

Fachhochschulen im Spannungsfeld zwischen staatlicher Steuerung und Hochschulautonomie

Eine Fallstudie zur Vereinbarkeit von Public Corporate Governance und Hochschulautonomie in den Schnittstellen zwischen Politik, strategischen und operativen Organen

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: **Wolfgang Ulrich**
aus Stallikon (ZH)
Diemerswilstrasse 1a
3038 Kirchlindach

Bern, 1. Oktober 2019

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Executive Master of Public Administration der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichte Arbeit liegt beim Autor. Die Ergebnisse sind vertraulich zu behandeln.

Aus Gründen der besseren Leserlichkeit wird in der vorliegenden Projektarbeit auf die gleichzeitige Verwendung weiblicher und männlicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten für beiderlei Geschlecht.

Publikationen zum Hochschulraum sind meist nicht trennscharf in der Unterscheidung zwischen Universitäten, Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen. Sofern nicht explizit von Fachhochschulen gesprochen wird, sollen Ausführungen zu Universitäten oder Hochschulen auch für die anderen Hochschultypen gelten.

Vorwort

Vor 75 Jahren, am 3. März 1944, wurde vom Schweizerischen Bundesrat der Auftrag zur Einrichtung der Eidgenössischen Turn- und Sportschule (ETS) in Magglingen gegeben. Während diese zu Beginn im militärischen Interesse stand, steht sie heute als Teil eines Bundesamts und unter der Bezeichnung Eidgenössische Hochschule für Sport Magglingen (EHSM) im Auftrag der nationalen Sport- und Bewegungsförderung. Die Ortsbezeichnung Magglingen steht seit 1999, dem Gründungsjahr des Bundesamts für Sport (BASPO), als Synonym für ein einmaliges Förderkonstrukt, das unter einem Dach die nationale Sportpolitik, Sportförderung, eine Sporthochschule und zwei Sportzentren vereint. Verbunden durch die Überzeugung, dass Sport und Bewegung Beiträge zur gesellschaftlichen Entwicklung leisten und getragen von einem gemeinsamen Dienstleistungsverständnis, steht Magglingen ganz im Zeichen der nationalen Sportförderung.

Als Hochschule gibt sich die EHSM mit der Erfüllung des gesetzlichen Auftrags aber nicht zufrieden. Die EHSM möchte sich weiterentwickeln und als Teil des schweizerischen und internationalen Hochschulsystems ihren Bildungs- und Wissenschaftsauftrag gemeinsam mit, und in Konkurrenz zu anderen Hochschulen erfüllen. Grundbedingung dafür ist die Lehr- und Forschungsfreiheit der EHSM.

Als Leiter des Rektoratsstabs der EHSM ist der Verfasser der vorliegenden Masterarbeit tagtäglich mit Fragen zur Rolle der EHSM in der Sportförderung, der Hochschullandschaft und im Verwaltungskontext konfrontiert. Die vorliegende Masterarbeit ermöglichte es, die Position der eigenen Institution vor dem Hintergrund einer sich wandelnden Hochschullandschaft zu beurteilen. Die EHSM steht vor der institutionellen Akkreditierung. Es wird in diesem Zusammenhang eine Herausforderung sein, den Experten im Akkreditierungsverfahren die Rollen der EHSM zu veranschaulichen: als Teil der nationalen Sport- und Bewegungsförderung und zugleich als Hochschule mit Autonomie in der Erfüllung des hochschulspezifischen Bildungs- und Wissenschaftsauftrags.

Management Summary

Die kantonalen und über ein Konkordat geführten Deutschschweizer Fachhochschulen sind öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit. Als solche werden sie entlang der Public Corporate Governance-Richtlinien der Trägerkantone geführt.

Mit der Neuordnung der sogenannten Bildungsverfassung und dem Erlass des Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetzes wurden Veränderungen im Hochschulraum angestossen. Der Grundsatz der Hochschulautonomie ist eine der Leitlinien des neuen Rechtsrahmens.

Mit der vorliegenden Masterarbeit soll aufgezeigt werden, ob und in welcher Form kantonale Steuerungsbedürfnisse und Autonomieansprüche der öffentlich-rechtlichen Deutschschweizer Fachhochschulen miteinander vereinbar sind.

Zunächst wurde untersucht, welche Eigenschaften autonome Hochschulen besitzen sollten. Dazu wurden Ansprüche an die Hochschulautonomie aus Sicht der Politik, der Hochschulen und der Hochschulmitarbeitenden betrachtet und beurteilt. Anschliessend wurde der Blick auf die Schweizer Fachhochschulen gerichtet, die als Untersuchungsgegenstand und eigener Hochschultyp im Schweizer Hochschulsystem deutliche Unterschiede zu den universitären Hochschulen und den Pädagogischen Hochschulen aufweisen.

Im nächsten Schritt wurden die Public Corporate Governance-Richtlinien der Fachhochschulträgerkantone betrachtet und eine Auswahl solcher Kriterien getroffen, die als gemeinsame Steuerungsanliegen der Kantone wahrgenommen werden.

Der aktuelle Wissensstand zu den Themen Hochschulautonomie, Fachhochschulen und Public Corporate Governance wurde über Literatur- und Dokumentenanalysen aufgearbeitet. Anschliessend wurde im Sinne einer zusammenfassenden Inhaltsanalyse nach Mayring ein Raster erstellt, das die Kriterien der Hochschulautonomie und der Public Corporate Governance der Trägerkantone beinhaltet. Die Kriterien wurden einander gegenübergestellt, um Spannungsfelder zwischen den Steuerungsbedürfnissen der Kantone und den Autonomieinteressen der Fachhochschulen zu identifizieren.

Die öffentlich-rechtlichen Deutschschweizer Fachhochschulen wurden entlang der Kriterien der Public Corporate Governance und der Hochschulautonomie eingeordnet und es wurde festgestellt, inwieweit sie die Kriterien erfüllen. Die Hochschulen wurden entlang des Ablaufmodells der strukturierenden Inhaltsanalyse nach Mayring in das Kriterienraster eingeordnet.

Über die Analyse wurde festgestellt, dass die Kriterien der Public Corporate Governance in der Regel auf die Aussensteuerung der ausgelagerten Einheiten abzielen und die Kriterien der Hochschulautonomie in der Regel auf die Binnensteuerung der Hochschule. Damit erweisen sich die Steuerungsbedürfnisse der Kantone als grundsätzlich vereinbar mit den Autonomieanliegen der Fachhochschulen. Mit der Rechenschaftslegung durch die Hochschule gibt es gar einen Bereich, der – aus unterschiedlichen Motiven – sowohl aus Binnen- als auch Aussen-sicht bedeutsam ist.

Spannungen zwischen den Anliegen der Public Corporate Governance und der Hochschulautonomie entstehen dort, wo die Trägerkantone Kriterien zur Binnensteuerung und umgekehrt, die Hochschulen Kriterien zur Aussensteuerung formulieren. Deutlich wird dies etwa bei Kri-

terien zur Besetzung des Hochschulboards oder zur Art und dem Umfang von Zielvorgaben der Trägerkantone für die Fachhochschulen. Zugleich konnte festgestellt werden, dass betreffend Zulassung und Auswahl von Studierenden nationale hochschulpolitische Vorgaben auf die Binnensteuerung der Hochschulen wirken.

Neben den öffentlich-rechtlichen Fachhochschulen mit eigener Rechtspersönlichkeit wurde auch die einzige Fachhochschule des Bundes, die Eidgenössische Hochschule für Sport Magglingen, entlang der Kriterien analysiert. Die EHSM ist Teil der zentralen Bundesverwaltung und die Analyse zeigte auf, dass die EHSM insbesondere mit Blick auf die Hochschulautonomie grossen Handlungsbedarf aufweist. Mögliche Massnahmen zur Entwicklung der Hochschulautonomie wurden diskutiert und auf Umsetzbarkeit hin überprüft.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|------|
| Vorwort..... | III |
| Management Summary..... | IV |
| Inhaltsverzeichnis | VI |
| Abbildungsverzeichnis | VIII |
| Tabellenverzeichnis | VIII |
| Abkürzungsverzeichnis | VIII |
| Anhangsverzeichnis..... | X |
| | |
| 1. Ausgangslage..... | 11 |
| 1.1 Ausgangssituation..... | 11 |
| 1.2 Problemstellung, Zielsetzung und Abgrenzung der Arbeit..... | 11 |
| 1.3 Methodisches Vorgehen | 13 |
| 2. Theorie: Public Corporate Governance und Hochschulautonomie..... | 14 |
| 2.1 Hochschulautonomie und ihre Dimensionen..... | 14 |
| 2.2 Public Corporate Governance und ihre Dimensionen | 19 |
| 2.3 Public Corporate Governance und Hochschulautonomie..... | 24 |
| 2.4 Gegenüberstellung Public Corporate Governance und Hochschulautonomie..... | 29 |
| 3. Empirie: Verortung der Deutschschweizer Fachhochschulen..... | 33 |
| 3.1 Betrachtungsgegenstand: öffentlich-rechtliche Fachhochschulen..... | 33 |
| 3.2 Ergebnisse der Analyse..... | 37 |
| 3.3 Interpretation der Analyse-Ergebnisse..... | 44 |
| 4. Beantwortung der Fragestellungen..... | 48 |
| 5. Die EHSM, Hochschulautonomie und Public Corporate Governance..... | 49 |
| 5.1 Betrachtung der EHSM entlang der Kriterien | 49 |
| 5.2 Interpretation der Ergebnisse | 57 |
| 5.3 Handlungsoptionen für die EHSM | 58 |
| 6. Diskussion | 61 |

| | |
|--|--------|
| Literaturverzeichnis | LXIII |
| Amtliche Dokumente und Rechtsquellen | LXVI |
| Anhang 1: PCG international, national und kantonal: Sammlung | LXXII |
| Anhang 2: PCG international, national und kantonal: Sortierung..... | LXXXIV |
| Anhang 3: PCG international, national und kantonal: Paraphrasierung..... | CIV |
| Anhang 4: Fachhochschul-Kodierungen MAXQDA | CXVIII |
| Selbständigkeitserklärung..... | CLXXIX |
| Über den Autor | CLXXX |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Abbildung 1: Dimensionen der Hochschulautonomie nach Nickel (2011, S. 127) | 17 |
| Abbildung 2: Konsultierte Dokumente zur Festlegung der PCG-Kriterien für die Studie | 23 |
| Abbildung 3: Hochschulen 4.0 | 26 |
| Abbildung 4: Analyisierte Dokumente zur BFH inkl. Anzahl Codierungen | 34 |
| Abbildung 5: Analyisierte Dokumente zur FHNW, inkl. Anzahl Codierungen | 34 |
| Abbildung 6: Analyisierte Dokumente zur HSLU, inkl. Anzahl Codierungen | 35 |
| Abbildung 8: Analyisierte Dokumente zur HTW Chur, inkl. Anzahl Codierungen | 35 |
| Abbildung 7: Analyisierte Dokumente zur ZFH, inkl. Anzahl Codierungen..... | 36 |
| Abbildung 9: Rechtliches zu den Fachhochschulen | 38 |
| Abbildung 10: Organe der Fachhochschulen gemäss PCG..... | 38 |
| Abbildung 11: Organe der Fachhochschulen gemäss (Fach-)Hochschulautonomie..... | 40 |
| Abbildung 12: Aufsicht und Oberaufsicht über die Fachhochschulen..... | 40 |
| Abbildung 13: Steuerungsinstrumentarien an den Fachhochschulen..... | 41 |
| Abbildung 14: Finanzielle Ausstattung und finanzielle Rechte der Fachhochschulen | 43 |
| Abbildung 15: Personalautonomie der Fachhochschulen | 44 |

Tabellenverzeichnis

| | |
|---|----|
| Tabelle 1: Kriterien der Hochschulautonomie (eigene Darstellung)..... | 19 |
| Tabelle 2: Ausgewählte Kriterien der Public Corporate Governance (Eigene Darstellung).... | 24 |
| Tabelle 3: Kriterien für Fachhochschulen (eigene Darstellung) | 28 |
| Tabelle 4: Kriterien der PCG und der (Fach-)Hochschulautonomie (Eigene Darstellung) | 32 |
| Tabelle 5: Governancestrukturen der betrachteten Fachhochschulen | 37 |
| Tabelle 6: EHSM und rechtliche Kriterien der PCG und der Hochschulautonomie..... | 50 |
| Tabelle 7: EHSM und Organ-Kriterien der PCG und der Hochschulautonomie | 52 |
| Tabelle 8: EHSM und (Ober-)Aufsicht-Kriterien der PCG und der Hochschulautonomie | 52 |
| Tabelle 9: EHSM und Steuerungsinstrumentarien der PCG und der Hochschulautonomie | 54 |
| Tabelle 10: EHSM und Finanz-Kriterien der PCG und der Hochschulautonomie | 56 |
| Tabelle 11: EHSM und Personalautonomie | 56 |
| Tabelle 12: EHSM und Rahmenbedingungen für Lehr- und Forschungsfreiheit | 57 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|----------|---------------------------------------|
| AG | Kanton Aargau |
| APS FHNW | Hochschule für Angewandte Psychologie |
| BASPO | Bundesamt für Sport |
| BE | Kanton Bern |
| BFH | Berner Fachhochschule |

| | |
|------------|---|
| BBL | Bundesamt für Bauten und Logistik |
| BIT | Bundesamt für Informatik |
| BL | Kanton Basel-Landschaft |
| BPV | Bundespersonalverordnung |
| BS | Kanton Basel-Stadt |
| BV | Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft |
| CHEPS | Center für Higher Education Policy Studies |
| CIPFA | Chartered Institute of Public Finance and Accountability |
| CRUS | Konferenz der Rektoren der Schweizer Universitäten |
| EHSM | Eidgenössische Hochschule für Sport Magglingen |
| EHSM-V | Verordnung des VBS über die Eidgenössische Hochschule für Sport |
| EUA | European University Association |
| FaG | Gesetz über die Berner Fachhochschule |
| FaHG | Fachhochschulgesetz des Kantons Zürich |
| FaV | Verordnung über die Berner Fachhochschule |
| FHG | Finanzhaushaltgesetz |
| FHGR | Fachhochschule Graubünden |
| FHNW | Fachhochschule Nordwestschweiz |
| FHO | Fachhochschule Ostschweiz |
| FHSG | Bundesgesetz über die Fachhochschulen |
| FHV | Finanzhaushaltverordnung |
| GebV-BASPO | Verordnung über die Gebühren des Bundesamts für Sport |
| GHF | Gesetz über Hochschule und Forschung |
| GR | Kanton Graubünden |
| HABG FHNW | Hochschule für Architektur, Bau und Geomatik |
| HAT FHNW | Hochschule für Technik |
| HFG | Höhere Fachschulen für Gestaltung |
| HFKG | Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz |
| HGK FHNW | Hochschule für Gestaltung und Kunst |
| HLS FHNW | Hochschule für Life Sciences |
| HSA FHNW | Hochschule für Soziale Arbeit |
| HSLU | Hochschule Luzern |
| HSW FHNW | Hochschule für Wirtschaft |
| HTL | Höhere Technische Lehranstalten |
| HTW Chur | Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur |
| HWV | Höhere Wirtschafts- und Verwaltungsschulen |
| IAFP | Integrierter Aufgaben- und Finanzplan |
| IKS | Internes Kontrollsystem |
| IUV | Interkantonale Universitätsvereinbarung |
| KFH | Konferenz der Fachhochschulen der Schweiz |
| LU | Kanton Luzern |
| MHS FHNW | Musikhochschulen FHNW |
| NFB | Neues Führungsmodell Bund |

| | |
|---------|---|
| NPM | New Public Management |
| OECD | Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung |
| PCG | Public Corporate Governance |
| PG BE | Personalgesetz des Kantons Bern |
| PG GR | Personalgesetz des Kantons Graubünden |
| PH FHNW | Pädagogische Hochschule der FHNW |
| PHZH | Pädagogische Hochschule Zürich |
| RVOG | Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz |
| SG | Kanton St. Gallen |
| SHK | Schweizerische Hochschulkonferenz |
| SKPH | Konferenz der Pädagogischen Hochschulen der Schweiz |
| SNF | Schweizerischer Nationalfonds |
| SO | Kanton Solothurn |
| SpoFöG | Bundesgesetz über die Förderung von Sport und Bewegung |
| SpoFöV | Verordnung über die Förderung von Sport und Bewegung |
| UR | Kanton Uri |
| VBS | Departement Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport |
| VH | Verordnung über Hochschulen mit kantonaler Trägerschaft (GR) |
| ZFH | Zürcher Fachhochschule |
| ZG | Kanton Zug |
| ZH | Kanton Zürich |
| ZHAW | Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften |
| ZHdK | Zürcher Hochschule der Künste |

Anhangsverzeichnis

Anhang 1: PCG international, national und kantonal: Sammlung

Anhang 2: PCG international, national und kantonal: Sortierung

Anhang 3: PCG international, national und kantonal: Paraphrasierung

Anhang 4: Fachhochschul-Kodierungen MAXQDA

1. Ausgangslage

1.1 Ausgangssituation

Auf der Grundlage des Fachhochschulgesetzes vom 6. Oktober 1995 (FHSG) genehmigte der Bundesrat 1998 sieben Fachhochschulen, die sich aus den früheren Höheren Technischen Lehranstalten (HTL), den Höheren Wirtschafts- und Verwaltungsschulen (HWV) und den Höheren Fachschulen für Gestaltung (HFG) gebildet hatten. Die heutige Fachhochschullandschaft umfasst sieben öffentlich-rechtliche und eine private Fachhochschule. Die öffentlich-rechtlichen Fachhochschulen werden jeweils von einem oder mehreren Kantonen getragen.

Der Hochschulraum wird aktuell massgeblich umgestaltet, Kennzeichen dieses Prozesses sind die Neuordnung der sogenannten Bildungsverfassung mit der Einfügung des Hochschulartikels (Art. 63a BV) und dem Erlass des Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetzes (HFKG). "Leitlinien dieses neuen Rechtsrahmens sind die Sicherung der Qualität, die Förderung des Wettbewerbs unter gleichzeitiger Sicherstellung der Koordination zwischen den Einrichtungen im Hochschulbereich, das Differenzierungs- und Gleichbehandlungsgebot zwischen den Institutionen sowie der Grundsatz der Hochschulautonomie" (Epiney & Kern, 2016, S. 1, 2).

1.2 Problemstellung, Zielsetzung und Abgrenzung der Arbeit

1.2.1 Problemstellung

"Ein leistungsorientierter, hohen Qualitätsansprüchen genügender Hochschulraum Schweiz gründet notwendigerweise auf autonomen Hochschulen. Autonomie ist ein geradezu konstitutives Element für Wissenschaft und Bildung. Nur autonome Institutionen haben die nötige Freiheit, um sich in einem von Wettbewerb geprägten Umfeld eigenständig zu profilieren" (Schweizerischer Bundesrat, 2009a, S. 4603). Die verfassungsrechtlichen Kompetenzen von Bund und Kantonen namentlich zur Koordination des Hochschulbereichs gemäss Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetzes (Art. 63a Abs. 3 HFKG) implizieren aber bereits eine gewisse Begrenzung der Hochschulautonomie. Zugleich sind die Kantone Träger der sechs öffentlich-rechtlichen Fachhochschulen der Schweiz und haben damit ein definiertes Steuerungsrecht, aus dem sich auch ein Steuerungsbedürfnis ableitet. Dieses zeigte sich Anfang 2019 etwa an den Forderungen der Grossräte des Kantons Bern zur Reduktion der Studiengänge der Berner Fachhochschule (BFH) (BFH, 2019) oder an der durch den Regierungsrat des Kantons Graubünden kommunizierten Loslösung der Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur (HTW Chur) aus der Fachhochschule Ostschweiz (FHO) (Bühler, 2016).

Mit dem sogenannten Corporate-Governance-Bericht formulierte der Bundesrat 2006 Vorgaben zur Ausformung und Führung von ausgelagerten Einheiten des Bundes (Schweizerischer Bundesrat, 2006). Diese Vorgaben besitzen im föderalistischen schweizerischen Bundesstaat keine Verpflichtung für die Kantone. Wie sich aber feststellen lässt, haben bereits viele Kantone in Anlehnung an den Corporate-Governance-Bericht des Bundesrats konzeptionelle Grundlagen für entsprechende kantonale Vorgaben formuliert.

Es lässt sich feststellen, dass sich die öffentlich-rechtlichen Fachhochschulen in einem Spannungsfeld zwischen staatlichen Steuerungsrechten und den Anforderungen des Hochschulraums an die Hochschulautonomie bewegen.

1.2.2 Zielsetzung

Im Rahmen der Masterarbeit soll daher folgender Frage nachgegangen werden:

Wie verhalten sich Anforderungen der Public Corporate Governance (PCG) zur Hochschulautonomie an den öffentlich-rechtlichen Fachhochschulen der Deutschschweiz?

Unterfragen:

- Anhand welcher Kriterien lässt sich Hochschulautonomie bestimmen?
- Wo stehen die öffentlich-rechtlichen Deutschschweizer Fachhochschulen in Bezug auf die einzelnen Kriterien?
- Wie wird die politisch zugestandene Autonomie durch die strategischen Gremien übersetzt und auf die operativen Einheiten der Fachhochschulen weitergegeben?
- Welche Anforderungen der Public Corporate Governance werden an den öffentlich-rechtlichen Deutschschweizer Fachhochschulen umgesetzt?

Mit der eidgenössischen Hochschule für Sport Magglingen (EHSM) verfügt auch der Bund über eine Institution des Fachhochschulbereichs. Diese ist Teil des Bundesamts für Sport (BASPO) und damit Teil der zentralen Bundesverwaltung. Mit dem Bundesgesetz über die Förderung von Sport und Bewegung (SpoFöG), der dazugehörigen Verordnung (SpoFöV) und der Verordnung des Departements Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) über die Eidgenössische Hochschule für Sport (EHSM-V), werden Aufgaben und Organisation der EHSM geregelt. An die EHSM werden im Rahmen der institutionellen Akkreditierung gemäss HFKG dieselben Anforderungen gestellt, wie an die anderen Institutionen des Hochschulbereichs. Im Sinne eines Transfers sollen die Ergebnisse der Fallstudie zum Verhältnis von PCG zu Hochschulautonomie auf die EHSM angewandt und eine Antwort auf die folgende Frage gegeben werden:

In welchen Bereichen sollte eine Entwicklung der EHSM erfolgen, damit diese den normativ gesetzten Anforderungen an Fachhochschulen im Bereich der PCG und Hochschulautonomie gerecht wird?

1.2.3 Abgrenzung

Mit der in zwei Etappen erfolgten Inkraftsetzung des HFKG 2015 und 2017 ist eine deutliche Veränderung des Schweizerischen Hochschulraums initiiert worden. Mit der Errichtung gemeinsamer hochschulpolitischer Organe von Bund und Kantonen und über alle Hochschultypen stellen sich diverse Steuerungsfragen, etwa zur Finanzierung der Hochschulen oder der strategischen Positionierung der Hochschulen, die im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht bearbeitet werden können.

Ebenso können die Kriterien der PCG als auch der Hochschulautonomie nicht ausführlich behandelt werden. Die konsultierte wissenschaftliche Literatur zeigt auf, dass diese Kriterien breit und kontrovers diskutiert werden, der Rahmen der Masterarbeit lässt eine Auseinandersetzung mit diesen Diskussionen nicht zu.

1.3 Methodisches Vorgehen

Zunächst wird basierend auf einem umfassenden Literaturstudium der aktuelle Wissensstand zur Hochschulautonomie, der PCG und den Schweizerischen Fachhochschulen aufgearbeitet. Im Sinne einer zusammenfassenden Inhaltsanalyse in Anlehnung an Mayring (2010) werden anschliessend solche Kriterien der PCG ausgewählt, welche internationale, nationale und kantonale Ansprüche verknüpfen. Das Vorgehen lehnt sich dabei an die sieben Schritte des Ablaufmodells zusammenfassender Inhaltsanalyse von Mayring (2010, S. 68) an. "Das Grundmodell der zusammenfassenden qualitativen Inhaltsanalyse lässt sich sehr gut für die induktive Bildung von Kategorien verwenden, die dann im weiteren Verlauf der Auswertung, z.B. bei der strukturierenden Inhaltsanalyse, deduktiv angewendet werden" (Kuckartz, 2010, S. 96). Das daraus resultierende Kriterienraster zur PCG und die Erkenntnisse aus der Literaturarbeit zur Hochschul- und Fachhochschulautonomie legen die deduktiv hergeleitete Grundlage für die empirische Arbeit.

Im ersten empirischen Arbeitsschritt werden die Deutschschweizer Fachhochschulen in das Kategoriensystem eingeordnet und im Sinne einer Standortbestimmung wird festgestellt, inwiefern diese den aus der Theorie hergeleiteten, normativ gesetzten Kriterien entsprechen. Im zweiten empirischen Arbeitsschritt wird die EHSM entlang der theoretisch hergeleiteten Kriterien eingeordnet und der bestehende Handlungsbedarf mit Blick auf die angelegten Kriterien identifiziert.

