

20 Jahre Autonomie: die Universität Basel im Spannungsfeld von Zentralität und Dezentralität

Projektarbeit ohne Intervention, eingereicht an der Universität Bern im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA)

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

Verfasser: **Roberto Lazzari**
aus Locarno (TI)
Holbeinstrasse 84
CH-4051 Basel

Bern, 1. November 2018

Management summary

Die Steuerung von Volluniversitäten wie die Universität Basel stellt die Verantwortlichen vor besondere Herausforderungen. Dies geht u.a. auf ihre komplexe, stark dezentralisierte und heterogene Organisationsstruktur zurück. Ende der 1980er, Anfang der 1990er Jahre herrschte in beiden Basel weitgehend Konsens darüber, dass die Organisationsstrukturen der Universität nicht mehr den Anforderungen der Zeit genügten. Diese Arbeit geht der Frage nach, wie sich die Aufbauorganisation der Universität seit ihrer Entlassung in die Autonomie entwickelt hat und wie diese Entwicklung aus der Sicht der Hochschulgovernance zu würdigen ist.

Nach der Einleitung werden in Kapitel 2 die theoretisch-methodischen Zugänge zur Fragestellung erläutert.

- i) Die Universität wird als komplexe ExpertInnenorganisation dargestellt. Dadurch werden wesentliche Eigenschaften derselben benannt, die bei der Governance eine wichtige Rolle spielen: die herausragende Rolle der ExpertInnen für die Organisation, das *commitment* der ExpertInnen für ihre wissenschaftliche Fachdisziplin, die vertiefte und lang dauernde Standardisierung von Fertigkeiten zur Erreichung der Expertise, die hohe Autonomie der ExpertInnen bei der Ausübung ihrer Tätigkeiten, das breite Spektrum von Arbeitsrealitäten innerhalb disziplinar breit aufgestellter Universitäten, die starke Dezentralität der Organisation.
- ii) Die Grundsätze der Public Corporate Governance des Bundes und der Beteiligungsstrategien der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt mit Bezug zu Fragen der Organisation von aus der Zentralverwaltung ausgelagerten Universitäten werden zusammengefasst. Sie betreffen primär die Rollen, Aufgaben und Zusammensetzung der Aufsichtsorgane (Parlament, Regierung) und der Leitungsorgane (insbesondere Universitätsrat) der Universität.
- iii) Die neue Bildungsverfassung wird in Bezug zur Frage der Hochschulorganisation beschrieben. Dies ermöglicht es, die Frage der Organisation im Spannungsfeld des verfassungsrechtlichen Dreiecks des Gebots der wirksamen und wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung, der Wissenschaftsfreiheit und der Hochschulautonomie zu positionieren.

Aus den drei Zugängen werden vier Gruppen von Kernelementen zur Würdigung der Organisation der Universität hergeleitet:

1. Angepasste Organisationsform und hinreichende Autonomie der Universität
2. Geeignete Strukturen auf den Ebenen der Trägerkantone und der Gesamtuniversität
3. Geeignete universitätsinterne Strukturen und hinreichende Autonomie der Organisationseinheiten und der Angehörigen
4. Angemessene Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte der Angehörigen.

In Kapitel 3 wird dann die Entwicklung der Aufbauorganisation der Universität von 1991 bis heute nachgezeichnet. Dafür werden die Hilfsbegriffe der vertikalen Zentralisierung und Dezentralisierung (entlang der Hierarchieebenen) und der horizontalen Zentralisierung und Dezentralisierung (auf jeder Ebene zwischen Organen mit «Exekutivaufgaben» und solchen mit «Legislativaufgaben») eingeführt. Die Entwicklung der Aufbauorganisation seit dem Gang der Universität in die Autonomie zeigt ein differenziertes Bild. Zentralisierungstendenzen zwischen und auf verschiedenen Ebenen stehen oft entgegengesetzte Dezentralisierungstendenzen

denzen gegenüber. Insgesamt ist tendenziell eine Vereinfachung der Aufbauorganisation festzustellen, mit einer Abnahme der Hierarchieebenen und der Organisationseinheiten. Ein Zuwachs an Kompetenzen und Verantwortung ist insbesondere auf den Ebenen der Gesamtuniversität und der Fakultäten festzustellen. Er geht zu Lasten der Einflussmöglichkeiten der Parlamente und der untersten Ebenen der Universität (Lehrstühle, Institute und Seminare). Innerhalb der verschiedenen Ebenen sind durchwegs ausgeprägte Zentralisierungstendenzen zu Gunsten der Exekutivorgane wie Rektorat, Dekanat und Departementsleitung festzustellen.

Im 4. Kapitel wird die Entwicklung der Organisation anhand der vier Gruppen von Kernelementen einer guten Hochschulorganisation gewürdigt. Zusammenfassend lässt sich sagen:

- Die insgesamt festgestellte Vereinfachung der Aufbauorganisation unterstützt die wirksame und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung und die Wahrnehmung der Mitwirkungsrechte.
- Die Organisationsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt mit Recht auf Selbstverwaltung und Erlass von fachspezifischen Normen ist angemessen. Die Universität verfügt über eine hinreichende, grosse Autonomie.
- Die auf den Ebenen der Trägerkantone und der Gesamtuniversität eingerichteten Organe entsprechen den Vorgaben der Hochschulgovernance.
- Nicht unproblematisch erscheint die Scharnierrolle, die dem Universitätsrat zukommt. Hier treffen die verschiedensten Rollen und Interessen aufeinander, was zu Konflikten und Ineffizienzen führen kann.
- Ob und inwiefern die internen Organisationsstrukturen als geeignet betrachtet werden können, ist schwer zu beurteilen. Neben den beständigen Fakultäten treten viele oft relativ kurzlebige, oft interdisziplinäre Einheiten auf, die innovativen Charakter aufweisen. Es wird die Hypothese aufgestellt, dass diese Zweiteilung der Organisationseinheiten möglicherweise einer inneren Logik des Wissenschaftsbetriebs entsprechen könnte: Bewahrung und Vermittlung des Wissens sowie Qualitätssicherung auf der einen Seite, Innovation und Reaktion auf gesellschaftliche Veränderungen auf der anderen Seite.
- Die Mitbestimmungsrechte der Angehörigen sind grundsätzlich angemessen. Insbesondere die Organisation der Angehörigen in Körperschaften unterstützt die Entwicklung der Organisationsstrukturen.

Die Arbeit empfiehlt schliesslich vor allem weiter zu überprüfen:

- Ob eine Entflechtung der Rollen und Interessen im Universitätsrat von Vorteil für die Steuerung der Universität sein könnte. In Frage kommen entweder die Auslagerung des direkten Einwirkens der Politik in den Universitätsrat (in Verbindung mit griffigeren Steuerungsinstrumenten), oder die Auslagerung stärker operativer und akademischer Geschäfte auf die untergeordneten Ebenen (Rektorat, Rektoratskonferenz und Fakultäten).
- Ob eine stärkere Beteiligung der Fakultätsleitungen an der Führung der Universität von Vorteil sein könnte. Dies würde eine Überprüfung des Zuschnitts der Fakultäten erfordern.
- Ob eine konsequente Anwendung des Prinzips der doppelten Legitimation von Vorteil sein könnte, um das Ineinandewirken von *top-down* Führung und *bottom-up* Vertretung wirksamer und wirtschaftlicher zu gestalten.

Inhaltsverzeichnis

Management summary	2
Abbildungsverzeichnis	5
Abkürzungsverzeichnis	6
1 Einleitung.....	8
2 Zur Hochschulgovernance und Hochschulorganisation.....	9
2.1 Die Expertenorganisation Universität	10
2.2 Ausgelagerte Verwaltungseinheiten und Public Corporate Governance	13
2.3 Koordinierte Hochschulförderung des Bundes und der Kantone.....	16
2.4 Bedeutung für die Organisation von Hochschulen	19
3 Die Organisation der Universität Basel im Zeitraum 1991 bis 2015	22
3.1 Vertikale und horizontale Zentralisierung und Dezentralisierung	22
3.2 Die Organisation der Universität vor der Entlassung in die Autonomie.....	24
3.3 Die Organisation der Universität nach der Entlassung in die Autonomie	27
3.4 Die Organisation der Universität nach dem Übergang zur bi-kantonalen Trägerschaft....	31
3.5 Die Organisation der Universität heute	35
4 Diskussion und Würdigung aus der Sicht der Hochschulgovernance	38
5 Schlussfolgerungen.....	45
Rechtsquellenverzeichnis	47
Dokumentenverzeichnis	48
Literaturverzeichnis.....	49

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Organigramm der Universität Basel im Jahr 1991	S. 26
Abbildung 2: Organigramm der Universität Basel im Jahr 1997	S. 30
Abbildung 3: Organigramm der Universität Basel im Jahr 2007	S. 33
Abbildung 4: Organigramm der Universität Basel im Jahr 2015	S. 36

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AVUBA	Assistierendenvereinigung der Universität Basel
BL	Basel-Landschaft
BS	Basel-Stadt
CEPS	Center for Philanthropy Studies
COFA	Core Facilities
D	DekanIn
DEPT	Departement
DISZ.-KO.	Disziplinarkommission
DL	Departementsleitung
DV	Departementsversammlung
ED	Erziehungsdepartement
EIB	Europa Institut Basel
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
FA	Fakultätsausschuss
FAK	Fakultät
FV	Fakultätsversammlung
GES. LS	Gesetzliche Lehrstühle
GR BS	Grosser Rat Basel-Stadt
IBME	Institut für Bio- und Medizinethik
IBW	Institut für Bildungswissenschaften
IGPK	Interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission
INST	Institut
ITS	IT-Services
I/S	Institut/Seminar
JÜD. S.	Jüdische Studien
JUS	Juristische Fakultät
KONTR.	Kontrollstelle
KOORD. KOMM.	Koordinationskommission
L	LeiterIn
LR BL	Landrat Basel-Landschaft
MEDIZIN	Medizinische Fakultät
MGU	Mensch-Gesellschaft-Umwelt
PHIL I	Philosophisch-Historische Fakultät
PHIL II	Philosophisch-Naturwissenschaftliche Fakultät
PLAKO	Planungskommission
PROF	ProfessorIn, Professuren
PSYCH.	Fakultät für Psychologie
RA	Regenzausschuss
RE.-KO.	Rekurskommission
REKT.-KONF.	Rektoratskonferenz

REV	Revisionsstelle
RR BL	Regierungsrat Basel-Landschaft
RR BS	Regierungsrat Basel-Stadt
RR DEL	Regierungsrätliche Delegation
SAM	Steuerungsausschuss Medizin
SEM	Seminar
SCIC	SciCore
SKUBA	Studentische Körperschaft Universität Basel
STPH	Swiss Tropical and Public Health Institute Basel
STUD	Studierende
TB	Tierbetriebe
THEOL	Theologische Fakultät
UB	Universitätsbibliothek
URZ	Universitätsrechenzentrum
V	Vorsitzende/r
Verw.	Verwaltung, akademische und administrative Dienste
WI-WISS	Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
ZASB	Zentrum für Afrikastudien Basel
ZDB	Zentrale Dienstbereiche

1 Einleitung

Die Steuerung von Volluniversitäten wie die Universität Basel stellt die Verantwortlichen in den Trägergemeinwesen und in den Führungsorganen der Institutionen vor besondere Herausforderungen. Dies geht, nicht ausschliesslich, aber zweifellos in bedeutendem Masse, auf die komplexe, stark dezentralisierte, zum Teil sehr heterogene Aufbauorganisation zurück sowie auf viele wichtige Kernprozesse, die eher *bottom-up* als *top-down* verlaufen. Der auf Chandler zurückgeführte normative Management-Grundsatz «structure follows strategy» (zit. n. Thom & Ritz, 2017, S. 213) lässt sich nicht einfach, wenn überhaupt, auf Universitäten übertragen. Dementsprechend nehmen in den Überlegungen zur Steuerung und Weiterentwicklung von Universitäten oft Fragen der Veränderung der Organisation einen wichtigen Platz ein.

Ende der 1980er, Anfang der 1990er Jahre herrschte in beiden Basel in Politik, Verwaltung und sogar im Wissenschaftsbetrieb weitgehend Konsens darüber, dass die Organisationsstrukturen der Universität nicht mehr den Anforderungen und Herausforderungen der Zeit genügten. «In Kompliziertheit erstarrt» qualifiziert z.B. Mario König (2010, S. 39) die Hochschulorganisation der Universität vor deren Entlassung in die Autonomie. Und in seinem Begleitbrief zum sogenannten «Hayek-Bericht» an die Regierungen der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft beschreibt Nikolas G. Hayek einen der drei wesentlichen Problembereiche wie folgt: «Obwohl die Universität über 70 Institute und 200 Professoren umfasst, fehlt ein formalisiertes, leistungsfähiges Führungssystem (Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollsystem), welches (...) eine koordinierte und rationale Selbststeuerung der Universität gewährleistet.» (Hayek, 1991, S. 3) Sogar die aus Angehörigen der Universität breit zusammengesetzte Projektgruppe Universitätsstruktur hält in ihrem Bericht von 1993 fest: «In dieser Situation sind Handlungsfähigkeit, Beweglichkeit, Transparenz und eine – den universitären Aufgaben angemessene – verbesserte Leitungsstruktur notwendig. Dies alles ist behindert durch die gegenwärtig bis ins Detail auf Gesetzesstufe geregelte Struktur, die (...) durch langwierige, komplizierte und störungsanfällige Instanzenzüge gekennzeichnet ist.» (Projektgruppe Universitätsstruktur, 1993, S. 10) Noch deutlicher äussert sich schliesslich der Ratschlag zum Entwurf für ein neues Universitätsgesetz von 1995: «Die bestehende Organisation und Führungsstruktur der Universität, die sich noch stark an der «Ordinarienuniversität» orientiert, genügen neuen betriebswirtschaftlichen Anforderungen nicht.» (Ratschlag UniG, 1995, S. 7)

Obwohl die Reorganisation der Universität nicht primäres Ziel der Entlassung derselben in die Autonomie war (die Stärkung der Beteiligung des Kantons Basel-Landschaft mit dem langfristigen Ziel einer gemeinsamen Trägerschaft spielte eine wichtigere Rolle¹), war die Frage angemessener Leitungs- und Organisationsstrukturen ein bedeutendes Thema dieser Umbruchphase. Die Überführung der Universität aus der zentralen kantonalen Verwaltung hin zu einer öffentlich-rechtlichen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit erforderte u.a., dass das «(...) Verhältnis zwischen Kanton und Universität (...) neu gestaltet (wird). Zuständigkeiten werden von den kantonalen Behörden an die Universität abgegeben. Der Handlungs- und

¹ Siehe hierzu z.B. den Ratschlag UniG (1995, S. 6-7) oder König (2010, S. 11 und 34-36).

Entscheidungsspielraum der Universität wird vergrößert.» (Ratschlag UniG, 1995, S. 8) Inneruniversitär sollte es indes zu einer Zentralisierung der Aufgaben und Kompetenzen kommen. «Die Position des Rektorates wird gestärkt. Als Geschäftsführungsorgan ist es zuständig für den operativen Bereich. Die Universitätsleitung hat bei der Weiterentwicklung der Universität eine Schlüsselrolle inne.» (Ratschlag UniG, 1995, S. 8) Diese allgemeine Entwicklung – Stärkung der Autonomie der Universität gegenüber dem Trägergemeinwesen, also: Dezentralisierung, einhergehend mit einer Stärkung der Leitungsstrukturen der Universität, also: Zentralisierung – sollte sich auch nach dem Gang in die Autonomie fortsetzen.

Es wäre jedoch verfehlt, die Entwicklung der Aufbauorganisation der Universität seit der Autonomie auf diese einfache Formel zu reduzieren. So treten neben der Stärkung der zentralen Organe immer wieder auch Entwicklungen auf, die dezentralisierenden Charakter aufweisen, wie die Gründung von neuen Gliederungseinheiten (z.B. die Fakultät für Psychologie 2002, die neuen Institute nach 2012) oder von neuen Körperschaften (z.B. die Assistierendenvereinigung AVUBA). Ebenfalls ist das Verhältnis zwischen dem Universitätsrat und den Trägergemeinwesen Veränderungen unterworfen. Ob sich also die Universität von ihrer erstarrten Kompliziertheit nach dem Gang in die Autonomie befreien konnte, inwiefern ein solches Vorhaben für eine ExpertInnenorganisation wie eine Universität überhaupt realisierbar ist und wie die Entwicklung der Organisationsstrukturen aus der Sicht der Hochschulgovernance zu bewerten ist, soll im Folgenden angesprochen werden. Dabei beschränkt sich die Arbeit auf die Aufbauorganisation. Die Berücksichtigung der Ablauforganisation würde es erlauben, ein vollständigeres Bild zu gewinnen, doch würde dies den Rahmen dieser Arbeit sprengen.

Im nächsten Kapitel wird auf die für diese Arbeit wesentlichen Elemente der Hochschulgovernance eingegangen. Das dritte Kapitel beschreibt dann die Entwicklung der Organisation der Universität Basel von den Jahren vor der Entlassung in die Autonomie bis heute. Im vierten Kapitel werden diese Entwicklungen aus der Sicht der Hochschulgovernance diskutiert und gewürdigt. Die Arbeit schliesst mit einigen Schlussfolgerungen.

2 Zur Hochschulgovernance und Hochschulorganisation

Es gibt wohl fast so viele Hochschulgovernancemodelle wie Hochschulen selbst. Kaum eine Universität wird genauso gesteuert und organisiert wie eine andere.² Doch was sind typische Elemente der Hochschulgovernance mit Bezug auf Fragen der Organisation? Und darüber hinaus, was sind mögliche Kernelemente³ einer guten Hochschulorganisation? Hierzu gibt es keine eindeutigen, geschweige denn allgemeingültigen Antworten.

Um sich der Frage nach Kernelementen einer guten Hochschulgovernance betreffend die Organisation zu nähern, wird ein dreifacher Zugang gewählt. Zuerst wird die Universität als ExpertInnenorganisation aufgefasst. Dadurch werden wesentliche Eigenschaften derselben be-

² Einen Überblick über die Vielfalt der Organisationsmodelle für Deutschland gibt z.B. Otto Hüther (2010). *Von der Kollegialität zur Hierarchie?* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

³ Die Begrifflichkeit folgt Lienhard (2009, S. 55).

nannt, die bei der Governance eine wichtige Rolle spielen. Zweitens wird auf die Bedeutung des Gebots der wirksamen und wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung im Gewährleistungsstaat abgestellt. Dabei stehen die Richtlinien des Bundes und der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt zu den ausgelagerten Anstalten (u.a. die Universitäten) im Zentrum. Drittens wird auf die koordinierte Hochschulförderung in Bund und Kantonen verwiesen. Hier sind die relevanten Vorgaben aus dem Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz (HFKG) vom 30. September 2011 und die entsprechenden Verordnungen von Bedeutung. Aus der gleichzeitigen Berücksichtigung dieser drei Zugänge werden einige Einsichten herausgearbeitet, mit deren Hilfe die Organisation von Hochschulen reflektiert und beurteilt werden kann.

