



UNIL | Université de Lausanne

Unicentre

CH-1015 Lausanne

<http://serval.unil.ch>

Year : 2017

Hochschulfinanzierung und Hochschulgovernance im Schweizer Föderalismus. Eine vergleichende Untersuchung über die Akteure und die Finanzierungsmechanismen im Hochschulwesen

Heuberger Nils

Heuberger Nils, 2017, Hochschulfinanzierung und Hochschulgovernance im Schweizer Föderalismus. Eine vergleichende Untersuchung über die Akteure und die Finanzierungsmechanismen im Hochschulwesen

Originally published at : Thesis, University of Lausanne

Posted at the University of Lausanne Open Archive <http://serval.unil.ch>

Document URN : urn:nbn:ch:serval-BIB_251287222BD17

Droits d'auteur

L'Université de Lausanne attire expressément l'attention des utilisateurs sur le fait que tous les documents publiés dans l'Archive SERVAL sont protégés par le droit d'auteur, conformément à la loi fédérale sur le droit d'auteur et les droits voisins (LDA). A ce titre, il est indispensable d'obtenir le consentement préalable de l'auteur et/ou de l'éditeur avant toute utilisation d'une oeuvre ou d'une partie d'une oeuvre ne relevant pas d'une utilisation à des fins personnelles au sens de la LDA (art. 19, al. 1 lettre a). A défaut, tout contrevenant s'expose aux sanctions prévues par cette loi. Nous déclinons toute responsabilité en la matière.

Copyright

The University of Lausanne expressly draws the attention of users to the fact that all documents published in the SERVAL Archive are protected by copyright in accordance with federal law on copyright and similar rights (LDA). Accordingly it is indispensable to obtain prior consent from the author and/or publisher before any use of a work or part of a work for purposes other than personal use within the meaning of LDA (art. 19, para. 1 letter a). Failure to do so will expose offenders to the sanctions laid down by this law. We accept no liability in this respect.



UNIL | Université de Lausanne

FACULTÉ DE DROIT, DES SCIENCES CRIMINELLES ET D'ADMINISTRATION PUBLIQUE
INSTITUT DE HAUTES ÉTUDES EN ADMINISTRATION PUBLIQUE (IDHEAP)

Hochschulfinanzierung und Hochschulgovernance im Schweizer Föderalismus

Eine vergleichende Untersuchung über die Akteure und die
Finanzierungsmechanismen im Hochschulwesen

THÈSE DE DOCTORAT

présentée à la Faculté de droit, des sciences criminelles
et d'administration publique de l'Université de Lausanne
pour l'obtention du grade de

Docteur en administration publique

par

Nils Heuberger

Directeur de thèse
Prof. Andreas Ladner

Jury

Prof. Martial Pasquier
Prof. Dietmar Braun
Prof. Lukas Baschung

Lausanne
2017





UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

Institut de hautes études
en administration publique

IMPRIMATUR

Le Décanat de la Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique, sur proposition d'un jury formé des professeurs Andreas Ladner, Martial Pasquier, Dietmar Braun et Lukas Baschung, sans se prononcer sur les opinions du candidat, autorise l'impression de la thèse de Monsieur Nils Heuberger intitulée :

Hochschulfinanzierung und Hochschulgovernance im Schweizer Föderalismus.

Eine vergleichende Untersuchung über die Akteure und die

Finanzierungsmechanismen im Hochschulwesen

Lausanne, le 3 juillet 2017

Prof. Andreas Ladner
Vice-Doyen de la Faculté de droit,
des sciences criminelles
et d'administration publique

Danksagung

Mein besonderer Dank gilt meinem Directeur de thèse Prof. Andreas Ladner für die fachlich und menschlich sehr kompetente Unterstützung. Ebenso bedanke ich mich bei den Mitgliedern der Jury Prof. Martial Pasquier, Prof. Dietmar Braun, Prof. Lukas Baschung für alle Anregungen. Mein Dank gilt zudem meinen Lektorinnen und Lektoren. Ebenso bedanke ich mich bei Sandra Félix vom Studiensekretariat für alle Hilfestellungen. Ganz besonders danke ich meiner Familie für die Unterstützung und die Geduld.