Die Einordnung der Deutschschweizer Fachhochschulen als auch der EHSM erfolgt entlang des Ablaufmodells der strukturierenden Inhaltsanalyse nach Mayring (2010, S. 93). Zur Kodierung und Analyse der Daten wird die QDA-Software MAXQDA 2018 (Release 18.2.0) verwendet, das Vorgehen orientiert sich dabei an den Ausführungen von Kuckartz zur computergestützten Analyse qualitativer Daten (2010).

2. Theorie: Public Corporate Governance und Hochschulautonomie

Ziel des theoretischen Teils ist es, ein aus der Literatur hergeleitetes Modell zu bilden, das für die Steuerung der öffentlich-rechtlichen Fachhochschulen geeignet ist. Dieses Modell soll Anliegen im Sinne der PCG aufnehmen und zugleich sicherstellen, dass Ansprüche an die Hochschulautonomie gewährleistet sind. In Kapitel 2.1 wird der Blick auf die Hochschulautonomie gerichtet und Kapitel 2.2 befasst sich mit der PCG. In Kapitel 2.3 werden Ansprüche zur Hochschulautonomie und Anliegen der PCG miteinander diskutiert um schliesslich in Kapitel 2.4 das Kriterienmodell zu entwickeln, auf dessen Grundlage die empirischen Analysen stattfinden werden.

2.1 Hochschulautonomie und ihre Dimensionen

2.1.1 Verschiedene Vorstellungen von Hochschulautonomie (politisch – institutionell – individuell)

"Der etymologische Gehalt des Wortes Autonomie, die griechische *autonom`a* (*autos* – selbst, *nomos* – Gesetz), bezeichnet die Berechtigung, sich selbst Gesetze zu geben" (Konegen, 2010, S. 5). Im Verständnis der soziologischen Hochschulforschung wird daraus "(...) die Unabhängigkeit in der Selbstregulierung" (Stichweh, 2004, S. 6), oder aus rechtlicher Sicht "(...) das Recht auf Selbstverwaltung" (Ehrenzeller, 2007a, S. 212) geschlossen.

Wie Ehrenzeller (ebd, S. 212) oder auch Nickel (2011, S. 126) ausführen, fehlt allerdings eine einheitliche Begriffsdefinition für Hochschulautonomie, so dass unterschiedliche Verständnisse, insbesondere zwischen Politik und Hochschulen und zwischen Hochschulen und Hochschulmitarbeitenden (Trempe & Tresch, 2016, S. 14) miteinander konkurrieren. Die Politik verbindet mit der Autonomie "(...) klare Anforderungen an die Übernahme institutioneller Verantwortung und zwar in einer bestimmten Art und Weise" (Nickel, 2011, S. 126) oder hält, wie es Konegen (2010, S. 5) ausdrückt fest: "Institutionelle Autonomie bedarf (...) eines politisch gestalteten Handlungsrahmens, damit nicht individuelle Präferenzen der Hochschulmitglieder den Einsatz der Ressourcen steuern."

Die Hochschulen vertreten den Standpunkt "(...) der Staat solle den Institutionen ausreichend Geld geben und sie auf Vertrauensbasis in Ruhe arbeiten lassen" (Nickel, 2011, S. 126). "Man muss von außen jederzeit den Eindruck gewinnen, dass tatsächlich freie Wissenschaft betrieben wird" (Müller, 2014, S. 386). Die Autonomie muss also die Unabhängigkeit der Hochschule von Einflussnahme von aussen garantieren.

Diese Erwartung wird dabei nicht nur an die Hochschule, sondern auch an die Hochschulmitarbeitenden gestellt. "In der Forschung entscheiden sie selbst, wie sie mit den für sie verfügbaren Ressourcen umgehen und welche Forschungsfragen sie hauptsächlich bearbeiten. In der Lehre stehen die inhaltliche Schwerpunktsetzung und die Gestaltung der Veranstaltungen im Zentrum. Dieser Verantwortung entspricht auch die Pflicht, im Austausch mit der Scientific Community die eigenen Entscheidungen und Tätigkeiten – und die innere Unabhängigkeit – immer wieder zu überprüfen. Mit dem Recht auf akademischen Freiraum ist auch die Frage verbunden, welche Abhängigkeiten vorhanden sind und wie diese Abhängigkeiten das wis-

senschaftliche Tun beeinflussen" (Trempp & Tresch, 2016, S. 15). Wie der Deutsche Wissenschaftsrat feststellt, sind die Lehr- und Forschungstätigkeiten "(...) wesentlich durch Eigenrationalitäten und -dynamiken der Wissenschaft geprägt und lassen sich kaum von aussen steuern. Wissenschaftlicher Fortschritt kann nur erzielt werden, wenn Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler Forschungsthemen und methodische Ansätze eigenverantwortlich bestimmen können" (2018, S. 7).

2.1.2 Funktion der Autonomie für Hochschulen

Unbestritten scheint auf allen drei Ebenen die Bedeutung der Autonomie für das Funktionieren von Hochschulen. Dies kommt zunächst in Art. 63a Abs. 3 BV zum Ausdruck, der Bund und Kantone mit der Koordination und der Gewährleistung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen beauftragt und Bund und Kantone auffordert, dabei auf die Autonomie der Hochschulen Rücksicht zu nehmen. "Die Autonomie der Hochschulen wird durch Verfassung und Gesetz begründet. Sie kann auf unterer Stufe (zB. durch Leistungsvereinbarung zwischen Träger und Hochschule oder durch andere Behörden- oder Verwaltungsakte) weder begründet noch erweitert oder begrenzt werden" (Sidler, 2005, S. 5). Ehrenzeller (2007a, S. 218) sieht den wesentlichen Wert der Autonomie darin, "(...) der Hochschule als Ganzes die Erfüllung ihres Auftrags – va. in Lehre, Forschung, Nachwuchsförderung, Innovation, Dienstleistungen – auf bestmögliche Weise zu ermöglichen." Die Gesamtkonferenz der drei Rektorenkonferenzen CRUS, KFH und SKPH sieht in der Autonomie den "Grundpfeiler des Erfolgs. Sie sichert die Exzellenz von Lehre und Forschung; die Qualität der Führungsentscheide der Hochschulorgane; die Wettbewerbs- und Kooperationsfähigkeit der Hochschulen" (2005, S. 1). Spoun und Weiner (2017, S. 182) betrachten die Autonomie gar als "die erste für Hochschulen prägende Eigenheit (...)" und argumentieren dafür mit fünf Gründen (vgl. ebd., S. 187f):

Hochschulen sind ausschliesslich der Wahrheit verpflichtet, sie erkennen besser als Politik bzw. Verwaltung Chancen zur Entwicklung, sie müssen aus Gründen der Wettbewerbsfähigkeit gewisse Informationen für sich behalten, müssen auch aus Wettbewerbsgründen eine gewisse Risikobereitschaft an den Tag legen können und schliesslich wissen Hochschulen besser als die Politik, dass ein Mehr (z.B. an Absolventenzahlen) nicht immer auch besser bedeutet.

Auch Ehrenzeller (2007b, S. 689) nimmt die Thematik der Wettbewerbsfähigkeit auf, allerdings auf europäischer Ebene, und betont mit Verweis auf die Bologna-Erklärungen, "(...) dass die Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Hochschulraums in der Autonomie der einzelnen Hochschulen gründet."

2.1.3 Arbeitsdefinition von Hochschulautonomie

Fasst man die Ausführungen in den Kapiteln 2.1.1 und 2.1.2 zusammen, so lässt sich feststellen, dass von politischer und institutioneller Seite als auch von Seiten der Hochschulmitarbeitenden Vorstellungen darüber bestehen, was Hochschulautonomie ausmacht. Zugleich ist unbestritten, dass die Autonomie eine hohe Bedeutung für die Hochschule besitzt.

2.1.3.1 Politische Sicht auf Hochschulautonomie

Aus politischer Sicht muss die Autonomie der Hochschule "(...) allgemeine Auflagen oder allgemeine Rahmenbedingungen der Gesetzgeber enthalten, deren Erfüllung nicht freiwillig ist" (Sidler, 2005, S. 12). Die Politik muss also die Möglichkeit haben, den Rahmen der Hochschulautonomie zu bestimmen und sich auf diese Aufgabe zu reduzieren. "Eine Hochschule ist dann autonom, wenn ihr Träger sich auf die politische Steuerung der Hochschule (mit Leistungsvereinbarung - oder einem anderen Instrument der Zielvereinbarung, Globalbudget und Rechenschaftsablage) beschränkt" (Rektorenkonferenz, 2005, S. 1).

2.1.3.2 Institutionelle Sicht auf Hochschulautonomie

Epiney (2019, S. 118) führt zur Autonomie auf institutioneller Ebene folgendes aus:

(...) Autonomie [ist] so auszugestalten und zu leben, dass die geeigneten Rahmenbedingungen für die wissenschaftlichen Aktivitäten gewährleistet sind und die Universitäten ihre spezifische Aufgabe erfüllen können, dies bei gleichzeitiger Wahrung der Handlungsfreiheit der Institutionen im Hinblick auf ihre Profilierung und Positionierung. Nur soweit hier ein Gleichgewicht erreicht wird, dürften die Universitäten auch langfristig in der Lage sein, ihre spezifische, für Wirtschaft, Gesellschaft und Politik eine grosse Bedeutung zukommende Rolle wahrzunehmen.

Dubs (1996, S. 12) gliedert die umfassende Autonomie im Schulbereich in die Einheiten Finanzautonomie, Organisationsautonomie und Lehrplanautonomie, wobei er die Finanzautonomie in Personal-, Investitions- und Betriebskostenautonomie weiter untergliedert. Die Rektorenkonferenz nimmt diese Ansätze in ihrem Positionspapier wieder auf und konkretisiert folgendermassen für den Hochschulbereich (2005, S. 2):

Autonome Hochschulen geben sich eine geeignete Führungsstruktur und verpflichten sich zur Selbstkontrolle; beschliessen im Rahmen der mit der Trägerchaft vereinbarten Vorgaben autonom über ihre Zielsetzungen; setzen geeignete Qualitätsentwicklungssysteme ein; verfügen über Finanz- und Personalautonomie und haben das autonome Verfügungsrecht über ihre Immobilien und Einrichtungen; lassen ihre Jahresrechnungen und Bilanzen durch eine unabhängige Revisionsstelle prüfen.

Die Rektorenkonferenz erweitert also die Lehrplanautonomie Dubs auf eine mit der Trägerchaft abgestimmte Zielsetzungsautonomie, konkretisiert die Organisationsautonomie mit den Begriffen der 'geeigneten Führungsstruktur', 'Selbstkontrolle', 'Qualitätsentwicklungssysteme' und ergänzt im Bereich der Finanzautonomie im Sinne der Selbstkontrolle mit der unabhängigen Überprüfung der Jahresrechnung und der Bilanzen.

Mit der Unterzeichnung der Bologna-Deklaration 1999 hat sich die Schweiz zum Europäischen Hochschulraum bekannt. Daher bietet es sich an, neben der nationalen Sicht auch europaweite Studien zur Hochschulautonomie in die Überlegungen einzubeziehen. Basierend auf den drei Studien des Centers für Higher Education Policy Studies Konsortiums (CHEPS, 2006), der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD, 2008)

und der European University Association (EUA, 2009) haben De Boer et al. (2010, S. 33) ein Modell entwickelt, das Nickel (2011, S. 127) übernommen hat (siehe Abbildung 1).

| Autonomy dimension | Responsibility of Higher Education Institutions |
|--------------------------------|---|
| Organisational autonomy | Determination of internal structures |
| Policy autonomy | Staff appointment and staff salaries Selection of Students Fixation of the number of study places Development of teaching and research programmes |
| Interventional autonomy | Definition of strategy and profile Reporting Administration of an quality assurance systems for teaching and research |
| Financial autonomy | Decision on the internal allocation of public and private funds Lending funds on the capital market Building up reserves and/or carry over unspent financial resources from one year to the next Determination how to spend the public operational grant |

Abbildung 1: Dimensionen der Hochschulautonomie nach Nickel (2011, S. 127)

De Boer et al. und Nickel legen zwar andere Autonomiedimensionen als Dubs und die Schweizerische Rektorenkonferenz an, die diesen zugeordneten Verantwortlichkeiten der Hochschulen lassen sich aber problemlos in die verschiedenen Autonomiebereiche nach Dubs einsortieren. Für die Weiterarbeit werden daher die Verantwortlichkeiten nach De Boer et al. und Nickel als Kriterien in der Hochschulautonomie aufgeführt (vgl. Abbildung 1).

2.1.3.3 Sicht der Hochschulmitarbeitenden auf Hochschulautonomie

Wie der Deutsche Wissenschaftsrat ausführt (2018, S. 24), müssen Hochschulen Rahmenbedingungen schaffen, damit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler ihren Tätigkeiten in Lehre, Forschung, Entwicklung und Dienstleistung nachgehen können.

Damit die einzelnen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler ihre Freiheitsrechte wahrnehmen können, sind sie auf einen organisatorischen Rahmen angewiesen, der die Ressourcenverteilung vornimmt, arbeitsteilige Prozesse in Lehre und Forschung organisiert, administrative Unterstützung leistet und die erforderlichen Infrastrukturen bereitstellt. Dies stellt eine wesentliche Aufgabe von Hochschulen dar.

Allerdings muss diese individuelle Autonomie eingeschränkt werden, damit die Gesamtinstitution ihre Ziele erreichen kann: "Eine Hochschule kann nur erfolgreich sein, wenn sie führbar ist. Die Einzel-Ziele und Einzel-Aktivitäten über alle Stufen müssen folglich zu den strategischen Zielen konsistent sein" (Sidler, 2005, S. 12).

2.1.3.4 Zusammenfassung

Fasst man die Ausführungen zusammen, so muss eine Hochschulautonomie, welche den Ansprüchen der Politik, der Institution sowie den Hochschulmitarbeitenden gerecht wird, die in Tabelle 1 abgebildeten Anforderungen erfüllen:

| Dimension | Kriterien |
|--|---|
| Politische Steuerung durch Träger | <ul style="list-style-type: none"> • Der Träger formuliert Zielvorgaben für die Hochschule; • Der Träger stellt ein Globalbudget bereit; • Der Träger hat ein Recht auf Rechenschaftslegung durch die Hochschule. |
| Zielsetzungsautonomie der Hochschule | <ul style="list-style-type: none"> • Die Hochschule beschliesst autonom über Zielsetzungen (basierend auf Vorgaben des Trägers); • Die Hochschule hat die Entscheidkompetenz über ihre Strategie und ihr Profil; • Die Hochschule hat die Entscheidkompetenz über die Entwicklung von Lehr- und Forschungsprogrammen. |
| Organisationsautonomie der Hochschule | <ul style="list-style-type: none"> • Die Hochschule hat Autonomie in der Festlegung einer geeigneten Führungsstruktur; • Die Hochschule hat Autonomie zur Festlegung der internen Strukturen; • Die Hochschule verpflichtet sich selbst zu Selbstkontrolle / zu Reporting; • Die Hochschule betreibt ein Qualitätsentwicklungssystem, das mindestens die Bereiche Lehre und Forschung abdeckt; • Die Hochschule hat die Kompetenz zur Auswahl der Studierenden; • Die Hochschule hat die Kompetenz zur Festlegung der Anzahl Studienplätze. |
| Personalautonomie der Hochschule | <ul style="list-style-type: none"> • Die Hochschule hat die Entscheidkompetenz über Berufungen; • Die Hochschule hat die Entscheidkompetenz über Entschädigungen. |
| Finanzautonomie der Hochschule | <ul style="list-style-type: none"> • Die Hochschule besitzt das Verfügungsrecht über Immobilien und Einrichtungen; • Die Hochschule hat die Kompetenz, um über die interne Verteilung öffentlicher und privater Mittel zu entscheiden; • Die Hochschule hat die Möglichkeit, finanzielle Mittel am Markt zu beschaffen; • Die Hochschule hat die Möglichkeit, Reserven aufzubauen und/ oder nicht benötigte Mittel in das nächste Jahr zu übernehmen; |

| | |
|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Die Hochschule hat die Hoheit darüber, wie das vom Träger gesprochene Globalbudget verwendet wird; • Die Jahresrechnung und Bilanzen der Hochschule werden durch eine unabhängige Revisionsstelle geprüft. |
| Rahmenbedingungen für 'eingebettete' individuelle Lehr- und Forschungsautonomie | <ul style="list-style-type: none"> • Die Untereinheiten haben Zielvereinbarungen mit der Hochschule, die Raum für individuelle Schwerpunktsetzungen bieten; • Die Untereinheiten haben Finanzen und Personal für Lehr- und Forschungstätigkeit; • Die Untereinheiten verfügen über geeignete Infrastrukturen. |

Tabelle 1: Kriterien der Hochschulautonomie (eigene Darstellung)

Die Autonomie der Hochschulen, und insbesondere die der kantonal oder über ein Konkordat geführten Fachhochschulen, muss vor dem Hintergrund des gesellschaftlichen Auftrags der Fachhochschulen, der Trägerschaft der Fachhochschulen und den Entwicklungen im Public Management betrachtet und weiter konkretisiert werden. Denn die öffentlich-rechtlichen Deutschschweizer Fachhochschulen sind ausgelagerte Anstalten, welche entlang der Prinzipien der PCG durch die Träger gesteuert werden. Dementsprechend wird nun in Kapitel 2.2 der Aspekt der Public Corporate Governance beleuchtet und anschliessend in Kapitel 2.3 aufgezeigt, wie dieser auf die Autonomie der kantonal oder über ein Konkordat geführten Deutschschweizer Fachhochschulen wirkt.

2.2 Public Corporate Governance und ihre Dimensionen

2.2.1 Auslagerung von Staatsaufgaben

"Der moderne Leistungsstaat verändert sich zunehmend zum postmodernen *Gewährleistungsstaat*. Der Staat ist gemäss diesem Staatsverständnis nicht mehr durchwegs selbst der Leistungserbringer, sondern er überträgt die Erfüllung gewisser öffentlicher Aufgaben auf besondere Verwaltungsträger" (Lienhard, 2008, S. 44). Es "(...) entsteht eine Gewährleistungsverwaltung, welche zielgerichtet, aber autonomer und mit mehr Verhandlungsspielraum handelt. (...) Der öffentlichen Verwaltung kommt im Gewährleistungsstaat die Aufgabe zu, für die Sicherstellung der Leistungserbringung der demokratisch festgelegten Aufgaben, die Verantwortung zu übernehmen" (Schedler et al., 2007, S. 9). Diese Entwicklung ist nicht nur in der Schweiz, sondern im gesamten europäischen Raum zu beobachten und zeigt sich in der Überführung von Verwaltungseinheiten in öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Organisationseinheiten (Steiner et al., 2015, S. 59). Man erhofft sich durch die Auslagerung Vorteile wie "Grössere Flexibilität im Allgemeinen (z.B. durch eigenes Personalrecht), zusätzlicher unternehmerischer Handlungsfreiraum (z.B. durch eigene Rechnungsführung), Entpolitisierung (klarere Trennung zwischen politischer und betrieblicher Einflussnahme), effizientere Aufgabenerfüllung (kürzere Entscheidungswege), Konzentration des Fachwissens (besondere Fachkenntnisse), Kooperationsfähigkeit" (Lienhard, 2008, S. 46). Zugleich muss dem Staat bewusst sein, dass sich der Steuerungszugriff auf eine ausgelagerte Einheit stark verändert. "Sie

ist nicht mehr in die Hierarchie der Verwaltung eingebunden und verkörpert nun eine rechtlich selbständige Organisation bzw. ein rechtlich selbständiges Unternehmen mit eigenen Kompetenzen und Verantwortungen" (Eidgenössische Finanzverwaltung, 2006, S.47).

Doch nicht alle Aufgaben des Staates lassen sich auslagern. Als Entscheidungsgrundlage für die Auslagerung von Aufgaben, hat der Bundesrat eine sogenannte Aufgabentypologie erstellt, die zwischen vier Typen unterscheidet (Schweizerischer Bundesrat, 2006, S. 2834): Ministerialaufgaben, welche sich nicht zur Auslagerung eignen und innerhalb der zentralen Bundesverwaltung zu erfüllen sind; Dienstleistungen mit Monopolcharakter, die ausgelagert werden können sofern "(...) ein adäquater politischer Einfluß auf solche Einheiten und ihre Aufgabenerfüllung erhalten bleiben" (ebd, S. 2834); Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht, die ausgelagert werden sollen; Dienstleistungen am Markt. "Das erfolgreiche Bestehen der mit diesen Aufgaben betrauten Einheiten am Markt bedingt eine Auslagerung" (ebd, S. 2834).

Abhängig davon, um welche Art von Aufgaben es sich handelt, sind aus Sicht des Bundesrates auch unterschiedliche Rechtsformen für die Einheiten vorzusehen. "Für Einheiten, die Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen oder Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht erfüllen, ist grundsätzlich die öffentlich-rechtliche Organisationsform der Anstalt, für Einheiten mit Dienstleistungen am Markt die Rechtsform der privatrechtlichen Aktiengesellschaft vorzusehen" (ebd., S. 2835). Dazu Lienhard (2008, S. 46):

Privatrechtliche Organisationsformen werden dabei hauptsächlich deshalb angestrebt, weil damit die Entpolitisierung und die Trennung zwischen Staat und Markt verstärkt werden, weil Effizienz und Flexibilität weiter gesteigert werden können, weil im Zivilrecht bereits funktionstaugliche Strukturen bestehen, weil eine eigene Finanzierung sowie die Möglichkeit von Allianzen und der Bildung von Tochterunternehmen erleichtert werden, weil bessere Möglichkeiten zur Schaffung von Leistungs- und Effizienzanreizen bestehen, um bei wirtschaftlichen Tätigkeiten auf dem Markt mit gleichen Chancen auftreten zu können, um die Option einer Aufgabenprivatisierung offen zu halten sowie weil damit allenfalls eine unmittelbare Haftung der Unternehmensleitung besteht.

Die Organisationsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt dagegen ist "(...) typologisch nicht fixiert. Ihre Ausgestaltung ist demnach sehr offen" (Eidgenössische Finanzverwaltung, 2006, S. 15) und muss durch die Träger vorgenommen werden.

2.2.2 Steuerung von ausgelagerten Einheiten über Public Corporate Governance

Dem Staat kommt im Gewährleistungsstaat also die Aufgabe zu, die Aufgabenerfüllung durch die ausgelagerten Einheiten sicherzustellen. Dazu bedarf es Kriterien, entlang derer die Aufgabenerfüllung überprüft werden kann. Die Formulierung dieser Kriterien ist anspruchsvoll, insbesondere für die Organisationsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt, welche für die Fachhochschulen gewählt wurde.

2.2.2.1 Von Corporate Governance zu Public Corporate Governance

Als Ausgangspunkt für die Festlegung von geeigneten Kriterien zur Führung der ausgelagerten Staatseinheiten diene die Corporate Governance, zu der gemäss Schedler et al. (2007, S. 22) keine einheitliche Definition finden lässt:

In der Literatur findet sich keine einheitliche Definition von Corporate Governance. Jedoch herrscht Einstimmigkeit darüber, dass Themen wie Entscheidungsfindung, Performance und Kontrolle der Organisation sowie dem Bereitstellen von Strukturen der Organisation eine Richtung geben und die angebrachten Erwartungen bezüglich Verantwortlichkeit externer Gruppen gerecht werden müssen.

In seinem Bericht zur Corporate Governance in der Schweiz unterscheidet Hofstetter zwischen Aktionärsrechten, Information / Offenlegung, Übernahmeregeln, Verwaltungsrat / Geschäftsleitung, Revisionsstelle und Intermediäre (2002, S. 9). Mit dem Cadbury Report von 1992 wurden die drei Grundsätze der Offenheit, Integrität und Accountability für privatwirtschaftliche Unternehmen definiert. Das Chartered Institute of Public Finance and Accountability (CIPFA) hat diese Grundsätze für den öffentlichen Sektor interpretiert und damit eine erste Verbindung zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen geschaffen (Schedler et al., 2007, S. 23). Dieses Vorgehen wurde von Hodges et al. (1996, S. 9) kritisch reflektiert:

There are characteristics which distinguish the public services from the private sector and which mean that the Cadbury Code cannot be simply transposed into the public services. References to 'stakeholders' and to 'stewardship of public funds' in the CIPFA definitions go some way to reflect the more extensive forms of accountability of public service bodies to providers of resources, users of services, higher levels of government and the wider community. Public service organizations may also have multiple and non-financial objectives reflected by the inclusion of all aspects of performance within the definitions.

Es bedarf also einer Anpassung oder Übersetzung von Corporate Governance-Prinzipien auf den öffentlichen Bereich, wie Lienhard (2008, S. 48) feststellt:

Denn zusätzlich zu den Eignerinteressen ist dort vor allem auch das öffentliche Interesse an der Aufgabenerfüllung zu beachten. Die Steuerung erfolgt dementsprechend vorweg durch die Politik und nicht durch den Markt. Eine auch bloss sinn-gemässe Anwendung privatwirtschaftlicher Richtlinien der Corporate Governance auf den öffentlichen Sektor bedarf deshalb einer sorgfältigen Eignungsprüfung.