2.1 Die Expertenorganisation Universität

«Universitäten sind Expertenorganisationen besonderer Art: feudal im Auftreten, utopisch in der Zielsetzung, behäbig im Wandel, Jahrhunderte überdauernd, immer in der Krise und essentiell für die Gesellschaft.» (Pellert, 2000, S. 39)

Der Begriff der ExpertInnenorganisation geht auf eine Typologie von Organisationen zurück, die in den 70er und 80er Jahren massgeblich von Henry Mintzberg (1979; 1983, S. 330-338) beeinflusst wurde. Nach Jahrzehnten des Umbruchs im Hochschulbereich finden Einsichten, die im Konzept der ExpertInnenorganisation enthalten sind, nun vermehrt Eingang in die Literatur und die Regelwerke, die sich mit der Governance von Hochschulen befassen.⁴

Mintzberg unterscheidet in seiner Typologie fünf Grundtypen von Organisationsformen⁵: die Unternehmerische Organisation (*Simple structure*), die Maschinenorganisation (*Machine bureaucracy*), die Organisation der Professionals (*Professional bureaucracy*), die Diversifizierte Organisation (*Divisionalized form*) und die Innovative Organisation (*Adhocracy*) (1983, S. 330 sowie 1991, S. 120⁶). Bei diesen Grundtypen handelt es sich um «... «ideal» or «pure» types» (1983, S. 330), die in reiner Form selten anzutreffen sind. Die meisten Organisationen sind Mischformen davon und wandeln sich über die Zeit von einem Typ zum anderen. Es geht Mintzberg auch nicht primär um jeden Typus im Einzelnen, sondern um die gesamte Typologie als konzeptioneller Rahmen, um Organisationen und ihr Verhalten besser zu verstehen und zu analysieren (1983, S. 331). Die fünf Grundtypen sind Konfigurationen aus unterschiedlichen Kombinationen wesentlicher Merkmale von Organisationen (1983, S. 323-328): der Schlüsselteil der Organisation; der primäre Koordinationsmechanismus; die wichtigsten Gestaltungsparameter und schliesslich die wichtigsten Situationsfaktoren.

⁴ Insbesondere in Deutschland ist die entsprechende Literatur kaum mehr zu überblicken. Zur Auswahl und mit vielen weiteren Referenzen seien hier genannt: Pellert (1999), Nickel (2007) und Hüther (2010).

⁵ In späteren Werken kamen noch zwei weitere hinzu, die Missionarische und die Politische Organisationsform. Siehe z.B. Mintzberg (1991, S. 120 sowie die Kap. 12 und 13). Diese sind für diese Arbeit nicht relevant und werden deswegen ausser Betrachtung gelassen.

⁶ Die englischen Bezeichnungen stammen aus den zitierten Originalwerken. Die deutschen Bezeichnungen sind der Übersetzung des Buches *Mintzberg on Management* entnommen (Mintzberg über Management, 1991). Im Werk von 1991 wird *Professional bureaucracy* übersetzt mit Organisation der Professionals. In der folgenden Rezeption hat sich jedoch der Begriff der Expertenorganisation durchgesetzt. So z.B. bei Pellert (1999).

Die ExpertInnenorganisation (*Professional bureaucracy*) unterscheidet sich von den anderen Grundtypen von Organisationsformen im Wesentlichen dadurch, dass

- der Schlüsselteil der Organisation der sogenannte operative Kern ist. Im operativen Kern wird die Basisarbeit der Produktion und der Dienstleistungen der Organisation verrichtet (Mintzberg 1991, S. 109-110). Die AnwältInnen einer Anwaltskanzlei, die LehrerInnen einer Schule, die ÄrztInnen eines Krankenhauses oder die ProfessorInnen einer Universität sind in diesem Sinne die Schlüsselpersonen ihrer Organisation.⁷ Der operative Kern besteht aus ExpertInnen, die für die wesentlichen Leistungen der Organisation selbstverantwortlich zuständig sind. Daher auch die Bezeichnung ExpertInnenorganisation.
- der primäre Koordinationsmechanismus innerhalb der Organisation die Standardisierung von Fertigkeiten ist. ExpertInnenorganisationen sind typischerweise stark dezentralisiert. Die vielen ExpertInnen im operativen Kern verrichten ihre Arbeit sehr autonom. Oft bilden sie persönliche Beziehungen zu ihren KundInnen und den AbnehmerInnen ihrer Dienstleistungen. Trotzdem sind auch ExpertInnenorganisationen stabile Organisationen. Hierfür zuständig ist nach Mintzberg die lange und vertiefte Standardisierung der Fertigkeiten und des Wissens der ExpertInnen (1983, S. 333). Aufgrund der mehrjährigen spezialisierten Ausbildung wird die Expertise, die für die selbständige Ausübung der komplexen Tätigkeiten der ExpertInnen nötig ist, herangebildet.⁸

Anwaltskanzleien, Wirtschaftsprüfungsunternehmen, Schulen, Spitäler, Handwerksbetriebe und Hochschulen sind Beispiele von ExpertInnenorganisationen. Universitäten stellen insofern eine besondere Art von ExpertInnenorganisation dar, als

- die ExpertInnen über eine besonders hohe Autonomie bei der Ausübung ihrer Tätigkeiten verfügen, insbesondere bezüglich ihrer Forschungsaktivitäten. Ihre Autonomie, oder Freiheit, ist geschützt durch die verfassungsrechtlichen Bestimmungen der Freiheit von Lehre und Forschung (siehe Abschnitt 2.3) und findet u.a. Niederschlag in einem überdurchschnittlich ausgeprägten Kündigungsschutz (Pellert 2000, S. 41).
- die Ausbildung und Laufbahn bis zur Erlangung der notwendigen Expertise für die Berufung auf eine feste Professur, auch innerhalb des Organisationstyps ExpertInnenorganisation weit überdurchschnittlich ist (Pellert 2000, S. 49).
- die ExpertInnen (d.h. die ProfessorInnen) sich stärker nach ihrer (meist internationalen) fachlichen *scientific community* richten und sich mit dieser stärker identifizieren als mit der Organisation, an der sie angestellt sind. Die Organisation wird eher als ein notwendiges Übel angesehen, welches die Ressourcen zur Verfügung stellt (Pellert 2000, S. 43).
- die Organisation selbst jedoch sehr stark von der (meist internationalen) fachlichen Reputation ihrer ExpertInnen profitiert, denn das Wissen der ExpertInnen stellt das Kapital der

⁷ Bei der Unternehmerischen Organisation (z.B. eine KMU) ist hingegen die strategische Spitze (wir würden sagen, der *patron* oder die *patronne*) der Schlüsselteil der Organisation; bei der sogenannten Maschinenorganisation (z.B. ein grösserer Produktionsbetrieb) die AnalytikerInnen/PlanerInnen/ControllerInnen (die Technostruktur), die die Planung und Kontrolle der Arbeitsabläufe im operativen Kern übernehmen (Mintzberg, 1991, S. 109-110).

⁸ Bei der Unternehmerischen Organisation ist nach Mintzberg die direkte Kontrolle der primäre Koordinationsmechanismus, bei der Maschinenorganisation die Standardisierung der Arbeitsabläufe. Für eine Übersicht siehe Mintzberg (1991, S. 120 oder ausführlicher 1983, S. 330).

Organisation dar, auch wenn die ExpertInnen sich nicht sonderlich innerhalb der Organisation engagieren (Pellert 2000, S. 41 und 43).

- die ProfessorInnen nicht nur ExpertInnen für die Wirtschaft und den öffentlichen Dienst, sondern gleichzeitig ihren eigenen Nachwuchs ausbilden, und schliesslich diesen auch selbst selektieren.
- eine grosse Vielfalt von Bereichen abgedeckt wird, in denen ganz unterschiedliche Bedingungen bestehen, nicht nur bezüglich den wissenschaftlichen «Produkten», sondern auch bezüglich der Organisations- und Leitungsstrukturen, der Infrastruktur und der Arbeitsorganisation (von der Lese- und Denkstube über mehrwöchige Aufenthalte im Tropenwald zum Operationssaal eines Spitals) (vgl. Pellert 2000, S. 44).

Die ExpertInnenorganisation Universität ist somit nicht nur stark dezentral organisiert, sondern überdies hinaus oft sehr heterogen, gekennzeichnet durch ein Geflecht von unterschiedlichen Abhängigkeiten und konfrontiert mit ganz unterschiedlichen und sich z.T. widersprechenden Interessen und Rationalitäten ihrer Angehörigen.

Was lässt sich daraus für die Organisation von Universitäten ableiten? Unmittelbar nicht Vieles, das einen hohen Konkretisierungsgrad hätte. Doch können einige allgemeine Anforderungen an die Organisation von Universitäten wie folgt umrissen werden.

- Bei der Organisation von Universitäten muss von einem überdurchschnittlichen Ausmass an Dezentralität in den Leitungs-, Entscheidungs- und Organisationsstrukturen ausgegangen werden. Dies sowohl als Fakt (Ist-Zustand) als auch als Bedürfnis (Soll-Zustand). Auch bei einer ausgeprägten Stärkung der zentralen Leitungsstrukturen wird die Universität ab einer bestimmten Grösse und Disziplinvielfalt, nicht um dezentrale Strukturen herkommen, weil die Expertise der ExpertInnen nicht durch Manager oder mechanische Abläufe ersetzt werden kann (Pellert, 2000, S. 48). Zudem schreitet die Wissenschaft oft durch Spezialisierung des Wissens voran, was tendenziell die Entstehung von neuen, kleinen, stark dezentralisierten und autonom funktionierenden Einheiten rund um die Forschenden begünstigt (Pellert, 2000, S. 44).
- Die Organisation von Universitäten muss mit der Dominanz der Identifikation der ProfessorInnen mit ihrem Fach und dem daraus resultierenden Spannungsverhältnis mit den Bedürfnissen der Institution produktiv umgehen können. Eine Organisation, die die Grenzen zwischen den wissenschaftlichen Disziplinen vernachlässigt, wird kaum optimale Bedingungen für effektive und effiziente Ergebnisse schaffen können (Pellert, 2000, S. 46).
- Die Organisation von Universitäten muss der Komplexität des Wissenschaftsbetriebs ausreichend angepasst sein, um mit den ganz unterschiedlichen Arbeitsformen und -kulturen, den begründeten, vielfältigen und sich widersprechenden Interessen umzugehen.
- Die Organisation von Universitäten muss jedoch ebenfalls ausreichend klar und zentralisiert strukturiert sein, damit eine effektive und angemessene Leitung und Vertretung nach Aussen möglich ist und ineffiziente Abläufe und Doppelspurigkeiten reduziert werden können. Es sollte dabei berücksichtigt werden, dass unterschiedliche Aufgaben unterschiedliche Ausmasse an Zentralisierung bzw. Dezentralisierung verlangen.

2.2 Ausgelagerte Verwaltungseinheiten und Public Corporate Governance

Die Universität Basel gehört zu den Institutionen, die seit den 90er Jahren aus den Verwaltungen des Bundes und der Kantone ausgelagert wurden. An ihnen wird das Verständnis des Staates als Gewährleistungsstaat greifbar. Für diese Institutionen der sogenannten dezentralen Verwaltung sind zuerst auf Bundesebene und danach in verschiedenen Kantonen sogenannte Public Corporate Governance oder Beteiligungs-Richtlinien erarbeitet worden. Diese legen die Grundsätze für die Steuerung und Aufsicht der ausgelagerten Einheiten fest, damit der Staat gewährleisten kann, dass die Aufgaben wirksam und wirtschaftlich erfüllt werden.

Im Corporate-Governance-Bericht (CGB) des Bundesrates von 2006 wird eine Typologie entwickelt, die es erlaubt, Aufgaben nach ihrer Eignung für eine Auslagerung zu klassifizieren. Anschliessend werden 28 Leitsätze für die Steuerung von ausgelagerten Einheiten formuliert. Bei der Typologie der Aufgaben wird unterschieden zwischen Ministerialaufgaben, Dienstleistungen mit Monopolcharakter, Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht, Dienstleistungen am Markt und Interne Dienstleistungen (CGB, S. 8258-8265). Die ETH fällt in die Gruppe der Einheiten mit Dienstleistungen mit Monopolcharakter, somit geeignet für eine Auslagerung, jedoch mit Bedarf engster politischer Steuerung (CGB, S. 8261).

Bei den Leitsätzen zur Steuerung verselbstständiger Einheiten des Bundes fällt auf, dass das Augenmerk auf die Einheiten des Typs Dienstleistungen am Markt (wie Post, Swisscom, SBB) gerichtet ist. Die Leitsätze, die die Organisation ausgelagerter Einheiten betreffen, beschränken sich auf die oberste Leitungsebene sowie die Organisation des Trägergemeinwesens, was für Aktiengesellschaften und hierarchisch organisierten Anstalten ausreichend sein mag. Auf die interne Organisation, die für stark dezentral aufgebaute Hochschulen so bedeutend ist, wird kaum eingegangen. Für Fragen in Zusammenhang mit der Organisation der ausgelagerten Einheiten sind folgende Leitsätze bedeutend:

1. «Für verselbständigte Einheiten (...) ist grundsätzlich die öffentlich-rechtliche Organisationsform der selbständigen Anstalt vorzusehen.» (CGB, S. 8269)
2. «Verselbständigte Einheiten des Bundes verfügen über schlanke Strukturen und klare Kompetenzregelungen zwischen den Organen.» (CGB, S. 8270)
3. «Die Organe (...) sind grundsätzlich voneinander personell unabhängig.» (CGB, S. 8270)
4. «Bei Anstalten wählt der Bundesrat den Verwaltungs- (...)rat sowie die externe Revisionsstelle. Die (...) Geschäftsleitung von Anstalten wird durch den Verwaltungs- (...)rat unter Vorbehalt der bundesrätlichen Genehmigung gewählt. (CGB, S. 8271)
6. «Die Mitglieder des Verwaltungs- (...)rats sowie der Geschäftsleitung wahren die Interessen der verselbständigten Einheit.» (CGB, S. 8271)
9. «Der Bund soll mit instruierbaren Vertreterinnen und Vertretern nur noch in Verwaltungs- (...)räten verselbständigter Einheiten Einsitz nehmen, wenn sich seine Interessen ohne diese Vertretung nicht im erforderlichen Mass wahrnehmen lassen (...).» (CGB, S. 8272)

13. «Verselbständigte Einheiten erhalten nur in Ausnahmefällen und aufgrund einer gesetzlichen Delegationsnorm die Befugnis zum Erlass generell-abstrakter Normen mit Aussenwirkung.» (CGB, S. 8275)

17. «(...) Wo verselbständigte Einheiten in namhaftem Umfang von der finanziellen Unterstützung des Bundes abhängig sind, kann das Parlament in den entsprechenden Finanzierungsbeschlüssen die Verwendung dieser Mittel regeln.» (CGB, S. 8278)

Für die Einheiten des Typs «Dienstleistungen mit Monopolcharakter» sind grundsätzlich folgende Organe vorgesehen: der Verwaltungsrat, die Geschäftsleitung und eine externe Revisionsstelle (CGB, S. 8283). Der Bundesrat wählt Verwaltungsrat und Revisionsstelle, der Verwaltungsrat die Geschäftsleitung (CGB, S. 8283). Weiter heisst es: «Die Organe (...) sind nicht grösser, als dies für die Wahrnehmung ihrer Verantwortung erforderlich ist. Sie verfügen über klar abgegrenzte Kompetenzen und sind personell voneinander unabhängig. Die Einsitznahme von Mitgliedern der Geschäftsleitung im Verwaltungs- (...)rat ist nur in begründeten Ausnahmefällen zulässig» (CGB, S. 8283).

Sowohl der Kanton Basel-Landschaft als auch der Kanton Basel-Stadt haben in Anlehnung an den CGB des Bundes eigene Rechtsnormen zur Public Corporate Governance erlassen, Basel-Landschaft bereits 2009: die Verordnung über das Controlling der Beteiligungen. Diese ist abgelöst worden von der Richtlinie zu den Beteiligungen vom 2. Dezember 2014 (PCGR). Aufgrund der Bedeutung der Beteiligungen für den Kanton, erachtete der Regierungsrat es für notwendig, für bestimmte Grundsätze und Regelungen der Public Corporate Governance eine gesetzliche Grundlage zu schaffen und die Lücke zwischen den Bestimmungen in der Kantonsverfassung und der Richtlinie zu schliessen (Vorlage PCGG, S. 3). Seit 2017 ist das Gesetz über die Beteiligungen (PCGG) in Kraft. «Es bezweckt in Zusammenhang mit den Beteiligungen des Kantons die Wahrung seiner Eigentümerinteressen, die Minimierung der Risikoexposition sowie die Sicherstellung der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben.» (PCGG, § 1) «Als Beteiligungen (...) gelten Institutionen in Form von öffentlichen-rechtlichen Anstalten oder solche in einer Gesellschaftsform gemäss Obligationenrecht oder gemäss Spezialgesetz, bei welchem der Kanton Einfluss auf die Besetzung des strategischen Führungsorgans nehmen kann.» (PCGG, § 2 Abs. 2)

Betreffend Fragen der Organisation der Beteiligungen sind im Gesetz und in der Richtlinie folgende Bestimmungen von Bedeutung⁹:

Zur Eigentümerstrategie: Die Eigentümerstrategie beinhaltet u.a. Zielsetzungen an die Beteiligung mit Bezug, u.a., auf die Organisation (PCGG, § 4, Abs. 2, Buchstabe a) sowie die Begründung von Ausnahmen zu den nachfolgenden Grundsätzen (PCGG, § 4, Abs. 2, Buchstabe d und § 7, Abs. 2 und 3).

Zur Besetzung des und Vertretung des Kantons im strategischen Führungsorgan: Der Regierungsrat ist i.d.R. Wahlorgan für die Kantonsvertretungen (PCGG, § 5, Abs. 1) und hat zu sorgen für die «personelle Unabhängigkeit der Organe der Beteiligung, insbeson-

⁹ Vorschriften in der Richtlinie werden nur benannt, falls sie wichtige Informationen über diejenigen des Gesetzes hinaus enthalten.

dere kein Doppelmandat im strategischen Führungsorgan und in der Geschäftsleitung» (PCGG, § 5, Abs. 2, Buchstabe c). Der Kanton ist zudem im strategischen Führungsorgan nicht vertreten durch Mitglieder des Landrates und des Regierungsrats (PCGG, § 7, Abs. 1, Buchstaben a und b). Ausnahmen sind möglich, wenn es sich um strategisch wichtige Beteiligungen handelt und/oder wenn im strategischen Führungsorgan Vertretungen anderer Kantone Einsitz haben (PCGG, § 7, Abs. 2 und 3). Gemäss den Kriterien des PCGG (§ 3 Abs. 3) gilt die Universität als strategisch wichtige Beteiligung.

Zur internen Organisation der Beteiligungen: Die Beteiligungen haben sich jährlich einer externen Revision zu unterziehen. Vorbehältlich anderer gesetzlicher Regelungen wählt der Regierungsrat die Revisionsstelle. Bei strategisch wichtigen Beteiligungen ist diese periodisch auszuwechseln (PCGR BL, § 28, Abs. 2-4). Das Organisationsreglement der Beteiligung «richtet sich nach den anerkannten Grundsätzen der Corporate Governance.» (PCGR BL, § 29, Abs. 2)

Im Kanton Basel-Stadt sind die Public Corporate Governance-Richtlinien massgeblich (PCGR BS), die in Anlehnung an die Verordnung des Kantons Basel-Landschaft über das Controlling der Beteiligungen von 2009 erarbeitet wurden. Die Zweckbestimmungen (PCGR BS, § 1, S. 18) sind ausführlicher als im PCGG des Kantons Basel-Landschaft, doch praktisch deckungsgleich mit den entsprechenden Angaben in der PCGR BL (§ 1). Um Wiederholungen zu vermeiden, wird hier nur noch die Bestimmung beschrieben, die von denjenigen der PCGR BL abweicht.

Zur internen Organisation der Beteiligungen: In der Richtlinie wird nur verwiesen auf Anhang 4: Standardinhalt der Eigentümer- oder Eignerstrategie, in dem Fragen aufgelistet sind, die zu den einzelnen Themen beantwortet werden sollen. Unter Vorgaben zur Führung / Steuerungskonzept soll u.a. die Frage beantwortet werden: «Wie gross ist das Ausmass der Autonomie je Bereich? - Personal, - Finanzen, - Organisation, - Leistung.» (PCGR BS, S. 69) Ein Verweis auf Grundsätze der Corporate Governance fehlt.