Aufbau und Vorgehen

Diese Dissertationsarbeit untersucht den Schweizer Hochschulraum als Beispiel für ein Governance-System in einem föderalistischen Staat. Im Mittelpunkt steht die Frage, inwiefern dieses System durch eine leistungsorientierte Mittelvergabe mit Wettbewerbs- und Marktmechanismen koordiniert und gesteuert werden kann (Market-type coordination mechanisms vgl. Laegreid et al. 2014). Seit langem sind hierzulande Bemühungen um eine bessere Steuerung des Hochschulsystems im Gange. Eine stärkere Diversifizierung und Koordination des Hochschulraums ist eine zentrale Forderung der hochschulpolitischen Organe des Bundes. Unter Diversifizierung wird dabei in erster Linie die Bildung von Schwerpunkten in Forschung und Lehre und eine besseren Abstimmung des Fächerangebotes zwischen den Hochschulen verstanden.

Im Jahre 2011 wurde auf Bundesebene das neue Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz HFKG verabschiedet, welches vermehrt auf die Steuerung durch eine sogenannte leistungsorientierte Mittelvergabe setzt (vgl. Art. 3 lit. g HFKG) (vgl. auch Bundesrat 2009: 4620). Das Forschungsinteresse dieser Arbeit fokussiert auf die entsprechenden Finanzierungsmechanismen und deren Veränderung im Zuge der Umsetzung des Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetzes HFKG, welches eine stärkere Steuerung mittels Marktmechanismen vorsieht. An der Steuerung des Schweizer Hochschulsystems ist allerdings nicht nur der Bund beteiligt, sondern zahlreiche weitere Akteure. Aus diesem Grund wird das Governance-System als eine intervenierende Grösse miteinbezogen, wenn es um die Beurteilung der Wirksamkeit der im HFKG vorgeschlagenen Mechanismen geht. Konkret wird der Frage nachgegangen, inwiefern das Ziel einer Diversifizierung des Hochschulraumes mittels der Instrumente des HFKG erreicht werden kann. Dabei wird getreu der Governance-Perspektive von einer nicht-hierarchischen Steuerung des Systems ausgegangen.

Gemäss dem neuen Hochschulgesetz HFKG sollen leistungsorientierte Finanzierungsmechanismen ein wichtiges Instrument für die künftige Hochschulfinanzierung und -steuerung sein. Bereits seit den 1980er Jahren werden in der Schweiz, wie auch in anderen europäischen Ländern, Erfahrungen mit leistungsorientierten Hochschulfinanzierungsmechanismen gemacht. Um abzuschätzen, wie erfolgversprechend die neu einzuführenden Instrumente sind, wird in die Vergangenheit geschaut und der schweizerische Hochschulraum sowie dessen Entwicklung in den letzten Jahrzehnten beschrieben. Zudem wird der Schweizer Hochschulraum in eine internationale Perspektive gesetzt. Berücksichtigt werden die wichtigsten Akteure, welche an der Governance des Systems beteiligt sind. Es handelt sich namentlich um Akteure auf Bundes- und Kantonsebene, welche wiederum in

Hochschulträger und -nichtträger unterteilt werden können. Neben den politischen Akteuren sind aber auch die Hochschulangehörigen zu berücksichtigen. In der Schweiz ist ein ausgeprägtes institutionelles Geflecht entstanden, welches an der Steuerung der Hochschulen beteiligt ist. Der Bund und die Kantone sind durch verschiedene Vereinbarungen miteinander verbunden, welche unter anderem auch die Finanzierung der Hochschulen regeln. Durch dieses Netzwerk von interkantonalen Vereinbarungen sowie Vereinbarungen zwischen Bund und Kantonen werden alle Kantone - entweder als Hochschulträger oder als Mitfinanzierer - zu Akteuren der Hochschulpolitik.