"Mit der Entwicklung der OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned enterprises (OECD, 2005) hat die OECD ein Dokument für öffentliche Unternehmen geschaffen, welches ihre Spezifitäten berücksichtigt. (...) Durch die weiterführende Kommentierung der Guidelines ist eine Art Kodex entstanden" (Schedler et al., 2007, S. 25).

2.2.2.2 Public Corporate Governance

Wie Beteiligungen durch Träger organisiert und gesteuert werden sollen, legen Public-Corporate-Governance-Richtlinien fest. "Die dadurch erhoffte erhöhte Standardisierung und Transparenz bildet nach Ansicht der Befürworter von solchen Richtlinien eine zentrale Vo-

raussetzung für eine effektive Kontrolle durch die Muttergemeinwesen" (Steiner, 2015, S. 60). "Besonders an Public Corporate Governance ist, dass in öffentlichen Unternehmen die demokratische Legitimation und Gemeinwohlverpflichtung die Rahmenbedingungen bestimmen, innerhalb derer das Management seine Aufgaben erfüllt" (Schedler et al., 2007, S. 23). Und so sieht Lienhard (2008, S. 48) den Schwerpunkt der Public Corporate Governance im Verhältnis zwischen Staat und Organisation (Politikoptik) und nicht in der Unternehmensorganisation und -führung (Managementoptik), wie es die Corporate Governance für privatrechtliche Unternehmen vorsieht.

2.2.2.3 Herausforderungen in der Public Corporate Governance

Eine Begründung für die Fokussierung auf die Politikoptik der Public Corporate Governance lässt sich in der Rollenvielfalt des Staates finden, die er in Bezug auf die ausgelagerten Einheiten einnimmt. Diese kann zu Interessenkonflikten führen und muss über geeignete Instrumente reguliert werden (Lienhard, 2008, S. 49). So ist der Staat "(...) zugleich *Gesetzgeber, Gewährleister, Regulierer, Besteller* sowie – und das ist die grösste Herausforderung – häufig auch noch *Eigner* der sog. öffentlichen Unternehmen" (Lienhard, 2008, S. 49). Illustriert am Hochschulbereich erlassen Bund und Kantone Rechtserlasse zu den Hochschulen, stellen Bund und Kantone die Aufgabenerfüllung der Hochschulen sicher (u.a. über die Bereitstellung finanzieller Mittel), regulieren Bund und Kantone das Hochschulsystem über die Schweizerische Hochschulkonferenz (SHK), bestellen Bund und Kantone über Vereinbarungen oder ähnliche Instrumente Leistungen bei den Hochschulen und sind Bund und Kantone Eigner der eidgenössischen bzw. kantonalen Hochschulen. Transparente und voneinander unabhängige Steuerungsmechanismen sind notwendig, um mögliche Rollenkonflikte sichtbar und damit behebbar zu machen.

In Bezug auf die Gewährleisterrolle des Staates kommt mit der Prinzipal-Agent-Beziehung eine weitere Herausforderung hinzu. "Der rational handelnde Agent (Beauftragter) verfolgt zuerst seine eigenen Interessen. Die Interessen des Prinzipals (Auftraggeber) wahrt er so weit, als die Rahmenbedingungen dies attraktiv oder ratsam erscheinen lassen" (Eidgenössische Finanzverwaltung, 2006, S. 81). Diese Problematik gilt auch für privatrechtliche Unternehmen, die im Sinne der Corporate Governance gesteuert werden. Die besondere Herausforderung bei ausgelagerten Einheiten des Staates liegt darin, dass die Prinzipal-Agent-Ketten noch vielfältiger sind als im privatrechtlichen Sektor. "Die Bürger wählen Politiker ins Parlament und beauftragen diese, öffentliche Güter und Dienstleistungen zu erbringen. Das Parlament beauftragt die Regierung und diese wiederum die staatliche Verwaltung" (Eidgenössische Finanzverwaltung, 2006, S. 83) und die staatliche Verwaltung eine ausgelagerte Einheit. Es bedarf demnach einer transparenten und durchgängigen Information, damit die Gesellschaft als ursprünglicher Prinzipal in der Lage ist zu beurteilen, inwiefern ausgelagerte Einheiten des Staates den gesellschaftlichen Auftrag erfüllen.

2.2.3 Dimensionen der Public Corporate Governance

Aus den obigen Ausführungen lässt sich schliessen, dass Kriterien der PCG auf die Politikoptik fokussieren, wobei durchaus auch Aspekte der Managementoptik berücksichtigt werden

können. Zudem werden eine klare Rollenverteilung beim Trägergemeinwesen und ein transparentes Berichtswesen erwartet.

Basierend auf den internationalen Kriterien zur PCG der OECD (2015), den Kriterien im Corporate Governance Bericht des Bundesrates (2006) und den PCG-Richtlinien und weiteren Unterlagen zur PCG der Hochschulträgerkantone, werden solche Kriterien identifiziert, die in der Mehrzahl der Trägerkantone als relevant betrachtet und dementsprechend in den konsultierten PCG-Unterlagen aufgeführt werden. Folgende Dokumente (Abbildung 2) wurden für die Zusammenstellung der PCG-Kriterien konsultiert:



Abbildung 2: Konsultierte Dokumente zur Festlegung der PCG-Kriterien für die Studie

Die Onlinerecherche nach Bestimmungen zur PCG der Trägerkantone Schwyz, Obwalden, Nidwalden und Zug mit Blick auf die HSLU war ebenso wenig erfolgreich, wie die Recherche nach Bestimmungen der Trägerkantone Schwyz, Glarus, Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden für die FHO.

Die Aussagen zur PCG sind in Anhang 1, 2, 3 gesammelt, kategorisiert, paraphrasiert und schliesslich miteinander verglichen worden. In Tabelle 2 sind diejenigen Kriterien aufgenommen, die in mehr als der Hälfte der Dokumente Erwähnung finden. Daraus wird geschlossen, dass diese im Sinne eines Minimalkonsens Grundanforderungen an die Steuerung von ausgelagerten Einheiten bilden.

| Dimension | Kriterien |
|------------|--|
| Rechtsform | <ul style="list-style-type: none"> Die Rechtsform wird abhängig von der zu erfüllenden Aufgabe gewählt. |
| Organe | <ul style="list-style-type: none"> Die ausgelagerten Einheiten verfügen mindestens über die folgenden Organe: Verwaltungsrat (Board), Ge- |

| | |
|--|---|
| | schäftsleitung, Externe Revisionsstelle; <ul style="list-style-type: none"> • Es besteht ein Anforderungsprofil für die Besetzung des Boards; • Es besteht eine Regelung betreffend Einsitz von Staatsvertretern im Board. |
| Steuerungsinstrumentarium zwischen Träger und ausgelagerter Einheit | <ul style="list-style-type: none"> • Der Träger formuliert eine Eignerstrategie und vertritt die Eignerinteressen gegenüber der ausgelagerten Einheit; • Zwischen Träger und ausgelagerter Einheit wird ein Leistungsauftrag und/oder eine -vereinbarung getroffen; • Die ausgelagerte Einheit führt ein Internes Kontrollsystem IKS. |
| Aufsicht und Oberaufsicht | <ul style="list-style-type: none"> • Der Träger regelt die Aufsicht über die ausgelagerte Einheit; • Der Träger erhält jährlich einen Bericht der externen Revisionsstelle über die ausgelagerte Einheit; • Die ausgelagerte Einheit ist Teil/ Gegenstand des Beteiligungsreportings des Trägers; • Rollen, die der Träger gegenüber der ausgelagerten Einheit einnimmt, werden organisatorisch voneinander getrennt; • Das Parlament nimmt die Oberaufsicht über die ausgelagerte Einheit wahr. |
| Finanzielle Ausstattung und finanzielle Rechte | <ul style="list-style-type: none"> • Die ausgelagerte Einheit wird mit Kapital ausgestattet; • Weitere finanzielle Rechte (z.B. Verwendung von Gewinn, Abgeltungen, Gebühren) der ausgelagerten Einheit sind in einem Erlass definiert. |

Tabelle 2: Ausgewählte Kriterien der Public Corporate Governance (Eigene Darstellung)

2.3 Public Corporate Governance und Hochschulautonomie

Die Auslagerung von staatlichen Aufgaben hat auch vor den Hochschulen nicht Halt gemacht. Kantonale und durch Konkordate geführte Hochschulen wurden aus der zentralen Verwaltung ausgelagert und in der Regel in öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit überführt. Zur Steuerung wurden gemäss Truniger (2017, S. 17) Instrumente des New Public Management eingesetzt:

Der Wechsel in der Governance wurde mit Ansätzen des New Public Management (NPM) begleitet. Vornehmlich ging es dabei um die Einführung von Kontraktmanagement mit Ziel- und Leistungsvereinbarung, Globalbudget und Leistungsindikatoren. Den Hochschulen wurde die Verantwortung übertragen, die Leistungserbringung effektiv und effizient zu organisieren – verbunden mit der Pflicht zur Rechenschaftslegung (accountability) bezüglich erzielter Ergebnisse und Qualität.

Der Deutsche Wissenschaftsrat (2018, S. 30f) listet neun aus dem NPM abgeleitete Instrumente auf, die an deutschen Hochschulen eingesetzt wurden. Viele dieser lassen sich auch an Schweizer Hochschulen erkennen, etwa die Einführung eines Globalhaushalts oder der Abschluss von Zielvereinbarungen. Dazu Leder (2018, S. 15):

Einerseits sollen die Universitäten auf gesellschaftliche Aufgaben verpflichtet werden, andererseits sollen sie, namentlich durch die höhere formale Autonomie, im Sinne einer 'Dezentralisierung' und Delegation von Verantwortung dazu ermächtigt werden, sich für die Erbringung von Leistungen selber zu organisieren und sich gegenüber den Forderungen und Bedürfnissen ihrer Umwelt 'unternehmerisch', also reflektiert und selbst-gesteuert, zu verhalten.

Damit dies gelingen kann, muss auf beiden Seiten, das heisst aufseiten des Staates und aufseiten der Hochschulen die Erkenntnis reifen, dass die Steuerung weder auf rein betriebswirtschaftlichen noch auf rein bildungs- und wissenschaftsspezifischen Kriterien erfolgen kann.

2.3.1 Hochschulen unterscheiden sich von anderen ausgelagerten Anstalten

Hochschulen werden als "loosely coupled systems" (Weick, 1976), als "specific organisations" (Musselin, 2007) oder auch "Changing Professional Organization" (Bleiklie et al., 2011) bezeichnet. Dahinter steht das Verständnis, dass sich Hochschulen von anderen Organisationen, sei es von privatwirtschaftlichen als auch öffentlichen, unterscheiden.

Zum einen muss jede Hochschule sowohl die Anforderungen von Wissenschaft und Forschung ('Suche nach Wahrheit'), von Studium und Lehre ('Selektion durch Erziehung') als auch von Staat und Verwaltung ('Handeln nach Rechtmäßigkeit und Aktenförmigkeit') erfüllen. Zum anderen müssen Hochschulen, seit sie in die Autonomie entlassen wurden, nicht mehr nur als soziale Institutionen mit gesellschaftlichem Auftrag und als Behörden verstanden werden, sondern auch als Organisationen: Sie müssen Kriterien der Effizienz, Effektivität, Transparenz und Zweck-Mittel-Orientierung erfüllen. (Maasen, 2017, S. V)

Wie von Maasen kurz ausgeführt, werden an Hochschulen unterschiedliche Anforderungen gestellt. Sie gehören dem Bildungs- und Wissenschaftssystem an und sehen sich der Wahrheit verpflichtet. In unserer heutigen Wissensgesellschaft tragen die Hochschulen "(...) die Hauptverantwortung für die Sicherung und Weiterentwicklung des Wissens sowie für die Pflege kultureller Errungenschaften" (Deutscher Wissenschaftsrat, 2015, S. 49).

Aus der Perspektive des Public Management sind Bildung und Wissenschaft kein Selbstzweck. Gefordert wird eine Öffnung und Responsivität gegenüber den Anforderungen und Ansprüchen der Gesellschaft. Die Leistungsfähigkeit (Effizienz und Effektivität) der mit Bildung und Wissenschaft öffentlich beauftragten und finanzierten Institutionen wird als ein wesentlicher Bestandteil ihrer Legitimationsgrundlage betrachtet. (Brüggemeier, 2005, S. 394)

Die geforderte Öffnung, die sich etwa an Schlagworten wie 'Bologna', 'Interdisziplinarität', 'Vernetzung mit Industrie und Politik' und 'Partizipation' illustrieren lässt, stellt neue Aufgaben an die Hochschulmitarbeitenden und die Hochschule als Institution und Organisation.

"Sie ist heute Teil eines differenzierten und hoch kompetitiven Systems tertiärer Bildung; sie versammelt und 'interdiszipliniert' hoch spezialisierte Forschungsfelder; sie bildet 'Humankapital' aus und ist sowohl um die wissenschaftliche Exzellenz als auch um die gesellschaftliche Relevanz von Wissenschaft und Innovation besorgt" (Maasen, 2017, S. VI).

Es liegt auf der Hand, dass eine einzelne Hochschule nicht in der Lage ist, diesen Ansprüchen gerecht zu werden. Um den gesellschaftlichen Auftrag erfüllen zu können, müssen sich Hochschulen vernetzen. Regine Aeppli äusserte sich 2009 als Bildungsdirektion des Kantons Zürich wie folgt zur Notwendigkeit der Hochschulen, sich im internationalen Umfeld zu messen (2009, S: 28):

Heute ist der Aspekt der internationalen Konkurrenz für die universitären Hochschulen – aber immer mehr auch für die FH – der bestimmende Faktor der Entwicklung. Globale Orientierung in der Disziplin, internationaler Austausch auf höchstem Niveau und Annahme der weltweiten Herausforderungen in allen Bereichen – von den technologischen und wirtschaftlichen Fächern bis zu den Sozial-, Kultur- und Geisteswissenschaften – gehören zum Repertoire der modernen Wissenschaft.

Haering (2017a, S. 13, 14) spricht in diesem Kontext von 'Hochschulen 4.0' (vgl. Abbildung 3). Hochschulen müssen einen anspruchsvollen Auftrag der Wissensgesellschaft erfüllen, einen Beitrag zur Regionalentwicklung leisten, sich international vernetzen und stehen zugleich in nationaler, aber auch internationaler Konkurrenz.



Abbildung 3: Hochschulen 4.0

Ehrenzeller (2007b, S. 689) sieht die scientific community in der Pflicht, die Ansprüche an die Qualität der Hochschultätigkeiten zu definieren. Er stellt aber zugleich fest, dass nicht der einzelne Hochschulmitarbeitende die Konkurrenzfähigkeit einer Hochschule bestimmt, sondern die Institution Hochschule als Ganzes, oder zumindest in Gestalt von einzelnen Instituten: "Die Ausrichtung auf diesen selbstbestimmten Auftrag (Mission oder Leitbild) in Lehre, Forschung und Dienstleistungen ist es, was das Profil und die Attraktivität einer Hochschule ausmacht" (Ehrenzeller, 2007b, S. 689).

Eine Hochschule in diesem Kontext auf strategischer und operativer Ebene zu steuern ist anspruchsvoll. Aufgabe der kantonalen und interkantonalen Trägerschaften, aber auch der nationalen Hochschulpolitik sollte es sein, den Hochschulen Rahmenbedingungen zu bieten, damit sie sich in diesem anspruchsvollen Umfeld positionieren und bewähren können. Sie müssen ihnen daher die notwendige Autonomie zugestehen, insbesondere auch in Bezug auf die strategischen Ziele, welche sich die Hochschule in einem internationalen Hochschulumfeld setzt. Sie müssen aber auch ihre nationale Steuerungskompetenz wahrnehmen. Diese Aufgabe liegt in der gemeinsamen Verantwortung von Bund und Kantonen und ist im HFKG angelegt. "So ermächtigt und beauftragt das Gesetz die Bundesbehörden, über einen Zusammenarbeitsvertrag mit den Universitätskantonen ein gesamtschweizerisches Koordinationsorgan mit spezifischen Entscheidkompetenzen sowie ein gemeinsames, unabhängiges Akkreditierungs- und Qualitätssicherungsorgan einzusetzen" (Bundesamt für Justiz, 2019, S. 291).

2.3.2 Schweizer Fachhochschulen sind andersartig zu universitären Hochschulen

Gegenstand der vorliegenden Masterarbeit sind die durch Kantone oder Konkordate geführten Fachhochschulen der Deutschschweiz. In Ergänzung zu den allgemeinen Ausführungen zu Hochschulen in Kapitel 2.3.1 soll folgend auf diesen Hochschultyp eingegangen werden.

Als 'gleichwertige, aber andersartige Hochschulen' entsprachen die neuen Fachhochschulen der Nachfrage der Wirtschaft nach höher qualifizierten, praxisorientierten Berufskadern und dem politischen Bestreben nach international anerkannten und anschlussfähigen Abschlüssen auf tertiärer Stufe. Die Fachhochschulen werteten den berufsbildenden Weg auf, indem sie 'qualifizierten Berufsleuten ein Weiterstudium auf Hochschulniveau' ermöglichten. Damit verbesserte sich die Durchlässigkeit des Schweizer Bildungswesens. (Haering, 2017a, S. 4)

Die Schweizer Fachhochschulen haben einen vierfachen Leistungsauftrag in Ausbildung, Weiterbildung, anwendungsorientierter Forschung und Entwicklung sowie Dienstleistung zu erfüllen. Als junge Institutionen mit einem klar anwendungsorientierten Auftrag unterscheiden sich Fachhochschulen deutlich in ihrer Funktionsweise und in ihrem Selbstverständnis von Universitäten. Die anwendungsorientierte Lehre, die im Sinne einer Berufsbefähigung funktioniert, erforderte von Beginn an zielorientiertes Handeln (Nickel, 2011, S. 135). "Im Unterschied zu Universitäten begründet nicht die Forschung, sondern die Qualität der Lehre das Wesen und den Ruf einer Fachhochschule" (Dürsteler, 2005, S. 33). Aufgrund dieser klaren Zielorientierung der Fachhochschulen hat sich an diesen ein einzigartiges Hochschulmodell ausgebildet, die sich nach Böckelmann (2017, S. 214, 215, 218) wie folgt charakterisieren lässt:

Es dominieren klassische Linienorganisationen mit mehr oder weniger formal etablierten Matrixelementen. Auf Selbstverwaltungsgremien wird weitgehend verzichtet. Etabliert ist in der Regel eine Mitwirkungs- (und weniger eine Mitbestimmungs-) Organisation. Die Wahl der Mitglieder der Hochschulleitung erfolgt in der Regel unter der Leitung eines externen Aufsichtsgremiums; Amtszeiten sind eher selten. Diese Organisationsform unterscheidet sich in grundlegenden Parametern auch von derjenigen der Schweizer Universitäten, die sich eher am tradi-

tionellen Hochschulmodell orientieren. (...) Die Situation in den Schweizer Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen kann (plakativ formuliert) dazu führen, dass Hochschulleitungen entweder dafür geschätzt werden, dass sie förderliche Strukturen und Prozesse schaffen, oder umgekehrt als inkompetent abgewertet werden, wenn sie diese Aufgabe aus Sicht der Hochschulmitglieder nicht adäquat meistern. Die Verantwortung für die vorherrschende Situation wird ihnen in jedem Fall zugeschrieben.

"Die Ansprüche, die an die fachlichen Kompetenzen der Hochschulleitungen in Bezug auf Fragen der Hochschul-Governance gestellt werden, sind vergleichsweise hoch. Die Gefahr, dass in diesem System dysfunktionale Organisationsformen entstehen können, ist durchaus vorhanden" (ebd., 2017, S. 217). Im Zusammenhang mit den Schweizer Fachhochschulen wird von "geführten Hochschulen" (Meier, 2017, S. 194) gesprochen.

Die Hochschulleitung ist umfassend für die Strategie, die Aufbau- und Ablaufprozesse, das Funktionieren von Lehre und Forschung sowie die Finanzen der Hochschule verantwortlich. Mit dem Ziel eines optimal funktionierenden Alltags wird durch entsprechende Geschäftsordnungen bzw. Organisationsstatute Gestaltungs- und Finanzkompetenz an die Untereinheiten (Institute, Abteilungen) delegiert. Bei der Frage, in welchem Ausmass dies geschieht, spielt das jeweilige Führungsverständnis der Hochschulleitung eine wesentliche Rolle. (Böckelmann, 2017, S. 220)

2.3.3 Public Corporate Governance und Fachhochschulen – spezifische Anforderungen

| Dimension | Kriterien |
|---|---|
| Rechtsform | <ul style="list-style-type: none"> Die Autonomie der Hochschule ist in den obersten Rechtserlassen definiert. |
| Zielsetzungen der Fachhochschule | <ul style="list-style-type: none"> Das Board stellt sicher, dass eine regional verankerte, aber international ausgerichtete Fachhochschule angestrebt wird. |
| Organisationsstruktur der Fachhochschule | <ul style="list-style-type: none"> Es besteht ein Anforderungsprofil für Boardmitglieder, das auf die Tätigkeiten der Fachhochschule abgestimmt ist; Das Anforderungsprofil für den Rektor nimmt neben der fachlichen Karriere auch die (Fachhochschul-) Managementkompetenz in den Blick; Fachhochschulen verfügen über ein Hochschulleitungsorgan, das eine hierarchische Funktion einnimmt; Das Statut (o.ä.) stellt die Gestaltungs- und Finanzkompetenz der Untereinheiten sicher; Die Mitsprache der Hochschulangehörigen ist gewährleistet. |

Tabelle 3: Kriterien für Fachhochschulen (eigene Darstellung)

Geht man davon aus, dass der Staat ein Interesse an Fachhochschulen hat, die sich im Sinne der Hochschule 4.0 weiterentwickeln, und über die PCG Steuerungseinfluss geltend macht, so

reicht es nicht aus, lediglich die Politikoptik einzunehmen und über Kriterien gemäss Kapitel 2.2.3 zu steuern. Die soeben gemachten Ausführungen zeigen auf, dass auch auf der Managementebene steuernd eingegriffen werden muss. Tabelle 3 fasst diesen zusätzlichen Steuerungsbedarf zusammen.

2.4 Gegenüberstellung Public Corporate Governance und Hochschulautonomie

Fasst man die Kriterien aus den Kapiteln 2.1, 2.2 und 2.3 zusammen, so entsteht ein Kriterienraster, welches die Kriterien der PCG und der (Fach-)Hochschulautonomie umfasst (Tabelle 4). Damit die Kriterien einander gegenübergestellt werden können, wurden diese neu sortiert und den Dimensionen 'Rechtliches', 'Organe', 'Aufsicht und Oberaufsicht', 'Steuerungsinstrumentarien', 'Finanzielle Ausstattung und finanzielle Rechte', 'Personalautonomie der Hochschulen' und 'Rahmenbedingungen für Lehr- und Forschungsfreiheit' zugeordnet.