Die Bestimmungen zur Public Corporate Governance auf Bundesebene und in den beiden Kantonen stimmen weitgehend überein. Die Richtlinien von Basel-Landschaft und Basel-Stadt sind praktisch deckungsgleich, was angesichts der vielen wichtigen gemeinsamen Beteiligungen von grossem Vorteil ist. Beide Kantone definieren die Universität als eine strategisch bedeutende Beteiligung, was angesichts des finanziellen Engagements durchaus nachvollziehbar ist. Ein wesentlicher Unterschied liegt darin, dass der Bund streng auf eine möglichst eindeutige Rollentrennung besteht. Die Organe der Einheiten sollen personell voneinander unabhängig sein. Die Mitglieder des Verwaltungsrates sowie der Geschäftsleitung haben die Interessen der verselbständigten Einheit wahrzunehmen. Letztere können «(...) im Widerspruch zu den Interessen des Bundes stehen. Dadurch geraten die Vertreterinnen und Vertreter des Bundes in einen sogenannten doppelten Pflichtnexus: Sie sind sowohl zur Wahrung der Bundesinteressen als auch zur Wahrung der Interessen der verselbständigten Einheit verpflichtet. Deshalb soll der Bund nur noch dort mit instruierbaren Personen in Verwaltungs- und Institutsräten vertreten sein, wo dies notwendig ist.» (CGB, S. 8272) Die kantonalen Positionen sind weniger streng. Nicht nur instruierbare VertreterInnen, sogar Regierungs-

rätInnen dürfen in begründeten Fällen Einsitz nehmen in die Verwaltungsräte von Beteiligungen. Angesichts der finanziellen und strategischen Bedeutung von Einheiten wie Spitäler und Universität (für die im Verhältnis zum Bund kleinen Kantonen) ist das nachvollziehbar, doch nicht unproblematisch. Wie beim Bund wird schliesslich wenig bis nichts gesagt, über die interne Organisation der ausgelagerten Einheiten unterhalb der obersten Führungsebene.

2.3 Koordinierte Hochschulförderung des Bundes und der Kantone

Der Hochschulbereich ist in den letzten 20 Jahren tiefgreifenden Umwälzungen ausgesetzt worden. Einige bekannte Stichworte dazu sind Internationalisierung, Wettbewerb, Bologna-Reform, Qualitätssicherung, Autonomie.¹⁰ Einhergehend mit diesen Veränderungen wurde in den letzten Jahren auch die schweizerische Bildungsverfassung¹¹ angepasst. 2006 nahm das Volk die neuen Art. 61a bis 64a BV an. 2011 wurde das neue Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz (HFKG) erlassen. Daraufhin, 2015, die Akkreditierungsverordnung HFKG. Betreffend den Hochschulbereich steht die neue Bildungsverfassung unter den Zeichen der Koordination des Hochschulraumes und der Sicherung einer qualitativ hochwertigen und wettbewerbsfähigen Hochschullandschaft. Schwergewichtig werden die Koordinationsgremien, die Finanzierung des Hochschulbereiches sowie die Qualitätssicherung und Akkreditierung geregelt. Doch spricht die neue Bildungsverfassung ein breiteres Feld von Themen an, die auch die Governance und Organisation von Hochschulen betreffen.

In seiner Untersuchung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen spricht Fabian Amschwand vom verfassungsrechtlichen Dreieck, in dessen Rahmen die Umsetzung der Qualitätssicherung zu erfolgen hat: «Das *Gebot der wirksamen und wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung*, die *Wissenschaftsfreiheit* und die *Hochschulautonomie*» (2014, S. 103-104). Fragen zur Governance und Organisation der Hochschulen sollen aus dieser Perspektive betrachtet werden. Der Zugang über die Qualitätssicherung ist insofern von Bedeutung, als über die Qualitätssicherungssysteme, die akkreditiert werden müssen, die Hochschulen in Zukunft sich die Berechtigung zur Führung ihrer Bezeichnung als Universität oder Hochschule erst «verdienen» müssen (HFKG, Art. 28 und 29 sowie Art. 62).

Das Gebot der wirksamen und wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung stützt sich auf Art. 43a, Abs. 5 BV: «Staatliche Aufgaben müssen bedarfsgerecht und wirtschaftlich erfüllt werden». Es betrifft grundsätzlich alle Aufgaben des Bundes. Im HFKG wird im Zweckartikel festgehalten, dass das Gesetz u.a. die Grundlage schafft «für die Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen» (HFKG, Art. 1, Abs. 2, Buchstabe b). Diese Aufgabenteilung dient dazu, «die Bildungs- und Forschungsschwerpunkte innerhalb des Hochschulbereiches wirkungsvoll und angemessen zuzuordnen.» (HFKG, Art. 62, Abs. 3) Bezogen auf die interne Organisation der Hochschulen werden im 5. Kapitel «Qualitätssicherung und Akkreditierung» die Voraussetzungen für die institutionelle Akkreditierung beschrieben: «a. Die Hochschule

¹⁰ Verwiesen sei hier beispielhaft nur auf zwei verwendete Werke: Amschwand (2014, S. 25-43) und Richli (2009, S. 7-10).

¹¹ Der Begriff wird hier sinngemäss verwendet wie bei Amschwand (2014, S. 1).

(...) verfügt über ein Qualitätssicherungssystem, das Gewähr dafür bietet, dass: (...) 3. eine leistungsfähige Hochschulorganisation und -leitung vorhanden sind; (...) b. Die universitäre Hochschule und die Fachhochschule bieten Lehre, Forschung und Dienstleitungen in mehreren Disziplinen oder Fachbereichen an.» (HFKG, Art. 30)

In den Qualitätsstandards für die institutionelle Akkreditierung, 2. Bereich: Governance, wird schliesslich festgehalten: «Das Qualitätssicherungssystem erlaubt sicherzustellen, dass die Organisationsstruktur und die Entscheidungsprozesse der Hochschule (...) ermöglichen, dass diese ihren Auftrag erfüllen und ihre strategischen Ziele erreichen kann.» (Akkreditierungsverordnung HFKG, Anhang 1, 2.1)

Die Wissenschaftsfreiheit – der zweite Eckwert – findet ihre Verankerung in Art. 20 BV, der lautet: «Die Freiheit der wissenschaftlichen Lehre und Forschung ist gewährleistet.» Bei der Aufgabenerfüllung im Bereich der Hochschulförderung und -koordination achtet «der Bund (...) auf die (...) Grundsätze der Freiheit und der Einheit von Lehre und Forschung.» (HFKG, Art. 5, Abs. 1) Eine Hochschule wird schliesslich nur zum Akkreditierungsverfahren zugelassen, wenn sie die Freiheit und die Einheit von Lehre und Forschung gewährleistet. (Akkreditierungsverordnung HFKG, Art. 4, Abs. 1, Buchstabe a)

Nach Amschwand garantiert die Wissenschaftsfreiheit «die freie Wahl von Gegenstand und Methode wissenschaftlicher Forschung und Lehre sowie die freie Äusserung wissenschaftlicher Inhalte. In ihrer Abwehrfunktion schützt die Wissenschaftsfreiheit die einzelnen Wissenschaftler vor diesbezüglich ungerechtfertigten Eingriffen. Schränken die Akteure im Rahmen einer sich an Effizienz- und Effektivitätsanforderungen orientierenden Aufgabenerfüllung diese Freiheiten ein, so bedarf dies der Rechtfertigung nach Art. 36 BV» (Amschwand 2014, S. 103). Solche Einschränkungen bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, sie müssen durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig sein (Art. 36 BV).

Die Wissenschaftsfreiheit als individuelles Grundrecht ist in den meisten Ländern auf Verfassungs- und oder Gesetzesstufe verankert (siehe Richli, 2009, S. 178). Richli hält für die Schweiz fest: «In der Schweiz steht ebenfalls die Abwehrfunktion der Wissenschaftsfreiheit im Vordergrund. In der Rechtslehre wird aber die Möglichkeit bejaht, dass sich die Universität selber auf die Wissenschaftsfreiheit berufen könne, soweit dies der Verwirklichung individueller Anliegen diene. Argumente gegen eine bestimmte Ausgestaltung von Organisation und Leitung von Universitäten liessen sich nicht ableiten, soweit und solange die Lehr- und Forschungsfreiheit nicht unmittelbar leide.» (Richli, 2009, S. 180-181)

Der Eckwert der Hochschulautonomie ist eng verbunden mit demjenigen der Wissenschaftsfreiheit. Die verfassungsrechtliche Verankerung findet die Hochschulautonomie in Art. 63a, Abs. 3 BV: «Bund und Kantone (...) nehmen (...) Rücksicht auf die Autonomie der Hochschulen und ihre unterschiedlichen Trägerschaften (...)» Nach Amschwand räumt die Autonomie «den Hochschulen und ihren Angehörigen einen im Vergleich zur Zentralverwaltung erweiterten Handlungsspielraum ein. Dieser ist einerseits institutionelle Voraussetzung für eine

freie Lehre und Forschung. Gleichzeitig ist er wesentliche Voraussetzung der neuen Hochschulsteuerung. Die Hochschulautonomie bildet den organisatorischen Rahmen sowohl für die wirksame und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung als auch für die grundrechtliche Begrenzung des damit verbundenen Handelns.» (Amschwand, 2014, S. 103)

Im HFKG und in der Akkreditierungsverordnung dazu wird der Grundsatz der Hochschulautonomie einerseits allgemein wiederholt, andererseits werden insbesondere die Mitwirkungsrechte der Gruppen von Angehörigen konkretisiert. Art. 5 HFKG, Grundsätze der Aufgabenerfüllung, lautet: «Der Bund achtet auf die von den Trägern gewährleistete Autonomie der Hochschulen (...) Er nimmt zur Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Besonderheiten von universitären Hochschulen (...).» Konkret muss der Hochschulrat bei der Festlegung der Voraussetzungen für die Akkreditierung den Besonderheiten und der Autonomie von universitären Hochschulen Rechnung tragen (HFKG, Art. 30, Abs. 2). Dies spielt sogar bei der Zusammensetzung der Gutachtergruppe, die im Rahmen der Akkreditierung die externe Begutachtung der Hochschule vornehmen soll, eine Rolle: «Der Typ, das Profil, die Grösse und weitere spezifische Merkmale der Hochschule (...) sind dabei zu berücksichtigen.» (Akkreditierungsverordnung HFKG, Art. 13, Abs. 2) Aber auch bei der Festlegung der Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen ist die Autonomie der Hochschulen zu wahren (HFKG, Art 36, Abs. 1). So bedeutsam dies erscheint, so allgemein bleibt es formuliert.

Umso spezifischer ist dagegen die Beschreibung der Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte der Gruppen von Angehörigen von Hochschulen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe. Diese Rechte sind zwar auf der Ebene der Bundesverfassung nicht verankert und kein Ziel an sich, das Bund oder Kantone verfolgen würden. Sowohl bei der Zusammensetzung der wichtigen Entscheidungsorgane als auch bei der Durchführung der Akkreditierungen werden jedoch die Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte der Gruppen klar geregelt. Bei der Schweizerischen Hochschulkonferenz, das oberste hochschulpolitische Organ der Schweiz, nehmen mit beratender Stimme an den Sitzungen teil, u.a. je eine VertreterIn der Studierenden, des Mittelbaus und des Lehrkörpers der schweizerischen Hochschulen. (HFKG, Art. 13, Buchstabe i) Der Schweizerische Akkreditierungsrat, der über die Akkreditierungen entscheidet, besteht aus 15-20 unabhängigen Mitgliedern. Diese «vertreten insbesondere die Hochschulen, die Arbeitswelt, die Studierenden, den Mittelbau und den Lehrkörper.» (HFKG, Art. 21, Abs. 1) Bei der Akkreditierung muss ein Mitglied der Gutachtergruppe aus dem Kreis der Studierenden kommen (Akkreditierungsverordnung HFKG, Art. 13, Abs. 4, Buchstabe d). Dadurch werden auf Ebene des Bundes die Gruppen der Hochschulangehörigen, die seit den 70er Jahren konstitutive Elemente der Organisation der Universitäten sind, legitimiert.¹²

Sodann ist es eine Voraussetzung für die institutionelle Akkreditierung, dass «den Hochschulangehörigen angemessene Mitwirkungsrechte zustehen». (HFKG, Art. 30, Abs. 1, Buchstabe a, 4. Ziffer) Konkret: «Die Hochschule (...) bezieht (...) alle ihre repräsentativen Gruppen, insbesondere die Studierenden, den Mittelbau, den Lehrkörper und das Verwaltungspersonal,

¹² In diesem Sinne verwenden einige Autoren auch den Begriff der «Gruppenuniversität», siehe z.B. Richli (2009, S. 19).

in das Akkreditierungsverfahren ein.» (Akkreditierungsverordnung HFKG, Art. 9, Abs. 2) Schliesslich halten die Qualitätsstandards für die institutionelle Akkreditierung u.a. fest: «Für die Entwicklung des Qualitätssicherungssystems und dessen Umsetzung werden auf allen Ebenen alle repräsentativen Gruppen der Hochschule (...) einbezogen, insbesondere die Studierenden, der Mittelbau, der Lehrkörper und das Verwaltungspersonal.» (Akkreditierungsverordnung HFKG, Anhang 1, 1.3) «Das Qualitätssicherungssystem erlaubt sicherzustellen, dass die repräsentativen Gruppen der Hochschule (...) ein angemessenes Mitwirkungsrecht haben und über Rahmenbedingungen verfügen, die ihnen ein unabhängiges Funktionieren ermöglichen.» (Akkreditierungsverordnung HFKG, Anhang 1, 2.3)

2.4 Bedeutung für die Organisation von Hochschulen

Die vorausgehenden Abschnitte verdeutlichen, dass es keine eindeutigen, klaren, geschweige denn umfassenden Vorgaben oder Vorstellungen betreffend einer guten Organisation von Hochschulen gibt. Die Public Corporate Governance macht mit ihren Leitsätzen sozusagen Halt am Eingangstor zum komplexen Innenleben der Universität. Die Universität wird zwar als Ausnahmefall identifiziert. Für sie werden jedoch bestenfalls Anhaltspunkte geliefert, in welcher Hinsicht die Leitsätze, die primär ausgelagerte Unternehmungen am Markt betreffen, zu relativieren oder zu ergänzen seien. Die neue Bildungsverfassung, die sich hingegen explizit mit den Hochschulen befasst, enthält ebenfalls wenige konkrete Vorgaben zur Organisation der Hochschulen. Indirekt legitimiert sie jedoch über die Regelungen zur Qualitätssicherung wichtige konstitutive Elemente der Universität als ExpertInnenorganisation, wie die Besonderheiten der einzelnen Hochschulen und die Partizipation der Gruppen der Angehörigen.

Insgesamt verwundert diese Feststellung nur beschränkt, betrachtet man die Universitäten als ExpertInnenorganisationen der besonderen Art, die selbständig, zum Teil seit Jahrhunderten, unter dem Gebot der Freiheit von Lehre und Forschung, jede auf der eigenen Art und Weise, der Bewahrung, Würdigung und Erweiterung des Wissens nachgehen. Das Fehlen von griffigen Vorgaben zur guten Organisation von Universitäten könnte zwar darauf zurückzuführen sein, dass die öffentliche Auseinandersetzung mit diesen Fragen erst jüngeren Datums ist und der Wissensstand über die Realität der autonomen Universität noch unzureichend ist. Wie dem auch sei, beides spricht dafür, von der tatsächlich vorhandenen Organisationsstruktur auszugehen und deren Entwicklung zu verfolgen. Insbesondere die eingetretenen Veränderungen können in Bezug gesetzt werden zu den punktuell vorhandenen Vorgaben und Elementen, die für eine gute Hochschulorganisation von Bedeutung erscheinen.

Einige der 9 Kernelemente einer guten Public Corporate Governance, die Lienhard (2009, S. 55-63) für die Steuerung von ausgelagerten Betrieben synthetisiert, betreffen deren Organisation. Sie können nicht eins zu eins auf die komplexen und stark dezentralisierten Organisationsformen von Volluniversitäten übertragen werden, doch dienen sie als guter Ausgangs-

punkt zur Zusammenfassung der Elemente, die bei der Würdigung der Organisation der Universität Basel berücksichtigt werden sollen.¹³

Folgende vier Gruppen von Elementen können unterschieden werden:

1. Angepasste Organisationsform und hinreichende Autonomie der Universität (Kernelemente 1 und 2 einer guten Public Corporate Governance nach Lienhard, 2009, S. 56-57)

Hochschulen sollten, als Einheiten mit Dienstleistungen mit Monopolcharakter, ausgelagert werden und die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt mit Recht auf Selbstverwaltung erhalten (CGB, S. 8269). Aufgrund ihrer Eigenschaft als ExpertInnenorganisation, in der die ExpertInnen ihre Arbeit sehr autonom verrichten und darin vom verfassungsrechtlichen Grundsatz der Freiheit von Lehre und Forschung geschützt sind, sollten die Hochschulen über einen hohen Autonomiegrad verfügen. «Autonomie heisst dabei eine erhebliche *Entscheidungsfreiheit* sowohl bezüglich der Organisation als auch bezüglich der Aufgabenerfüllung, wobei diese Entscheidungsfreiheit dem unmittelbaren Zugriff der Aufsichtsbehörde entzogen bleibt.» (Lienhard 2009, S. 56¹⁴) Das Auslagerungsgesetz sollte demzufolge ein Rahmengesetz sein. Der oberste Organisationserlass sollte allenfalls von der Hochschule selbst erlassen werden können. Die Befugnis zum Erlass von generell-abstrakten Normen mit Aussenwirkung (wie die Studien- und Promotionsordnungen, aber auch die Berufungsordnungen der Universitäten) soll anhand einer gesetzlich festgeschriebenen Delegationsnorm geregelt werden. Andererseits müssen Hochschulen aufgrund ihrer grossen Bedeutung sowie ihrer beträchtlichen finanziellen Belastung für die kantonalen Trägerschaften, wohl politisch eng gesteuert werden, was im Spannungsverhältnis mit dem Streben nach möglichst grosser Autonomie seitens der ExpertInnenorganisation steht.

2. Geeignete Führungs- und Aufsichtsstruktur auf den Ebenen der Trägerkantone und der Gesamtuniversität (Kernelemente 6, 7 und 8 nach Lienhard, 2009, S. 60-62)

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass sich mit der Auslagerung der Universität aus der Kantonalverwaltung die Aufsicht durch Parlament und Regierung ändern muss. Die Autonomie der ausgelagerten Institution muss respektiert werden und direkte Dienstaufsicht soll durch die indirekte Verbandsaufsicht ersetzt werden (Lienhard 2009, S. 61). Das Parlament sollte allenfalls eine Spezialkommission einsetzen, um eine begleitende Oberaufsicht der ausgelagerten Institution sicherzustellen (Lienhard, 2009, S. 62). Die Universität sollte zudem über eine externe Revisionsstelle verfügen (CGB, 2006, S. 8271). Bezüglich den obersten Leitungsorganen gilt auf Bundesebene grundsätzlich, dass der vom Bundesrat gewählte Verwaltungsrat der ausgelagerten Einheit die Interessen der Einheit zu vertreten hat und nur in Ausnahmefällen instruierbare VertreterInnen des Bundes darin Einsitz nehmen sollen (CGB, 2006, S. 8271-8272). Der Verwaltungsrat soll dann die Geschäftsleitung wählen, die von ihm personell unabhängig sein soll (CGB, 2006, S. 8269-8270). Aufgrund der herausragenden

¹³ Ein umfassenderes und aussagekräftigeres Bild hätte die Mitberücksichtigung der Ablauforganisation, insbesondere betreffend den Steuerungsaufgaben erlaubt, doch würde dies, wie eingangs erwähnt, den Rahmen dieser Arbeit sprengen.