Seit mehreren Jahrzehnten werden die Budgets der Hochschulen nicht mehr einfach von der öffentlichen Hand gedeckt. Die Finanzierung wird zunehmend an zu vollbringende Leistungen geknüpft. Die Leistung, welche die Hochschulen zu erbringen haben, ist in erster Linie die Ausbildung von Studierenden sowie die Forschung. Dafür erhalten sie vom Trägerkanton, vom Bund sowie von den Nichtträgerkantonen finanzielle Mittel, diese richten sich vorwiegend nach der Anzahl auszubildender Studierender. Im neuen Hochschulgesetz ist vorgesehen, dieses Finanzierungssystem beizubehalten und weiterzuentwickeln, damit es als Steuerungsinstrument benutzt werden kann (vgl. Art. 41 ff HFKG). Neben dem Blick in die Vergangenheit bietet sich die Möglichkeit an, Erfahrungen in anderen Ländern zu untersuchen, um abzuschätzen, ob diese Art der Steuerung erfolgreich sein kann.

Inhaltsverzeichnis

Danksagung	I
Aufbau und Vorgehen.....	III
Inhaltsverzeichnis	V
Abkürzungsverzeichnis	VII
1 Einleitung.....	1
1.1 Eingrenzung des Themenbereiches	2
1.2 Koordination im Schweizer Hochschulraum	3
1.2.1 Gemeinsame Koordination	4
1.2.2 Notwendigkeit der Koordination	5
1.2.3 Literatur über Hochschulfinanzierung und -steuerung.....	6
2 Hochschulkoordination durch Anreizsysteme	8
2.1 Steuerungssysteme.....	10
2.1.1 Zentralistische Planungssysteme	10
2.1.2 Liberale Marktsysteme	11
2.1.3 Wettbewerb gemäss New Public Management	12
2.1.4 Leistungsorientierte Finanzierung in Europa	13
2.1.5 Mögliche negative Effekte der Marktsteuerung – ausländische Beispiele	15
2.1.6 Marktsteuerung im Schweizer Hochschulsystem	18
2.2 Fragestellung und Hypothesen	20
2.2.1 Ziele, Output und Fragestellung	21
2.2.2 Hypothesen.....	22
3 Einfluss des Finanzierungssystems auf die Diversifizierung des Universitätssystems und die Mobilität der Studierenden – eine quantitative Analyse	25
3.1 Entwicklung des Fächerangebotes an Schweizer Universitäten	27
3.2 Quantitative Analyse des Fächerangebots.....	33
3.3 Mobilität	39
4 Föderalismus und Governance: Rahmenbedingungen des Schweizer Hochschulraumes.....	42
4.1 Governance.....	42
4.1.1 Handlungskoordination in Regelsystemen	43
4.1.2 Multilevel Governance.....	45
4.1.3 Der Governance-Begriff in der Bildungsforschung	46
4.2 Institutionalismus	47
4.2.1 Anfänge des Institutionalismus.....	48
4.2.2 Steuerung durch den Markt.....	49
4.2.3 Neuere Theorien.....	50
4.3 Institutionen des Universitätssystems	52
4.3.1 Aufgabenverflechtung	53
4.3.2 Neuste Entwicklung	57
4.4 Finanzierung des Schweizer Hochschulwesens	61
5 Darstellung der Akteure.....	69
5.1 Theoretische Überlegungen zu den Akteuren	69
5.2 Akteure	73