Wie die in Tabelle 4 farbig hinterlegten Felder zeigen, besteht in einigen Fällen Konfliktpotential zwischen Kriterien der PCG und Kriterien der Hochschulautonomie. Dies ist etwa dann der Fall, wenn die PCG Aussagen zum Management macht, oder umgekehrt, die Hochschulautonomie Aussagen zur Politik.

| Dimension | Kriterien der PCG | Kriterien der Hochschulautonomie |
|--------------------|--|---|
| Rechtliches | Die Rechtsform wird abhängig von der zu erfüllenden Aufgabe gewählt. | Die Autonomie ist in den obersten Rechtserlassen definiert. |
| Organe | Die ausgelagerten Einheiten verfügen mindestens über die folgenden Organe: Verwaltungsrat (Board), Geschäftsleitung, Externe Revisionsstelle | Die Hochschule besitzt Autonomie in der Festlegung einer geeigneten Führungsstruktur; |
| | Es besteht ein Anforderungsprofil für die Besetzung des Boards; | Es besteht ein Anforderungsprofil für Boardmitglieder, das auf die Tätigkeiten der Fachhochschule abgestimmt ist; |
| | Es besteht eine Regelung betreffend Einsitz von Staatsvertretern im Board; | |
| | | Die Hochschule besitzt Autonomie zur Festlegung der internen Strukturen; |
| | | Die Hochschule verfügt über ein Hochschulleitungsorgan, das eine hierarchische Funktion einnimmt; |
| | | Das Statut (o.ä.) der Hochschule |

| | | |
|----------------------------------|---|---|
| | | stellt die Gestaltungs- und Finanzkompetenz der Untereinheiten sicher; |
| | | Die Mitsprache der Hochschulangehörigen ist gewährleistet; |
| | | Das Anforderungsprofil für den Rektor nimmt neben der fachlichen Karriere auch die (Fachhochschul-) Managementkompetenz in den Blick. |
| Aufsicht und Oberaufsicht | Der Träger regelt die Aufsicht über die ausgelagerte Einheit; | Die Hochschule realisiert eine Selbstverpflichtung zu Reporting und erfüllt damit das Recht des Trägers auf Rechenschaftslegung; |
| | Der Träger erhält jährlich einen Bericht der externen Revisionsstelle über die ausgelagerte Einheit; | Die Prüfung der Jahresrechnung und Bilanzen der Hochschule erfolgt durch eine unabhängige Revisionsstelle. |
| | Die ausgelagerte Einheit ist Teil/ Gegenstand des Beteiligungsreportings des Trägers; | |
| | Rollen, die der Träger gegenüber der ausgelagerten Einheit einnimmt, werden organisatorisch voneinander getrennt; | |
| | Das Parlament nimmt die Oberaufsicht über die ausgelagerte Einheit wahr. | |
| Steuerungsinstrumentarien | Der Träger formuliert eine Eigenstrategie und vertritt die Eigeninteressen gegenüber der ausgelagerten Einheit; | Die Hochschule beschliesst autonom über Zielsetzungen (basierend auf Vorgaben des Trägers); |
| | Zwischen Träger und ausgelagerter Einheit wird ein Leistungsauftrag und/oder eine Vereinbarung getroffen; | Die Hochschule entscheidet über ihre Strategie und ihr Profil; |
| | | Die Hochschule entscheidet über die Entwicklung von Lehr- und Forschungsprogrammen; |
| | | Das Board stellt sicher, dass eine regional verankerte, aber international ausgerichtete Fachhochschule angestrebt wird; |

| | | |
|---|--|---|
| | Die ausgelagerte Einheit führt ein Internes Kontrollsystem IKS | Die Hochschule verpflichtet sich selbst zu Selbstkontrolle; Die Hochschule betreibt ein Qualitätsentwicklungssystem, das mindestens die Bereiche Lehre und Forschung abdeckt; Die Hochschule verfügt über die Kompetenz zur Auswahl der Studierenden; Die Hochschule verfügt über die Kompetenz zur Festlegung der Anzahl Studienplätze. |
| Finanzielle Ausstattung und finanzielle Rechte | Die ausgelagerte Einheit wird mit Kapital ausgestattet; | Die Hochschule hat die Hoheit darüber, wie das vom Träger gesprochene Globalbudget verwendet wird; |
| | Weitere finanzielle Rechte (z.B. Verwendung von Gewinn, Abgeltungen, Gebühren) der ausgelagerten Einheit sind in einem Erlass definiert. | Die Hochschule hat das Verfügungsrecht über Immobilien und Einrichtungen; |
| | | Die Hochschule hat die Kompetenz, um über die interne Verteilung öffentlicher und privater Mittel zu entscheiden; |
| | | Die Hochschule hat die Möglichkeit, finanzielle Mittel am Markt zu beschaffen; |
| | | Die Hochschule hat die Möglichkeit, Reserven aufzubauen und/ oder nicht benötigte Mittel in das nächste Jahr zu übernehmen. |
| Personalautonomie der Hochschulen | Keine Aussagen | Die Hochschule hat die Entscheidungskompetenz über Berufungen; |
| | | Die Hochschule hat die Entscheidungskompetenz über Entschädigungen. |

| | | |
|---|---------------|--|
| Rahmenbedingungen der Lehr- und Forschungsfreiheit | Keine Aussage | Es stehen den Untereinheiten Finanzen und Personal für Lehr- und Forschungstätigkeit zur Verfügung; |
| | | Den Untereinheiten steht geeignete Infrastruktur zur Verfügung; |
| | | Zwischen der Hochschule und den Untereinheiten bestehen Zielvereinbarungen, die Raum für individuelle Schwerpunktsetzungen bieten. |

Tabelle 4: Kriterien der PCG und der (Fach-)Hochschulautonomie (Eigene Darstellung)

Die Gegenüberstellung der Kriterien der PCG und der Hochschulautonomie in Tabelle 4 zeigt zunächst, dass sich die Kriterien grundsätzlich ergänzen. Während die PCG in der Regel die Politikoptik einnimmt und Kriterien formuliert, die aus dieser Perspektive relevant sind, nehmen die Kriterien der Hochschulautonomie in der Regel die Managementsicht ein.

3. Empirie: Verortung der Deutschschweizer Fachhochschulen

Nachdem die theoretischen Grundlagen gelegt sind und darauf basierend ein Kriterienraster zur Beurteilung der PCG und der Hochschulautonomie erarbeitet ist, soll nun im empirischen Teil der Masterarbeit der Frage nachgegangen werden, wie sich die öffentlich-rechtlichen Fachhochschulen der Deutschschweiz in Bezug auf die Anforderungen verhalten. Darüber hinaus lässt sich durch die praktische Anwendung des theoretisch hergeleiteten Kriterienrasters überprüfen, ob die aufgezeigten Konfliktpotentiale tatsächlich bestehen, oder zusätzliche vorliegen.

3.1 Betrachtungsgegenstand: öffentlich-rechtliche Fachhochschulen

Als Gegenstand der empirischen Untersuchung dienen die öffentlich zugänglichen Informationen zu den öffentlich-rechtlichen Deutschschweizer Fachhochschulen BFH, FHNW, HSLU und ZFH. Entgegen des ursprünglich geplanten Vorgehens wurde folgenden Gründen nicht die FHO, sondern die HTW Chur in die Analyse einbezogen.

Das Fachhochschulkonstrukt FHO befindet sich in einem Wandel. Der Kanton Sankt Gallen gab 2017 ein Gutachten zu Strukturmodellen für die Fachhochschule(n) auf dem Gebiet des Kantons in Auftrag (Haering et al., 2017b), vor der Sommerpause 2019 wurde die Errichtung der Ost – Ostschweizer Fachhochschule im Kantonsrat behandelt (Kantonsrat des Kantons St. Gallen, 2019). Nebeneffekt des Wandels ist, dass zum Zeitpunkt der Recherche nur wenige Rechtserlasse und weiterführende Unterlagen zur FHO online verfügbar sind und daher eine vertiefte Auseinandersetzung mit dieser nicht möglich ist.

Anstelle der FHO wurde daher die HTW Chur in die Analyse einbezogen, die sich seit dem 3. September 2019 als Fachhochschule Graubünden (FHGR) bezeichnet (Südostschweiz, 2019). Bei der HTW Chur handelt es sich um eine institutionelle akkreditierte kantonale öffentlich-rechtliche Fachhochschule (Schweizerische Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung, 2018), welche bis dato Teil der FHO ist und ab 1. Januar 2020 als eigenständige Hochschule anerkannt wird (Südostschweiz, 2018).

Die folgenden Abbildungen legen offen, welche Dokumente für die Analyse genutzt wurden. Die Zahl neben dem jeweiligen Dokument zeigt an, wie oft Textstellen des jeweiligen Dokuments kodiert und einem der Kriterien der PCG oder der Hochschulautonomie zugeordnet wurden. Anhang 4 weist die Kodierungen aus MAXQDA aus.

3.1.1 Berner Fachhochschule

Die BFH ist die öffentlich-rechtliche Fachhochschule des Kantons Bern. Abbildung 5 zeigt auf, welche Dokumente in die Analyse der BFH eingeflossen sind.

| BFH | | 97 |
|---|---|----|
|  | Gesetz über die BFH vom 19.06.2003 (435.411) | 39 |
|  | Verordnung über die BFH vom 05.05.2004 (436.811) | 9 |
|  | Statut der BFH des Schulrats vom 14.02.2019 | 20 |
|  | Finanzreglement der BFH des Schulrats vom 19.09.2018 | 8 |
|  | Strategie der BFH, August 2015 | 6 |
|  | Leistungsauftrag BFH 2017-2020 | 4 |
|  | Gesamtkonzept Aufsicht und Controlling kt. Beteiligungen Kt. BE | 6 |
|  | Stellenausschreibung Rektor BFH vom 30.07.2019 | 2 |
|  | Personalgesetz des Kanton Bern vom 16.09.2004 (153.01) | 1 |
|  | Allg. Anforderungsprofil für Verw.- und Stiftungsräte Kt. BE | 2 |

Abbildung 4: Analyisierte Dokumente zur BFH inkl. Anzahl Codierungen

3.1.2 Fachhochschule Nordwestschweiz

Die Verfügbarkeit von öffentlich zugänglichen Informationen zur FHNW, respektive zu Dokumenten der Trägerkantone, ist sehr unterschiedlich abhängig vom einzelnen Kanton. Bei der Auswahl der in die Analyse eingeflossenen Dokumente gemäss Abbildung 5 wurde davon ausgegangen, dass die Trägerkantone Aargau, Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Solothurn die PCG der FHNW vergleichbar regeln. Die Dokumente stammen im Wesentlichen aus dem Kanton Aargau, in dem die FHNW gemäss Art. 1 Abs. 3 des Staatsvertrags (2004) ihren Sitz hat.

| FHNW | | 77 |
|---|---|----|
|  | Staatsvertrag über die FHNW vom 27.10.2004 | 38 |
|  | Organisationsstatut der FHNW vom 27.10.2004 | 2 |
|  | Funktionendiagramm FHNW vom 30.10.2017 | 12 |
|  | Geschäftsreglement der PH FHNW vom 7. März 2019 | 7 |
|  | Geschäftsreglement Institut Primarstufe, gültig ab 1. Mai 2010 | 9 |
|  | Direktion der FHNW | 1 |
|  | Leistungsauftrag an die FHNW 2018-2020 | 2 |
|  | FHNW Bericht zum Leistungsauftrag 2018-2020 | 0 |
|  | Bericht über die Erfüllung des Leistungsauftrags 2015-2017 FHNW | 0 |
|  | Richtlinien zur PCG, Einsatz Steuerungsinstrumente vom 18.9.201 | 1 |
|  | Eigentümerstrategie zur FHNW, Kanton AG vom 1.3.2017 | 2 |
|  | Eigentümerstrategie zur FHNW, Kanton BL vom Juni 2016 | 2 |
|  | Eigentümerstrategie zur FHNW, Kanton BS vom Okt. 2014 | 1 |

Abbildung 5: Analyisierte Dokumente zur FHNW, inkl. Anzahl Codierungen

3.1.3 Hochschule Luzern

Ähnlich wie bei der FHNW ist auch die Verfügbarkeit von öffentlich zugänglichen Informationen der Trägerkantone der HSLU abhängig von den einzelnen Trägerkantonen. Die analysierten Dokumente gemäss Abbildung 6 stammen zum Grossteil aus dem Kanton Luzern, der Sitz der HSLU ist.

| HSLU | 68 |
|--|----|
| Zentralschweizer Fachhochschul-Vereinbarung vom 15.09.2011 (520) | 26 |
| Zentralschweizer Fachhochschul-Verordnung vom 14.12.2012 (520a) | 0 |
| Statut der HSLU vom 7.6.2013 (520b) | 29 |
| Personalverordnung der FH Zentralschweiz (415.422) | 0 |
| Leistungsauftrag der FH Zentralschweiz 2016-2019 | 1 |
| Strategie 2016-2019 Zusammenfassung HSLU | 4 |
| Fachhochschulrat HSLU im Überblick | 1 |
| Rektor HSLU | 1 |
| Eignerstrategie 2017 des Kantons LU für die HSLU | 2 |
| Beteiligungscontrolling 2018 Kanton LU zur HSLU | 2 |
| Gesetz über die PCG des Kantons LU vom 10.9.2012 | 2 |

Abbildung 6: Analyisierte Dokumente zur HSLU, inkl. Anzahl Codierungen

3.1.4 Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur

Zur HTW Chur wurden die Dokumente in Abbildung 8 betrachtet.

| HTW Chur | 68 |
|--|----|
| Gesetz über Hochschulen und Forschung vom 24.10.2012 (427.200) | 23 |
| Verordnung über Hochschulen vom 8.7.2014 (427.210) | 7 |
| Personalgesetz Kt. GR vom 14.6.2006 (170.400) | 1 |
| Reglement über die Tresorie des Kt. GR vom 19.3.2013 (710.150) | 2 |
| Reglement operative Führung der HTW Chur vom 29.7.2015 | 10 |
| Reglement über die Mitwirkung an der HTW Chur vom 9.4.2015 | 1 |
| Organisationsreglement der HTW Chur vom 1.5.2017 | 9 |
| Leistungsauftrag 2017-2020 der HTW Chur | 5 |
| Bericht zur Institutionellen Akkreditierung HTW Chur | 1 |
| Rektor HTW Chur | 1 |
| Bericht zur Hochschul- und Forschungsstrategie Kt. GR 2015 | 1 |
| Verordnung zur Umsetzung der PCG vom 21.12.2010 | 2 |
| Bericht zur Umsetzung der PCG, Heft 6/2010-2011 | 5 |

Abbildung 7: Analyisierte Dokumente zur HTW Chur, inkl. Anzahl Codierungen

3.1.5 Zürcher Fachhochschule

Die ZFH setzt sich aus den drei Hochschulen Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW), Zürcher Hochschule der Künste (ZHdK) und Pädagogische Hochschule Zürich (PHZH) zusammen. In die Analyse eingeflossen sind die Dokumente gemäss Abbildung 7.

| ZFH | Anzahl Codierungen |
|--|--------------------|
| Fachhochschulgesetz vom 2.4.2007 (414.10) | 26 |
| Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals (177.10) | 1 |
| Verordnung zum Fachhochschulgesetz vom 8.4.2009 (414.101) | 2 |
| Finanzverordnung der ZFH vom 13.12.2011 (414.102) | 2 |
| Hochschulordnung der ZHAW vom 25.1.2008 (414.251) | 4 |
| Hochschulordnung der ZHdK vom 16.1.2008 (414.261) | 1 |
| Hochschulordnung der PHZH vom 22.11.2017 (414.410) | 1 |
| Geschäftsordnung der ZHAW vom 1.1.2008 | 16 |
| Strategische Leitlinien für F+E der ZFH vom 4.11.2014 | 1 |
| Rektor ZHdK | 1 |
| Rektor PHZH | 1 |
| Fachhochschulrat ZFH | 1 |
| Rektor ZHAW | 1 |
| Leitbild ZFH | 5 |
| Beschluss über Genehmigung des Jahresberichts der FZH für 2018 | 7 |
| PCG; FZH (Verzicht auf Eigentümerstrategie) | 7 |
| Bericht der Finanzkontrolle über ihre Tätigkeiten 2018 | 3 |

Abbildung 8: Analytierte Dokumente zur ZFH, inkl. Anzahl Codierungen

3.1.6 Governancestruktur der Fachhochschulen im Vergleich

Obwohl es sich bei sämtlichen Anstalten um öffentlich-rechtliche Fachhochschulen handelt, wurde bei der Analyse deutlich, dass sich diese in der Governancestruktur voneinander unterscheiden (vgl. Tabelle 5). Da eine Kenntnis der unterschiedlichen Strukturen hilfreich ist, um die Aussagen zur Erfüllung der definierten Kriterien zur PCG und Hochschulautonomie zu verstehen, werden diese in Tabelle 5 einander knapp gegenübergestellt.

| | BFH | HSLU | ZFH | FHNW | HTW |
|---------------------------------|--------------------|--|-----------------------|--------------------------------|--------------------|
| Träger | Kanton BE | Konkordat LU, UR, SZ, NW, OW, ZG | Kanton ZH | Konkordat AG, BL, BS, SO | Kanton GR |
| Legislative | Parlament | Interparl. Kommission | Parlament | Interparl. Kommission | Parlament |
| Exekutive | Regie- rungsrat | Konkordatsrat | Regierungsrat | Regierungs- ausschuss | Regie- rungsrat |
| Strategische Führung | Schulrat | Fachhoch- schulrat | Fachhoch- schulrat | Fachhoch- schulrat | Hochschul- rat |

| | | | | | |
|------------------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------------|----------------------------|-----------------------|
| Operative Führung | Rektor mit Hochschul- | Rektor mit Hochschul- | Rektoren- | Direktions- | Rektor mit Hochschul- |
| ... der Hochschule(n) | leitung | leitung | konferenz | präsident | leitung |
| Unter- | Departement | Departemente | Rektor mit Hochschul- | Direktor mit Hochschul- | |
| einheiten | | | leitung | leitung | |
| | Departement | Departemente | Hochschulen mit Departementen | Hochschulen mit Instituten | Departement |

Tabelle 5: Governancestrukturen der betrachteten Fachhochschulen

Die Governancestrukturen sind an allen Fachhochschulen dreistufig aufgebaut. Sie umfassen die politischen Organe mit Legislative und Exekutive, das strategische Hochschulorgan und, abhängig von der Hochschulstruktur, ein oder zwei operative Führungsebenen. Abhängig davon, ob es sich um eine kantonal (BFH, ZFH, HTW Chur) oder über ein Konkordat geführte Hochschule (FHNW, HSLU) handelt, nimmt das Parlament und die Regierung ihre Aufsicht und Oberaufsicht entweder unmittelbar oder über parlamentarische Ausschüsse und Regierungsausschüsse mit Einsitz der Trägerkantone wahr.

Zwei operative Führungsebenen finden sich an der ZFH und der FHNW.

An der ZFH besteht mit der Rektorenkonferenz ein Gremium, das gemäss Art. 11 Fachhochschulgesetz (FaHG) die hochschulübergreifenden Anliegen von ZHAW, ZHdK und PHZH koordiniert. Der Vorsitz der Rektorenkonferenz wechselt gemäss Art. 4 des Organisationsreglements der Rektorenkonferenz der Zürcher Fachhochschule vom 24. Oktober 2007 jeweils pro Studienjahr zwischen den Rektoren der Hochschulen.

Die FHNW umfasst gemäss Art. 6 des Organisationsstatuts der Fachhochschule Nordwestschweiz vom 30. Oktober 2017 die Hochschule für Angewandte Psychologie (APS FHNW), die Hochschule für Architektur, Bau und Geomatik (HABG FHNW), die Hochschule für Gestaltung und Kunst (HGK FHNW), die Hochschule für Life Sciences (HLS FHNW), die Musikhochschulen (MHS FHNW), die Pädagogische Hochschule (PH FHNW), die Hochschule für Soziale Arbeit (HSA FHNW), die Hochschule für Technik (HAT FHNW) und die Hochschule für Wirtschaft (HSW FHNW). Die Leitung der einzelnen Hochschulen obliegt gemäss Art. 14 Organisationsstatut dem Direktor, für die Leitung der FHNW ist der Direktionspräsident zuständig (Art. 10 Organisationsstatut). Die FHNW verfügt mit dem Direktionspräsidenten über ein strategisches Organ, das im Vergleich mit der ZFH nicht nur eine übergreifende Koordinationsfunktion übernimmt, sondern, wie die folgenden Ausführungen zeigen werden, eine strategische Funktion einnimmt.

3.2 Ergebnisse der Analyse

In den folgenden Kapiteln werden die Analyse-Ergebnisse entlang der Dimensionen gemäss Kapitel 2.4 summativ dargestellt. In Anhang 4: Fachhochschul-Kodierungen MAXQDA sind die dahinterliegenden Textstellen und Kodierungen abgelegt.

3.2.1 Rechtliches

| Codesystem | BFH | FHNW | HSLU | ZFH | HTW Chur |
|--|-----|------|------|-----|----------|
| Public Corporate Governance | | | | | |
| Rechtsform ist abhängig von der Aufgabe gewählt | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| (Fach-)Hochschulautonomie | | | | | |
| Die Autonomie ist in den obersten Rechtserlassen definiert | | | | | |
| trifft nicht zu | | | | ■ | ■ |
| trifft zu | ■ | ■ | ■ | | |

Abbildung 9: Rechtliches zu den Fachhochschulen

Wie Abbildung 9 zeigt, ist bei sämtlichen betrachteten Fachhochschulen die *Rechtsform* abhängig von der zu erfüllenden Aufgabe als öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit festgelegt. Bei der ZFH sind die einzelnen Hochschulen, das heisst die ZHAW, die ZHdK und die PHZH gemäss Art. 3 Abs. 2 FaHG jeweils öffentlich-rechtliche Anstalten des Kantons mit eigener Rechtspersönlichkeit.

Bei der HTW Chur als auch der ZFH ist die *Hochschulautonomie* nicht in den obersten Rechtserlassen verankert. An der ZFH wird in Bezug auf die Autonomie auf Art. 63a BV verwiesen (Regierungsrat des Kantons Zürich, 2017) und auf eine kantonale rechtliche Verankerung der Hochschulautonomie verzichtet. Zudem wird die Hochschulautonomie im Leitbild der ZFH erwähnt (Fachhochschulrat der ZFH, 2018). An der HTW Chur finden sich keine entsprechenden Verweise. Verankert ist lediglich die Freiheit von Lehre und Forschung in Art. 4 Abs. 1 FaHG.

3.2.2 Organe

| Codesystem | BFH | FHNW | HSLU | ZFH | HTW Chur |
|--|-----|------|------|-----|----------|
| Public Corporate Governance | | | | | |
| Organe | | | | | |
| Vorhandene Organe | | | | | |
| Verwaltungsrat (Board) | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| Wahl durch Regierung | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| Geschäftsleitung | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| Anstellung Rektor durch Schulrat | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| Anstellung Dep.-/Inst.-Leiter durch Schulrat | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| Externe Revisionsstelle | | | | | |
| vorhanden | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| Bestimmung durch Regierung | | ■ | ■ | | ■ |
| Bestimmung durch Parlament | ■ | | | ■ | |
| k.A. in Hochschulgesetzgebung | | | | ■ | |
| Es besteht ein Anforderungsprofil für die Besetzung des Boards | | | | | |
| kein Board vorhanden | | | | | |
| nicht detailliert | | ■ | ■ | ■ | |
| detailliert | ■ | | | | ■ |
| detailliert und hochschulspezifisch | | | | | |
| Es besteht eine Regelung betreffend Einsitz der Regierung | | | | | |
| Einsitz möglich, aber nicht wahrgenommen | | | ■ | | |
| Vollmitglied | | | | ■ | |
| Einsitz mit beratender Stimme | ■ | | | | |
| kein Einsitz | | ■ | | | ■ |

Abbildung 10: Organe der Fachhochschulen gemäss PCG

Aussagen zu den Organen der Fachhochschulen sind in Abbildung 10 betreffend PCG und Abbildung 11 betreffend Hochschulautonomie zusammengefasst.

Sämtliche Hochschulen verfügen über ein *Board* (Hochschulrat, Schulrat oder Fachhochschulrat), das durch die Regierungen gewählt wird. Dieses entscheidet wiederum an allen Hochschulen über die Anstellung der *operativen Hochschulleitung* und die Anstellung der Departements- oder Institutsleiter. Eine *externe Revisionsstelle* ist an allen Hochschulen installiert. An der FHWN, HSLU und der HTW Chur wird diese durch die Regierung bestimmt, an der BFH und der ZFH durch das Parlament.

Für die *Besetzung des Boards* formulieren die Kantone für die HSLU, ZFH und FHNW nur allgemeingehaltene Anforderungen. So soll es sich bei den Boardmitgliedern der ZFH gemäss Art. 9 FaHG um Persönlichkeiten aus Wissenschaft, Kultur, Wirtschaft, Sozialwesen und Politik handeln, gemäss Art. 21 Abs. 2 der Zentralschweizer Fachhochschul-Vereinbarung betreffend HSLU um Persönlichkeiten aus Gesellschaft, Bildung und Wissenschaft, Wirtschaft und Kultur und gemäss Art. 21 Abs. 2 des Staatsvertrags FHNW um Persönlichkeiten aus Gesellschaft, Bildung und Wissenschaft, Wirtschaft und Kultur.

In Art. 32 Abs. 3 FaG wird zwar lediglich festgelegt, dass die Boardmitglieder die Fachbereiche der BFH angemessen abdecken sollen, mit dem Allgemeinen Anforderungsprofil für Verwaltungs- und Stiftungsräte konkretisiert der Regierungsrat des Kantons Bern (2017) aber die Anforderungen. In der Gesetzgebung zur HTW Chur sind keine Aussagen zur Zusammensetzung des Boards zu finden, der Bericht betreffend Umsetzung der PCG für den Kanton GR (Regierung des Kantons Graubünden (2010a, S. 448) zeigt aber auf, welche Anforderungen an das strategische Gremium als Ganzes und an die einzelnen Mitglieder des Boards gestellt werden.

Grosse Unterschiede zwischen den Hochschulen lassen sich betreffend *Einsatz von Regierungsmitgliedern im Board* feststellen. Kein Einsatz findet an der FHNW, der HSLU und der HTW Chur statt, wobei bei der HSLU gemäss Art. 41 Abs. 1 des Gesetzes über die Public Corporate Governance des Kantons Luzern ein Einsatz möglich wäre. An der ZFH ist der Vorsteher der Bildungsdirektion des Kantons Zürich Präsident des Boards (Art. 9 Abs. 1 FaGH), an der BFH hat eine Vertreterin der Erziehungsdirektion gemäss Art. 32 Abs. 4 FaG Einsatz mit beratender Stimme.

Richtet man den Blick auf die Organe der Fachhochschulen gemäss Hochschulautonomie (Abbildung 11), so sieht man, dass sämtliche Fachhochschulen über die *Autonomie zur Festlegung einer geeigneten Führungsstruktur und der internen Strukturen* verfügen. Gemäss den Ausführungen auf den Webseiten der Hochschulen, sind die Rektoren, Direktorinnen und Direktoren aufgrund ihrer Aus- und Weiterbildungen und Führungserfahrungen in der Lage, die Hochschulen kompetent zu führen. Die Hochschulleitung nimmt an allen Hochschulen die *Stellung eines hierarchischen Führungsgremiums* ein.