¹⁴ Nach Tschannen, P. & Zimmerli, U. (2005). *Allgemeines Verwaltungsrecht* (2. Auflage). Bern: Stämpfli Verlag. § 5 Rz. 29 f.

Bedeutung von Hochschulen für die jeweiligen Trägerkantone sowie der hohen finanziellen Beteiligungen derselben (mit den entsprechenden Risiken), scheint es auf der Ebene der Kantone vertretbar, wenn auch nicht unproblematisch, dass diese Grundsätze aufgeweicht werden. In den Rechtserlassen und Beteiligungsstrategien der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt ist vorgesehen, dass ausnahmsweise sogar RegierungsrätInnen Einsitz in die Verwaltungsräte nehmen können. Gleichzeitig sollte zudem berücksichtigt werden, dass eine ExpertInnenorganisation wie eine Universität nicht einfach *top-down* geführt werden kann, was die Frage einer angemessenen Vertretung ihrer eigenen Interessen in den obersten Leitungsorganen anspricht.

3. Geeignete universitätsinterne Führungs- und Organisationsstruktur und hinreichende Autonomie der Organisationseinheiten und der Angehörigen (8. Kernelement nach Lienhard (2009, S. 61-62))

Hochschulen sollen grundsätzlich über eine leistungsfähige Hochschulorganisation und Hochschulleitung (HFKG, § 30, Buchstabe a, Zf. 3), schlanke Strukturen und klare Kompetenzregelungen zwischen den Organen (CGB, S. 8270) verfügen. Dies soll die bedarfsgerechte und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung unterstützen (Art. 43a, Abs 5 BV). Diese Grundsätze gelten jedoch nicht uneingeschränkt. Das Gebot der wirksamen und wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung darf nicht unbegründet, ohne gesetzliche Grundlage und unverhältnismässig die verfassungsrechtlich verankerte Freiheit von Lehre und Forschung einschränken (Amschwand 2014, S. 103). Im HFKG hält Art. 5, Abs. 1 fest, dass der Bund bei der Aufgabenerfüllung im Bereich der Hochschulförderung, worunter zum Beispiel auch die Aufgabenteilung unter den Universitäten in kostenintensiven Bereichen fällt, auf die Grundsätze der Freiheit und Einheit von Lehre und Forschung achtet. Auf letztere können sich die Universitäten und ihre Organisationseinheiten berufen, insofern dies der Verwirklichung individueller Anliegen dient. Argumente für oder gegen eine bestimmte Organisation der Hochschulen lassen sich daraus nicht ableiten (Richli 2009, S. 180-181). Aufgrund der Eigenschaften der Universitäten als ExpertInnenorganisationen sollte bei der Ausgestaltung der Organisations- und Leitungsstrukturen jedoch auf deren Typ, Profil, Grösse und weiteren spezifischen Merkmale Rücksicht genommen werden (Akkreditierungsverordnung HFKG, Art. 13, Abs. 2). Hochschulen haben Lehre, Forschung und Dienstleistungen in mehreren Disziplinen und Fachbereichen anzubieten (HFKG, Art. 30, Buchstabe b), was aufgrund der herausragenden Bedeutung der fachlichen Zugehörigkeit für die ExpertInnen nach einer internen Organisation entlang der Fach- und Fachbereichsgrenzen ruft (Pellert, 2000, S. 52). Die ExpertInnen aus den verschiedenen Disziplinen und Fachbereichen sollten sich an der Führung der Universität beteiligen, was die Grundsätze, dass Organe möglichst klein, mit klaren Kompetenzregelungen und voneinander personell unabhängig sein sollten, tendenziell abschwächt, insbesondere bei sehr heterogenen Institutionen und Einheiten.

4. Angemessene Ausgestaltung der Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte der Angehörigen

Der Grundsatz einer angemessenen Ausgestaltung der Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte der Angehörigen der Hochschule, der explizit im HFKG (Art. 30, Abs. 1, Buchstabe a, 4. Ziffer) und verschiedentlich in der Akkreditierungsverordnung HFKG (siehe oben, Ab-

schnitt 2.3) verankert ist, ist eng verbunden mit den soeben genannten Elementen bezüglich geeigneter Führungs- und Organisationsstrukturen und hinreichender Autonomie der Organisationseinheiten und der Angehörigen. Typischerweise werden die Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte durch die Einsitznahme von VertreterInnen der Gruppen in den Organen erfüllt. So wird z.B. VertreterInnen der Studierenden, des Mittelbaus und des Lehrkörpers der schweizerischen Hochschulen Einsitznahme (wenn auch nur mit beratender Stimme) in die Schweizerische Hochschulkonferenz gewährt (HFKG, Art. 13, Buchstabe i). Daraus kann gefolgert werden, dass auch innerhalb der Hochschulen, auf den verschiedenen Ebenen, in den meisten Organen und Gremien mit legislativähnlichen Aufgaben wie Versammlungen und Kommissionen, VertreterInnen der Gruppen Einsitz gewährt werden sollte. Insbesondere in kleinen Einheiten können jedoch die Abhängigkeitsverhältnisse zwischen den Angehörigen der unterschiedlichen Gruppen die Ausübung der Mitwirkung und Mitbestimmung einschränken. Neben der Einsitznahme in Organen sollten sich deswegen die Angehörigen der jeweiligen Gruppen selbständig organisieren und über ihre Organisation ihre Anliegen deponieren können, bzw. mitwirken und mitbestimmen dürfen.

3 Die Organisation der Universität Basel im Zeitraum 1991 bis 2015

In diesem Kapitel wird die Entwicklung der Organisation der Universität Basel von der Zeit vor der Entlassung in die Autonomie bis heute nachgezeichnet. Um die vielen Veränderungen im Spannungsfeld von Zentralisierungs- und Dezentralisierungstendenzen greifbarer darzustellen, werden zuerst die hier verwendeten Hilfsbegriffe «vertikale Zentralisierung und Dezentralisierung» sowie «horizontale Zentralisierung und Dezentralisierung» erläutert. Danach wird die Organisation der Universität vor dem Gang in die Autonomie (anno 1991) und danach, jeweils 1997, 2007 und 2015 dargestellt.

3.1 Vertikale und horizontale Zentralisierung und Dezentralisierung

Die Begriffe Zentralisierung und Dezentralisierung (als Prozesse) bzw. Zentralität und Dezentralität (als Zustände) werden in ganz unterschiedlichen Kontexten verwendet, mit unterschiedlicher Bedeutung. Im Kontext der Public Corporate Governance des Bundes wird der Begriff Dezentralisierung verstanden als «Übertragung der Aufgabenerfüllung von der zentralen Bundesverwaltung an eine öffentlichrechtliche Anstalt» (CGB, 2006, S. 8244). Meistens geht die Auslagerung der Aufgabenerfüllung mit der Auslagerung einer Einheit aus der Zentralverwaltung einher. Auf die kantonale Ebene übertragen entspricht die Entlassung der Universität Basel aus der kantonalen Verwaltung in die Autonomie nach diesem Verständnis einer Dezentralisierung. Zentralisierung würde dann den umgekehrten Prozess beschreiben, die Reintegration einer ausgelagerten Einheit in die zentrale Verwaltung zwecks Rücknahme der Aufgabenerfüllung.¹⁵ Innerhalb von Unternehmungen, Institutionen und Verwaltungen wird hingegen von Zentralisierung bzw. Dezentralisierung entlang der Hierarchie in der Linie ge-

¹⁵ Tschannen et al. (2014, S. 35-37) bezeichnen diese Art von Dezentralisation als horizontale, um sie von der vertikalen Dezentralisation zu unterscheiden, die Aufteilungen von Aufgaben zwischen den Bundesebenen beschreiben.

sprochen. So kann eine Verlagerung von Entscheidungskompetenzen und Zuständigkeiten von der Departementsspitze an ein Amt (bzw. Bereich) oder weiter zu einer Abteilung eines Amtes, als Dezentralisierung beschrieben werden. Dasselbe gilt für die Einrichtung von neuen Untereinheiten (Schaffung einer neuen Hierarchieebene). Innerhalb einer Universität würde man im Gegenzug z.B. eine Verlagerung von Entscheidungskompetenzen von der Ebene der Seminare und Institute hinauf zur Ebene der Fakultät oder weiter zur Ebene der Universitätsleitung als Zentralisierung beschreiben. In der Terminologie von Mintzberg (1980, S. 326) werden solche Verschiebungen als *vertical decentralization* oder *centralization* bezeichnet.

Ergänzend dazu beschreibt Mintzberg (1980, S. 326) mit dem Begriff der *horizontal decentralization* oder *centralization* Verlagerungen von Entscheidungskompetenzen auf derselben hierarchischen Organisationsebene zwischen den direkten Verantwortlichen in der Linie und ihren Stäben oder Planungs- und Controllingeinheiten (*technostructure*) oder den Support-Einheiten (*support staff*) (Mintzberg 1980, S. 323-324). Eine Unterscheidung zwischen vertikaler und horizontaler Zentralisierung und Dezentralisierung erweist sich hier als hilfreich, um die Veränderungen in der komplexen Aufbauorganisation von Universitäten zu beschreiben. Die vertikale Zentralisierung bzw. Dezentralisierung verläuft entlang der Hierarchielinie Trägergemeinwesen – Universitätsleitung – Fakultät – Departement – Institut – Professur. Ganz allgemein soll hier unter vertikaler Dezentralisierung ein Prozess verstanden werden, bei welchem in einer Einheit, Untereinheiten mit entsprechenden Aufgaben und Zuständigkeiten gebildet und oder ausgelagert werden, einhergehend mit einer Zunahme ihrer Entscheidungskompetenzen. Vertikale Zentralisierung kann verstanden werden als der gegenläufige Prozess: Entzug von Entscheidungskompetenzen mit dem Ziel, diese in der Zentrale wahrzunehmen, Aufhebung und/oder Zusammenlegung von dezentralen Einheiten zu solchen, die «näher» bei der Zentrale sind.¹⁶

Die Begriffe horizontale Zentralisierung bzw. Dezentralisierung sollen in Anlehnung aber gleichsam Abweichung zur Begrifflichkeit von Mintzberg, die Verschiebung der Entscheidungskompetenzen zwischen der «Exekutive» und der «Legislative», bzw. die Bildung/Aufhebung von Gremien mit stärkeren Exekutiv- oder Legislativcharakter auf jeder einzelnen Ebene der vertikalen Hierarchielinie, bezeichnen. Auf der Ebene der Trägergemeinwesen betrifft dies die Kompetenzen des Parlaments auf der einen Seite, allfälliger Kommissionen und der Regierung auf der anderen Seite. Auf der Ebene der Universitätsleitung das Verhältnis zwischen Rektorat («Exekutive»), Koordinations- und Planungskommission und Regenz («Legislative»). Auf den Ebenen der Gliederungseinheiten die Verhältnisse zwischen den leitenden Gremien (Dekanate, Departementsleitungen, etc., im Sinne einer «Exekutive»), allfälligen Ausschüssen und den Versammlungen, in denen alle Gruppen der Angehörigen

¹⁶ Diese Arbeit beschränkt sich auf die Entwicklung der Aufbauorganisation. Deswegen stehen bei den Zentralisierungs- und Dezentralisierungsprozessen die Einrichtung und Auflösung von Organisationseinheiten sowie die Bildung und Aufhebung von Hierarchieebenen im Zentrum. Bei der Berücksichtigung der Ablauforganisation müssten, bei gleichbleibender Organisationsstruktur, die Verschiebungen der Kompetenzen bei den wichtigen Abläufen ebenfalls berücksichtigt werden.

vertreten sind («Legislative»). Schliesslich erlaubt diese Differenzierung ebenfalls eine bessere Verortung der Rolle der Gruppen der Angehörigen der Universität in der Organisation.

3.2 Die Organisation der Universität vor der Entlassung in die Autonomie

Bis zur Entlassung in die Autonomie zum 1. Januar 1996 war die Universität Basel beim Erziehungsdepartement Teil der zentralen Kantonalverwaltung. Seit 1974 beteiligte sich der Kanton Basel-Landschaft in zunehmendem Masse zuerst an den Kosten, später auch an der Führung der Universität. Als Bedingung für eine noch stärkere Beteiligung forderte der Kanton Basel-Landschaft Ende der 80er Jahre eine unabhängige Untersuchung über die Universität, die von der Firma Hayek-Engineering Anfang der 90er Jahre durchgeführt wurde. Diese Studie erschliesst umfassend und zugleich detailliert die Aufbau- und Ablauforganisation der Universität im Jahr 1991. Das Organigramm der Universität Basel im Jahr 1991, das in Abbildung 1 (S. 26) gezeigt wird, lehnt sich stark an das von Hayek-Engineering (1991, S. 0/11) an. Es erweitert es jedoch in einem wichtigen Aspekt: die Ebene der «Gesetzlichen Lehrstühle» / Professuren. Das damals gültige Universitätsgesetz aus dem Jahr 1937 bennante nämlich, mit genauer fachlicher Zugehörigkeit, 51 dieser Lehrstühle (UniG 1937, § 20 - 25). Auf Gesetzesebene waren hingegen die Institute und Seminare, die im Organigramm von Hayek als unterste Ebene dargestellt werden, nicht genannt.¹⁷

In den Organigrammen die folgen, sind Organe, Gliederungseinheiten und Körperschaften, die im Gesetz, in den Verträgen zwischen den Kantonen und im obersten Organisationsreglement (Statut) explizit vorgesehen und benannt werden, mit vollen Linien gezeichnet. Sie werden gelegentlich obligatorische Organe/Einheiten¹⁸ genannt. Es ist ein Charakteristikum der Universität, dass neben den obligatorischen Organen immer wieder auch solche eine wichtige Rolle spielen, die nicht im Gesetz oder den obersten Organisationserlassen vorgesehen sind. Beispiele hierfür sind zu jener Zeit die vielen Institute, sowie einige äusserst bedeutende Einheiten, wie das Biozentrum. Diese Gremien und Einheiten werden hier als nicht-obligatorische Organe/Einheiten bezeichnet. Es wird sich zeigen, dass diese Unterscheidung eine wichtige Funktion bei der Entwicklung der Organisationsstrukturen spielt.¹⁹

Auffallend ist zuerst die Heterogenität der Organisation. Keine zwei Fakultäten sind ähnlich organisiert. Die kleinste Fakultät setzt sich aus den gesetzlichen Lehrstühlen zusammen. In den anderen Fakultäten sind um die gesetzlichen Lehrstühle mehrere Institute/Seminare entstanden. Bei und zwischen der Philosophisch-Naturwissenschaftlichen und der Medizinischen

¹⁷ Die gesetzlichen Lehrstühle sind die rechtliche Verankerung der Ordinarienuniversität. Die Einrichtung und Aufhebung von solchen Lehrstühlen erforderte eine Gesetzesänderung oder später die im Gesetz festgehaltene Delegation der Zuständigkeit zur Einrichtung neuer Lehrstühle an den Regierungsrat.

¹⁸ Dies in Anlehnung aber Abweichung vom Begriff «obligatorische Organe» im Staatsvertrag 2006 (§21), der enger gefasst ist und als solche benennt: Universitätsrat, Rektorat, Regenz, Fakultäten und Revisionsstelle.

¹⁹ Ein interessantes historisches Beispiel ist die Koordinationskommission *ante* Autonomie. Diese wurde als Arbeitsgruppe des Erziehungsdepartements im Jahr 1970 eingerichtet, nach dem Scheitern der Gesetzesvorlage für ein neues Universitätsgesetz im Jahr 1970. Die Arbeitsgruppe entwickelte sich mit den Jahren zu einem der wichtigsten Organe der Universität, erhielt aber erst mit dem Vertrag zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft im Jahr 1984 eine rechtliche Verankerung und Rechtfertigung.

Fakultät ist *de facto*, aber ohne eindeutige Verankerung im Regelwerk der Universität, das Biozentrum angesiedelt, das 1971 als eigenständige, öffentlich-rechtliche Forschungsanstalt eingerichtet wurde.²⁰ Schliesslich sind Teile der Medizinischen Fakultät gleichzeitig Teile der Spitäler, die dem Gesundheitsdepartement unterstellt sind und unterliegen deren Regeln. Auf der Ebene der Universität dominiert als wichtigstes Organ die Regenz, historisch die Vollversammlung aller LehrstuhlinhaberInnen, die sich aus VertreterInnen des Lehrkörpers und, seit 1970, auch aus VertreterInnen der Gruppierungen der Assisierenden und der Studierenden zusammensetzt (Ratschlag UniG 1971, S. 8; unigeschichte.unibas.ch, 2010). Die Regenz führt nach dem Universitätsgesetz von 1937 (§ 28) immer noch die direkte Aufsicht über den Universitätsbetrieb aus. Der Regenzausschuss, bestehend aus Rektor, Prorektor und Vertreter der Fakultäten, bereitet die Geschäfte der Regenz vor. Das Rektorat ist immer noch eher als Leitung der Regenz konzipiert und nicht als Führungsorgan der gesamten Institution. Bis in die 80er Jahre war der Rektor ein *primus inter pares*, der sich für ein Jahr zur Verfügung stellte, die Regenz zu leiten. Anfang der 90er Jahre setzte sich das Rektorat *de facto* aus Rektor, Prorektor (Amtsvorgänger), Rektor *designatus* (Amtsnachfolger) und Adjunkt zusammen.

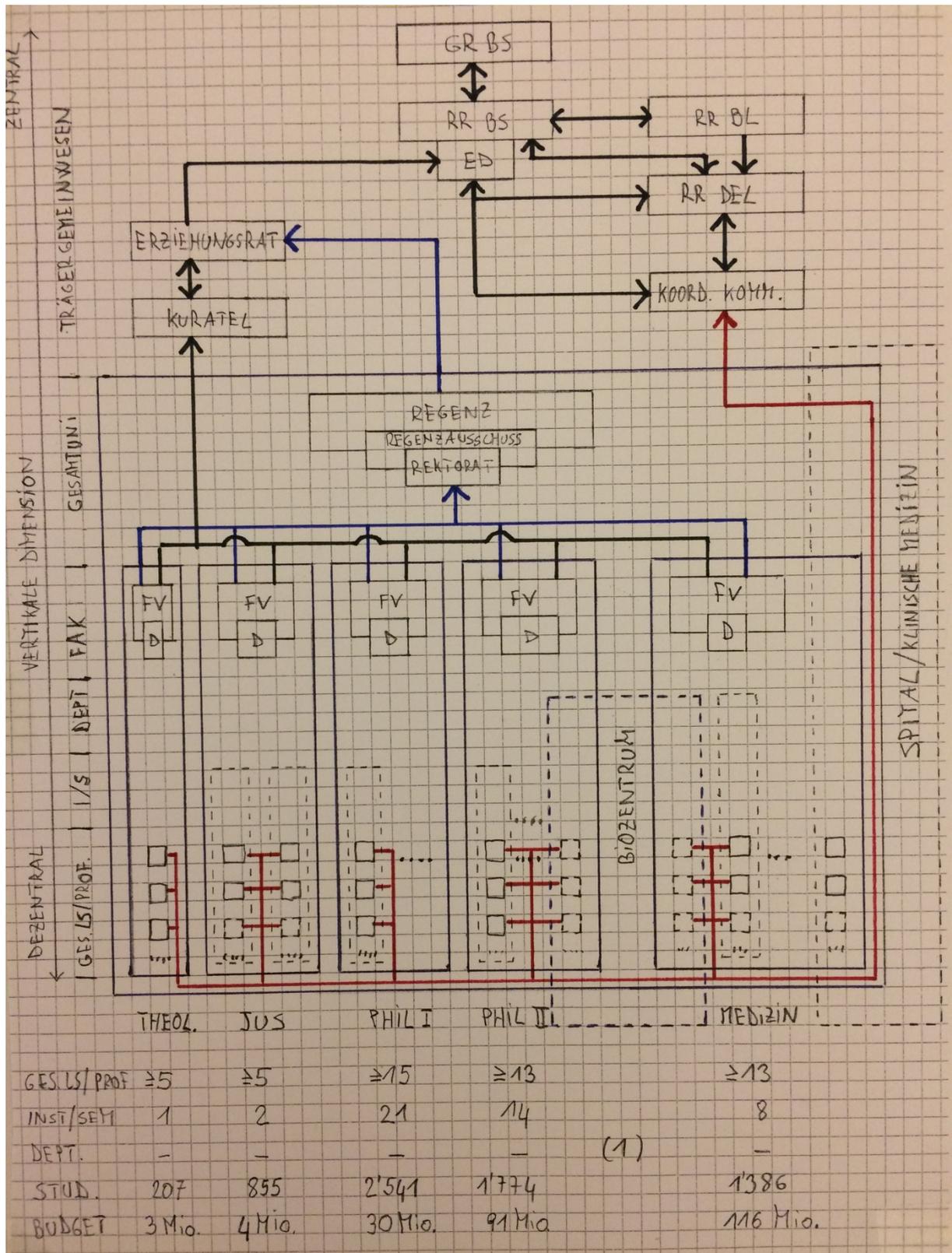
Auf der Ebene der Fakultäten trifft man auf ähnliche Verhältnisse. Die DekanInnen haben hauptsächlich die Funktion, die Fakultätsversammlung zu leiten. Die Amtsdauer beträgt i.d.R. ein Jahr.