5.2.1 Standardinteressen der Akteure im Schweizer Universitätsraum	73
5.3 Akteurverflechtung und institutioneller Kontext im Governance-System des Schweizer Universitätsraums	81
5.3.1 Akteurkonstellation	82
5.3.2 Interaktionsformen und Institutioneller Kontext	84
6 Darstellung der Entstehung des aktuellen Finanzierungssystems	87
6.1 Zustandekommen des Finanzierungssystems	87
6.1.1 Ausgehandeltes System	94
6.2 Akteurkonstellation und Interaktionsformen	98
7 Fallbeispiele	100
7.1 Mögliche Gründe, weshalb das „leistungsorientierte“ Finanzierungssystem die gesetzten Erwartungen nicht erfüllt	102
7.2 Beschreibung der Fallbeispiele	103
7.3 Untersuchung der Fälle Bern, Genf und Luzern	106
7.3.1 Universität Bern; Sprachwissenschaften	106
7.3.2 Universität Genf; Sciences de la Société und Raumplanung	119
7.3.3 Universität Luzern; Rechtswissenschaften	131
7.4 Erkenntnisse aus den Fallbeispielen	140
8 Fazit: Welche Erkenntnisse können in Bezug auf die Weiterentwicklung des „leistungsorientierten“ Finanzierungssystems gewonnen werden?	144
8.1 Hat das Finanzierungssystem überhaupt einen Einfluss?	144
8.2 Test der Hypothesen	146
8.2.1 Auswirkung des Finanzierungssystems auf die Kostentransparenz	146
8.2.2 Auswirkung des Finanzierungssystems auf das universitäre Angebot	147
8.2.3 Mobilität	149
8.2.4 Den Haupthypothesen widersprechende Hypothesen	150
8.3 Erkenntnisse in Bezug auf die zukünftige Wirkung und Entwicklung des Finanzierungssystems	153
8.3.1 Governance-System der Hochschulen	153
8.3.2 Akteurkonstellationen	154
8.3.3 Mögliche zukünftige Entwicklung	156
8.4 Schlussbemerkungen	160
Literatur	163

Abkürzungsverzeichnis

UNIBAS	Universität Basel
UNIBE	Universität Bern
UNIFR	Universität Freiburg
UNIGE	Universität Genf
UNIL	Universität Lausanne
UNILU	Universität Luzern
UNINE	Universität Neuenburg
UNISG	Universität St.Gallen
UZH	Universität Zürich
USI	Universität der italienischen Schweiz
UI	Universitäre Institutionen

1 Einleitung

Gegenstand dieser Arbeit sind die Finanzierung und die Governance des Systems der kantonalen Universitäten, die Wechselwirkungen innerhalb desselben, sowie die daran beteiligten Akteure. Die Dissertation geht der Frage nach, inwiefern dieses System durch sogenannte Marktmechanismen gesteuert und koordiniert werden kann.

Gemäss dem neuen Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz HFKG ist das Finanzierungssystem ein wichtiges Element der künftigen Hochschulgovernance. Die Dissertationsarbeit zeigt auf, welche Erfahrungen in der Vergangenheit mit der Finanzierung als Steuerungsinstrument gemacht worden sind, um das Potential der leistungsorientierten Mittelvergabe für die Zukunft abzuschätzen.

Die Finanzierung der Hochschulen ist ein Thema, welchem sowohl in der Wissenschaft als auch in der Politik viel Beachtung geschenkt wird. In den letzten Jahren erschienen zahlreiche vergleichende Untersuchungen zur Hochschulfinanzierung in verschiedenen Ländern (z.B. Leszczensky et al.: 2004: 60-62; Jongbloed et al. 2010; Jongbloed 2010; Gerber/Jochheim 2012; de Boer et al. 2015), sowie Analysen einzelner Teile der Hochschulpolitik (Leresche et al. 2012; Heuberger 2011). Auch zu den Outputs der Schweizer Universitäten existieren verschiedene Forschungsarbeiten, zum Beispiel von Andrea Schenker-Wicki und Markus Hürlimann zu deren Effizienz (Schenker-Wicki/Hürlimann 2006) oder von Andrea Diem und Stefan C. Wolter bezüglich der Arbeitsmarktfähigkeit ihrer Absolventinnen und Absolventen (Diem/Wolter 2011). Eine tiefer greifende Untersuchung über Steuerungsmechanismen und Governance-Strukturen im föderalistischen Schweizer Hochschulsystem, in welcher auch die Geldflüsse zwischen den einzelnen Kantonen abgebildet sind und deren Auswirkungen untersucht werden, fehlt unseres Wissens. Dies soll mit der vorliegenden Arbeit, welche die Governance-Strukturen des Schweizer Hochschulraums als intervenierende Grösse in die Untersuchung einbezieht, geändert werden. Der Hochschulraum liefert ein anschauliches Beispiel wie Governance in einem föderalistischen System funktioniert. Ähnliche Überlegungen könnten auch bezüglich anderer Institutionen in föderalistischen Systemen (z.B. Spitäler, Verkehrssysteme), bei denen eine Vielzahl von Akteuren auf unterschiedlichen politischen Ebenen (Multilevel Governance, vgl. Benz 2010) beteiligt sind, angestellt werden.