Die *Departements-/Institutsstruktur* wird in der Regel durch das Board festgelegt. An der FHNW obliegt diese Kompetenz gemäss dem Funktionendiagramm FHNW (2017) dem Direktionspräsidenten.

Die *departements-/ institutsinterne Struktur* wird mit Ausnahme der HTW Chur, an der die Struktur durch den Hochschulrat festgelegt wird (Art. 6 Abs. 1 Bst. d Organisationsreglement der HTW Chur), durch die Departements-/Institutsleiter bestimmt.

Betrachtet man die *Gestaltungs- und Finanzkompetenz* der Einheiten innerhalb der einzelnen Departemente/ Institute, so lässt sich folgendes feststellen: An der BFH, FHNW, HSLU und ZFH werden Zielvereinbarungen mit entsprechender Budgetzuteilung zwischen den Departementen/ Instituten und der Gesamthochschule¹ getroffen. Zielvereinbarungen mit Budgetzuteilungen zwischen den Departementen/ Instituten und den Untereinheiten werden an der BFH, FHNW, HSLU und HTW Chur getroffen².

| Codesystem | BFH | FHNW | HSLU | ZFH | HTW Chur |
|---|-----|------|------|-----|----------|
| <ul style="list-style-type: none"> ▼ (Fach-)Hochschulautonomie <ul style="list-style-type: none"> ▼ Organe <ul style="list-style-type: none"> Autonomie in der Festlegung einer geeigneten Führungsstruktur ▼ Autonomie zur Festlegung der internen Strukturen <ul style="list-style-type: none"> ▼ Departemente/ Institute <ul style="list-style-type: none"> ● Beschluss durch Direktionspräsidenten ▼ ● Beschluss durch Schulrat <ul style="list-style-type: none"> ● Interne Struktur wird durch Hochschulrat bestimmt ▶ ● Interne Struktur wird durch Departementsleiter bestimmt ● Hochschulleitungsorgan, ist ein hierarchisches Führungsorgan ▼ ● Gestaltungs- und Finanzkompetenz der Untereinheiten <ul style="list-style-type: none"> ▼ ● Einzelne Hochschule (FHNW) <ul style="list-style-type: none"> ● Zielvereinbarung mit Instituten ▼ ● Departements- bzw. Institutsleitung <ul style="list-style-type: none"> ● Zielvereinbarung mit Hochschule ● Zielvereinbarungen mit Fachbereichen ● Die Mitsprache der Hochschulangehörigen ist gewährleistet ▶ ● Managementkompetenz des Rektors/ Direktors | | | | | |

Abbildung 11: Organe der Fachhochschulen gemäss (Fach-)Hochschulautonomie

Die *Mitsprache der Hochschulangehörigen* ist an allen Fachhochschulen gewährleistet.

3.2.3 Aufsicht und Oberaufsicht

| Codesystem | BFH | FHNW | HSLU | ZFH | HTW Chur |
|--|-----|------|------|-----|----------|
| <ul style="list-style-type: none"> ▼ Public Corporate Governance <ul style="list-style-type: none"> ▼ Aufsicht und Oberaufsicht <ul style="list-style-type: none"> ● Der Träger regelt die Aufsicht über die ausgelagerte Einheit ● Der Träger erhält jährlich einen Bericht der externen Revision ● Die ausgelagerte Einheit ist Teil des Beteiligungsreportings ● Rollen des Träger vs. ausg. Einheit sind voneinander getrennt ● Das Parlament nimmt die Oberaufsicht wahr ▼ (Fach-)Hochschulautonomie <ul style="list-style-type: none"> ▼ Aufsicht und Oberaufsicht <ul style="list-style-type: none"> ● Recht auf Rechenschaftsabgabe durch die Hochschule ▼ Prüfung durch unabhängige Revisionsstelle <ul style="list-style-type: none"> ● nicht unabhängig vom Träger ● unabhängig | | | | | |

Abbildung 12: Aufsicht und Oberaufsicht über die Fachhochschulen

¹ Keine Aussage zur HTW Chur basierend auf den analysierten Unterlagen möglich.

² Keine Aussage zur ZFH basierend auf den analysierten Unterlagen möglich.

Aufsicht und Oberaufsicht über die Hochschulen sind vergleichbar geregelt, ebenso die Revisionslegung durch die Hochschulen. Es fällt auf, dass keine Fachhochschule selbst über die Revisionsstelle entscheiden kann. Diese ist, wie unter 3.2.2 aufgezeigt, jeweils durch das Parlament oder die Regierung definiert.

3.2.4 Steuerungsinstrumentarien

| Codesystem | BFH | FHNW | HSLU | ZFH | HTW Chur |
|---|-----|------|------|-----|----------|
| Public Corporate Governance | | | | | |
| Steuerungsinstrumentarien | | | | | |
| Der Träger formuliert eine Eignerstrategie | | | | | |
| Eignerstrategie nicht vorhanden | ■ | | | ■ | |
| Eignerstrategie vorhanden | | ■ | ■ | | ■ |
| Leistungsauftrag zwischen Träger und Hochschule | | | | | |
| Gesetz als Leistungsauftrag | | | | ■ | |
| expliziter Leistungsauftrag | ■ | ■ | ■ | | ■ |
| Die ausgelagerte Einheit führt ein Internes Kontrollsystem IKS | | | | | ■ |
| (Fach-)Hochschulautonomie | | | | | |
| Steuerungsinstrumentarien | | | | | |
| Beschluss über Zielsetzungen | | | | | |
| durch Schulrat | ■ | | | | ■ |
| durch Rektor/ Direktionspräsident | | ■ | ■ | ■ | |
| Entscheidungskompetenz über Strategie und Profil | | | | | |
| bei Rektor | | | | ■ | |
| bei FH-Rat | ■ | ■ | ■ | | ■ |
| Entscheidungskompetenz über Entwicklung von Lehre und Forschung | | | | | |
| unbeschränkt | | ■ | ■ | ■ | |
| beschränkt | ■ | | | | ■ |
| Ausrichtung der Strategie '4.0' | | | | | |
| Forschung und Innovation | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| Regionale Verankerung | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| Kooperation im int. Kontext | ■ | | ■ | ■ | |
| Konkurrenz auf int. Niveau | ■ | | ■ | ■ | |
| Selbstverpflichtung zu Selbstkontrolle / zu Reporting | | | | | |
| Reporting freiwillig (d.h. auf Statutsebene verankert) | | | | | |
| Reporting verordnet | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| Betrieb eines Qualitätsentwicklungssystems, das mindestens die | | | | | |
| nicht vorhanden | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| vorhanden | | | | | |
| Kompetenz zur Auswahl der Studierenden | | | | | |
| nicht vorhanden | | | | | |
| bedingt vorhanden | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| vorhanden | | | | | |
| Kompetenz zur Festlegung der Anzahl Studienplätze | | | | | |
| nicht vorhanden | | | | | |
| bedingt vorhanden | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| vorhanden | | | | | |

Abbildung 13: Steuerungsinstrumentarien an den Fachhochschulen

Wie Abbildung 13 zeigt, verzichten die Kantone Bern (Regierungsrat des Kantons Bern, 2017, S. 9) und Zürich (Regierungsrat des Kantons Zürich, 2017, S. 4) auf *Eignerstrategien* (vgl. Kapitel 3.3.1.2) für die Hochschulen. Die Trägerkantone der FHNW und der HSLU formulieren Eignerstrategien, allerdings richten sich diese nicht an die Hochschulen, sondern an die Regierungsvertreter der Trägerkantone, welche die Anliegen der Kantone im Regie-

rungsausschuss (FHNW) oder Konkordatsrat (HSLU) vertreten. In Graubünden ist die Regierung gemäss Art. 21 Abs. 1a GHF für die Festlegung der kantonalen Hochschul- und Forschungsstrategie zuständig, welche diesen Auftrag erfüllt und eine explizite Eignerstrategie formuliert hat, beziehungsweise formulieren liess (Bieri IP Partner GmbH, 2015).

Für die ZFH beschränkt sich der Träger auf die *Regelung des Leistungsauftrags* auf Gesetzesstufe, der Forschung, Lehre, Weiterbildung und Dienstleistung umfasst (Regierungsrat des Kantons Zürich, 2017, S. 2). Für sämtliche anderen Hochschulen formulieren die Träger explizite Leistungsaufträge, die zum Teil, etwa für die BFH (Regierungsrat des Kantons Bern, 2016), sehr umfangreich sind.

Ein *Internes Kontrollsystem (IKS)* ist nur an der HTW Chur auf Verordnungsstufe verankert (Art. 14 Abs. 2 VH).

Der *Beschluss über die Zielsetzungen der Hochschulen* erfolgt auf unterschiedlichen Ebenen. Während an der BFH (Art. 3 Abs. 2d FaSt) und der HTW Chur (Art. 6 Abs. 1d Organisationsreglement der HTW Chur) der Entscheid beim Schulrat liegt, ist an der ZFH (Rektor der ZHAW, 2007) und der HSLU der Rektor (Fachhochschulrat der Hochschule Luzern, FH-Zentralschweiz, 2013) für die Zielvereinbarung verantwortlich und an der FHNW der Direktionspräsident (Fachhochschulrat der HSLU, 2017a).

Die *Entscheidkompetenz über Strategie und Profil* der Hochschulen liegt in der Regel beim Board, lediglich an der ZFH entscheiden die Rektoren über diese (Rektor der ZHAW, 2007). Die ZFH kann ebenso wie die HSLU und die FHNW über die Entwicklung von Lehre und Forschung entscheiden. An der BFH ist die Entwicklung der Lehre durch die Vorgabe des Lehrangebots im Leistungsauftrag (Regierungsrat des Kantons Bern, 2017) beschränkt, an der HTW Chur bedarf die Einführung neuer Diplomstudiengänge der Genehmigung durch die Regierung (Art. 10 Abs. 1 VH).

Nimmt man die Strategien, beziehungsweise die Veröffentlichungen zu den jeweiligen Strategien in den Blick, so lässt sich feststellen, dass sich BFH, ZFH und HSLU der vier *Dimensionen der Hochschule 4.0* (Kapitel 2.3.1) bedienen und sich an einem internationalen Hochschulraum orientieren, respektive an diesem ausrichten. Die FHNW und die HTW Chur betonen insbesondere ihre regionale Verankerung. Internationale Kooperationen und die Positionierung auf dem umkämpften internationalen Hochschulmarkt sind keine explizit erwähnten Themen in den Strategiedokumenten. Im Leistungsauftrag der HTW Chur wird sogar explizit eine Quote von maximal 14% international Studierender vorgegeben (Regierung des Kantons Graubünden, 2017, S. 8). Ein deutliches Zeichen dafür, dass sich die HTW Chur nicht international ausrichtet.

Wie unter 3.2.3 dargestellt, ist die *Berichterstattung* bei allen Fachhochschulen verordnet und erfolgt nicht aufgrund der Selbstverpflichtung zu Selbstkontrolle. Ein Qualitätssicherungssystem ist bei allen Hochschulen Gegenstand der Regelungen.

Betreffend *Kompetenzen zur Auswahl der Studierenden und zur Festlegung der Anzahl Studienplätze*, verfügen sämtliche Hochschulen nur über beschränkte Kompetenzen. Für beide Anliegen ist die Genehmigung durch die Regierung notwendig.

3.2.5 Finanzielle Ausstattung und finanzielle Rechte

| Codesystem | BFH | FHNW | HSLU | ZFH | HTW Chur |
|--|-----|------|------|-----|----------|
| Public Corporate Governance | | | | | |
| Finanzielle Ausstattung und finanzielle Rechte | | | | | |
| Die ausgelagerte Einheit wird mit Kapital ausgestattet | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| Weitere finanzielle Rechte | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| (Fach-)Hochschulautonomie | | | | | |
| Finanzielle Ausstattung und finanzielle Rechte | | | | | |
| Hoheit über interne Verwendung des Globalbudgets | | | | | |
| nicht vorhanden | | | | | |
| vorhanden | | | | | |
| Entscheid bei Hochschulleitung | | | | | ■ |
| Entscheid bei Rektor/ Direktionspräsidenten | ■ | ■ | ■ | ■ | |
| Entscheid bei Schulrat | | | | | |
| Verfügungsrecht über Immobilien und Einrichtungen | | | | | |
| nicht vorhanden, nur Mieten | | ■ | ■ | ■ | |
| bedingt vorhanden, Mieten und Recht beim Schulrat | ■ | | | | |
| vorhanden, Recht beim Schulrat | | | | | ■ |
| Möglichkeit, finanzielle Mittel am Markt zu beschaffen | | | | | |
| nicht vorhanden | ■ | ■ | ■ | ■ | |
| vorhanden | | | | | ■ |
| Möglichkeit, Reserven aufzubauen | | | | | |
| vorhanden | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| nicht vorhanden | | | | | |

Abbildung 14: Finanzielle Ausstattung und finanzielle Rechte der Fachhochschulen

Wie Abbildung 14 zeigt, werden sämtliche Hochschulen *durch die Trägerkantone mit Kapital* ausgestattet. Ebenso werden sämtlichen Hochschulen *weitere finanzielle Rechte* zugesprochen. Über die *Verwendung des Globalbudgets* entscheidet in der Regel der Rektor, respektive der Direktionspräsident an der FHNW. An der HTW Chur liegt diese Kompetenz bei der Hochschulleitung (Art. 2 Abs. 2 Organisationsreglement der HTW Chur). FHNW, HSLU und ZFH sind Mieter und haben daher kein *Verfügungsrecht über Immobilien und Einrichtungen*. Die BFH ist ebenfalls Mieterin, kann aber über Immobilien verfügen. Die Kompetenz dazu liegt beim Schulrat (Art. 21 Abs. 1 FinR). Immobilien der HTW Chur liegen in der Verantwortung des Schulrats (Art. 6 Abs. 1r Organisationsreglement der HTW Chur). Lediglich die HTW Chur hat gemäss Art. 20 VH das Recht, *finanzielle Mittel am Markt zu beschaffen*. *Reserven* dürfen durch alle Hochschulen aufgebaut werden.

3.2.6 Personalautonomie der Fachhochschulen

Arbeitsverhältnisse der BFH sind gemäss Art. 2 Abs. 1 PG über den Kanton Bern geregelt, für die Mitarbeitenden der HSLU gilt das Personalrecht des Kantons Luzern (Art. 13 Abs. 1 Zentralschweizer Fachhochschul-Vereinbarung), an der ZFH regelt der Regierungsrat gemäss Art. 40 Abs. 1 Personalgesetz die Entlöhnung der Angestellten und für die HTW Chur gilt das Gesetz über das Arbeitsverhältnis der Mitarbeitenden des Kantons Graubünden (Art. 2 Abs. 2a PG). Die *Kompetenz über Entschädigungen* liegt also, wie auch in Abbildung 15 gezeigt, bei den Regierungen. Lediglich an der FHNW ist das Board für die Anstellungsbedingungen zuständig (Art. 22 Staatsvertrag zwischen den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-

Stadt und Solothurn über die Fachhochschule Nordwestschweiz). Es besteht ein Gesamtarbeitsvertrag, über den das Board entscheidet und der durch die Regierungen der Trägerkantonen genehmigt wurde (Art. 13 Abs. 2 Staatsvertrag zwischen den Kantonen Aargau, Basellandschaft, Basel-Stadt und Solothurn über die Fachhochschule Nordwestschweiz).



Abbildung 15: Personalautonomie der Fachhochschulen

Berufungsentscheide werden an allen Hochschulen abhängig von der Funktion auf unterschiedlichen Hierarchiestufen innerhalb der Hochschule getroffen.

3.2.7 Rahmenbedingungen für Lehr- und Forschungsfreiheit

Die analysierten Dokumente lassen keine Aussagen zu den Rahmenbedingungen für die abgestimmte und selbstbestimmte Lehr- und Forschungstätigkeit der Hochschulmitarbeitenden zu. Diese auf der Mikroebene der Hochschulen angesiedelten Informationen müssen über einen anderen methodischen Zugang erfasst werden.

3.3 Interpretation der Analyse-Ergebnisse

Die empirische Untersuchung bestätigt die theoretisch hergeleitete Annahme (vgl. Kapitel 2.4), dass sich PCG und Anforderungen an die Hochschulautonomie ergänzen. Während die PCG auf die Politikoptik fokussiert und solche Kriterien formuliert, die sich mit der Steuerung der ausgelagerten Einheit befassen, richten sich die Kriterien der Hochschulautonomie auf die Managementoptik.

Konflikte entstehen dort, wo die PCG Kriterien zum Management formuliert, oder umgekehrt, Ansprüche an die Hochschulautonomie die politische Steuerung betreffen. Die erkannten Konflikte werden folgend dargestellt.

3.3.1 Konflikte zwischen der PCG und der Hochschulautonomie

3.3.1.1 Besetzung des Boards

Wie Schedler et al. (2007, S. 57) ausführen, soll der Träger ein Beteiligungsmanagement einrichten, das die Steuerung der ausgelagerten Einheit im Interesse des Trägers ermöglicht. "Zu diesen Fragen gehört auch die personelle Besetzung und Evaluation des Boards, die bewusst gestaltet werden müssen" (Schedler et al., 2007, S. 57). Ergänzend dazu argumentiert Sidler (2005, S. 8) damit, dass im Interesse der Hochschulautonomie keine Partikularinteressen im

Board vertreten sein sollten, also auch keine Vertretung der Trägerschaft. Und auch die Rektorenkonferenz (2005, S. 1) vertritt diese Meinung: "Eine Hochschule ist dann autonom, wenn ihr Träger sich auf die politische Steuerung der Hochschule (mit Leistungsvereinbarung - oder einem anderen Instrument der Zielvereinbarung, Globalbudget und Rechenschaftslegung) beschränkt."

Wie unter 3.2.2 aufgezeigt, ist die Trägerschaft in drei von fünf Hochschulen nicht vertreten, an der BFH hat sie Einsitz ohne Stimmrecht und an der ZFH führt die Regierungsvertreterin den Vorsitz des Boards. Der Träger nimmt also an der BFH bedingt und an der ZFH deutlich Einfluss auf der Managementebene und widerspricht somit dem Bedürfnis nach einem politisch unabhängigen Board.

3.3.1.2 Steuerung über Eignerstrategie und Leistungsauftrag

Wenn ein öffentliches Gemeinwesen eine Beteiligung an einer öffentlichen Unternehmung hält, muss die grundsätzliche Frage beantwortet werden, warum es dieses macht. Welche Absichten verfolgt eine Stadt-, Kantons- oder die Bundesregierung mit dem Eigentum an einer Unternehmung? Um sich darüber Klarheit zu verschaffen, formuliert die Exekutive eine so genannte Eigentümerstrategie. Die Eigentümerstrategie ist also die Grundlage für die Exekutive, aufgrund derer sie die strategischen Ziele der öffentlichen Unternehmung formuliert. (Schedler, 2008, S. 4)

Konkretisiert werden die Trägerinteressen in Leistungsaufträgen, welche jeweils für eine bestimmte Periode Gültigkeit besitzen. Exemplarisch dazu die Regelung zu den Bundesämtern, die bis zur Einführung des Neuen Führungsmodells Bund (NFB) mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführt wurden (Schweizerischer Bundesrat, 2013). "Der Bundesrat erteilt den Verwaltungseinheiten einen mehrjährigen Leistungsauftrag. Darin legt er die strategische Ausrichtung, die Wirkungs- und Leistungsziele je Produktgruppe sowie den finanziellen Rahmen fest" (Schweizerischer Bundesrat, 2009b, S. 7922).

Wie in Kapitel 2.3.1 dargestellt, unterscheiden sich Hochschulen deutlich von anderen Organisationen und Institutionen und bedürfen zur Erfüllung der diversen Anforderungen der Hochschulautonomie.

Es erscheint vor dem spezifischen Auftrag der Hochschulen in Bildung und Wissenschaft legitim, dass der Staat steuernd eingreifen möchte (Brüggemeier, 2005, S. 394). Es stellt sich aber die Frage, wie stark diese Steuerung über Eignerstrategie und Leistungsauftrag erfolgen soll. Und auch hier zeichnet sich ein unterschiedliches Bild bei den betrachteten Hochschulen (vgl. Kapitel 3.2.2). Das Spektrum reicht von einer Beschränkung des Leistungsauftrages auf den gesetzlichen Auftrag an der ZFH (Regierungsrat des Kantons Zürich, 2017, S. 2) bis zur Steuerung der Hochschule über Eignerstrategie und expliziten Leistungsauftrag, etwa an der HTW Chur.

3.3.1.3 Entscheidkompetenz über Anzahl Studienplätze und Auswahl der Studierenden

Ein Konflikt, der sich aus der theoretischen Arbeit nicht ergeben hat, bei der empirischen Untersuchung aber sichtbar wurde (vgl. Kapitel 3.2.4) betrifft die Fragen, wer über die Anzahl Studienplätze und die Auswahl der Studierenden entscheidet. "Für den ehemaligen Präsiden-

ten der Universität Stanford, Gerhard Casper, ist die Auswahl der Studierenden durch die Hochschule der entscheidende Ansatzpunkt, um mehr Exzellenz sowohl in der Lehre als auch in der Forschung zu erreichen" (Deutscher Wissenschaftsrat, 2018, S. 40). Spoun und Weiner (2017, S. 188, 189) widmen der Frage nach der Anzahl Studienplätze und der Auswahl der Studierenden ein Kapitel unter dem Titel 'Maximierungsdogma der Politik' und kritisieren darin die politischen Bestrebungen von Maximierung statt Optimierung. "Passende und gute Bildung kann sie [die Bildungsinstitution] nicht mehr anbieten, wenn sie dafür sorgen muss, dass möglichst viele junge Menschen Hochschulbildung erhalten" (Spoun & Weiner, 2017, S. 188). Wie der Vergleich der Hochschulen in Kapitel 3.2.4 zeigt, haben die Hochschulen nur bedingte Kompetenz bei den Entscheiden betreffend Anzahl Studienplätze und Auswahl der Studierenden. An allen Hochschulen bedürfen Zulassungsbeschränkungen der Genehmigung durch die Regierung. Die Begründung dafür liefert Leder (2018, S. 4):

Die formalen Zulassungsvoraussetzungen oder die Höhe der Studiengebühren sind Beispiele für Entscheide, die aufgrund ihrer politischen Bedeutung und ihrer Rückbindung an das schweizerische Hochschulsystem als ganzes den politisch-strategischen Aufsichts- und Leitungsorganen vorbehalten bleiben. Aufgrund der interkantonalen Vereinbarungen zur Finanzierung (IUV und FHV), des interkantonalen Lastenausgleichs sowie der historisch gefestigten Solidaritäten und Verpflichtungen gegenüber dem Gesamtsystem hätten die einzelnen Träger in diesen Fällen de facto wenig Spielraum.

3.3.1.4 Zugestandene Finanzautonomie

Wie Lienhard (2008, S. 60) ausführt, "(...) ist mit der eingeräumten Autonomie auch ein erhöhtes finanzielles Risiko verbunden, hat doch das Trägergemeinwesen letztlich für Schäden bzw. Verluste einzustehen". Vor diesem Hintergrund erstaunt es nicht, dass alle Hochschulträger in ihren Gesetzgebungen eng definierte Regelungen zu den finanziellen Rechten der Hochschulen formulieren (vgl. Kapitel 3.2.5). Dies steht in Konflikt mit dem Anspruch nach Finanzautonomie an den Hochschulen, zumal an diesen die Notwendigkeit steigt, "(...) zur Ergänzung der öffentlichen Mittel weitere Finanzierungsquellen zu erschließen und die Drittmittelakquise zu forcieren – beispielsweise Gelder zur Projekt- und Programmfinanzierung einzuwerben, über Weiterbildungsangebote und Dienstleistungen Erträge zu generieren sowie Fundraising und Sponsoring zu betreiben" (Truniger, 2017, S. 16).

3.3.1.5 Zugestandene Personalautonomie

Blickt man aus der Perspektive der Hochschulautonomie auf das Hochschulpersonal, so äussert sich der Deutsche Wissenschaftsrat wie folgt dazu (2018, S. 14):

Zur Stärkung der Personalautonomie von Hochschulen empfiehlt der Wissenschaftsrat, den Hochschulen Freiheiten bei der Rekrutierung ihres Personals zu gewähren, sofern dem Grundsatz der Bestenauslese entsprochen wird. Die Ausgestaltung von Berufungsverfahren sollte (im Rahmen der rechtlichen Bestimmungen) den Hochschulen überlassen werden und Entscheidungen über Berufungen sollten den Hochschulleitungen obliegen.

Auch Konegen (2010, S. 27) und Hütter et al. (2011, S. 20) sehen die Notwendigkeit, dass Berufungen durch die Hochschulen erfolgen und ergänzen die Bedeutung der Vergütungshöhe bei den Hochschulen. Während die Berufungskompetenz bei den Hochschulen liegt (vgl. Kapitel 3.2.6), wird der Vergütungsrahmen für die Hochschulen, mit Ausnahme der FHWN aufgrund der Konkordatslösung, in den kantonalen Personalgesetzgebungen geregelt. Einen Erklärungsansatz dafür findet sich in den Ausführungen der Eidgenössischen Finanzverwaltung (2006, S. 153):

Auch die personalrechtlichen Bestimmungen von Anstalten sollen durch den Bundesrat genehmigt werden. Denn Personalkosten sind insbesondere im Dienstleistungssektor der bedeutendste ausgabenseitige Posten. Anstalten finanzieren sich weitgehend über Gebühren und z. T. über Abgeltungen des Bundes. Überhöhte Personalkosten sollen nicht zu entsprechend hohen Gebühren oder Abgeltungen führen.