Geleitet wird die Universität von mehreren Gremien auf der Ebene der Trägerkantone (siehe Universitätsgesetz 1937, § 2 - 4 sowie Universitätsvertrag 1984, § 6 - 10):

- Der Regierungsrat Basel-Stadt führt die Oberaufsicht über die Universität. Er trifft alle wichtigen Entscheidungen, mit Ausnahme des Budgets.
- Die Regierungsrätliche Delegation besteht aus je zwei Regierungsräte pro Trägerkanton, unter dem Vorsitz des Erziehungsdirektors Basel-Stadt. Sie behandelt Geschäfte, die wesentliche Auswirkungen auf die Universität haben und gibt Stellungnahmen z.Hd. des Regierungsrates Basel-Stadt ab. Sie wählt die Koordinationskommission.
- Die Kuratel besteht aus 5 Mitgliedern, die nicht dem Lehrkörper der Universität angehören dürfen, und wird vom Regierungsrat Basel-Stadt eingesetzt. Zwei Mitglieder werden auf Vorschlag des Regierungsrates Basel-Landschaft gewählt. Die Amtsdauer beträgt 4 Jahre.
- Der Erziehungsrat Basel-Stadt, der auch für das Schulwesen zuständig ist, wählt die Beamten der Universität und erlässt die Ordnungen und Reglemente für die Universität.
- Die Koordinationskommission (KOORD. KOMM.) besteht aus 9 bis 11 Mitgliedern, sieben davon hauptberuflich im Rahmen der Universität angestellt. Sie bereitet das Budget vor, prüft Stellenpläne und Strukturen, usw. Die Amtsdauer beträgt 4 Jahre.

²⁰ Dieses Vorzeigeeinrichtung innovativer, interdisziplinärer Grundlagenforschung und postgraduierter Lehre war als Forschungsgebäude eingerichtet worden. Weil sich auch die chemische Industrie finanziell daran beteiligte, wurde es ausserhalb der Universität und der kantonalen Verwaltung als eigenständige öffentlich-rechtliche Anstalt eingerichtet (Kreis, 1986, S. 110-112). Das Vorhaben, das Biozentrum als eine neue Fakultät in die Universität vollständig zu integrieren (Ratschlag UniG, 1971, S. 5 und 67-68), missling mit der Ablehnung des Entwurfes für eine neues Universitätsgesetz im Jahr 1980 (Kreis, 1986, S. 197-198).

Abbildung 1: Organigramm der Universität Basel im Jahr 1991



Quellen: Eigene Darstellung in Anlehnung an: Hayek Engineering AG (1991, S. 0/11); Universitätsgesetz des Kt. Basel-Stadt von 1937; Vertrag zwischen den Kt. Basel-Stadt und Basel-Landschaft vom 7. Mai 1984.

Die Abgrenzung der Aufgaben und Zuständigkeiten dieser Gremien ist oft unklar (Ratschlag UniG, 1995, S. 20) Die Instanzenwege lang und je nach Geschäft unterschiedlich (Hayek-Engineering 1991, 0/12-13 und 1/23-28). Die ausgeprägte Autonomie der LehrstuhlinhaberInnen führte oft dazu, dass die bereits komplizierten vorgesehenen Entscheidungs- und Kommunikationswege umgangen wurden. Es war nicht unüblich, dass bei sich die LehrstuhlinhaberInnen mit ihren Anliegen direkt und offiziell beim Regierungsrat meldeten.²¹

Auffallend ist schliesslich, dass in der Universität eine Art Parallelstruktur dominierte, die sich im Organigramm an der roten und blauen Linie verdeutlichen lässt. Vereinfacht kann festgehalten werden, dass die Angelegenheiten im Bereich der Finanzen, der Planung und der Ressourcen (FPR) auf dem Weg Lehrstuhl (Institut) – Koordinationskommission – Regierungsrat (Regierungsrätliche Delegation) abgewickelt wurden. Die akademischen Geschäfte (insbesondere die Studienordnungen) wurden hingegen primär über die Linie Fakultätsversammlungen – Rektorat/Regenz - Erziehungsrat abgewickelt. Das Geschäft der Berufungen von ProfessorInnen verlief hingegen von den Fakultäten über die Kuratel zum Erziehungsrat.

Die in der Einleitung zitierten Einschätzungen der Organisation der Universität vor der Entlassung in die Autonomie sind angesichts der im Organigramm skizzierten Aufbauorganisation nachvollziehbar. Die ausgeprägte Dezentralität und Heterogenität des Aufbaus der Universität erschwerten zusätzlich die Einhaltung der Zuständigkeiten und der Entscheidungswege. Aus der Sicht der Hochschulgovernance bestand bei dieser Organisationsstruktur sicher Verbesserungspotenzial.

3.3 Die Organisation der Universität nach der Entlassung in die Autonomie

Seit dem 1. Januar 1996 ist die Universität Basel eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und Recht auf Selbstverwaltung. Als Ausgangspunkt für das Organigramm (siehe Abbildung 2, S. 30) wird hier der Jahresbericht 1997 herangezogen, der erste verfügbare nach dem Gang in die Autonomie.

Mit dem Schritt in die Autonomie wurde die Organisation der Universität tiefgreifend reformiert. Massgebliche Änderungen gab es einerseits auf den untersten Hierarchieebenen, andererseits auf den oberen Ebenen an der Schnittstelle zwischen Gesamtuniversität und Trägerkantonen. Im neuen Universitätsgesetz werden keine gesetzlichen Lehrstühle mehr genannt. Die ProfessorInnen spielen weiterhin die zentrale Rolle innerhalb der ExpertInnenorganisation Universität. Doch markiert die Nicht-Weiterführung der gesetzlich verankerten Lehrstühle das sichtbarste Element im Prozess der Transformation der Universität von der Ordinariuniversität hin zu den neueren Organisationsformen. Das Gesetz ist als Rahmengesetz knapp und allgemein gehalten. Die Organisationsfragen werden im neuen Universitätsstatut geregelt. Die ProfessorInnen werden im Gesetz nicht mehr explizit genannt. Im Universitätsstatut

²¹ So spricht der Hayek-Engineering-Bericht (1991, S. 0/12) davon, dass *de facto* dem Erziehungsdirektor 1300 Mitarbeiter unmittelbar unterstellt waren.

(1996, § 4) werden sie als Gruppierung der InhaberInnen von Professuren erwähnt, neben den anderen vier Gruppierungen der Lehrbeauftragten und wiss. MitarbeiterInnen, der Assistierenden, des Verwaltungspersonals und der Studierenden. Sie werden deswegen im Organigramm nur noch als nicht-obligatorische Organe gekennzeichnet²². Diese Entwicklung stellt insofern einen bedeutenden vertikalen Zentralisierungsschritt dar, weil sie den Boden bereitstellt, auf dem die folgenden Zentralisierungsprozesse und Massnahmen erst durchgeführt werden konnten.

Auffallend ist ebenfalls die starke Abnahme der Anzahl Einheiten unterhalb der Fakultäten. Die Reduktion der Anzahl obligatorischer Einheiten/Organe auf der untersten Ebene (jetzt die Institute, 1991 die gesetzlichen Lehrstühle) verstärkt die vertikale Zentralisierung. Gleichzeitig werden aber die Institute und Seminare nun rechtlich im Gesetz verankert und gewinnen dadurch an Bedeutung und Beständigkeit. Schliesslich werden neu Departemente eingeführt und mit ihnen die Hierarchieebene zwischen Fakultät und Institut, die 1991 nur für das halb integrierte Biozentrum von Bedeutung war, für die gesamte Universität institutionalisiert (Universitätsstatut 1996, § 15 - 16). In den grossen Fakultäten beginnen sich nun zum Teil drei obligatorische Ebenen auszubilden. Mit der Herauslösung der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät aus der Philosophisch-Historischen Fakultät nimmt die Anzahl Fakultäten von 5 auf 6 zu. Bis zur Ebene der Fakultäten stellt dies ein Dezentralisierungsmoment dar. Mit der Reform lösen die Rechtswissenschaftliche und die Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät ihre alten Institute auf. Das Biozentrum wird nun offiziell als Departement integriert, es steht aber weiterhin zwischen den beiden Fakultäten Phil.-Nat. und Medizin. Die Abgrenzung zwischen Universität und Spitäler im Bereich der klinischen Medizin konnte bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht erfolgreich abgeschlossen werden. Der Universitätsrat und die zuständigen Organe im Gesundheitswesen sollen gemeinsam für Regelungen sorgen, welche den Besonderheiten dieses Bereiches Rechnung tragen (Universitätsgesetz 1995, § 16).

Die Position des Biozentrums verkörpert in der Universität am besten die Aufrechterhaltung der alten Parallelstruktur zwischen Organen/Einheiten, die sich primär mit Finanzen, Planung, Ressourcen (FPR) beschäftigen, und solchen, die sich primär mit akademischen Geschäften befassen. Das stark auf die Forschungsaktivität ausgerichtete Biozentrum, für das die Grundausbildung eine untergeordnete Rolle spielt, verbunden mit seinem grossen Bedarf an Infrastruktur, Ressourcen und Finanzmittel, verkörpert in einer Art und Weise die Gliederungseinheit Departement, die nahelegt, die wichtigen FPR-Geschäfte direkt mit den oberen zuständigen Instanzen zu verhandeln bzw. abzuwickeln. Die wichtigen Berufungsverfahren werden nun integriert in die blaue Unterstellungslinie für akademische Geschäfte, die von den Fakultäten zum Rektorat führt. Doch bleibt die rote Unterstellungslinie für die FPR-Geschäfte bestehen. Sie führt neu von den Departementen zur Planungskommission.

Die Ebene der Gesamtuniversität (mit ihrer Schnittstelle zur Ebene der Trägerkantone) ist jedoch diejenige, die den meisten Veränderungen unterworfen ist. Eine zentrale Rolle fällt

²² Obwohl ohne sie eine Universität gar keinen Bestand haben könnte.

nun dem neuen Universitätsrat zu. Er ist neu das oberste Entscheidungs- und Aufsichtsorgan der Universität (Universitätsgesetz 1995, § 7). Er setzt sich aus 12 Mitgliedern zusammen, die nicht Angehörige der Universität sein dürfen. Sechs der neun stimmberechtigten Mitglieder werden vom Regierungsrat Basel-Stad, drei vom Regierungsrat Basel-Landschaft auf eine Amtsdauer von je vier Jahren gewählt. Die drei Mitglieder mit beratender Stimme sind der/die RektorIn, der/die VerwaltungsdirektorIn sowie der/die SekretärIn des Universitätsrates. Obwohl nicht direkt aus dem Vertrag und dem Universitätsgesetz ableitbar, sind von Anfang an zwei Regierungsräte aus Basel-Stadt und ein Regierungsrat aus Basel-Landschaft Mitglieder des Universitätsrates (JB 1997, S. 14).

Das Rektorat führt neu alle gesamtuniversitären Geschäfte (Universitätsgesetz 1995, § 10 und Universitätsstatut 1996, § 9) und ist nicht mehr als Leitung der Regenz definiert. Das Rektorat setzt sich zusammen aus RektorIn, zwei oder drei VizerektorInnen sowie dem/der VerwaltungsdirektorIn. RektorIn und VizerektorInnen werden von der Regenz gewählt für eine Amtsdauer von 2 Jahren. Wiederwahl ist möglich. Die Ämter sind praktisch Vollämter.

Die Regenz bleibt Wahlorgan des/der RektorIn und wählt neu auch die VizerektorInnen und der/die PräsidentIn der Planungskommission (Universitätsgesetz 1995, § 11 und Universitätsstatut 1996, § 11 Buchstaben e und f). Sie erteilt akademische Grade (Privatdozentur und Titularprofessur). Grundsätzlich wandelt sie sich vom Aufsichtsorgan zum Beratungsorgan des Rektorates für gesamtuniversitäre Fragen (Universitätsstatut 1996, § 11).

Die neu ins Leben gerufene Planungskommission plant und koordiniert die Mittelzuteilung auf gesamtuniversitärer Ebene und nimmt Stellung zu allen Fragen mit finanziellen Konsequenzen (Universitätsgesetz 1995, § 12). Sie beerbt die Koordinationskommission und arbeitet zwar offiziell dem Rektorat zu, doch wird sie zum inoffiziellen Steuerungsorgan innerhalb der Universität. Sie setzt sich zusammen aus dem/der PräsidentIn, 9 InhaberInnen von Professuren, die von den Fakultäten bestellt werden, sowie je eine Vertretung für jede der restlichen vier Gruppierungen (Universitätsstatut 1996, § 12). Die Mitglieder der Planungskommission werden für 4 Jahre gewählt. Der/die PräsidentIn amtet mindestens im 50%-Amt und nimmt an den Sitzungen des Rektorates teil.

Auf der Ebene der Gesamtuniversität sind die Veränderungen in der Organisation im Spannungsfeld von Zentralität und Dezentralität markant. Aus der Sicht der Kantone erhält der Universitätsrat grundsätzlich Kompetenzen, wie die Verwaltungsräte ausgelagerter Unternehmen. Innerhalb der Universität sind die horizontalen Zentralisierungstendenzen mit der Einrichtung des Universitätsrates und der Stärkung des Rektorates (bei der auch die Verlängerung der Amtszeiten und Ausmass der Amtstätigkeit eine wichtige Rolle spielen) und der gleichzeitigen grundsätzlichen Schwächung der Funktion der Regenz, stark ausgeprägt. Sie bleiben jedoch nicht unkonterkariert. Die Regenz wählt die wichtigsten Ämter. Und die Planungskommission, der eine zentrale Funktion bei der internen Steuerung der Universität zukommt, ist ausgeprägter als die vorhergehende Koordinationskommission ein Organ zur Vertretung der Interessen der Fakultäten und der Gruppierungen. Dass dieses Spannungsverhältnis zwischen Rektorat und Planungskommission, welches die Kulmination der gesamtuniversitären Parallelstruktur ist, zu Konflikten führen würde, ist nicht überraschend.

Erwähnt soll noch werden, dass im Organigramm der Universität, das im Jahresbericht 1997 abgebildet wird, unterhalb des Rektorates, aber immer noch auf der gesamtuniversitären Ebene, weitere, obligatorische und nicht-obligatorische Einheiten genannt werden. Das Europa Institut Basel und das durch eine Initiative des Kantons Basel-Landschaft eingerichtete Programm Mensch Gesellschaft Umwelt, die in die Universität integriert werden, sowie die Verwaltung, das Universitätsrechenzentrum und die Universitätsbibliothek. Letztere drei Einheiten bestanden bereits früher innerhalb der Universität. Dass sie nun prominent im Organigramm erscheinen, zeugt von der Zunahme ihrer Bedeutung im Gefüge der Universität.²³

Schliesslich sei noch auf die SKUBA hingewiesen. Mit deren gesetzlichen Verankerung erhalten die Studierenden, zusätzlich zu den Vertretungen, die ihnen in den Gremien zustehen, eine offiziell anerkannte Körperschaftsstruktur. Darüber können sie ihre Interessen in der Gesamtuniversität besser vertreten, als ausschliesslich über die Einsitznahme in den Gremien, wo sie in der Minderheit sind und nicht a priori frei von Abhängigkeitsverhältnissen (insbesondere wenn die Einheiten klein sind). Auf der Ebene der Gesamtuniversität stellt die gesetzliche Verankerung der SKUBA ebenfalls ein Element horizontaler Dezentralisierung dar.

3.4 Die Organisation der Universität nach dem Übergang zur bi-kantonalen Trägerschaft

Die Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt tragen gemäss dem Vertrag vom 27. Juni 2006 die Universität seit dem 1. Januar 2007 gemeinsam und paritätisch. Der Prozess, der zur gemeinsamen Trägerschaft führte, war jedoch kein einfacher und belastete die gesamte Universität schwer. In den Jahren um und kurz nach der Jahrtausendwende wurde mit dem Projekt Entscheidungswege und Strukturen beabsichtigt, die interne Organisation der Universität zu verbessern. Insbesondere wurde die Parallelstruktur, akademische Organe/Geschäfte auf der einen Seite, Finanz-/Planungs-/Ressourcenorgane und -geschäfte auf der anderen Seite, aufgehoben (Universität Basel 2002, S. 1-3).

Dem Abschluss des Vertrages über die gemeinsame Trägerschaft war aber auch noch die sogenannte Portfolioübung vorausgegangen. Aufgrund des Auseinanderklaffens von finanziellen Bedürfnissen und Bereitschaft der Kantone, der Universität mehr Mittel zur Verfügung zu stellen, verabschiedete der Universitätsrat am 23. Januar 2004 seinen sogenannten «Portfoliobericht». Der Bericht sah auf der Basis von Priorität- und Posterioritätsetzungen schmerzliche Einschnitte und bedeutende universitätsinterne Umwidmungen vor, sowohl zwischen Fächern innerhalb derselben Fakultät als auch zwischen den Fakultäten. Im Vorschlag beschloss der Universitätsrat ganze drei Fächer (und damit auch die drei entsprechenden Institute und Seminare) aufzuheben: die Slavistik, die Geologie und die Astronomie. Die Reaktionen innerhalb der Universität und in der Öffentlichkeit waren heftig.²⁴ Die darauffolgenden Diskussionen und Verhandlungen waren schwierig. Im Kompromiss (Universität Basel 2004, S. 2-4)

²³ Im Sinne von Mintzberg stellt eine solche Differenzierung eine horizontale Dezentralisierung dar.

²⁴ Vgl. hierzu z.B. König, 2010, S. 197-201.

wurde der finanzielle Umfang der Portfoliomassnahmen grundsätzlich beibehalten. Den drei grossen Fakultäten wurde jedoch zugestanden, durch die Ausformulierung von eigenen, auf die Jahre 2004 bis 2007 angelegten Fakultären Entwicklungspläne, selbst Vorschläge zu unterbreiten, wie die Sparmassnahmen umgesetzt werden sollten. Die Slavistik und die Geologie konnten so, trotz einschneidenden Kürzungen, weitergeführt werden.

