- UR Universitätsrat
- R Regierung
- P Parlament

	BE	BL/BS	LU	SG	ZH
F1	1	4	1	4	1
F2	n	j	n	(j)	n
F3	j	n	j	n	n
F4	●	○○	●	○○	○
F5	●	●	●	●	○
F6	●	●	●	●	●
F7	R	UR	UR	UR	UR

Legende:

- universitäre Hoheit
- Vereinbarungen
- kantonale Hoheit
- UR Universitätsrat
- EK Eigenkapital

F8	●	○	○○	○○	●
F9		(EK)		EK	
F10	○	○	○	(○)	○
F11	●	●	●	●	●
F12	●	●	●	●	●

Tabelle 21: Übersicht Auswertung Finanzautonomie

	BE	BL/BS	LU	SG	ZH
O1	UL	UR/UL	UR/UL	UR/UL	UR/UL
O2	●	●	●	●	●
O3		R	R	P	R
O4		Stakeholder	Stakeholder	Parteien	Stakeholder
O5	–	(E)–	–	–	–
O6	R	S (UR)	UR	R UR (S)	UR (S)

Tabelle 22: Übersicht Auswertung Organisationsautonomie

Legende:

- universitäre Hoheit
- Vereinbarungen
- kantonale Hoheit
- R Regierung
- P Parlament
- UR Universitätsrat
- UL Universitätsleitung
- S Senat

	BE	BL/BS	LU	SG	ZH
P1	○	●	●	○	○
P2	●	●	○	○	○
P3	UL	UR	UR	UR	UL
P4		UR	URP	URP	URP
P5	–	–	–	–	–
P6		j	j	j	

Tabelle 23: Übersicht Auswertung Personalautonomie

Legende:

- universitäre Hoheit
- Vereinbarungen
- kantonale Hoheit
- UR Universitätsrat
- UL Universitätsleitung
- URP Universitätsratspräsidium

E. Kennzahlen zu den kantonal getragenen Schweizer Universitäten und zu den Universitätskantonen

Universitäten	Basel	Bern	Freiburg	Genf	Lausanne	Luzern	Neuenburg	St. Gallen	USI	Zürich	∅
Gründungsjahr	1460	1834	1889	1559	1537	2000	1838	1898	1995	1833	
Studierende	13'486	18'251	10'363	17'939	16'901	3'282	4'354	9'795	4'188	28'988	12'755
Quote auswärtige Studierende	64.1%	63.0%	76.0%	59.6%	51.1%	77.1%	71.9%	89.6%	77.5%	61.5%	69.1%
Quote ausländische Studierende	30.0%	21.6%	21.0%	40.1%	25.9%	19.2%	26.8%	37.3%	69.8%	22.5%	31.4%
Quote Doktorierende	22.6%	18.6%	13.2%	12.9%	14.9%	12.6%	14.5%	5.8%	11.5%	18.9%	14.6%
Quote Weiterbildungsstudierende	3.2%	10.4%	2.5%	7.3%	2.8%	2.2%	0.2%	5.2%	1.7%	3.1%	3.9%
Durchschnittskosten (pro Studierende, in Franken)	63'461	49'972	29'938	44'795	46'392	21'914	31'101	26'261	35'063	52'003	40'090
Anzahl Professuren (in VZÄ)	324.1	528.2	257.8	544.3	620.3	63.3	112.6	161.9	111.6	687.3	341.1
Betreuungsverhältnis	41.6	34.6	40.2	33.0	27.2	51.8	38.7	60.5	37.5	42.2	40.7
Anzahl Mitarbeitende (in VZÄ)	4'198.6	5'049.8	1'827.8	4'763.7	3'679.5	402.2	776.9	1'318.9	910.8	7'462.2	2'806.8
Aufwand (in Mio. Franken)	855.8	912.0	310.2	803.6	784.1	71.9	135.4	257.2	146.8	1'507.5	578.5
SNF-Projekte (in Mio. Franken)	210	244	115	261	175	21	40	30	53	346	149.5

Tabelle 24: Finanzielle Kennzahlen der Universitäten

Legende: Minima, Maxima

Kantone	BL	BS	BE	FR	GE	VD	LU	NE	SG	TI	ZH	Ø
Trägerbeitrag absolut (in Mio. Franken)	162.7	156.8	338.2	109.2	363.6	370.9	21.3	50.7	62.0	31.4	617.6	228.1
Trägerbeitrag/Wohn- bevölkerung (in Franken)	556	778	323	331	714	451	51	288	119	89	395	370
Trägerbeitrag/Kantons- ausgaben (in Promille)	50.8	35.5	29.5	30.5	36.8	34.9	5.9	23.2	13.1	8.0	33.7	26.8
Trägerbeitrag/kan- tonales BIP (in Promille)	7.9	4.2	4.2	5.7	7.0	6.5	0.8	3.3	1.6	1.1	4.1	4.2

Tabelle 25: Finanzielle Kennzahlen der Kantone

Legende: **Minima**, **Maxima**

Quellen: BFS 2022a, b, c, d, e und BFS 2023, LA BL/BS 2022–2025, Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (2022) und eigene Berechnungen auf diesen Grundlagen.

Selbständigkeitserklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche gekennzeichnet. Mir ist bekannt, dass andernfalls die Arbeit als nicht erfüllt bzw. mit Note 1 bewertet wird und dass die Universitätsleitung bzw. der Senat zum Entzug des aufgrund dieser Arbeit verliehenen Abschlusses bzw. Titels berechtigt ist.

Für die Zwecke der Begutachtung und der Überprüfung der Einhaltung der Selbständigkeitserklärung bzw. der Reglemente betreffend Plagiate erteile ich der Universität Bern das Recht, die dazu erforderlichen Personendaten zu bearbeiten und Nutzungshandlungen vorzunehmen, insbesondere die schriftliche Arbeit zu vervielfältigen und dauerhaft in einer Datenbank zu speichern sowie diese zur Überprüfung von Arbeiten Dritter zu verwenden oder hierzu zur Verfügung zu stellen.

Basel, 28. April 2023



Über den Autor

Dr. Simon Aeberhard ist seit September 2019 stellvertretender Leiter des Bereichs Hochschulen am Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt.

Er hat in Basel und Hamburg Germanistik und Philosophie studiert und im Rahmen eines vom SNF geförderten Projektes in Deutscher Literaturwissenschaft promoviert. Anschliessend war er wissenschaftlicher Assistent am Deutschen Seminar der Universität Basel. Forschungsaufenthalte haben ihn u.a. an die Yale University in den USA und an die Humboldt-Universität zu Berlin geführt. Wissenschaftliche Publikationen liegen zur Schweizer Literatur, zur Schriftmedialität und zum Scheintod vor.