3.3.2 Aufsicht und Rechenschaftslegung – Anliegen von beiden Seiten aus unterschiedlichen Motiven

Wie in Kapitel 2.2.1 ausgeführt, verändert sich der Staat zum Gewährleistungsstaat, der die Leistungserfüllung teilweise auslagert, aber die Verantwortung für die Aufgabenerfüllung durch die beauftragten Institutionen und Organisationen trägt. Zu dieser Verantwortung "(...) gehört auch die Sicherstellung einer demokratisch legitimierten Aufsicht. Im Vordergrund steht hier in aller Regel die politische Perspektive – die Gewährleistungsverantwortung ist in erster Linie eine politische Verantwortung" (Schedler et al., 2007, S. 10). Während Schedler die Aufsicht als Notwendigkeit der politischen Aufgabensteuerung sieht, betrachten Ehrenzeller (2007a, S. 228) und Epiney (2019, S. 119) die Rechenschaftslegung als notwendige Begleiterscheinung der Hochschulautonomie und zwingend für die Weiterentwicklung der Hochschule:

Nur wenn die Universitätsleitung erstens eine gewisse, auch finanzielle Handlungsfähigkeit hat und zweitens sicherstellen kann, dass das legitime Anliegen der Öffentlichkeit nach einer gewissen Rechenschaftslegung gebührend berücksichtigt werden kann, wird sich die Universität auch längerfristig nachhaltig und prosperierend entwickeln können. In diesem Sinn steht die Universitätsleitung in der Verantwortung, die sich hier als notwendig und sinnvoll erweisenden Schritte einzuleiten. Gelebte Autonomie unter Berücksichtigung dieser verschiedenen Aspekte ist eine unabdingliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Universität.

Eine funktionierende Aufsicht ist aus unterschiedlichen Motiven aus Sicht PCG als auch Hochschulautonomie bedeutend und erwünscht.

3.3.3 PCG-Organen und Hochschulorganen

"Die Binnenstruktur von ausgelagerten Verwaltungsträgern folgt grundsätzlich den gängigen gesellschaftsrechtlichen Modellvorstellungen: Ein Verwaltungs- bzw. Anstaltsrat ist für die strategische Leitung zuständig. Die operative Umsetzung der strategischen Vorgaben obliegt einer Geschäftsleitung. Die Geschäftsführung wird durch eine interne und externe Revisions-

stelle überwacht" (Lienhard, 2008, S. 62). Wie in Kapitel 3.2.2 aufgezeigt, folgen sämtliche Hochschulen dieser Grundordnung, obwohl Kriterien der Hochschulautonomie die Autonomie in der Festlegung geeigneter Führungsstrukturen einfordern. "Die Grundordnung einer autonomen Hochschule sollte nicht der Zustimmungspflicht des Ministeriums unterliegen. Sie kann von Hochschulrat und Hochschulleitung unter Mitwirkung des Senats beschlossen werden" (Konegen, 2010, S. 18).

Erklären lässt sich die Organstruktur der betrachteten Fachhochschulen mit den Ausführungen in Kapitel 2.3.2 zu den Besonderheiten von Schweizer Fachhochschulen, insbesondere der klaren Zielorientierung und der dadurch bedingten klassischen Linienorganisationen.

4. Beantwortung der Fragestellungen

Ausgangspunkt der theoretischen und empirischen Arbeiten war die Frage, wie sich Anforderungen der PCG zur Hochschulautonomie an den öffentlich-rechtlichen Fachhochschulen der Deutschschweiz verhalten. Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass PCG und Hochschulautonomie im Grunde miteinander vereinbar sind und durch die Verbindung von Politik- und Managementoptik ein umfassendes Steuerungsinstrumentarium entsteht. Die aufgezeigten Konflikte liegen allesamt in den Bereichen, in denen die PCG Aussagen zur Binnensteuerung oder die Hochschulautonomie Aussagen zur Aussensteuerung macht. Fragen zur Personal- und Finanzautonomie sowie zur Entscheidungskompetenz über die Anzahl Studienplätze oder die Zulassung von Studierenden betreffen alle betrachteten Fachhochschulen gleichermassen. Unterschiedlich stark ausgeprägt sind die Konflikte betreffend Steuerung über Eignerstrategie und Leistungsauftrag sowie Besetzung des Boards an den Fachhochschulen.

Die formulierten Unterfragen sind bereits beantwortet. So sind die Kriterien zur Einschätzung der Hochschulautonomie in Tabelle 4 abgebildet und der Stand der öffentlich-rechtlichen Deutschschweizer Fachhochschulen in Bezug auf die Hochschulautonomie-Kriterien ist, ebenso wie der Umsetzungsstand zu den PCG-Kriterien, in Kapitel 3.2 dargestellt.

Offen bleibt die Frage, wie die politisch zugestandene Autonomie durch die strategischen Gremien übersetzt und auf die operativen Einheiten der Fachhochschulen weitergeben wird. Hierzu lässt sich aus Kapitel 3.2 herauslesen, dass die zugestandene Autonomie in den zentralen Fragen der Zielsetzungsautonomie, Organisationsautonomie, Finanzautonomie und Personalautonomie nur bedingt an die Hochschulleitung weitergegeben wird:

- Über Strategie und Profil der einzelnen Departemente / Institute entscheidet in der Regel das Board, lediglich an der ZFH liegt der Entscheid bei den operativen Führungsorganen;
- der Beschluss über Zielsetzungen der Departemente / Institute erfolgt an BFH und HTW Chur über die strategischen Organe, an den anderen Hochschulen über die operativen Organe;
- die internen Strukturen werden in der Regel durch die operativen Organe bestimmt, die Ausnahme bildet die HTW Chur;
- Berufungen und die interne Mittelverteilung liegen bei allen Hochschulen in der Verantwortung der operativen Organe.

5. Die EHSM, Hochschulautonomie und Public Corporate Governance

Nachdem die öffentlich-rechtlichen Deutschschweizer Fachhochschulen entlang des Kriterienrasters analysiert wurden, soll dieses nun auch auf die EHSM angewendet werden.

Die EHSM gilt zusammen mit dem Eidgenössischen Hochschulinstitut für Berufsbildung (EHB) als andere eidgenössische Institution des Hochschulbereichs (Schweizerischer Bundesrat, 2009a, S. 4623). Sie versteht sich selbst als monodisziplinäres Fachhochschulinstitut und erfüllt ihren verfassungsrechtlichen Auftrag (Art. 68 Abs. 2 BV) als Teil des BASPO (Art. 26 Abs. 3 SpoFöG) in sportwissenschaftlicher Lehre, Forschung und Dienstleistung (Art. 14 Abs. 1 SpoFöG). Der Schweizerische Bundesrat (2009c, S. 8213) sieht die Aufgaben der EHSM wie folgt:

Entsprechend der Entwicklung der Sportförderung (vgl. Ziff. 1.1.2.1 vorstehend) hat sich die Aufgabe der EHSM im Verlauf der Jahrzehnte geändert. Stand sie zu Beginn im Dienst der Erhaltung und Förderung der Wehrkraft, nimmt sie heute als Teil des BASPO Aufgaben im Rahmen einer umfassenden Sportförderung wahr. Zu ihren Hauptaufgaben gehören die Bereiche Lehre, Forschung und Dienstleistung.

Im Unterschied zu den betrachteten öffentlich-rechtlichen Deutschschweizer Fachhochschulen und dem EHB, ist die EHSM keine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Sie ist als Bereich des BASPO Teil der zentralen Bundesverwaltung. Wie in der Botschaft zum Sportförderungsgesetz und zum Bundesgesetz über die Informationssysteme des Bundes im Bereich Sport ausgeführt wird (Schweizerischer Bundesrat, 2009c, S. 8215), wurden drei Modelle zur rechtlichen Stellung der EHSM geprüft, der Entscheid zugunsten der sogenannten 'Magglinger Dachlösung' getroffen und die EHSM als Organisationseinheit des BASPO definiert (Art. 26 Abs. 3 SpoFöG). Wie der Schweizerische Bundesrat (2009c, S. 8214) ausführt, ist die EHSM Teil des BASPO und nutzt als solche "(...) die Ressourcen des Amtes wie Finanz-, Personal-, Rechts-, und Informatikdienst, Sportanlagen, Raum- und Kursbewirtschaftungssystem, Unterkünfte, Verpflegungsbetrieb." Wie der Bundesrat weiter ausführt, nimmt die EHSM als Teil des BASPO "(...) unter Wahrung der bildungspolitischen Autonomie ihren Lehr- und Forschungsauftrag wahr (...)" (2009c, S. 8214).

5.1 Betrachtung der EHSM entlang der Kriterien

Um beurteilen zu können, ob eine Entwicklung der EHSM angebracht ist, wird diese entlang der festgelegten Kriterien der PCG und Hochschulautonomie (vgl. Tabelle 4) betrachtet. In der ersten Spalte ist jeweils angezeigt, ob es sich um ein Kriterium der PCG (PCG) oder ein Kriterium der Hochschulautonomie (HA) handelt.

Dieses Vorgehen mag mit Blick auf die Kriterien der PCG irritieren, da die EHSM über die Planungs- und Steuerungsinstrumente des Bundes geführt wird. Das Vorgehen hilft aber, den Erfüllungsgrad der angelegten Kriterien an der EHSM mit jenen der öffentlich-rechtlichen Deutschschweizer Fachhochschulen vergleichen zu können. Wo immer möglich, erfolgt ein

Quellenverweis, um die Aussagen zu belegen. In einzelnen Fällen basieren die Aussagen aber auf dem Wissen und den Erfahrungen des Verfassers der vorliegenden Arbeit.

5.1.1 Rechtliches

| | Kriterien | Situation EHSM |
|-----|---|--|
| PCG | <ul style="list-style-type: none"> Die Rechtsform wird abhängig von der zu erfüllenden Aufgabe gewählt | Die EHSM ist Teil der zentralen Bundesverwaltung und keine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Sie trägt als Teil des BASPO zur Erfüllung des gesetzlichen Sport- und Bewegungsförderungsauftrags gemäss SpoFöG bei. |
| HA | <ul style="list-style-type: none"> Die Autonomie ist in den obersten Rechts-erlassen definiert. | Ihren Lehr- und Forschungsauftrag erfüllt sie unter Wahrung der bildungspolitischen Autonomie (Schweizerischer Bundesrat, 200c, S. 8214), garantiert wird die Lehr- und Forschungsfreiheit in Art. 55 Abs. 2 SpoFöV. |

Tabelle 6: EHSM und rechtliche Kriterien der PCG und der Hochschulautonomie

5.1.2 Organe

| | Kriterien | Situation EHSM |
|-----|---|--|
| PCG | <ul style="list-style-type: none"> Die ausgelagerten Einheiten verfügen mindestens über die folgenden Organe: Verwaltungsrat (Board), Geschäftsleitung, Externe Revisionsstelle. | <p>Gemäss Art. 1 Abs. 1 EHSM-V leitet der Rektor die Hochschule und ist für die strategische Ausrichtung der Hochschule verantwortlich. Gemäss Art. 1 Abs. 2 EHSM-V ist der Rektor dem Direktor des BASPO unterstellt. Unter diesen rechtlichen Gegebenheiten ist unklar, welche Organe am BASPO betreffend EHSM die strategische beziehungsweise die operative Verantwortung tragen. Die Geschäftsordnung des BASPO vom 1. Mai 2012 (Direktor des BASPO, 2012) zeigt die hierarchische Gliederung des BASPO auf und gibt dem Amtsdirektor sämtliche Entscheid- und Genehmigungsbefugnisse in strategischen und operativen Themen. Die Geschäftsleitung des BASPO ist ebenfalls in der Geschäftsordnung des BASPO verankert und erfüllt folgende, lediglich beratende und koordinierende Zwecke: "Beratung von Geschäften von strategischer Bedeutung sowie amtsübergreifende Geschäfte, insbesondere wichtige Projekte, als Basis für die Entscheidungsfindung. Information und Koordination zwischen den Bereichen" (Direktor des BASPO, 2012).</p> <p>Die Revision erfolgt durch die interne Revision VBS und nimmt nicht die EHSM, sondern das BASPO in den Blick.</p> |

| | | |
|-----|---|--|
| PCG | <ul style="list-style-type: none"> • Es besteht ein Anforderungsprofil für die Besetzung des Boards; • Es besteht eine Regelung betreffend Einsitz von Staatsvertretern im Board; | Die EHSM verfügt über kein Board. |
| HA | <ul style="list-style-type: none"> • Es besteht ein Anforderungsprofil für Boardmitglieder, das auf die Tätigkeiten der Fachhochschule abgestimmt ist. | |
| HA | <ul style="list-style-type: none"> • Autonomie in der Festlegung einer geeigneten Führungsstruktur; • Autonomie zur Festlegung der internen Strukturen. | Da der Direktor des BASPO die Genehmigungs- und Entscheidungskompetenz innehat, verfügt die EHSM selbst über keine Organisationsautonomie. Sowohl Führungsstrukturen, als auch interne Strukturen und Regelungen müssen durch den Direktor genehmigt werden. |
| HA | <ul style="list-style-type: none"> • Fachhochschulen verfügen über ein Hochschulleitungsorgan, das eine hierarchische Funktion einnimmt. | Die durch den Direktor des BASPO eingesetzte EHSM-Leitung leitet gemäss den Kompetenzen und Verantwortlichkeiten EHSM (Rektor der EHSM, 2012) gemeinsam mit dem Rektor die Hochschule und nimmt eine hierarchische Stellung innerhalb der EHSM ein. |
| HA | <ul style="list-style-type: none"> • Das Statut (o.ä.) stellt die Gestaltungs- und Finanzkompetenz der Untereinheiten sicher. | In dem Dokument Kompetenzen und Verantwortlichkeiten EHSM (Rektor der EHSM, 2012), wird den Untereinheiten Gestaltungs- und Budgetkompetenz in den durch sie verwalteten Bereichen zugestanden. |
| HA | <ul style="list-style-type: none"> • Die Mitsprache der Hochschulangehörigen ist gewährleistet. | Die Mitwirkung der Bundesangestellten ist in Art. 109 der Bundespersonalverordnung (BPV) geregelt. Gemäss Art. 56 Abs. 5 SpoföV können sich die Studierenden in einer Fachschaft organisieren und diese als ihren Ansprechpartner gegenüber der EHSM bezeichnen. |

| | | |
|----|---|---|
| HA | <ul style="list-style-type: none"> • Das Anforderungsprofil für den Rektor nimmt neben der fachlichen Karriere auch die (Fachhochschul-) Managementkompetenz in den Blick. | Ein explizites Anforderungsprofil für den Rektor der EHSM liegt nicht vor, die aktuelle Besetzung der Stelle erfolgte ohne Ausschreibung und im Sinne einer Nachfolgeregelung intern durch Entscheid des Amtsdirektors. |
|----|---|---|

Tabelle 7: EHSM und Organ-Kriterien der PCG und der Hochschulautonomie

5.1.3 Aufsicht und Oberaufsicht

| | Kriterien | Situation EHSM |
|-----|---|---|
| PCG | <ul style="list-style-type: none"> • Der Träger regelt die Aufsicht über die ausgelagerte Einheit; • Der Träger erhält jährlich einen Bericht der externen Revisionsstelle über die ausgelagerte Einheit; • Die ausgelagerte Einheit ist Teil/ Gegenstand des Beteiligungsreportings des Trägers; • Rollen, die der Träger gegenüber der ausgelagerten Einheit einnimmt, werden organisatorisch voneinander getrennt; • Das Parlament nimmt die Oberaufsicht über die ausgelagerte Einheit wahr. | Aufsicht und Oberaufsicht sind für das BASPO als Teil der Bundesverwaltung gemäss Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) geregelt. |
| HA | <ul style="list-style-type: none"> • Der Träger hat ein Recht auf Rechenschaftslegung durch die Hochschule, Selbstverpflichtung zu Reporting. | Rechenschaftslegung erfolgt als Teil der Bundesverwaltung gemäss RVOG. |
| HA | <ul style="list-style-type: none"> • Prüfung der Jahresrechnung und Bilanzen durch unabhängige Revisionsstelle. | Prüfung der Rechnungen erfolgt durch die interne Revision VBS gemäss Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (FHG). |

Tabelle 8: EHSM und (Ober-)Aufsicht-Kriterien der PCG und der Hochschulautonomie

5.1.4 Steuerungsinstrumentarium

| | Kriterien | Situation EHSM |
|-----|---|--|
| PCG | <ul style="list-style-type: none"> Der Träger formuliert eine Eignerstrategie und vertritt die Eignerinteressen gegenüber der ausgelagerten Einheit. | Der Sport- und Bewegungsförderungsauftrag der EHSM als Teil des BASPO ist im SpoFöG festgelegt. Über den Aktionsplan Sportförderung des Bundes hat der Bundesrat ein Leistungssport-, Breitensport- und Immobilienkonzept zur Sportförderung in den Jahren 2017 bis 2023 zuhanden des Parlaments verabschiedet (Bundesamt für Sport, 2016). Damit legt der Bundesrat die Entwicklung der bundesseitigen Sportförderung im Sinne einer Eignerstrategie durch das BASPO inklusive EHSM fest. |
| PCG | <ul style="list-style-type: none"> Zwischen Träger und ausgelagerter Einheit wird ein Leistungsauftrag und/oder eine -vereinbarung getroffen. | Die einzelnen Leistungen der EHSM sind über das neue NFB definiert (Haldemann et al., 2014, S. 115). Mit dem NFB entspricht der Bund dem state-of-the-art einer rechtsverbindlichen, einjährigen Budgetierung sowie der Formulierung von 4-6jährigen Finanz- und Aufgabenplänen. Im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) der EHSM (Eidgenössische Finanzverwaltung, 2018, S. 278) sind der Grundauftrag der EHSM, der Funktionsertrag und -aufwand sowie Ziele und Kontextinformationen definiert. |
| PCG | <ul style="list-style-type: none"> Die ausgelagerte Einheit führt ein Internes Kontrollsystem IKS. | Die Führung eines Internen Kontrollsystems IKS in der Bundesverwaltung ist in Art. 39 FHG verankert. |
| HA | <ul style="list-style-type: none"> Autonomer Beschluss über Zielsetzungen (basierend auf Vorgaben des Trägers = Zielvorgaben für die Hochschule). | Die politisch definierten Ziele der EHSM sind als Leistungsgruppe 1 im IAFP-NFB des BASPO durch den Bundesrat vorgegeben (Eidgenössische Finanzverwaltung, 2018, S. 278), weitere Ziele für die EHSM werden nicht formuliert. |
| HA | <ul style="list-style-type: none"> Entscheidkompetenz über Strategie und Profil. | Über Strategie und Profil der EHSM entscheidet der Direktor des BASPO gemäss Geschäftsordnung BASPO (Direktor des BASPO, 2012), obwohl gemäss Art. 1 Abs. 1b EHSM-V der Rektor für die strategische Ausrichtung der EHSM verantwortlich ist. |
| HA | <ul style="list-style-type: none"> Entscheidkompetenz über die Entwicklung von Lehr- und Forschungsprogrammen. | Lehrprogramme der EHSM sind inklusive Zielen und Studieninhalten in der EHSM-V festgeschrieben. Betreffend Forschungsprogramm wird der EHSM die Kompetenz zugesprochen, eine Forschungsstrategie zu formulieren (Art. 66 Abs. 2 SpoFöV). |

| | | |
|----|--|--|
| HA | <ul style="list-style-type: none"> Das Board stellt sicher, dass eine regional verankerte, aber international ausgerichtete Fachhochschule angestrebt wird. | <p>Die EHSM steht gemäss SpoföG im Dienst der nationalen Sport- und Bewegungsförderung und richtet sich entsprechend national aus. Um den Sport- und Bewegungsförderungsauftrag erfolgreich erfüllen zu können, sieht die EHSM die Notwendigkeit, sich international zu vernetzen. Sie pflegt vor allem im Forschungsbereich internationale Kontakte, publiziert in peer-reviewed journals und organisiert unter dem Dach der BFH die Staff- and Student-Mobility (EHSM, 2019).</p> <p>Es fehlt der EHSM ein Board, das die Notwendigkeit der internationalen Vernetzung gegenüber der Amtsleitung vertritt.</p> |
| HA | <ul style="list-style-type: none"> Betrieb eines Qualitätssystem, das mindestens die Bereiche Lehre und Forschung abdeckt. | <p>Die Qualitätssicherung im Bereich Lehre, Forschung und Dienstleistung ist durch die Rektorin oder den Rektor der EHSM gewährleistet (Art. 1 Abs. 1b EHSM-V).</p> |
| HA | <ul style="list-style-type: none"> Kompetenz zur Auswahl der Studierenden; Kompetenz zur Festlegung der Anzahl Studienplätze. | <p>Die Zulassung zu den Studiengängen der EHSM ist in der EHSM-V geregelt und basiert auf Eignungsabklärungen (Art. 16, 17, 22 EHSM-V).</p> |

Tabelle 9: EHSM und Steuerungsinstrumentarien der PCG und der Hochschulautonomie

5.1.5 Finanzielle Ausstattung und finanzielle Rechte

| | Kriterien | Situation EHSM |
|-----|---|---|
| PCG | <ul style="list-style-type: none"> Die ausgelagerte Einheit wird mit Kapital ausgestattet. | <p>Die EHSM funktioniert als Teil des BASPO über dessen Globalbudget. Hochschulspezifische Entwicklungsbedürfnisse, unter anderem mit Blick auf die Notwendigkeit einer institutionellen Akkreditierung gemäss HFKG, stehen in Budgetkonkurrenz zum sportpolitischen Geschäft, dem Betrieb von nationalen Sportzentren in Magglingen und Tenero und den Sportförderprogrammen Jugend und Sport sowie Erwachsenensport. Da die Geschäftsleitung unter der Entscheidung des Amtsdirektors Budgetfragen im Sinne der gesamten nationalen Sportförderung diskutiert, kann die EHSM das ihr zugeteilte Budget sowie eingeworbene Zweit- und Drittmittel nicht zwingend für ihre Lehr-, Forschungs- und Dienstleistungstätigkeiten einsetzen. Freiwerdende Ressourcen werden immer vor dem Hintergrund der gesamten Sportförderung diskutiert und so kann</p> |

| | | |
|-----|--|--|
| | | es sein, dass Lehr-, Forschungs- oder Dienstleistungsstellen der EHSM nicht ersetzt werden und die Ressourcen in andere Bereiche des BASPO abfliessen. Zugleich kann es sein, dass die EHSM von nicht benötigten Budgetposten der anderen Bereiche profitiert und mehr Mittel zur Verfügung hat, als zunächst in der Budgetplanung zugeteilt wurden. |
| PCG | <ul style="list-style-type: none"> Weitere finanzielle Rechte (z.B. Verwendung von Gewinn, Abgeltungen, Gebühren) der ausgelagerten Einheit sind in einem Erlass definiert. | <p>Gemäss Art. 29 Abs. 2 SpoföG kann das BASPO gewerbliche Leistungen erbringen, die gemäss Abs. 2 zu marktkonformen Preisen verrechnet werden. Die Gebühren sind in der Verordnung über die Gebühren des Bundesamts für Sport vom 15. November 2017 (Geb-V-BASPO) festgesetzt und definieren die Gebühren für die Nutzung von Anlagen, Einrichtungen und Gerätschaften, Unterkunft mit oder ohne Vollpension, Verpflegung, Aus- und Weiterbildung, Leistungsdiagnostik, Sportmedizin, Sportphysiotherapie und Sportpsychologie.</p> <p>Die EHSM erfüllt gemäss Art. 58 Abs. 2 SpoföV Aufgaben der Ressortforschung des Bundes im Bereich Sport und Bewegung und gilt daher gemäss Art. 4 Bst. d1 als Forschungsorgan. Als solches kann die EHSM Bundesmittel für ihre Forschungstätigkeit, etwa beim Schweizerischen Nationalfonds (SNF) oder Innosuisse einwerben.</p> |
| HA | <ul style="list-style-type: none"> Hoheit darüber, wie das vom Träger gesprochene Globalbudget verwendet wird. | Der Entscheid über die Verteilung des Globalbudgets und der durch das BASPO eingeworbenen Gebühren und Forschungsbeiträge auf die Bereiche des BASPO liegt beim Amtsdirektor (Direktor des BASPO, 2012). Die Verteilung des EHSM-Budgets auf die Ressorts und Fachstellen der EHSM erfolgt durch den Rektor der EHSM. |
| HA | <ul style="list-style-type: none"> Verfügungsrecht über Immobilien und Einrichtungen. | Die Immobilien und Einrichtungen werden durch das Bundesamt für Bauten und Logistik BBL verwaltet, das BASPO und die EHSM haben kein Verfügungsrecht über Immobilien und Einrichtungen. |
| HA | <ul style="list-style-type: none"> Kompetenz, um über die interne Verteilung öffentlicher und privater Mittel zu entscheiden. | Eingeworbene Mittel fliessen in das Globalbudget des BASPO ein, der Amtsdirektor entscheidet über die Verwendung der Mittel. |
| HA | <ul style="list-style-type: none"> Möglichkeit, finanzielle Mittel am Markt zu beschaffen. | Die EHSM verfügt nicht über die Kompetenz, Mittel am Markt zu beschaffen. |

| | | |
|----|--|--|
| HA | <ul style="list-style-type: none"> • Möglichkeit, Reserven aufzubauen und/ oder nicht benötigte Mittel in das nächste Jahr zu übernehmen. | Die EHSM kann keine Reserven aufbauen, aufgrund des Jährlichkeitsprinzips des Bundesbudgets fließen nicht benötigte Mittel zurück an die Bundesverwaltung. |
|----|--|--|