Das weder in der Strategie der Universität für die Jahre 1998-2007 (Universität Basel 1997) noch im Leistungsauftrag und Leistungsvereinbarung für die Universität für die Jahre 2000-2002 (Ratschlag Leistungsauftrag 1999) angedeutete Vorhaben der Universitätsleitung, eine Sozial- und Verhaltenswissenschaftliche Fakultät einzurichten, konnte nur halbwegs umgesetzt werden. Im Rahmen des von der Verwaltungsdirektion koordinierten Projektes Entscheidungswege und Strukturen wurde kurzerhand das Rektorat beauftragt, zusammen mit der Phil.-Hist. Fakultät, die Frage der Ausgliederung der Psychologie, allenfalls zusammen mit der Soziologie, innerhalb von wenigen Monaten zu prüfen. Dies führte zur Ausgliederung der zwei bestehenden Psychologie-Professuren und zur Einrichtung der neuen Fakultät für Psychologie. Die Phil.-Hist. Fakultät, die nunmehr das einzige, grosse Departement Geistes- und Kulturwissenschaften beheimatete, das deckungsgleich mit der Fakultät war, wurde gedrängt, sich in mehrere Departemente aufzuteilen: darunter eines für die Gesellschaftswissenschaften und eines für die Altertumswissenschaften. In der Philosophisch-Naturwissenschaftlichen Fakultät wurden verschiedene kleinere Institute und Seminare im neuen Departement Umweltwissenschaften zusammengefasst, welches ebenfalls Teile des Programms MGU übernahm. Diese schwierige Phase offenbarte die Grenzen und Möglichkeiten einer (aus der Sicht der Angehörigen der Universität) mit zu vielen Zuständigkeiten und Kompetenzen ausgestatteten Universitätsleitung (Universitätsrat und Rektorat).

Abbildung 3 (S. 33) zeigt das Organigramm der Universität im Jahr 2007. Mit der Aufhebung der bestehenden Parallelstruktur wurden die Departemente den Fakultäten organisatorisch unterstellt. Die Planungskommission ihrerseits wurde dem Rektorat als Beratungsgremium unterstellt. Als neues Gremium wurde die Rektorskonferenz eingerichtet, die sich zusammensetzt aus den Mitgliedern des Rektorats, den DekanInnen der nunmehr 7 Fakultäten, dem/der PräsidentIn der Planungskommission und dem/der Vorsitzenden der Regenz. Der weiteren Zentralisierung von Aufgaben und Kompetenzen beim Rektorat, die sich mit der Unterstellung der Planungskommission manifestiert, wirkt abschwächend entgegengesetzt die Einrichtung der Rektorskonferenz, welche die Zunahme der Bedeutung der Fakultäten abbildet. Da letztere zudem um eine weitere (wenn auch kleine) zugenommen haben, ist nicht eindeutig, ob entlang der vertikalen Dimension innerhalb der Universität der grösste Zuwachs an Zuständigkeiten und Entscheidungskompetenzen auf der Ebene der Gesamtuniversität oder auf derjenigen der Fakultäten stattgefunden hat.²⁵

²⁵ Ein weiteres, wichtiges Element der Zunahme der Kompetenzen der Fakultäten ist ihre nun institutionalisierte Aufgabe, die im Organigramm über die Organisation nicht ersichtlich ist, für die Zeit der jeweiligen Leistungsperioden, Fakultäre Entwicklungs- und Strukturpläne vorzulegen (Universitätsvertrag 2006, § 16, Buchstabe f).

Auf den zwei oberen Ebenen, hat sich das Verhältnis zwischen Trägerkantonen und Leitung der Gesamtuniversität ebenfalls geändert. Im Staatsvertrag über die gemeinsame Trägerschaft der Universität werden zuerst die Zuständigkeiten der kantonalen Behörden detailliert beschrieben. Die Oberaufsicht über die Universität fällt in den Kompetenzbereich der Parlamente, die die vierjährige Leistungsaufträge und Globalbeiträge an die Universität genehmigen müssen (Universitätsvertrag 2006, § 19). Das Organ der bi-kantonalen Oberaufsicht ist die neu eingerichtete interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission (Universitätsvertrag 2006, § 20). Die wirksame Aufsicht über die Universität wird von den Regierungen wahrgenommen (Universitätsvertrag 2006, § 21). Der Universitätsrat bleibt oberstes Entscheidungsorgan der Universität, jedoch übt er nur noch die Aufsicht über die Universität aus (Universitätsvertrag 2006, § 24). Gleichzeitig ändert seine Zusammensetzung. Neu setzt er sich aus 9 oder 11 stimmberechtigten Mitgliedern zusammen, je vier oder je fünf pro Kanton, zusätzlich des/der PräsidentIn, der/die von den beiden Regierungen gemeinsam gewählt wird. Doch hat neu bei der Wahl eines Mitglieds des Universitätsrates die Regenz Vorschlagsrecht. Bei den nicht-stimmberechtigten Mitgliedern des Universitätsrates gibt es formell keine Änderungen gegenüber 1997. Durch den Zugewinn an Kompetenzen des Rektorates innerhalb der Universität sollte jedoch die Einflussmöglichkeit desselben auf die Geschäfte des Universitätsrates eher zugenommen haben. Es ist deswegen insgesamt von einer Abnahme der Entscheidungskompetenz des Universitätsrates auszugehen, sowohl gegenüber den Regierungen und den Parlamenten der Trägerkantone als auch gegenüber den internen Organen der Universität.²⁶ Der Universitätsrat wird zur Scharnierstelle zwischen den verschiedenen, inneren und äusseren, berechtigten Interessen, die Einfluss nehmen auf die Steuerung und Organisation der Universität.

Während im Übergang von 1997 zu 2007 entlang der vertikalen Dimension die Zentralisierungs- und Dezentralisierungstendenzen differenziert ausfallen, sind hingegen deutliche horizontale Zentralisierungstendenzen auf mehreren Ebenen sichtbar. Die Rektorsämter sind nun verbunden mit speziellen Anstellungsbedingungen. Die Dauer der Ämter ist auf vier Jahre verlängert worden. Es kommen für diese Ämter auch ProfessorInnen aus anderen Universitäten in Betracht (Universitätsstatut 2006, § 8), was die Möglichkeiten vergrössert, Personen mit Management- und Führungserfahrung zu rekrutieren und der/die RektorIn hat nicht mehr die Funktion des Vorsitzenden der Regenz inne (§ 11, Abs. 2). Auf der Ebene der Fakultäten, wenigstens in den grossen, werden mit der Einrichtung der Ämter des/der StudiendekanIn und des/der ForschungsdekanIn Dekanate gebildet. Diese werden unterstützt durch Geschäftsführungsstellen in Anlehnung an die Rolle der Verwaltungsdirektion im Rektorat (Universität Basel 2004, S. 3). Die Amtsdauer der DekanInnen beträgt nun mindestens zwei Jahre (Universitätsstatut 2006, § 16, Buchstabe h).

²⁶ Dies verdeutlicht der Vergleich der Beschreibungen der Aufgaben des Universitätsrates in den Erlassen von 1997 und 2007. Letztere sind viel differenzierter und benennen nun die Anhörungs- und Antragsrechte der universitären Organe der unteren Ebenen. Siehe Universitätsgesetz 1995, § 3 und Universitätsvertrag 2006, § 25.

Im Organigramm kann noch eine weitere Zunahme von Einheiten festgestellt werden, die nicht einer Fakultät, sondern direkt dem Rektorat unterstellt sind, weil sie fakultätsübergreifenden Charakter haben, wie z.B. das Zentrum für Afrika-Studien Basel (ZASB), das interdisziplinär (von der Medizin, über die Naturwissenschaften (STPH) bis zu den Geistes- und Kulturwissenschaften) die in Basel reichlich vorhandenen Kompetenzen bündelt. Nicht abgebildet sind zudem die Kompetenzzentren, die von den Gliederungseinheiten (*bottom-up*) «unter strategischen Zielsetzungen interdisziplinär und in der Regel fakultätsübergreifend» zur Koordination ihrer Arbeit eingerichtet werden können, unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Universitätsrat (Universitätsstatut 2006, § 15, Abs. 5).

Schliesslich ist im Organigramm die Zementierung der besonderen Verschränkung zwischen Universität und Spitäler im Bereich der klinischen Medizin sichtbar. Die Koordination zwischen der Universität und den leistungserbringenden Spitälern erfolgt nun über einen Steuerungsausschuss Medizin (SAM), der aus vier Stimmberechtigten Mitgliedern besteht. Er ist paritätisch aus Vertretungen der Trägerkantone und der Universität zusammengesetzt und fällt seine Entscheidungen nach dem Einstimmigkeitsprinzip. Die Aufgaben und Kompetenzen des SAM werden von den Regierungen und der Universität in einer gesonderten Vereinbarung geregelt. Bei bestimmten Abläufen nimmt für die Medizin der SAM die Funktion wahr, die in den anderen Fakultäten wichtigen Organen zugeteilt sind. (Universitätsvertrag 2006, § 31)

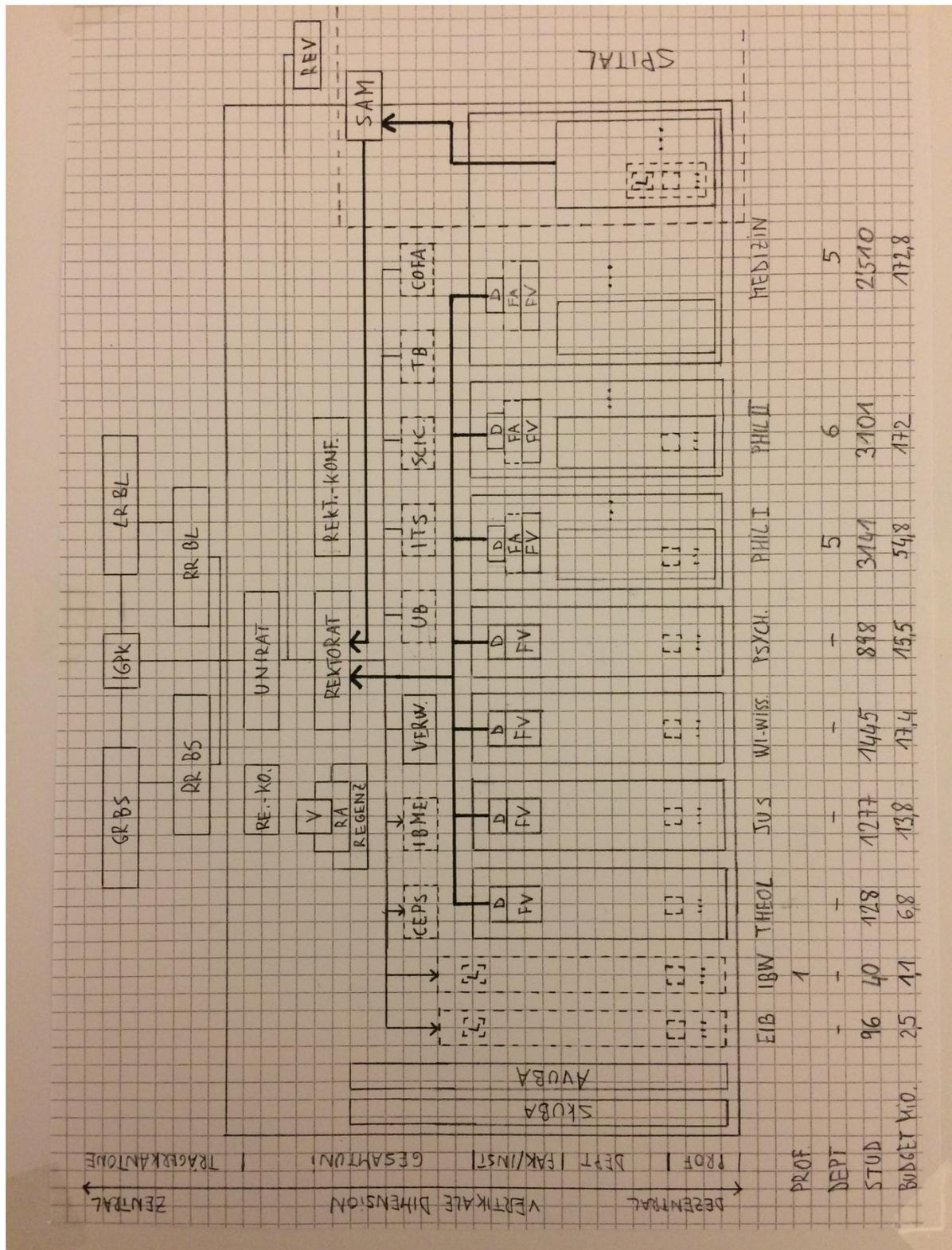
3.5 Die Organisation der Universität heute

Die letzte grössere Revision des Universitätsstatuts geht auf das Jahr 2012 zurück. Entlang der vertikalen Dimension hat es auf der Ebene der Trägerkantone seit 2007 keine wesentlichen Änderungen gegeben. Auf der Ebene der Gesamtuniversität fällt auf, dass die Planungskommission, deren Rolle im Universitätsstatut von 2007 bereits geschwächt wurde, aufgehoben wird. Die Planung und Koordination des Ressourceneinsatzes erfolgt nun in der Linie über die Steuerungsinstrumente, die im Universitätsvertrag und Statut vorgesehen sind (Leistungsauftrag, Globalbudget, Fakultäre Entwicklungspläne, Jahresbudget, Investitionsbudget).

Am Organigramm von 2015 (siehe Abbildung 4, S. 36) ist auffallend, dass die Ebene der Institute und Seminare, die ehemaligen Häuser der einzelnen Fächer, weggefallen ist. Diese Ebene spielte insbesondere in der Philosophisch-Historischen Fakultät lange Zeit noch eine wichtige Rolle. Dieser Schritt scheint ein bedeutender zu sein, im Bestreben, die Flexibilität und die Steuerbarkeit der Organisationseinheiten und die Professionalisierung der Führungsstrukturen zu verbessern. Bezogen auf die Grundorganisation der Universität ist das Organigramm nun einfacher und einheitlicher, als die älteren. Die vier kleinen Fakultäten sind sogenannte Monofakultäten (also, institutionell nicht weiter unterteilt). Die drei grossen Fakultäten teilen sich je in 5 bis 6 Departemente auf.²⁷

²⁷ In den Departementen können sich die Fächer weiterhin in Fachbereiche organisieren, doch verfügen sie über keine institutionalisierte Aufgabe und keine eigenständige Administration (Universitätsstatut 2012, § 15, Abs. 2).

Abbildung 4: Die Organisation der Universität im Jahr 2015



Quellen: Eigene Darstellung in Anlehnung an: JB (2015) der Universität Basel, S. 10-11; Universitätsvertrag von 2006, SG 442.400; Universitätsstatut von 2012, SG 440.110.

Es muss natürlich darauf hingewiesen werden, dass diese Entwicklungen nicht linear vom Zeitpunkt einer Organigrammdarstellung zur nächsten verlaufen. So wurde zwischenzeitlich, wie in der Strategie 2007 (S. 24) vorgesehen, ein bifakultäres Departement Religionswissenschaften zwischen der Theologischen und der Phil.-Hist. Fakultät eingerichtet, jedoch nach wenigen Jahren wieder aufgehoben. Auch hat sich die Anzahl der Departemente innerhalb der grossen Fakultäten zwischen 2007 und 2015 einige Male geändert. Die Aufhebung der Institutebene und die damit einhergehende Reduktion der Einheiten bei gleichzeitiger Zunahme ihrer Grösse auf der Ebene der Departemente und Fakultäten hat zu einer weiteren Zentralisierung der Entscheidungskompetenzen bis zu diesen Ebenen geführt. Verbunden mit der Weiterführung der Bestrebungen, die Departementsleitungen und die Dekanate zu stärken (durch die Zunahme ihrer Rolle in den Bereichen der Qualitätssicherung, der Beförderung von Professuren und der Planung), scheint die Bedeutung dieser Ebenen im Verhältnis zur Bedeutung der Ebene Gesamtuniversität eher zugenommen zu haben. Gestützt wird diese Einsicht auch dadurch, dass die Assistierenden nun ebenfalls körperschaftlich organisiert sind und mit einer Stimme offiziell gegenüber der Universitätsleitung ihre Interessen vertreten können (Universitätsstatut 2012, § 22). Zudem wurden einige der fakultätsübergreifenden Einheiten, die 2007 noch direkt dem Rektorat unterstellt waren, in die Fakultäten integriert (Jüdische Studien, African Studies).

Auch im Übergang von 2007 zu 2015 sind jedoch verschiedene Entwicklungen festzustellen, die in gegensätzlicher Richtung als die Zunahme der Kompetenzen der Fakultäten und Departementen verlaufen. Einerseits nimmt die Anzahl der im Organigramm genannten zentralen Einrichtungen mit überfakultären Zuschnitt, die direkt dem Rektorat unterstellt sind, weiter zu. Genannt werden die Tierbetriebe, die Core Facilities, das SciCore. Diese interdisziplinären Core Centers haben jedoch nicht die traditionelle disziplinäre Organisation in Departemente, Institute und Fachbereiche ersetzt, wie in der Strategie 2007 der Universität geplant (S. 21). Bei den eher akademisch orientierten Einheiten sind das Institute for Biomedical Engineering (IBME) und das Center for Philanthropy Studies (CEPS) dazugekommen. Die Proliferation von Kleinst- und Spezialeinheiten der Lehre und Forschung, die alle direkt dem Rektorat unterstellt sind, stellen dieses vor eine deutlich erschwerte Führungsaufgabe. Als RektorIn können nun explizit Personen gewählt werden, die nicht zwangsläufig ProfessorIn sind. Bei der Wahl eines/einer ProfessorIn von einer anderen Universität ist mit dem Amt eine Professur an der Universität Basel verbunden (Universitätsstatut 2012, § 10, Abs. 2). Diese Massnahmen sollen es erleichtern, hochqualifizierte Persönlichkeiten für das Amt zu gewinnen.

Bemerkenswert ist schliesslich die Veränderung der Position des Europa Institut Basel (EIB) und des Instituts für Bildungswissenschaften (IBW) im Organigramm. Diese Einheiten, die bereits 2007 als überfakultäre oder ausserfakultäre Einheiten direkt dem Rektorat unterstellt waren, sind es zwar weiterhin, nun jedoch als Organisationseinheiten in einem gewissen Sinn den Fakultäten gleichgestellt. Mit der Aufhebung der Institute/Seminare als Gliederungseinheiten unterhalb der Departemente und Fakultäten, ist die Bezeichnung Institut nun Einheiten vorbehalten, die ausserhalb der Fakultäten direkt dem Rektorat unterstellt sind. Das Rektorat kann diese Einheiten befähigen, akademische Titel zu verleihen. Diese Zuständigkeit, die in

einem gewissen Sinn der Inbegriff der universitären Aufgabenerfüllung ist und seit Jahrhunderten Prerogative der Fakultäten war, kann somit vom Rektorat Einheiten zugeteilt werden, die in der Universität Basel zwischen 1 und 4 Professuren umfassen und weitgehend *top-down* geleitet werden (Universitätsstatut 2012, § 18 und § 11, Abs. 2, Buchstabe b). *Ad extremum* gedacht, könnte diese Entwicklung als eine Möglichkeit gedeutet werden, etwas Vergleichbares mit den Lehrstühlen der Zeit der Ordinarienuniversität wieder einzuführen. Institute können zudem, wie sonst nur die Fakultäten, Lehraufträge erteilen (Universitätsstatut 2012, § 18, Abs. 1, Buchstabe b).

Hier anschliessend sei noch erwähnt, dass die Strategie 2014 vorsah, eine neue Fakultät für Kunst und Architektur einzurichten (Strategie 2014, S. 9). Dieses Projekt konnte aufgrund des grossen Widerstands und verschiedener Schwierigkeiten nicht umgesetzt werden. Ebenso wenig ist die Gründung eines weiteren Instituts ausserhalb der Fakultäten geglückt. Das Institute for Urban Studies schaffte es nur bis zur formalen Gründung und Berufung von einigen ProfessorInnen, die jedoch ihre Tätigkeiten innerhalb der jeweiligen Fakultäten aufnehmen, insbesondere in der Phil.-Hist. Fakultät, in der die Urban Studies nun beheimatet sind.