1.1 Eingrenzung des Themenbereiches

In dieser Dissertationsarbeit steht die Steuerung der kantonalen Universitäten im Vordergrund. Im Gegensatz zu den Fachhochschulen, welche noch im Aufbau begriffen sind, blicken die Universitäten auf eine lange Geschichte zurück. Daher liegen umfangreiche Daten zu deren Steuerung und Finanzierung vor, was für die Fachhochschulen nicht in demselben Umfang der Fall ist. Dennoch spielen letztere auch eine gewisse Rolle für diese Dissertation, da mit der Umsetzung des HFKG Universitäten und Fachhochschulen gemeinsam gesteuert werden (vgl. Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20, Art. 1). Die Arbeit beschränkt sich auf die Finanzierung der Grundausbildung auf Hochschulstufe sowie auf die für diese unabdingbare Forschung. Nicht berücksichtigt wird die Forschungsfinanzierung als solche.

Gemäss Bundesverfassung sorgen Bund und Kantone „gemeinsam für die Koordination und für die Gewährleistung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen“ (vgl. Art. 63a Abs. 3 BV). Die Kantone haben sich ihrerseits darauf geeinigt, dass sich die Nichthochschulkantone an der Finanzierung der *Ausbildung* auf Hochschulstufe beteiligen (Interkantonale Universitätsvereinbarung IUV, Art. 3; Interkantonale Fachhochschulvereinbarung FHV, Art. 3). Daraus kann abgeleitet werden, dass die *Forschung* vornehmlich Sache der Hochschulstandortkantone sowie des Bundes ist, während die interkantonalen Vereinbarungen als Mittel der Beteiligung der Nichthochschulkantonen an der *Grundausbildung* im Hochschulbereich konzipiert worden sind.

Die Ausbildung auf Hochschulstufe bildet die Grundlage für den Denkplatz Schweiz und ist damit ein Motor für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung des Landes. Alle Landesteile profitieren von gut ausgebildeten Arbeitskräften, während von den Forschungsleistungen der Hochschulen (die ebenfalls einen zentralen Faktor für den Wirtschaftsstandort darstellen) in erster Linie die Hochschulstandorte über die Ansiedlung von der Wissenschaft nahestehenden Betrieben und Einrichtungen direkt profitieren. Für eine Untersuchung über Governance-Strukturen ist der Bereich der *Hochschulausbildung* besonders interessant, da er durch ein Netzwerk gesteuert wird, an dem eine Vielzahl von Akteuren beteiligt sind.

Der Bereich der weiterführenden Ausbildung (zum Beispiel Doktoratstufe) sowie die Hochschulforschung, welche durch den Schweizerischen Nationalfonds (SNF) sowie die Kommission für Technologie und Innovation (KTI) finanziert und vom Bund gesteuert wird (zum Beispiel durch die Bestimmung nationaler Forschungsprogramme und Forschungsschwerpunkte), ist nicht Gegenstand der Arbeit, ebenso wenig die Finanzierung der ETHs, die vom Bund getragen werden. Weil die Lehre

aber nicht als vollständig losgelöst von der Forschung betrachtet werden kann, spielt letztere bisweilen ebenfalls in die Untersuchungen hinein.