Tabelle 10: EHSM und Finanz-Kriterien der PCG und der Hochschulautonomie

5.1.6 Personalautonomie der Hochschule

| | Kriterien | Situation EHSM |
|----|--|---|
| HA | <ul style="list-style-type: none"> • Entscheidkompetenz über Berufungen. | Der Rektor wird durch den Amtsdirektor eingesetzt. Alle weiteren Personalentscheide liegen bei den jeweiligen Linienverantwortlichen, wobei eine Genehmigung durch den Direktor des Bundesamts notwendig ist (Direktor des BASPO, 2012). |
| HA | <ul style="list-style-type: none"> • Entscheidkompetenz über Entschädigungen. | Einstufungsentscheide und damit Entscheide betreffend Entschädigungen, werden auf Stufe Generalsekretariat VBS, basierend auf den Referenzfunktionen der Bundesverwaltung (Eidgenössisches Personalamt, 2011) getroffen. Die Referenzfunktionen beinhalten keine Dozierendenfunktionen und sind daher wenig geeignet für Hochschuleinstufungen. |

Tabelle 11: EHSM und Personalautonomie

5.1.7 Rahmenbedingungen für Lehr- und Forschungsfreiheit

| | Kriterien | Situation EHSM |
|----|--|--|
| HA | <ul style="list-style-type: none"> • Finanzen und Personal für Lehr- und Forschungstätigkeit stehen Untereinheiten zur Verfügung. | Wie unter 5.1.5 und 5.1.6 dargestellt, werden Finanzen und Personal im Sinne der nationalen Sport- und Bewegungsförderung über das gesamte Amt verwaltet. Der EHSM stehen die benötigten Ressourcen grundsätzlich zur Verfügung, Ressourcensicherheit ist aber nicht gewährleistet und Sparprogramme des Bundes schlagen direkt auf die EHSM durch. |
| HA | <ul style="list-style-type: none"> • Geeignete Infrastruktur steht Untereinheiten zur Verfügung. | Die durch das BBL bereitgestellte Lehr- und Forschungsinfrastruktur ist beispielhaft und schafft der EHSM gute Arbeitsbedingungen. Problematisch erweist sich die IT-Infrastruktur, welche durch das Bundesamt für Informatik (BIT) bereitgestellt wird, verwaltungsorientierte Programme und Dienstleistungen bereitstellt und nicht zuletzt aufgrund der Zugehörigkeit der EHSM zum VBS hohe Sicherheitsstandards setzt. Innovative und digitale Lösungen sind an der EHSM heute kaum umsetzbar. |

| | | |
|----|--|--|
| HA | <ul style="list-style-type: none"> Zwischen der Hochschule und den Untereinheiten bestehen Zielvereinbarungen, die Raum für individuelle Schwerpunktsetzungen bieten. | Zielvereinbarungen zwischen dem Rektor der EHSM und den Leitern der Ressorts und Fachstellen, und dieser mit den weiteren Mitarbeitenden, werden im Rahmen individueller und vertraulicher Zielvereinbarungen getroffen. Diese bieten Raum für individuelle Schwerpunktlegungen. |
|----|--|--|

Tabelle 12: EHSM und Rahmenbedingungen für Lehr- und Forschungsfreiheit

5.2 Interpretation der Ergebnisse

Die Betrachtung der EHSM entlang der Kriterien der PCG und der Hochschulautonomie zeigt die Andersartigkeit der EHSM deutlich auf. Im Rahmen des Modells 'Magglinger Dachlösung' (vgl. Einführung zum Kapitel 5) erbringt die EHSM unter dem sportpolitischen Dach einen verfassungsrechtlichen Förderauftrag und verfügt in der Konsequenz über wenig Autonomie.

Die Interessen der nationalen Sport- und Bewegungsförderung werden höher gewichtet als die Bedürfnisse der Hochschule. Art. 26 Abs. 4 SpoFöG formuliert zwar, dass der Bundesrat bei der Organisation des BASPO die Aufgaben der Eidgenössischen Hochschule für Sport berücksichtigt, die Umsetzung dieser Bedingung gelingt in Bezug auf die Hochschulautonomie nicht optimal. Es bleibt unklar, wie die in der Botschaft zum Sportförderungsgesetz und zum Bundesgesetz über die Informationssysteme des Bundes im Bereich Sport festgelegte bildungspolitische Autonomie der EHSM (Schweizerischer Bundesrat, 2009c, S. 8215) umgesetzt wird. Ebenso bleibt die Konkretisierung der in Art. 55 Abs. 2 SpoFöV zugestandenen Lehr- und Forschungsfreiheit vage. Beispiele hierfür sind die unklaren Zuständigkeiten für die Strategie der Hochschule (Kapitel 5.1.2) und die detaillierte Regelung der Studiengänge der EHSM inklusive Studieninhalte über eine departementale Verordnung (Kapitel 5.1.4).

Der EHSM fehlt ein Board (siehe Kapitel 5.1.2), das den politischen Auftrag an die EHSM als Leistungsgruppe 1 des IAFP-NFB BASPO (Eidgenössische Finanzverwaltung, 2018, S. 278) mit den strategischen Entwicklungsbedürfnissen einer Hochschule gemäss Kapitel 2.3.1 verbindet. Die EHSM soll und kann eine bedeutende Rolle im Rahmen der Magglinger Dachlösung spielen. Sie muss sich aber zugleich, um den Hochschulstatus zu rechtfertigen, im nationalen und internationalen Hochschulsystem positionieren.

Das gewählte Modell versucht einen Spagat zwischen Verwaltungs- und Hochschulsystem, der basierend auf der durchgeführten Analyse in der heutigen Realisierungsform als verbesserungswürdig beurteilt werden muss. In der Botschaft zum Sportförderungsgesetz und zum Bundesgesetz über die Informationssysteme des Bundes im Bereich Sport (Schweizerischer Bundesrat, 2009c) wurde damit argumentiert, dass durch die Magglinger Dachlösung Synergien im Bereich Raum- und Anlagenbewirtschaftung sowie in den Bereichen Finanzen, Personal und Informatik genutzt und Effizienz- und Effektivitätsverluste als auch jährliche Mehrkosten von 10 Millionen Franken vermieden werden können (S. 8215). Es ist unbestritten, dass die EHSM von der Nähe zur Sportpolitik, der Sportförderung und den Sportzentren

profitiert und dadurch einzigartige Voraussetzungen für die anwendungsorientierte Zusammenarbeit mit ihren nationalen Anspruchsgruppen, vor allem den Sportverbänden und der Armee, erhält. Sie leidet aber unter den Rahmenbedingungen, welche die Bundesverwaltung schafft und welche die Entwicklung der EHSM zu einer Hochschule 4.0 (siehe Abbildung 3) hemmen.

Im folgenden Kapitel wird entsprechend der Fragestellung aufgezeigt, in welchen Bereichen eine Entwicklung der EHSM notwendig ist, damit sie den Ansprüchen der PCG und Hochschulautonomie besser gerecht wird.

5.3 Handlungsoptionen für die EHSM

Geht man zurück auf die Überprüfung der Organisationsstruktur der EHSM 2009 im Rahmen der Botschaft zum Sportförderungsgesetz und zum Bundesgesetz über die Informationssysteme des Bundes im Bereich Sport (Schweizerischer Bundesrat, 2009c, S. 2815), so werden darin drei Modelle zur Diskussion gestellt:

Modell 1: EHSM als Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit, jedoch eingegliedert in das BASPO;

Modell 2: EHSM als Anstalt des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit und unabhängigem Instituts- bzw. Hochschulrat;

Modell 3: EHSM als Organisationseinheit des BASPO mit Autonomie bezüglich Lehre und Forschung [aktuell umgesetztes Modell].

Entwicklungen der EHSM können entlang der drei Modelle erfolgen und werden folgend kurz skizziert. Eine ausführliche Auseinandersetzung mit den Optionen ist im Rahmen der Masterarbeit nicht möglich.

5.3.1 Entwicklungsmöglichkeit zu Modell 1: EHSM als Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit, eingegliedert in das BASPO

Das Modell, die EHSM in eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit umzuwandeln, die in das BASPO eingegliedert ist, irritiert. Dem Autor der Masterarbeit ist keine Anstalt des Bundes mit eigener Rechtspersönlichkeit bekannt, welche einem Amt und nicht einem Departement zugeordnet ist. Wie in Kapitel 2.2.2.3 ausgeführt, stellt vor allem die Rollenvielfalt des Staates gegenüber ausgelagerten Einheiten eine Herausforderung dar und bedarf einer Regulierung (Lienhard, 2008, S. 49). Diese Regulierung erfolgt durch den Bund, indem er Rollen auf unterschiedliche Ämter verteilt. Diese Rollenverteilung wäre bei einer Anstalt EHSM innerhalb des BASPO nicht realisiert, da das BASPO als Fachamt gleichzeitig als Gewährleister (formuliert Leistungsauftrag zuhanden EHSM), Besteller (Leistungsabnehmer der EHSM), Regulierer (Subventionsgeber im Sportbereich, auch in der sportwissenschaftlichen Forschung) und Eigner auftreten würde. Das vorgeschlagene Modell würde also zu Konflikten mit der PCG führen und ist daher kaum umsetzbar. Zudem müsste das BASPO die Planungs- und Kontrollprozesse für die EHSM-Anstalt führen und die dazu notwendigen Expertisen aufbauen.

Der Mehrwert des Modells 1 liegt im Erhalt der Magglinger Dachlösung, in welcher die EHSM gemeinsam mit der nationalen Sportpolitik, Sportförderung und den Sportzentren in Magglingen und Tenero die nationale Sport- und Bewegungsförderung betreibt.

Die EHSM könnte sich ausserdem als öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit analog zu den anderen öffentlich-rechtlichen Fachhochschulen der Schweiz aufstellen, sich aus dem Verwaltungsumfeld lösen und deutlich an Hochschulautonomie gewinnen. Dieser Umbau wäre mit erheblichen Aufwänden verbunden und die EHSM müsste mittel- bis langfristig den Nachweis erbringen, dass die Investitionen gerechtfertigt sind.

5.3.2 Entwicklungsmöglichkeit zu Modell 2: EHSM als Anstalt des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit und unabhängigem Instituts- bzw. Hochschulrat

Die Schaffung einer Anstalt des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit und unabhängigem Instituts- bzw. Hochschulrat entspricht dem Standard, der in den Kantonen an den Fachhochschulen umgesetzt ist. Vor- und Nachteile dieses Standards wurden im Rahmen der vorliegenden Masterarbeit ausführlich behandelt und es hat sich gezeigt, dass dieses Modell funktionsfähig und bei einer geeigneten Ausgestaltung für Träger als auch Fachhochschule zweckmässig ist.

Beachtet man aber, dass die EHSM 2018 gerade einmal 118 Mitarbeitende beschäftigt hat (EHSM, 2019), so stellt sich die Frage, ob der Bundesrat einer Verselbstständigung der EHSM zustimmen würde. Die Expertisen der EHSM in Aus- und Weiterbildung, Forschung und insbesondere den Dienstleistungen zuhanden der nationalen Sportverbände und der Armee sind unbestritten. Als eigenständige Anstalt wäre die EHSM aber kaum überlebensfähig und so stellt sich die Frage, ob diese nicht einer anderen Institution angegliedert werden könnte. Aus Bundessicht würden sich zunächst die EHB als andere eidgenössische Institution des Hochschulbereichs und die ETH als eidgenössische Hochschule anbieten. Allerdings ordnen sich die EHB und die EHSM als andere Institutionen des Hochschulbereichs und die ETH als eidgenössische Hochschule jeweils einem anderen Hochschultyp zu. Während sich die EHSM als Fachhochschulinstitut akkreditieren will, strebt die EHB die Akkreditierung als Pädagogische Hochschule an (EHB, 2018). Und die ETH gilt als universitäre Hochschule gemäss Art. 2 Abs. 2a HFKG. Eine Eingliederung der EHSM in eine andere eidgenössische Hochschule würde also zu Konflikten mit dem anwendungsorientierten Fachhochschulauftrag führen und bietet sich daher nicht an.

Alternativ könnte die EHSM in eine kantonale oder über ein Konkordat geführte Fachhochschule eingegliedert werden. Um die gesetzliche Auftragserfüllung in der nationalen Sport- und Bewegungsförderung der EHSM sicherzustellen, könnte der Bund den Fachhochschulträger mit der Auftragserfüllung durch die EHSM beauftragen, das notwendige Budget zur Verfügung stellen und die Nutzung der Bundesanlagen in Magglingen durch die EHSM sicherstellen. Fraglich ist aber, ob eine Auslagerung der EHSM verfassungsrechtlich zulässig ist: die Führung einer Sportschule durch den Bund ist in Art. 68 Abs 2 BV verankert.

5.3.3 Entwicklungsmöglichkeiten im aktuell gelebten Modell 3: EHSM als Organisationseinheit des BASPO

Bleibt die EHSM eine Organisationseinheit des BASPO und damit Teil der zentralen Bundesverwaltung, so müssten Entwicklungen darauf abzielen, der EHSM mehr Autonomie zu ermöglichen und gemäss Tabelle 1 Veränderungen in den Dimensionen Zielsetzungsautonomie, Organisationsautonomie, Personalautonomie und Finanzautonomie zu erreichen.

In der Binnensteuerung der EHSM wäre es notwendig, die in Art. 1 Abs. 1 EHSM-V verankerte Doppelrolle des Rektors als operative und strategische Führung der EHSM aufzulösen. Denkbar wäre die Auslagerung der strategischen Verantwortung des Rektors an einen Hochschulrat, der mit Anspruchsgruppen der EHSM besetzt wird und in Ergänzung zum politischen Leistungsauftrag die strategische Ausrichtung der EHSM definiert. Aufgaben zwischen dem strategischen Hochschulrat und der operativen Leitung müssten geklärt werden, insbesondere in Bezug auf die Personal- und Finanzfragen der EHSM.

Schedler und Siegel definieren den Erfolg einer Verwaltung entlang der vier Dimensionen Legalität, Effizienz, Effektivität und Legitimität (2004, S. 96, 97). Prüft man die vorgeschlagenen Massnahmen, beziehungsweise die mit ihnen verbundenen Veränderungen an diesen Dimensionen, so lässt sich folgendes feststellen: Die Effektivität und Effizienz der Leistungserbringung durch die Magglinger Dachlösung würde voraussichtlich sinken. Ursachen dafür wären der zusätzliche administrative Aufwand amtsinterner Planungs- und Kontrollprozesse zwischen Amt und Hochschule sowie die Verschiebung von Zuständigkeiten in der Erfüllung von Zielen des IAFP-NFB BASPO der Leistungsgruppe 1 in die EHSM, welche heute durch andere Bereiche des BASPO übernommen werden. Die Hochschule könnte einen Legitimitätsgewinn erfahren, da sie im Hinblick auf die Governance best-practice Vorstellungen des Hochschulraums besser entspricht. Betreffend Legalität besteht mit Art. 26 Abs. 4 SpoFöG ein Artikel, der besagt, dass der Bundesrat bei der Organisation des BASPO die Aufgaben der Eidgenössischen Hochschule für Sport berücksichtigt. Inwiefern dieser Artikel aber sämtliche aufgeführten Massnahmen rechtfertigt und der EHSM als Bereich des BASPO weitreichende Autonomie innerhalb des Amtes zugesteht, müsste geprüft werden. Und trotz der erwähnten Massnahmen bliebe die EHSM Teil der zentralen Bundesverwaltung und damit eingebunden in ein Verwaltungssystem, das, wie in Kapitel 5.1 aufgezeigt, nur bedingt hochschulbezogene Lösungen anbieten kann.

6. Diskussion

Ausgangspunkt der Masterarbeit war die Feststellung, dass der Hochschulraum massgeblich umgestaltet wird und der Grundsatz der Hochschulautonomie im Rahmen der sogenannten Bildungsverfassung und dem Erlass des HFKG als Leitlinie des neuen Rechtsrahmens betrachtet wird. Die Hochschulautonomie wird als Grundsatz eines Hochschulraums angesehen, der hohen Qualitätsansprüchen gerecht werden will und die Hochschulen erwarten, dass ihnen diese Autonomie zugesprochen wird. Auf der anderen Seite stehen die Trägerkantone, welche die Hochschulen mit finanziellen Mitteln ausstatten und Steuerungsbedürfnisse haben, die sich einerseits aus dem Bildungs- und Wissenschaftsauftrag an die Hochschulen ableiten, andererseits aber auch aus den Eigner- und Gewährleisterinteressen der Public Governance erwachsen.

Im Rahmen der Masterarbeit konnte aufgezeigt werden, dass die Steuerungsbedürfnisse von Seiten Staat über die PCG ebenso befriedigt werden können, wie die Autonomieanliegen der Hochschulen. Die beiden zunächst widersprüchlich erscheinenden Anliegen sind miteinander vereinbar. Es bedarf aber auf beiden Seiten einer Fokussierung der Ansprüche auf den eigenen Hoheitsbereich, soll heissen: die PCG sollte die Politikoptik einnehmen und die Aussensteuerung wahrnehmen und die Hochschulautonomie sollte innerhalb des gesetzten PCG-Rahmens umgesetzt werden und sich auf die Binnensteuerung, also die Managementoptik beschränken.

Grundlagen für ein gelingendes Verhältnis zwischen Staat und Fachhochschule sind Vertrauen und Verständnis für die Bedürfnisse der jeweils anderen Seite. Die Fachhochschulen müssen vermehrt erkennen, dass Kantone als Eigner und Gewährleister im Interesse einer effizienten und effektiven Auftragserfüllung Einfluss auf die ausgelagerten Anstalten nehmen möchten. Die Kantone ihrerseits müssen anerkennen, dass Fachhochschulen einen Verfassungsauftrag zu erfüllen haben, der weit über regionale und nationale Interessen hinausreicht. Fachhochschulen sind im Vergleich zu Universitäten junge Gebilde und es bedarf Zeit und Austausch zwischen Trägern und Fachhochschulen, um das gegenseitige Verständnis zu verbessern. Ziel sollte es sein, dass die Träger spezifische PCG-Richtlinien für die Steuerung der Fachhochschulen verfassen und die Fachhochschulen über qualitativ gute Leistungserbringung sowie eine zielführende Rechenschaftslegung belegen, dass das in sie gesetzte Vertrauen gerechtfertigt ist.

Richtet man den Blick auf die EHSM, so muss man feststellen, dass nationale Sport- und Bewegungsförderungsinteressen der Bundesverwaltung mit den Ansprüchen an autonome Hochschulen nicht optimal vereinbar sind. Dem Grundsatz, dass den Hochschulen nicht nur ein Minimum an Autonomie, sondern die grösstmögliche Freiheit zugestanden werden sollte (Kaufmann, 2019, S. 8), kann innerhalb der zentralen Bundesverwaltung nicht entsprochen werden. Zwar sind Optionen vorhanden, um die Situation zu verbessern. Jede Option bringt aber Nachteile mit sich, die entweder auf Seiten der Verwaltung oder der Hochschule stark wirken. Allenfalls wäre es zielführend, den verfassungsrechtlichen Auftrag zur Führung einer Sportschule durch den Bund nach Art. 68 Abs. 2 BV kritisch zu hinterfragen.

Die EHSM ist gemäss Art. 4 Abs. 2b der Akkreditierungsverordnung HFKG ohne Prüfung der Zulassungsvoraussetzungen zur institutionellen Akkreditierung zugelassen und wird sich, wie alle Hochschulen und anderen Institutionen des Schweizerischen Hochschulraums gemäss Art. 24 Akkreditierungsverordnung HFKG, akkreditieren lassen. Damit steht ein erster Prüfstein für das Konstrukt EHSM bevor und es wird sich zeigen, welche Auflagen und Empfehlungen die EHSM erhalten wird.

Mit dem gewählten Vorgehen konnten die formulierten Fragen beantwortet werden. Es zeigt sich aber, dass einzelne Themen, wie etwa die Fragen zur Lehr- und Forschungsfreiheit der Hochschulmitarbeitenden, durch die Methode nicht abgedeckt werden konnten. Des Weiteren werden durch das Vorgehen nur Informationen analysiert, die öffentlich zugänglich sind. Die tatsächliche Umsetzung der Reglemente kann mit diesem Vorgehen nicht erfasst werden und auch eine vertiefte Analyse einzelner Dokumente war im Rahmen der Masterarbeit nicht möglich. Über Interviews mit Hochschulmitarbeitenden, Boardmitgliedern, Hochschulleitungen oder auch Trägervertretern könnten die erhobenen Informationen in einem nächsten Schritt verifiziert und mit weiteren ergänzt werden.

Literaturverzeichnis

- Aeppli, R. (2009). Schweizer Hochschulraum im Spannungsfeld zwischen politischer Koordination und Hochschulautonomie. In: *Die Volkswirtschaft. Das Magazin für Wirtschaftspolitik*, 2009(9), 27- 29.
- Bieri IP Partner GmbH (Hrsg.) (2015). *Hochschul- und Forschungsstrategie (H&FS) des Kantons Graubünden. Konzept – Implementierung – Empfehlungen*. URL: https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/ekud/ahb/projekte/HFundForschung/Documents/bipp-ghf-hfs-berichtempfehlungen%2021.05_15-def.pdf, 3.7.2019.
- Bleiklie, I., Enders, J., Lepori, B. & Musselin, C. (2011). New Public Management, Network Governance and the University as a Changing Professional Organization. In T. Christensen & P. Laegreid (Hrsg.), *The ashgate research companion to new public management* (S. 161– 176). Farnham: Ashgate
- Böckelmann, C. (2017). Hochschulführung in unterschiedlichen Systemkontexten – eine vergleichende Analyse zu Führungsbedingungen und Kompetenzanforderungen. In L. Truniger (Hrsg.), *Führen in Hochschulen, Anregungen und Reflexionen aus Wissenschaft und Praxis* (S. 213-227). Wiesbaden: Springer.
- Brüggemeier, M. (2005). Controlling in Hochschulen zwischen Public Management und Public Governance – Überlegungen aus mikropolitischer Perspektive. In D. Budäus (Hrsg.), *Governance von Profit- und Nonprofit-Organisationen in gesellschaftlicher Verantwortung* (S. 379-400). Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- Bühler, S. (19. Dezember 2016). Die FHO wird zur reinen St. Galler Schule. *Zürichsee-Zeitung*. URL: <https://www.zsz.ch/obersee/die-fho-wird-zur-reinen-st-galler-schule/story/23461623>, 05.03.2019
- CHEPS Consortium (2006). *The extent and impact of higher education governance reform across Europe. Part 1: Comparative Analysis and Executive Summary*. Enschede: Center for Higher Education Policy Studies.
- Chiarelli, B. (20. Juni 2018). EHB positioniert sich im schweizerischen Hochschulraum. *Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung*. URL: <https://www.ehb.swiss/ehb-positioniert-sich-im-schweizerischen-hochschulraum>, 10.09.2019.
- de Boer, H., Jongbloed, B., Enders, J. & File, J. (Hrsg.) (2010). *Progress in higher education reform across Europe. Governance and funding reform. Volume 1: Executive summary-main report*. URL: http://ec.europa.eu/education/higher-education/doc/governance/vol1_en.pdf, 01.08.2019.
- Der Bund (23. Februar 2019). Chef der Fachhochschule will keine Studiengänge schliessen. *Der Bund*. URL: <https://www.derbund.ch/bern/kanton/chef-der-fachhochschule-will-keine-studiengaenge-schliessen/story/15569102>, 05.03.2019.
- Deutscher Wissenschaftsrat (Hrsg.). (2015). *Empfehlungen zum Verhältnis von Hochschulbildung und Arbeitsmarkt. Zweiter Teil der Empfehlungen zur Qualifizierung von Fachkräften vor dem Hintergrund des demographischen Wandels*. Bielefeld.
- Deutscher Wissenschaftsrat (Hrsg.). (2018). *Empfehlungen zur Hochschulgovernance*. Hannover.