4 Diskussion und Würdigung aus der Sicht der Hochschulgovernance

Der Streifzug durch die Organisation der Universität Basel in der Zeit von Anfang der 90er Jahre bis heute zeigt, dass sie sich von der Erstarrung, die Mario König festgestellt hatte (siehe Einleitung), befreien konnte. Komplex ist die Organisation aber allemal geblieben. Die Überlegungen zur ExpertInnenorganisation Universität legen nahe, dass eine beträchtliche Komplexität ein Wesensmerkmal von Universitäten ist, die ein breites Feld an wissenschaftlichen Bereichen abdecken. Ohne Berücksichtigung der Eigenarten der wissenschaftlichen Disziplinen und der Freiheiten, die den ProfessorInnen in Lehre und Forschung zugestanden werden muss, ist die ExpertInnenorganisation Universität nicht angemessen zu organisieren. Diese Einsichten haben in den letzten Jahren auf übergeordneter Ebene, insbesondere in der neuen Bildungsverfassung (siehe Abschnitt 2.3) Eingang gefunden. In den Regelwerken der Universitäten selbst, waren sie bereits seit längerem enthalten.

Die genauere Betrachtung der Entwicklung der Organigramme in Kapitel 3 zeigt, dass sich insgesamt und trotz anhaltender Komplexität, die Organisation der Universität zwischen 1991 und 2015 vereinfacht hat. Die Anzahl der Hierarchieebenen wurde von 5-6 auf 4 reduziert, die Anzahl obligatorischer Organisationseinheiten hat ebenfalls und zahlenmässig noch deutlicher abgenommen, die Parallelstruktur betreffend akademische und nicht akademische Geschäfte wurde aufgehoben. All dies in einer Zeit des Wachstums, sowohl gemessen an den Studierendenzahlen als auch am Budget. Diese Entwicklung erfüllt, sofern die Freiheit von Lehre und Forschung davon unberührt bleibt, ein wesentliches Gebot der wirksamen und wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung: eine möglichst schlanke und leistungsfähige Organisationsstruktur. Entlang der vertikalen Dimension kann insgesamt festgehalten werden, dass es eine Zunahme der Bedeutung, Kompetenzen und Verantwortung auf den Ebenen der Gesamtuniversität und

der Fakultäten unter Einbezug der Körperschaften der Studierenden und Assistierenden gegeben hat. Diese Zunahme erfolgt zu Lasten der Einflussmöglichkeiten der Parlamente und tendenziell der Regierungen (inkl. Kantonalverwaltung Basel-Stadt) einerseits, der ProfessorInnen und ehemaligen Institute andererseits. Entlang der horizontalen Dimension dominieren auf allen Ebenen verhältnismässig deutliche Zentralisierungstendenzen: auf allen Ebenen nehmen die Zuständigkeiten der Exekutiv- oder exekutivähnlichen Organe (Regierungen, Rektorat, Dekanate, Departementsleitungen) gegenüber denjenigen der Legislativ- oder legislativähnlichen Organe (Parlamente, Regenz, Fakultäts- und Departementsversammlungen) zu. Dieser Trend dürfte sich auf Grund der wachsenden Anforderungen an die Führung und Steuerung der Universität fortsetzen. Umso mehr scheint es wichtig, eine angemessene Verteilung der Kompetenzen und Zuständigkeiten zwischen den Ebenen der Trägerkantone, der Gesamtuniversität, der Fakultäten und der Departemente, das heisst der obligatorischen Einheiten zu finden.

Bevor die Entwicklungen der Organisationsstrukturen im Detail gewürdigt werden, sei noch festgehalten, dass sie im Spannungsfeld von Zentralisierung und Dezentralisierung nicht zielgerichtet entlang einer eindeutigen Bahn verlaufen sind. Die insgesamt über die betrachtete Periode festgestellte Entwicklung verläuft im Einzelnen, sowohl betreffend die jeweiligen Ebenen oder Organen als auch betreffend die drei Zeitperioden oft über Umwege, bruchartig, mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten, zum Teil widersprüchlich und in entgegengesetzten Richtungen. Erst über die Zeit und gesamt betrachtet, zeichnet sich ein einigermaßen kohärentes Entwicklungsmuster ab. Das was kurzfristig als disfunktional oder nicht zielgerichtet erscheint, wie z.B. die Beibehaltung der Doppelstruktur beim Gang in die Autonomie, lässt sich langfristig als vorübergehender, notwendiger Umweg deuten, der notwendig war, um die Gesamtheit der Reformen nicht zu gefährden. Eine solche Entwicklungsdynamik mag vielleicht ebenfalls konstitutiv sein für die Reformprozesse von ExpertInnenorganisationen, die wegen der vielen berechtigten und sich widersprechenden Interessen der Akteure, nur schrittweise und oft über kleinere und grössere Umwege erfolgen können.²⁸

1. Angepasste Organisationsform und hinreichende Autonomie der Universität

Sowohl das Universitätsgesetz von 1995 (§ 1) als auch der Universitätsvertrag zwischen den Trägerkantonen von 2006 (§ 1 Abs. 2) gewähren der Universität den Status einer öffentlich-rechtlichen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und mit dem Recht auf Selbstverwaltung, wie es aus der Sicht der Hochschulgovernance nahegelegt wird (siehe S. 20). Zur internen Organisation der und zur Leistungserbringung durch die Universität halten die beiden Erlasse nur die Eckwerte fest. Die Befugnis, das oberste Organisationsreglement (Statut) zu erlassen, wird dem Universitätsrat zugeteilt (siehe z.B. Universitätsvertrag, 2006, § 25, Buchstabe c). Die Befugnis, generell-abstrakte Normen mit Aussenwirkung zu erlassen (wie z.B. die Berufsordnungen oder die Studien- und Promotionsordnungen), wird verschiedenen Organen *qua* Vertrag delegiert (siehe z.B. Universitätsvertrag, 2006, § 28, Abs. 3). Die Mittel,

²⁸ Richli (2009, S. 204) befürwortet für die Weiterentwicklung der Organisation von Universitäten in diesem Sinne das Instrument der befristeten Experimentalgesetze, die es erlauben, neue Organisationsformen zu erproben und die meistens skeptisch eingestellten ExpertInnen von der Güte der neuen Lösung zu überzeugen.

über die die Universität verfügt, werden ihr aufgrund vierjähriger Leistungsaufträge mit entsprechendem Globalbudget übertragen (Universitätsvertrag, 2006, § 7). So betrachtet, verfügt die Universität über eine durchaus grosse, wohl hinreichende Autonomie.

Insbesondere das Universitätsgesetz von 1995 war als schlankes Rahmengesetz konzipiert. Es umfasste 29 Paragraphen, die nicht mehr als sechs Seiten Papier beanspruchten. Es übertrug eine Fülle von Kompetenzen dem Universitätsrat und hielt sich mit der Beschreibung der Aufgaben und Kompetenzen der anderen Organe stark zurück. Der Universitätsrat sollte mittels Erlass des Statuts, die Aufgaben und Kompetenzen den Organen der Universität zuteilen. Dies erwies sich wohl als zu einseitig, um mit der Komplexität und der Dezentralität der Universität angemessen umzugehen. Der Universitätsvertrag von 2006 korrigiert diese Einseitigkeit. Die Kompetenzen des Universitätsrates werden differenzierter beschrieben und dadurch die Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte der Gliederungseinheiten und der Gruppen von Angehörigen auf Gesetzesebene besser verankert und ihre Teil-Autonomie gefestigt. Der Universitätsvertrag von 2006 büsst dafür gegenüber dem Universitätsgesetz von 1996 einiges vom Charakter eines Rahmenerlasses ein. Angesichts der Eigenschaften von Universitäten als stark dezentralisierte ExpertInnenorganisationen scheint dies vertretbar.

2. Geeignete Führungs- und Aufsichtsstruktur auf den Ebenen der Trägerkantone und der Gesamtuniversität

Mit der Entlassung der Universität in die Autonomie wurde die Führungs- und Aufsichtsstruktur angepasst. Während im Universitätsgesetz von 1995 und im parallel dazu überarbeiteten Universitätsvertrag von 1994 die Zuständigkeiten der kantonalen Behörden nicht umfassend beschrieben sind, wird dieses Manko im Universitätsvertrag über die gemeinsame Trägerschaft von 2007 aufgehoben. Darin werden, wie es aus der Sicht der Hochschulgovernance postuliert wird (siehe S. 20-21), die Parlamente mit der Oberaufsicht betraut und eine Interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission (IGPK) eingesetzt. Sie ist das gemeinsame Organ der Oberaufsicht (Universitätsvertrag, 2007, § 19 und § 20). Eine externe Revisionsstelle sowie eine Rekurskommission zur Behandlung der Beschwerden gegen die Verfügungen der inneruniversitären Organe sind ebenfalls eingesetzt (Universitätsvertrag, 2007, § 29 und § 30). Soweit scheint die Organisation der obersten Ebene angemessen. Doch muss festgehalten werden, dass die Notwendigkeit der beiden Trägerkantone, sich auf Regierungsrats-ebene auf eine gemeinsame Strategie und gemeinsame Leistungsaufträge für die Universität zu einigen, die Einflussmöglichkeiten der Parlamente schmälern. Auch die IGPK kann wenig daran ändern, dass viele wichtige Geschäfte (Universitätsvertrag, Leistungsauftrag mit Globalbudget) nachträglich nur noch *à prendre ou à laisser* sind.

Differenzierter muss der Universitätsrat betrachtet werden. Sowohl das erste Universitätsgesetz von 1995 als auch der z.Zt. gültige Universitätsvertrag von 2007 sind auf dem Papier noch kompatibel mit den Vorgaben der Hochschulgovernance betreffend einer möglichst eindeutigen Trennung der verschiedenen Rollen des Staates bei ausgelagerten Einheiten (Eigner- und Gewährleisterrolle). Sie schreiben zwar nicht explizit vor, dass die in den Beteiligungserlassen der Kantone in Ausnahmefällen zu ermöglichende Einsitznahme von Regierungsräten

im Universitätsrat zwingend vorgesehen ist. Doch sind seit dessen Konstituierung Regierungsräte aus beiden Trägerkantonen Mitglieder des Universitätsrates. Dies stellt für das Gremium eine doppelte Herausforderung dar. Einerseits kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Trägerkantone durch die Regierungsräte unterschiedliche Eignerstrategien im Universitätsrat einbringen, oder eine gemeinsame Eignerstrategie bei einzelnen Geschäften unterschiedlich interpretieren und umsetzen wollen. Regierungsräte haben schliesslich ein breiteres Portfolio an Aufgaben zu berücksichtigen als nur ihr Dossier Universität. Andererseits kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich die Anwesenheit der Regierungsräte im Universitätsrat auf das Verständnis und die Wahrnehmung der Rolle der anderen, durch die Regierungen gewählten Mitgliedern des Universitätsrates auswirkt. Der Universitätsrat läuft Gefahr, Austragungsort des politischen Ausgleichs zwischen den Trägerkantonen zu werden. Seine primäre Aufgabe, die Interessen der Universität selbst zu verfolgen, wird erschwert.

Verkomplizierend kommen zwei weitere Elemente hinzu. Wohl als Ausgleich für die beschriebene Unausgeglichenheit bei der Vertretung der verschiedenen Interessen und unter Berücksichtigung der speziellen Eigenschaften der Universität als ExpertInnenorganisation, wird ein Mitglied des Universitätsrates auf Vorschlag der Regenz gewählt. Dabei handelt es sich normalerweise um einen/eine ProfessorIn aus einer anderen Universität mit Führungserfahrung auf der Ebene der Gesamtuniversität. Schliesslich nehmen Mitglieder des Rektorates, wenn auch nur mit beratender Stimme, an den Sitzungen des Universitätsrates teil. Nur der Verwaltungsdirektor wird vom Universitätsrat gewählt. Der/die RektorIn und die anderen VizerektorInnen werden von der Regenz gewählt.

Der Universitätsrat wird somit zur Scharnierstelle der Kompromissfindung zwischen den verschiedenen, allesamt berechtigten, sich oft aber widersprechenden Interessen. Angesichts der Tatsache, dass in der ExpertInnenorganisation Universität ein Ausgleich der Interessen an dem einen oder anderen Ort zu erfolgen hat, ist es nicht einfach zu beurteilen, ob das gegenwärtige Modell der Leitung der Universität Basel das geeignetste ist. Die Bedeutung der Universität für die Region, das beträchtliche finanzielle Engagement der Kantone sprechen für eine enge politische Steuerung. Andererseits wird die Spanne der vom Universitätsrat zu behandelnden und zu berücksichtigenden Geschäfte sehr breit und die Gefahr der Einwirkung von politischen Überlegungen in das operative Geschäft hinein, kann nicht ausgeschlossen werden. Der für die Universität so wichtigen Fachexpertise wird vielleicht zu wenig Bedeutung beigemessen. Der Frage also, ob die vorliegende Führungs- und Aufsichtsstruktur die geeignetste für die Universität Basel ist, sollte weiter nachgegangen werden.

3. Geeignete universitätsinterne Führungs- und Organisationsstruktur und hinreichende Autonomie der Organisationseinheiten und der Angehörigen

Ist die interne Organisation der Universität geeignet, um möglichst wirksam und wirtschaftlich deren Aufgaben zu erfüllen? Wir haben oben bereits festgestellt, dass die übergeordnete Entwicklung der Organisation in den 20 Jahren seit der Autonomie in die richtige Richtung geht: Reduktion der Organisationsebenen, Aufhebung von Parallelstrukturen, Reduktion der Anzahl Organisationseinheiten und dadurch Vergrösserung derselben. Damit einher geht eine

vermehrte Trennung von «Exekutivfunktionen» und «Legislativfunktionen», die Verlängerung der Amtsdauern und angemessenere Entschädigungen/Kompensationen für die ExpertInnen, die sich für die immer anspruchsvolleren Ämter zur Verfügung stellen. Doch sind genauere Aussagen bezüglich des optimalen Zuschnitts der Organisationseinheiten und des Einanderwirkens zwischen *top-down* Führung und *bottom-up* Vertretung möglich? Das verfassungsrechtliche Dreieck von wirksamer und wirtschaftlicher Aufgabenerfüllung im Gewährleistungsstaat, Wissenschaftsfreiheit und Hochschulautonomie ist noch nicht derart verfeinert, als dass aus der Interaktion dieser drei Gebote spezifische und konkrete Kernelemente einer guten internen Organisation von Universitäten ersichtlich wären. Wie genau die internen Organisationsstrukturen aussehen sollen, kann von der Interaktion der drei Gebote nicht eindeutig abgeleitet werden.

Ein Blick auf die Geschichte hilft vielleicht weiter. Trotz beinahe Verdoppelung der Studierendenzahlen, mehr als Verdoppelung des Budgets und Weiterentwicklung der wissenschaftlichen Disziplinen ist die Organisationsebene unterhalb der Leitung der Universität überraschend stabil geblieben. Aus der Phil.-Hist. Fakultät wurde zuerst anlässlich des Gangs in die Autonomie die Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät herausgelöst (eine Entwicklung, die in den meisten Universitäten aufgrund der Verselbständigung der Inhalte und Methoden der Wirtschaftswissenschaften ebenfalls erfolgt ist). Danach wurde auch die Psychologie ausgegliedert. Dabei muss festgehalten werden, dass sich die Universitätsleitung scheinbar schwer tut mit der Ebene der Fakultäten. Die Gründung der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät verlief zwar reibungslos. Sie war, wie gesagt, wissenschaftlich naheliegend und erfolgte im Kontext eines breit angelegten Reformprozesses, von dem sich die Angehörigen der Universität sehr viel versprochen. Die Gründung der Fakultät für Psychologie war hingegen nur noch ein Teilerfolg. Punktuell und stärker *top-down* begleitet misslang der Versuch, eine Sozial- und Verhaltenswissenschaftliche Fakultät zu gründen, weil die Soziologie auf den Verbleib in der Phil.-Hist. Fakultät beharrte, was letztere auch unterstützte. Der letzte offizielle Versuch, an der Ebene der Fakultäten Änderungen vorzunehmen, war das in der Strategie 2014 (S. 9) festgehaltene Vorhaben, eine Fakultät für Kunst und Architektur einzurichten. Es blieb bei der Bekundung auf Papier.

Die Aufgliederung der Universität in Fakultäten, zur Zeit deren sieben, erscheint wie ein tragendes Gerüst für die Institution, an dem zwar immer wieder gerüttelt und auch gebaut wird, welches jedoch über die Jahrzehnte (für die Universität Basel Jahrhunderte) relativ stabil und widerstandsfähig bleibt.²⁹ Im Spannungsverhältnis zwischen vertikaler Zentralität und Dezentralität kann die Vermutung geäußert werden, dass es sich bei der Frage der Anzahl und des Zuschnitts von Fakultäten, aus der Sicht der berechtigten Interessen der ExpertInnen, um eine Grundsatzfrage handelt. Die Fakultäten sind die Einheiten, die die akademischen Grade verleihen, die Studien- und Prüfungsordnungen erlassen (über die die ExpertInnen langjährige Verbindungen mit Studierenden und Doktorierenden eingehen), die Verantwortung für die Qualitätssicherung massgeblich mittragen, die Berufungsverfahren verantworten und neuer-

²⁹ In Deutschland werden die Fakultäten oft als Grundeinheiten der Universitäten oder als Herzkammern für Lehre und Forschung bezeichnet. Siehe z.B. Richli, 2009, S. 77 oder S. 177.

dings mit den Entwicklungsplänen sich an der Steuerung der Universität beteiligen. Es ist nachvollziehbar, dass ihnen eine wichtige stabilisierende und bewahrende Aufgabe zukommt. Veränderungen an dem Gerüst sind möglich, doch werden sie vermutlich erleichtert, wenn sie eingebettet sind in – aus der Sicht der ExpertInnen sinnvolle und nachvollziehbare – Reformen, die nach partizipativen Verfahren durchgeführt werden.³⁰ Dass die Fakultäten sich nicht grundsätzlich träge verhalten, wird schliesslich dadurch bestätigt, dass ihre interne Organisation sowohl auf der Ebene der Departemente als auch auf der Ebene der nun aufgehobenen Institute, durchaus Veränderungen unterworfen war. Doch gilt wohl auch hier, dass wenigstens für die obligatorischen Gliederungseinheiten die Grenzen entlang sinnvoller Fach- und Fachbereichsgrenzen verlaufen sollten. Was mit der Zunahme der Bedeutung der Beteiligung der Fakultäten an der Steuerung der Universität hingegen früher oder später zum Problem werden dürfte, ist die zunehmende Ungleichheit bezüglich der Grösse der Fakultäten, sowohl gemessen an den Studierendenzahlen als auch an den Budgets. Einen gewissen Anspruch an Mitspracherecht an der Leitung der Universität unter Berücksichtigung des eigenen Gewichts ist durchaus nachvollziehbar. Zudem stossen die Möglichkeiten der Professionalisierung der Leitungsstrukturen in den kleinen Fakultäten schnell an ihre Grenzen.