- Dubs, R. (1996). *Schule, Schulentwicklung und New Public Management*. St. Gallen: HSG.
- Dürsteler, U. (2005). Kritische Erfolgsfaktoren für die Entwicklung der Schweizer Fachhochschulen. In U. Dürsteler & H. Knecht (Hrsg.), *Bildungsökonomische Herausforderungen für Fachhochschulen* (S. 11-34). Bern: Haupt.
- Ehrenzeller, B. (2007a). Hochschulautonomie im Spannungsfeld von Wissenschaftsfreiheit und Steuerung im Hochschulwesen. In S. Breitenmoser, B. Ehrenzeller, M. Sassoli, W. Stoffel, B. Wagner Pfeifer (Hrsg.), *Human Rights, Democracy and the Rule of Law, Liber amicorum Luzius Wildhaber* (S. 203-228). Baden-Baden: Nomos.
- Ehrenzeller, B. (2007b). Hochschulraum Schweiz: Qualität, Wettbewerb und Koordination im Widerstreit? In Universität St. Gallen (Hrsg.), *Rechtliche Rahmenbedingungen des Wirtschaftsstandortes Schweiz: Festschrift 25 Jahre juristische Abschlüsse an der Universität St. Gallen (HSG)* (S. 681-694). Zürich: Dike.
- Epiney, A. & Kern, M. (2016). *Das Eidgenössische Hochschulinstitut für Berufsbildung (EHB): verfassungsrechtliche Anforderungen an die gesetzliche Grundlage und Einbettung in die Hochschullandschaft Schweiz. Gutachten im Auftrag des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI)*. Fribourg.
- Epiney, A. (2019). Wissenschaftsfreiheit, Hochschulautonomie und staatliche Förderung: zur Rolle des Staates in der Wissenschaftsförderung. In G. Kreis (Hrsg.), *Wie viel Staat braucht die Schweiz?* (S. 109-122). Zürich: NZZ Libro.
- EUA (Hrsg.) (2009). *University Autonomy in Europe I*. Brussels: European University Association.
- Haering, B. (2017a). Hochschulpolitische Trends in Europa. In L. Truniger (Hrsg.), *Führen in Hochschulen, Anregungen und Reflexionen aus Wissenschaft und Praxis* (S. 3- 14). Wiesbaden: Springer.
- Haering, B., Inderbitzi, L., Amann, F., Fontana, M.C. & Reber, C. (2017b). *Gutachten zu Strukturmodellen für die Fachhochschule(n) auf dem Gebiet des Kantons St. Gallen. Gutachten vom 17. Februar 2017*. Zürich: econcept.
- Haldemann, T., Pauli, B., Bärtschi, D. & De Bon, M. (2014). Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung. In SGVW (Hrsg.), *Jahrbuch der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften* (S. 111-124).
- Hodges, R., Wright, M. & Keasey, K. (1996). Corporate Governance in the Public Services: Concepts and Issues. *Public Money & Management*, 16(2), 7-13.
- Hofstetter, K. (2002). *Corporate Governance in der Schweiz. Bericht im Zusammenhang mit den Arbeiten der Expertengruppe "Corporate Governance"*. Zürich: economiesuisse.
- Hüther O., Jacob, A.K., Seidler, H.H. & Wilke, K. (2011). *Hochschulautonomie in Gesetz und Praxis. Eine Umsetzungsanalyse vor dem Hintergrund der Förderprogramme des Stifterverbandes und der Heinz Nixdorf Stiftung*. Speyer: Zentrum für Wissenschaftsmanagement.
- Kaufmann, M. (2019). Die Hochschulautonomie. *Jusletter* 16. September 2019.
- Konegen-Grenier, C. (2010). *Regulierung der Hochschulautonomie*. Köln: Hundt.
- Kuckartz, U. (2010). *Einführung in die computergestützte Analyse qualitativer Daten*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

- Leder, C. (2018). *Hochschulraum Schweiz: Analysen zum organisatorischen Entwicklungspfad im Spannungsfeld von Hochschulen, Staat und Gesellschaft. Synopsis zur Dissertation: 5 Gesichtspunkte zum Wandel des Hochschulwesens*. URL: https://www.uzh.ch/blog/ife-hbs/files/2018/10/Leder_Synopsis_5_Punkte_okt_2018.pdf, 15.05.2019.
- Lienhard, A. (2008). Grundlagen der Public Corporate Governance. In Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht SVVOR (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht* (Jahrbuch 2008, S. 43-77). Bern.
- Maasen, S. (2017). Zum Geleit. In L. Truniger (Hrsg.), *Führen in Hochschulen, Anregungen und Reflexionen aus Wissenschaft und Praxis* (S. V- XII). Wiesbaden: Springer.
- Mayring, P. (2010). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*. Weinheim und Basel: Beltz.
- Meier, T.D. (2017). Zwei Schritte vorwärts und nur ein Schritt zurück – Hochschulentwicklung zwischen Emergenz und Setzung am Beispiel der Zürcher Hochschule der Künste. In L. Truniger (Hrsg.), *Führen in Hochschulen, Anregungen und Reflexionen aus Wissenschaft und Praxis* (S. 193-202). Wiesbaden: Springer.
- Müller, M. (2014). Akademische Freiheit: Sorgen um ein bedrohtes Gut. In P.V. Kunz, J. Weber, A. Lienhard, I. Fagnoli, J. Kren Kostkiewicz (Hrsg.), *Berner Gedanken zum Recht* (S. 381-403). Bern: Stämpfli.
- Musselin, C. (2007). Are universities specific organisations? In G. Krücken, A. Kosmützky & M. Torka (Hrsg.), *Towards a multiversity? Universities between global trends and national traditions* (S. 63–84). Bielefeld: Transcript.
- Nickel, S. (2011). Governance als institutionelle Aufgabe von Universitäten und Fachhochschulen. In T. Brüsemeister, M. Heinrich (Hrsg.), *Autonomie und Verantwortung. Governance in Schule und Hochschule* (S. 123-143). Münster: MV-Verlag.
- OECD (Hrsg.) (2005). *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. Paris: OECD-Publishing.
- OECD (Hrsg.) (2008). *Tertiary Education for the Knowledge Society. OECD Thematic Review of Tertiary Education*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (Hrsg.) (2015). *OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen*, Ausgabe 2015. Paris: OECD Publishing.
- Schedler, K. & Siegel, J. P. (2004). *Strategisches Management in Kommunen. Ein integrativer Ansatz mit Bezug auf Governance und Personalmanagement*. Düsseldorf: Setzkasten GmbH.
- Schedler, K. (2008). Eigentümerstrategien für öffentliche Unternehmen. *IDT-Blickpunkte*, 2018(19), 4-5.
- Schedler, K., Gulde, A. & Suter, S. (2007). *Corporate Governance öffentlicher Unternehmen. Ausgewählte Fragen zur Führung staatlicher Beteiligungen*. St. Gallen: Universität St. Gallen.
- Sidler, F. (2005). *Eine wettbewerbsorientierte Hochschul-Landschaft mit autonomen Hochschulen. Ein Grundsatz- und Aussprache-Papier für die drei Rektorenkonferenzen CRUS-KFH-SKPH*. URL: <https://www.swissuniversities.ch/fileadmin/>

- swissuniversities/Dokumente/Kammern/Kammer_FH/Publicationen/
Konzept_Wettbewerb_-_Autonome_Hochschulen_de_v2-5.pdf, 05.03.2019.
- Spoun, S. & Weiner, S. (2017). Hochschulentwicklung als besondere unternehmerische Herausforderung. In L. Truniger (Hrsg.), *Führen in Hochschulen, Anregungen und Reflexionen aus Wissenschaft und Praxis* (S. 181- 192). Wiesbaden: Springer.
- Steiner, R., Raess, K. & Saxenhofer, A. (2015). Verbreitung und Effekte von Public-Corporate-Governance-Richtlinien am Beispiel der Schweizer Kantone. In: *Verwaltung & Management. Zeitschrift für moderne Verwaltung*, 2015(2), 57- 112.
- Stichweh, R. (2004). *Neue Steuerungsformen der Universität und die akademische Selbstverwaltung*. URL: [http://www.uni-bielefeld.de/\(de\)/soz/iw/pdf/stwunisteuem.pdf](http://www.uni-bielefeld.de/(de)/soz/iw/pdf/stwunisteuem.pdf), 05.03.2019.
- Südostschweiz (Hrsg.) (03. September 2019). Die HTW ist jetzt die FHGR. *Südostschweiz*. URL: <https://www.suedostschweiz.ch/wirtschaft/2019-09-03/die-htw-ist-jetzt-die-fhgr>, 07.09.2019.
- Südostschweiz (Hrsg.) (14. Dezember 2018). HTW Chur darf sich offiziell "Fachhochschule" nennen. *Südostschweiz*. URL: <https://www.suedostschweiz.ch/wirtschaft/2018-12-14/htw-chur-darf-sich-offiziell-fachhochschule-nennen>, 15.08.2019.
- Tremp, P. & Tresch, S. (2016). Akademische Freiheit als 'core value' von Hochschulen. Zur Einleitung. *Die Hochschule. Journal für Wissenschaft und Bildung*, 2016(2), 7-18.
- Truniger, L. (2017). Schlaglichter auf Entwicklungen und Differenzierungsprozesse in Hochschulen. In L. Truniger (Hrsg.), *Führen in Hochschulen, Anregungen und Reflexionen aus Wissenschaft und Praxis* (S. 181-192). Wiesbaden: Springer.
- Weick, K.E. (1976). Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly*, 21(1), 1-19.

Amtliche Dokumente und Rechtsquellen

- Akkreditierungsverordnung HFKG. *Verordnung des Hochschulrates über die Akkreditierung im Hochschulbereich vom 28. Mai 2015*. SR 414.205.3.
- BFH (Hrsg.) (2015). *Strategie*. URL: <https://www.bfh.ch/de/ueber-die-bfh>, 15.8.2019.
- BFH (Hrsg.) (2019). *Stellenangebot Rektor / Rektorin*. URL: <https://www.bfh.ch/de/ueber-die-bfh/jobs-karriere/stellenangebote/>, 15.8.2019.
- Bildungs- und Kulturdepartement Kanton Luzern (2018). *Beitrags- und Beteiligungscontrolling Hochschule Luzern vom 31.12.2018*. Luzern.
- Bundesamt für Justiz (2019). *Gesetzgebungsleitfaden. Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes*. Bern: Bundesamt für Bauten und Logistik.
- Bundesamt für Sport (Hrsg.) (2016). *Bundesrat verabschiedet Aktionsplan Sportförderung des Bundes*. URL: <https://www.baspo.admin.ch/content/baspo-internet/de/aktuell/themen--dossiers-/aktionsplan-sportfoerderung.de-detail.nsb.html/64249.html>, 7.9.2019.
- BV. *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.5.2014*, SR 101.

- CRUS, KFH, SKPH (Hrsg.). (2005). *Hochschulautonomie: Sechs Thesen der drei Rektorenkonferenzen*. URL: https://www.swissuniversities.ch/fileadmin/swissuniversities/Dokumente/Kammern/Kammer_UH/Stellungnahmen/Autonomie-d2005.pdf, 3.7.2019.
- Direktionspräsident der FHNW (2019). *Geschäftsreglement der Pädagogischen Hochschule FHNW vom 7. März 2019*. Windisch.
- Direktor der Pädagogischen Hochschule FHNW (2010). *Pädagogische Hochschule FHNW. Geschäftsreglement Institut Primarstufe vom 1. Mai 2010*. Windisch.
- Direktor des BASPO (2012). *Geschäftsordnung des Bundesamtes für Sport vom 1. Mai 2012*. Magglingen.
- EHSM (Hrsg.) (2019). *Eidgenössische Hochschule für Sport Magglingen EHSM. Jahresbericht 2018*. Magglingen: BASPO.
- EHSM-V. *Verordnung des VBS über die Eidgenössische Hochschule für Sport Magglingen vom 3. August 2012*, SR 415.012.
- Eidgenössische Finanzverwaltung (2006). *Erläuternder Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates vom 13. September 2006*. Bern.
- Eidgenössische Finanzverwaltung (2018). *Voranschlag 2019 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2020-2022 der Verwaltungseinheiten B+G, EDA, EDI, EJPD, VBS*. Bern: EFV.
- Eidgenössisches Personalamt (2011). *Referenzfunktionen der Bundesverwaltung*. Bern.
- Fachhochschulrat der FHNW (2017a). *Funktionendiagramm FHNW*. Windisch.
- Fachhochschulrat der FHNW (2017b). *Organisationsstatut der Fachhochschule Nordwestschweiz vom 4.9.2017*. Windisch.
- Fachhochschulrat der Hochschule Luzern, FH-Zentralschweiz (2013). *Statut der Hochschule Luzern, FH Zentralschweiz vom 7. Juni 2013*, Nr. 520b.
- Fachhochschulrat der ZFH (2014). *Strategische Leitlinien für die Forschung und Entwicklung an der ZFH vom 4. November 2014*. URL: <http://www.zfh.ch/forschung-und-entwicklung/strategische-leitlinien.html>, 4.7.2019.
- Fachhochschulrat der ZFH (2018). *Leitbild*. URL: <http://www.zfh.ch/ueberuns/fachhochschulrat.html>, 4.7.2019.
- FHG. *Bundesgesetz über der eidgenössischen Finanzhaushalt vom 7. Oktober 2005*, SR 611.0.
- FHNW (Hrsg.) (2019). *Direktion der FHNW*. URL: <https://www.fhnw.ch/de/die-fhnw/organisation/direktion>, 8.9.2019.
- Finanzkontrolle Kanton Zürich (2019). *Bericht der Finanzkontrolle über ihre Tätigkeiten 2018 (gemäss §22 des Finanzkontrollgesetzes)*. Zürich.
- GebV-BASPO. *Verordnung über die Gebühren des Bundesamtes für Sport vom 15. November 2017*, SR 415.013.
- HFKG. *Bundesgesetz über die Förderung der Hochschule und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich vom 30. September 2011*, SR 414.20.
- Hochschulleitung der PHZH (2008). *Hochschulordnung der Pädagogischen Hochschule Zürich vom 22. November 2017*, 414.410.

- Hochschulleitung der ZHAW (2008). *Hochschulordnung der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften vom 25. Januar 2008*, 414.251.
- Hochschulleitung der ZHdK (2008). *Hochschulordnung der Zürcher Hochschule der Künste vom 16. Januar 2008*, 414.261.
- Hochschulrat der HTW Chur (2015). *Reglement für die operative Führung der HTW Chur vom 29.9.2015*. Chur.
- Hochschulrat der HTW Chur (2015). *Reglement über die Mitwirkung an der HTW Chur vom 9.4.2015*. Chur.
- Hochschulrat der HTW Chur (2017). *Organisationsreglement der HTW Chur vom 1.5.2017*. Chur.
- HSLU (Hrsg.) (2019). *Die Strategie 2016-2019 kurz zusammengefasst*. URL: <https://www.hslu.ch/-/media/campus/common/files/dokumente/h/ueber-uns/zusammenfassung-strategie-hochschule-luzern-2016-2019.pdf?la=de-ch>, 4.7.2019.
- HSLU (Hrsg.) (2019). *Leitung & Organisation. Die Organe der Hochschule Luzern*. URL: <https://www.hslu.ch/de-ch/hochschule-luzern/ueber-uns/leitung-und-organisation/>, 4.7.2019.
- HTW Chur (Hrsg.) (2019). *Kessler Jürg*. URL: <https://www.htwchur.ch/personen/person/kessler-juerg/>, 1.9.2019.
- Kantonsrat des Kantons Luzern (2012). *Gesetz über die Public Corporate Governance des Kantons Luzern (Mantelerlass PCG) vom 10. September 2012*. Luzern.
- Kantonsrat des Kantons St. Gallen (2019). *Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt zur Vereinbarung über die Ost – Ostschweizer Fachhochschule. Erlassen am 13. Juni 2019*. St. Gallen.
- Konkordatsrat der Fachhochschule Zentralschweiz (2012). *Zentralschweizer Fachhochschul-Verordnung vom 14. Dezember 2012*, Nr. 520a.
- Konkordatsrat der Fachhochschule Zentralschweiz (2015). *Leistungsauftrag der Hochschule Luzern (FH Zentralschweiz) 2016-2019 vom 27. Februar 2015*. Luzern.
- Konkordatsrat der Fachhochschule Zentralschweiz (2016). *Personalverordnung der Hochschule Luzern, FH Zentralschweiz vom 6. Juli 2016*, 415.422
- PG. *Gesetz über das Arbeitsverhältnis der Mitarbeitenden des Kantons Graubünden vom 14.6.2006*, 170.400. (Kanton Graubünden)
- Regierung des Kantons Graubünden (2010a). *Botschaft der Regierung an den Grossen Rat. Bericht betreffend Umsetzung der Public Corporate Governance für den Kanton Graubünden, 7.9.2010*. Chur.
- Regierung des Kantons Graubünden (2010b). *Verordnung zur Umsetzung der Public Corporate Governance für den Kanton Graubünden vom 21.12.2010*, BR 710.400.
- Regierung des Kantons Graubünden (2013). *Reglement über die Tresorerie des Kantons Graubünden vom 19.3.2013*, 710.150.
- Regierung des Kantons Graubünden (2017). *Leistungsauftrag mit Globalbeitrag 2017-2020 der Regierung des Kantons Graubünden an die Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur (HTW Chur) vom 28.3.2017*. Chur.
- Regierungen der Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Solothurn (2017). *Leistungsauftrag der Regierungen der Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt*

- und Solothurn an die Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW für die Jahre 2018-2020.* Aarau, Liestal, Basel, Solothurn.
- Regierungen der Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Solothurn (2004). *Staatsvertrag zwischen den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn über die Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) vom 27. Oktober 2004*, 426.070.
- Regierungen der Kantone Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden und Zug (2011). *Zentralschweizer Fachhochschulvereinbarung vom 15. September 2011*, Nr. 520.
- Regierungsrat des Kantons Aargau (2013). *Richtlinien zur Public Corporate Governance (PCG-Richtlinien) vom 18. September 2013*. Aarau.
- Regierungsrat des Kantons Aargau (2017). *Eigentümerstrategie zur Fachhochschule Nordwestschweiz vom 1. März 2017*. Aarau.
- Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (2014). *Eigentümerstrategie: Fachhochschule Nordwestschweiz vom 28. Juni 2016*. Liestal.
- Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (2014). *Richtlinie zu den Beteiligungen (Public Corporate Governance) vom 2. Dezember 2014*. Liestal.
- Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (2018). *Beteiligungsmanagement Basel-Stadt: Public Corporate Governance-Richtlinien vom 12. Dezember 2018*. Basel.
- Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (2018). *Eignerstrategie des Kantons Basel-Stadt für die Fachhochschule Nordwestschweiz vom Oktober 2014*. Basel.
- Regierungsrat des Kantons Bern (2016). *Leistungsauftrag des Regierungsrates an die Berner Fachhochschule für die Jahre 2017 – 2020. Regierungsratsbeschluss vom 23. November 2016*. Bern.
- Regierungsrat des Kantons Bern (2017). *Gesamtkonzept der Aufsicht und des Controllings gegenüber den kantonalen Beteiligungen, Unternehmen und Institutionen vom 25. Oktober 2017*. Bern.
- Regierungsrat des Kantons Bern (2017). *Kantonale Unternehmen / Beteiligungen / Institutionen: Allgemeines Anforderungsprofil für Verwaltungs- und Stiftungsräte*. URL: <https://www.fin.be.ch/fin/de/index/finanzen/finanzen/beteiligungen.html>, 3.7.2019.
- Regierungsrat des Kantons Luzern (2017). *Eignerstrategie 2017 des Kantons Luzern für die Hochschule Luzern, FH Zentralschweiz (öffentlich-rechtliche Anstalt) vom 9. Mai 2017*. Luzern.
- Regierungsrat des Kantons Solothurn (2010). *Beteiligungsstrategie vom 11. Februar 2010*. Solothurn.
- Regierungsrat des Kantons St. Gallen (2012). *Grundsätze zur Steuerung und Beaufsichtigung von Organisationen mit kantonaler Beteiligung vom 18. September 2012*. St. Gallen.
- Regierungsrat des Kantons Thurgau (2010). *Richtlinien zur Public Corporate Governance vom 11. Mai 2010*. Frauenfeld.
- Regierungsrat des Kantons Uri (2011). *Public Corporate Governance Richtlinien vom 15. November 2011*. Altdorf.
- Regierungsrat des Kantons Zürich (1998). *Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals (Personalgesetz) vom 27. September 1998*, 177.10.
- Regierungsrat des Kantons Zürich (2009). *Verordnung zum Fachhochschulgesetz vom 8. April 2009*, 414.101.

- Regierungsrat des Kantons Zürich (2014). *Bericht über die Public Corporate Governance vom 29. Januar 2014*. Zürich.
- Regierungsrat des Kantons Zürich (2017). *Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich. Sitzung vom 20. Dezember 2017. 1248. Public Corporate Governance (PCG); Zürcher Hochschulen (Verzicht auf Eignerstrategie)*. Zürich.
- Regierungsrat des Kantons Zürich (2019). *Antrag des Regierungsrates vom 24. April 2019. Beschluss des Kantonsrates über die Genehmigung des Jahresberichts der Züricher Fachhochschule für das Jahr 2018*. Zürich.
- Rektor der EHSM (2012). *Kompetenzen und Verantwortlichkeiten EHSM vom 1. Oktober 2012*. Magglingen.
- Rektorenkonferenz der Zürcher Fachhochschule (2007). *Organisationsreglement der Rektorenkonferenz der Zürcher Fachhochschule vom 24. Oktober 2007*.
- Schulrat der BFH (2018). *Finanzreglement der Berner Fachhochschule vom 19.9.2018*. Bern, FinR.
- Schulrat der BFH (2019). *Statut der Berner Fachhochschule vom 14.2.2019*. Bern, FaSt.
- Schweizerische Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung (Hrsg.) (2018). *Institutionelle Akkreditierung HTW Chur. Bericht der externen Evaluation*. URL: <http://akkreditierungsrat.ch/akkreditierungsentscheide/institutionelle-akkreditierung/>, 17.08.2019.
- Schweizerischer Bundesrat (2006). *Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13. September 2006*. BBI 2006 8233.
- Schweizerischer Bundesrat (2009a). *Botschaft zum Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich vom 29. Mai 2009*. BBI 2009 4561.
- Schweizerischer Bundesrat (2009b). *Bericht über das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget – Evaluation und weiteres Vorgehen (Evaluationsbericht FLAG 2009) vom 4. November 2009*. BBI 2009 7915.
- Schweizerischer Bundesrat (2009c). *Botschaft zum Sportförderungsgesetz und zum Bundesgesetz über die Informationssysteme des Bundes im Bereich Sport vom 11. November 2009*. BBI 2009 8189.
- Schweizerischer Bundesrat (2013). *Botschaft über die Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung – Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (VFB) vom 20. November 2013*. BBI 2014 767.
- SpoFöG. *Bundesgesetz über die Förderung von Sport und Bewegung vom 27. Juni 2011*, SR 415.0.
- SpoFöV. *Verordnung über die Förderung von Sport und Bewegung vom 23. Mai 2012*, SR 415.01.
- VH. *Verordnung über Hochschulen mit kantonaler Trägerschaft vom 8. Juli 2014*, 427.210. (Kanton Graubünden)
- FHSG. *Bundesgesetz über die Fachhochschulen vom 6. Oktober 1995*, SR 414.71.
- BPV. *Bundspersonalverordnung vom 3. Juli 2001*, SR 172.220.111.3.
- FaG. *Gesetz über die Berner Fachhochschule vom 19.6.2003*, 435.411. (Kanton Bern)

FaV. *Verordnung über die Berner Fachhochschule vom 5.5.2004*, 436.811. (Kanton Bern)

PG. *Personalgesetz vom 16.9.2004*, 153.01. (Kanton Zürich)

FaHG. *Fachhochschulgesetz vom 2. April 2007*, 414.10. (Kanton Zürich)

Rektor der ZHAW (2007). *Geschäftsordnung ZHAW vom 13.12.2007*. Winterthur.

GHF. *Gesetz über Hochschulen und Forschung vom 24.10.2012*, 427.200. (Kanton Graubünden)

RVOG. *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997*, SR 172.010.

Selbständigkeitserklärung

"Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist."

Kirchlindach, 30. September 2019

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'H. Müller', written in a cursive style.

Über den Autor

Wolfgang Ulrich arbeitet seit Dezember 2007 am Bundesamt für Sport BASPO und leitet seit 2014 den Rektoratsstab der Eidgenössischen Hochschule für Sport EHSM. Neben den Stabstätigkeiten betreut und leitet er Projekte des Bundesamts und der Hochschule, insbesondere in den Bereichen der Qualitätssicherung. Darüber hinaus unterstützt er den Rektor der EHSM bei der operativen Führung der Hochschule in der Schnittstelle zur Direktion und dem Bereich Sportpolitik und Ressourcen des BASPO.

Der Autor der Masterarbeit hat an der Universität Augsburg (D) Lehramt studiert und sein Studium 2002 mit dem Staatsexamen abgeschlossen. 2010 folgte ein CAS an der Universität Zürich und der FHNW in Research in Social Studies und 2012 die Ausbildung zum internen Business Excellence Assessor nach dem EFQM-Modell. Seit Herbst 2017 absolviert er den 8. Lehrgang des Executive Master of Public Administration (MPA) am Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) der Universität Bern.

Wolfgang Ulrich ist verheiratet, Vater von zwei Kindern und wohnt in Kirchlindach im Kanton Bern.