Neben der Stabilität der Fakultäten ist auffallend, wie immer wieder neue, kleinere Einheiten ausserhalb ihrer Grenzen entstehen, wieder verschwinden oder in diesen integriert werden.³¹ Viele dieser Einheiten werden sogar ausserhalb der Universität gegründet und eingerichtet. Sie weisen oft einen hohen Innovationscharakter auf und/oder entsprechen neuen gesellschaftlichen Bedürfnissen. Das gilt bekanntlich für das Biozentrum, ebenso jedoch für die Stiftung Mensch-Gesellschaft-Umwelt (MGU), das Europainstitut Basel, das Zentrum für Afrika-Studien Basel (ZASB) und viele andere kleinere Initiativen. Wissenschaftliche Innovationen erfolgen innerhalb der Fachdisziplinen und der etablierten Wissenschaftsbereiche, die von den Fakultäten abgebildet werden. Doch erfolgen sie ebenfalls an den Grenzen der oder interdisziplinär zwischen den Disziplinen. Diese innovative Einheiten werden i.d.R. nicht *qua* Universitätsgesetz und/oder Universitätsvertrag konzipiert und verordnet. Aus der Sicht der Universität sind es anfänglich nicht-obligatorische Organe, z.T. werden sie von den bestehenden Fakultäten als Fremdkörper angesehen. Es erscheint deswegen durchaus sinnvoll, dass für solche neue, innovative Vorhaben, über deren Erfolg im Voraus noch keine Sicherheit besteht, geeignete Gefässe zwischen oder ausserhalb der obligatorischen Gliederungseinheiten geschaffen werden. Die Beispiele des Biozentrums, der Stiftung MGU, des ZASB zeigen, dass, wenn diese Einheiten sich erfolgreich entwickeln können, sie nach einer gewissen Zeit in die obligatorischen Strukturen integriert werden. Hierin liegt vielleicht eine innere Logik des Umgangs der Universität mit ihren Aufgaben der Bewahrung und Vermittlung gesicherten Wissens einerseits und der permanenten Suche nach der Erweiterung des Wissens andererseits. Aus diesem Grund erscheint es disfunktional, solche nicht-obligatorische Kleinsteinheiten, die sich noch nicht langfristig etabliert haben, die wissenschaftlichen Abgrenzungen zwi-

³⁰ Dies war 1993 der Fall mit der Projektgruppe Universitätsstruktur, die das erste Statut der Universität konzipierte. Sie setzte sich aus 23 Mitgliedern zusammen in Vertretung aller Fakultäten und Gruppierungen (Projektgruppe Universitätsstruktur (1993), Titelblatt).

³¹ Ähnliche Entwicklungen erfolgen auch innerhalb der Fakultäten, doch werden sie hier nicht abgebildet.

schen den grossen disziplinären Bereiche missachten und noch nicht über die ausreichende Grösse verfügen, mit den Kompetenzen der Fakultäten auszustatten.

Schliesslich soll noch die Frage der Teil-Autonomie der Gliederungseinheiten und das Ineinanderwirken zwischen der *top-down* Führung und der *bottom-up* Vertretung der Interessen angesprochen werden. Die Gesamtuniversität lässt sich nicht führen, ohne die Fakultäten angemessen zu berücksichtigen. Dasselbe gilt für die Fakultäten bezüglich der ihr unterstellten Departemente. Der Vergleich zwischen dem Universitätsvertrag von 2006 und dem Universitätsgesetz von 1995 sowie zwischen den zwei Fassungen des Universitätsstatuts von 2012 und 1997 verdeutlichen, dass dieses Ineinanderwirken zwischen den Ebenen vermehrt und präziser im Sinne von doppelten Legitimationen (Richli, 2009, S. 245) geregelt wird. Dadurch werden nicht nur die Zuständigkeiten präziser gefasst, sondern oft auch die Teil-Autonomie der Gliederungseinheiten und Organe legitimiert. Die Beispiele der doppelten Legitimation sind vielfältig. Nur eine detaillierte Analyse der Entwicklung der Ablauforganisation würde es ermöglichen, ein vollständiges Bild zu zeichnen. Hier sei einfach darauf hingewiesen, dass bezüglich Organisation die doppelte Legitimation einerseits bei den Wahlen in Ämter, andererseits bei den wichtigen Planungsgeschäften, die auch die Organisation betreffen, von Bedeutung sind. Vertretend für viele ähnliche Fälle ein einziges Beispiel: Während es im Universitätsgesetz von 1995 bei den Aufgaben des Universitätsrates (§ 9, Zf. 3) noch hiess: «Er definiert im Einvernehmen mit der Universitätsleitung die Entwicklungsschwerpunkte der Universität» heisst es im Universitätsvertrag von 2006 bei der entsprechenden Stelle (§ 25, Buchstabe b): Er «definiert in Absprache mit dem Rektorat und nach Anhörung der betroffenen Fakultäten und der Regenz die strategische Ausrichtung und die Entwicklungsschwerpunkte der Universität.»

4. Angemessene Ausgestaltung der Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte der Angehörigen

Seit dem Gang in die Autonomie sind die Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte der Angehörigen in der Universität zuerst auf Gesetzesstufe und danach auf Staatsvertragsstufe festgehalten und im Universitätsstatut präzisiert. Für die Vertretungen in den Versammlungen und in den Kommissionen der Organisationseinheiten sind Vertretungsschlüssel im Statut festgelegt. Erschwert wurde die Wahrnehmung der Mitbestimmungsrechte durch die sehr ausgeprägte Dezentralisierung der Organisation in vielen kleinen Einheiten. Denn Abhängigkeitsverhältnisse, die zwischen den Mitgliedern unterschiedlicher Gruppierungen bestehen, riskieren diese Mitwirkungsrechte zu unterlaufen. Die Aufhebung der untersten Ebene der Institute (nach der Aufhebung der Lehrstühle), die Reduktion der Anzahl Einheiten bei gleichzeitiger Zunahme ihrer Grösse, reduzieren tendenziell das Problem der Abhängigkeiten und ermöglichen deswegen eine bessere Wahrnehmung der Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte. Gleichzeitig wirkt sich die horizontale Zentralisierung auf allen Ebenen hin zu einer Zunahme der Kompetenzen der Führungsorgane, in denen die Gruppierungen typischerweise nicht oder nur punktuell vertreten sind, ebenfalls erschwerend auf die Ausübung der Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte aus. Es erscheint deswegen nur folgerichtig, dass den Angehörigen der Gruppierungen zugestanden wird, sich in Körperschaften zu orga-

nisieren, um die Interessen ihrer Angehörigen besser und offiziell nach aussen zu vertreten. Im Statut von 2012 wird neben der SKUBA (Studierende) bereits die AVUBA (Assistierende) legitimiert. Aus diesen Überlegungen heraus wäre es folgerichtig, anlässlich der nächsten Anpassung des Statuts, ebenfalls der DOZUBA (die Dozierendenvereinigung der Universität Basel, die 2013 gegründet wurde) dieses Recht zuzusprechen.

5 Schlussfolgerungen

Diese Arbeit hat versucht aufzuzeigen, wie sich die Organisation der Universität Basel seit deren Entlassung in die Autonomie im Spannungsfeld von Zentralität und Dezentralität verändert hat. Die Arbeit beschränkt sich auf die Aufbauorganisation und hat die Ablauforganisation ausser Betracht gelassen. Die gewonnenen Einsichten gelten deswegen unter Vorbehalt.

Was die Aufbauorganisation betrifft, wurde im letzten Kapitel argumentiert, dass die Universität grundsätzlich über ausreichend Autonomie, eine schlanke und leistungsfähige Organisation, sowie angemessene Mitwirkungsrechte verfügt, um ihre Aufgaben wirksam und wirtschaftlich zu erfüllen. Insbesondere die Entwicklungen der letzten 20 Jahre weisen in diese Richtung. Trotzdem wird die Universität auch in Zukunft eine komplexe ExpertInnenorganisation bleiben. Die notwendige Kompromissfindung zwischen verschiedenen Interessen wird sich weiterhin in den Organen der Universität abspielen müssen. Das hat Auswirkungen auf die Steuerung. Eine gute Steuerung von komplexen Universitäten ohne Berücksichtigung deren Organisationsstruktur mag zwar seitens der dafür direkt verantwortlichen *a prima vista* wünschenswert sein. Das Gezeigte legt jedoch den Schluss nahe, dass dies ein sehr schwieriges und problematisches Unterfangen wäre.

Die Arbeit hat aber auch gezeigt, dass vier Aspekte eine vertiefte Betrachtung zu verdienen scheinen. Erstens die Rolle, Funktion und Zusammensetzung des Universitätsrates. Um die Pertinenz der derzeitigen Regelungen zu beurteilen, müssten die Zuständigkeiten im Bereich der Ablauforganisation, insbesondere der Steuerung der Universität, herangezogen werden und in Bezug gesetzt werden zu den übergeordneten Organe der Trägergemeinwesen und der untergeordneten Organe der Universitätsleitung. Es stellt sich die Frage, ob eine Entflechtung der komplizierten Scharnierrolle des Universitätsrates erreicht werden könnte. Eine Stossrichtung könnte die Verlagerung der Auseinandersetzungen zwischen den Kantonen zur Festlegung einer einheitlichen Eignerstrategie gegenüber dem Universitätsrat ausserhalb desselben sein. Dies würde die Wiedereinrichtung eines Gremiums ähnlich der Regierungsrätlichen Delegation aus der Zeit vor der Autonomie nahelegen, sowie die Überprüfung der Rollen der IGPK, der Parlamente und der Steuerungsinstrumente der Träger erfordern. Angesichts der grossen Autonomie der Universität müssten Eignerstrategie und Leistungsauftrag wahrscheinlich griffiger ausgestaltet werden als heute. Eine andere Stossrichtung wäre die Beibehaltung des Universitätsrates in seiner heutigen Form als Scharnierstelle für die verschiedenen Interessen bei gleichzeitiger Verlagerung der stärker operativen Geschäfte in das Rektorat. Ein Vergleich drei solcher Modelle der Steuerung und Organisation der obersten Ebenen der Universität würde die Beurteilung der Güte der jetzigen Lösung entscheidend erleichtern.

Zweitens. Sollten die Anforderungen an die Steuerung und Führung der Universität weiter zunehmen, ist davon auszugehen, dass die horizontalen Zentralisierungstendenzen auf den verschiedenen Ebenen ebenfalls weiter zunehmen werden. Den Dekanaten würde zunehmend die Rolle zukommen, nicht nur die Fakultäten nach innen zu steuern, sondern auch vermehrt deren Interessen gegenüber dem Rektorat zu vertreten. Insbesondere für das Modell eines Universitätsrates mit demselben Zuschnitt und Aufgaben wie heute, verbunden mit einer Delegation von eher operativen Geschäften an das Rektorat, wäre die Aufwertung der rein beratenden Rektoratskonferenz zu einer Art erweiterten Universitätsleitung (ähnlich des Modells der Universität Zürich) zu reflektieren. Eine Bedingung für die Aufwertung der Rektoratskonferenz schiene jedoch zu sein, einen fachwissenschaftlich und zugleich betriebswirtschaftlich vertretbaren Zuschnitt der Fakultäten zu erreichen. Es ist schwer vorstellbar, eine solche Aufwertung der Dekanate umsetzen zu können, wenn die Grössenverhältnisse zwischen den kleinsten und den grössten Fakultäten 1:30 betragen. Eine Reorganisation der Ebenen der Gesamtuniversität und der Fakultäten müsste wohl, so suggerieren die Erfahrungen der letzten gut 20 Jahren, breit angelegt sein und die involvierten Einheiten miteinbeziehen. Zu überlegen wäre ebenfalls, ob den legislativähnlichen Gremien wie Regenz und Versammlungen der Gliederungseinheiten wieder vermehrt und explizit eine Aufsichtsfunktion gegenüber den von Ihnen gewählten AmtsträgerInnen zugesprochen werden sollte.

Drittens und hier anknüpfend wurde im letzten Kapitel festgestellt, dass bei verschiedenen Geschäften und Wahlen bereits Elemente einer doppelten Legitimation angewendet werden. Nicht klar ist, ob sich dahinter eine Systematik verbirgt oder in welchem Ausmass diese Elemente eher situativ und vielleicht sogar zufällig im Spannungsfeld von Zentralisierungs- und Dezentralisierungstendenzen entstanden sind. Eine Typisierung der Wahlen und der Geschäfte betreffend ihrer Eignung für die eine oder andere Form des Ineinanderwirkens verschiedener Interessen entlang der vertikalen und der horizontalen Dimension der Organisation könnte sicher dazu beitragen, die Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der Organisation zu verbessern.

Schliesslich viertens könnte überlegt werden, ob entlang der Unterscheidung zwischen bestehenden obligatorischen Organen/Einheiten und neuen innovativen, nicht-obligatorischen Organen/Einheiten ein zukunftssträchtiges Steuerungs- und Organisationsmodell für die Universität entworfen werden könnte. Die kurzfristig oft ungerichtete Entwicklung mit sich widersprechenden Massnahmen könnte damit sicher nicht verhindert werden. Es liegt in der Sache selbst, dass das Experimentieren nicht immer zum Erfolg führt. Doch würde ein solches Konzept vielleicht beitragen, mehr Klarheit in die Entwicklungsdynamik der Universität zu bringen und Reibungsverluste zu reduzieren.

Rechtsquellenverzeichnis

- Akkreditierungsverordnung HFKG. *Verordnung des Hochschulrates über die Akkreditierung im Hochschulbereich vom 28. Mai 2015*. SR 414.205.3.
- BV. *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999*. SR 101.
- HFKG. *Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich*. SR 414.20.
- PCGG. *Gesetz über die Beteiligungen (Public Corporate Governance) vom 15. Juni 2017* (des Kantons Basel-Landschaft). SGS 314.
- PCGR BL. *Richtlinie zu den Beteiligungen (Public Corporate Governance) vom 2. Dezember 2014* (des Kantons Basel-Landschaft). SGS 314.51.
- PCGR BS. *Public Corporate Governance-Richtlinien vom 9. Januar 2018* (des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt).
- Universitätsgesetz 1937. *Universitätsgesetz des Kantons Basel-Stadt vom 14. Januar 1937, Stand 10. März 1955*. SG 440.100 (ausser Kraft).
- Universitätsgesetz 1995. *Gesetz über die Universität Basel vom 8. November 1995*. SG 440.100. (Ausser Kraft)
- Universitätsstatut 1996. *Statut der Universität Basel vom 6. März 1996, Stand August 1998*. SG 440.10 (Ausser Kraft).
- Universitätsstatut 2007. *Statut der Universität Basel vom 12. Dezember 2007*. SG 440.110. (Ausser Kraft).
- Universitätsstatut 2012. *Statut der Universität Basel vom 3. Mai 2012*. SG 440.110.
- Universitätsvertrag 1984. *Vertrag zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft über die Beteiligung des Kantons Basel-Landschaft an der Universität Basel vom 7. Mai 1984*. (Ausser Kraft).
- Universitätsvertrag 1994. *Vertrag zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft über die Beteiligung des Kantons Basel-Landschaft an der Universität Basel vom 30. März 1994*. (Ausser Kraft).
- Universitätsvertrag 2006. *Vertrag zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel vom 27. Juni 2006*. SGS BL 664.1.
- Verfassung des Kantons Basel-Landschaft. *Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984*. Systematische Sammlung 100.
- Verfassung des Kantons Basel-Stadt. *Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005*. 111.100.

Dokumentenverzeichnis

- Hayek, N. G. (1991). *Begleitbrief vom 7.5.1991 an die Mitglieder der Regierungsrätlichen Universitätsdelegation der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft zum Bericht Analyse von Struktur, Trägerschaft und Leistungen der Universität Basel und Entwicklung von Alternativen*. Zürich: Hayek Engineering AG.
- Hayek Engineering AG (1991). *Analyse von Struktur, Trägerschaft und Leistungen der Universität Basel und Entwicklung von Alternativen zuhanden der Paritätischen Regierungsrätlichen Delegation der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft*. Zürich.
- CGB (2006). *Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben vom 13. September 2006*. BBl 2006, 8233-8303.
- JB (1997). *Jahresbericht 1997 der Universität Basel*.
- JB (2007). *Jahresbericht 2007 der Universität Basel*.
- JB (2015). *Jahresbericht 2015 der Universität Basel*.
- Projektgruppe Universitätsstruktur der Universität Basel (1993). *Die Reorganisation der Universität Basel. Schlussbericht vom 13. Dezember 1993*. Basel.
- Ratschlag Leistungsauftrag (1999). *Ratschlag Nr. 8945 des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt betreffend Leistungsauftrag und Leistungsvereinbarung für die Universität Basel vom 12. Oktober 1999*.
- Ratschlag UniG (1971). *Ratschlag und Entwurf Nr. 6868 des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt zu einem Universitätsgesetz vom 9. Dezember 1971*.
- Ratschlag UniG (1995). *Ratschlag und Entwurf Nr. 8614 des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt zu einem Universitätsgesetz vom 5. September 1995*.
- Universität Basel (1997). *Die Universität Basel auf dem Weg ins 21. Jahrhundert. Ausrichtung 1998-2007 vom 16. Oktober 1997*.
- Universität Basel (2002). *Entscheidungswege und Strukturen der Universität werden angepasst, im April 2002*.
- Universität Basel (2004). *Die Universität Basel 2005-2008. Bericht und Antrag des Universitätsrats an die Regierungen der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft für die Leistungsvereinbarung 2005-2008 vom 6. April 2004*. Basel.
- Universität Basel (2014). *Strategie 2014*. Basel.
- Vorlage PCGG (2016). *Vorlage 2016/212 des Regierungsrates des Kantons Basel-Landschaft an den Landrat betreffend Gesetz über die Beteiligungen (Public Corporate Governance) (PCGG) vom 28. Juni 2016*. Liestal.

Literaturverzeichnis

- Amschwand, F. (2014). *Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen. Verfassungsrechtlicher Rahmen und Leitlinien für die Umsetzung an den Hochschulen*. Bern: Stämpfli Verlag.
- Hüther, O. (2010). *Von der Kollegialität zur Hierarchie? Eine Analyse des New Managerialism in den Landeshochschulgesetzen*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- König, M. (2010). *In eigener Sache. Die Universität Basel unterwegs zu Autonomie und neuer Trägerschaft 1985-2010*. Liestal: Verlag des Kantons Basel-Landschaft.
- Kreis, G. (1986). *Die Universität Basel 1960-1985*. Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- Lienhard, A. (2009). Grundlagen der Public Corporate Governance. In: Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht SVVOR (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht. Jahrbuch 2008* (S. 43-77). Bern.
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Mintzberg, H. (1983). Structure in 5'S. A Synthesis of the research on organization design. Designing effective organization. *Management Science*, 26 (3), 322-341.
- Mintzberg, H. (1991). *Mintzberg über Management: Führung und Organisation, Mythos und Realität*. Wiesbaden: Gabler.
- Nickel, S. (2007). *Partizipatives Management von Universitäten*. München: Rainer Hampp Verlag.
- Pellert, A. (1999). *Die Universität als Organisation. Die Kunst, Experten zu managen*. Wien; Köln; Graz: Böhlau.
- Pellert, A. (2000). Expertenorganisationen reformieren. In: Anke Hanft (Hrsg.). *Hochschulen managen? Zur Reformierbarkeit der Hochschulen nach Managementprinzipien* (S. 39-55). Neuwied; Kriftel: Luchterhand.
- Richli, P. (2009). *Von der Gelehrtenrepublik zur Managementuniversität? Rechtsfragen der Organisation und Leitung von Universitäten in der Bundesrepublik Deutschland, Österreich, der Schweiz und den USA*. Bern: Stämpfli Verlag AG.
- unigeschichte.unibas.ch (2010). *Ein «muffig-verstaubter Turmbau»: Die Mitbestimmungsfrage vor und nach 1968*. URL: <https://unigeschichte.unibas.ch/akteure/kampf-um-mitbestimmung/index.html>.
- Thom, N. & Ritz, A. (2017). *Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor* (5. Auflage). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Tschannen, P., Zimmerli, U. & Müller, M. (2014). *Allgemeines Verwaltungsrecht* (4. Aufl.). Bern: Stämpfli Verlag AG.

«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.»

Basel, 31. Oktober 2018

Roberto Lazzari

Roberto Lazzari

Geboren am 8. Juli 1965

aus Locarno (TI)

Schweizerische und italienische Staatsangehörigkeit

Verheiratet, Vater von drei Kindern

Dipl.-Ing. Agr. ETH 1991

seit 2002 Geschäftsführer der Philosophisch-Historischen Fakultät der Universität Basel

seit 2016 Vertreter der Universität Basel im Stiftungsrat von swisspeace