Nicht berücksichtigt wird die meist privat finanzierte Weiterbildung auf Hochschulstufe (z.B. MAS, DAS, CAS). Weiterbildungsstudiengänge werden oft von den Personen in Ausbildung selbst oder von deren Arbeitgeber finanziert. Die Weiterbildung wird an Schweizer Universitäten im Normalfall gemäss dem Prinzip der Kostendeckung angeboten (Reichert 2007: 41).

1.2 Koordination im Schweizer Hochschulraum

Eine bessere Koordination des Fächerangebotes an Hochschulen ist eine Forderung, welche spätestens seit der sich in den 1990er-Jahren abzeichnenden Verknappung der Finanzmittel auf Bundesebene mit zunehmender Vehemenz gestellt wird. So enthielt bereits die „Botschaft über Kredite nach dem Hochschulförderungsgesetz vom 3. Juni 1991“ eine deutliche Aussage zur Aufgabenteilung: „Sie [die Aufgabenteilung, NH] hat zum Ziel, bestimmte Aufgaben (Einzelfächer, Fachgruppen, Fakultäten) einer Hochschule ausschliesslich zu überlassen, was voraussetzt, dass die andern Hochschulen darauf verzichten“ (Bundesrat 1991: 1018). Aber schon Jahre vorher, Ende der 1970er Jahre, stellten Hochschulvertreter im Zuge der Einführung der interkantonalen Ausgleichszahlungen von Nichthochschulkantonen an Hochschulkantone die Frage nach der Steuerung des Gesamtsystems Hochschulraum Schweiz. Es sollte noch 15 Jahre dauern, bis Anfang der 1990er Jahre zu diesem Zwecke die Gruppe für Bildung und Wissenschaft eingerichtet und nochmals einige Jahre bis zum ersten Mal ein Staatssekretär für Bildung und Forschung ernannt wurde. Dieser wurde mit dem Ziel eingesetzt, eine bessere Aufgabenteilung zwischen den Hochschulen zu erreichen (Benninghoff/Leresche 2011: 8).

1998 verfassten das Departement des Innern und das Volkswirtschaftsdepartement erstmals gemeinsam eine Botschaft, in welcher alle Kreditanträge zu Gunsten der Förderung von Bildung, Forschung und Technologie als zentrale Leistungs- und Ressourcenplanung dieses Politikbereichs zusammengefasst wurden. In der Botschaft wurde festgehalten, dass zu viel an zu vielen Orten angeboten wird, was eine Zersplitterung der Bildungslandschaft Schweiz zur Folge habe (Bundesrat 1998).

Eine bessere Steuerung der Hochschullandschaft, bei gleichzeitiger Beibehaltung der Hochschulautonomie, ist eine Forderung, welche auch in aktuellen hochschulpolitischen Debatten einen wichtigen Stellenwert einnimmt (vgl. Diskussion um das neue Hochschulgesetz weiter unten).

Unter Steuerung wird die bessere Koordination zwischen den Hochschulen verstanden. Sie betrifft vor allem das universitäre Angebot und soll zu einer gewissen Spezialisierung der einzelnen Hochschulen sowie einer Schwerpunktbildung und somit zu einer Diversifizierung des Hochschulraums führen (vgl. z.B. Bundesrat BFI-Botschaft 2007: 1229). So hält der Bundesrat denn in der Botschaft zum Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz HFKG fest, dass „die relativ hohe Zahl der Hochschulen in unserem Land eine gewisse Zersplitterung der Studienangebote zur Folge hat und zu Forschungseinheiten führen kann, die im internationalen Vergleich als zu klein gelten“ (Bundesrat 2009: 2593). Ziel des HFKG ist es, Finanzierungsmechanismen einzuführen, welche bewirken, dass die Hochschulen „Kooperations- und Koordinationsmöglichkeiten mit andern Hochschulen zur Optimierung ihres Angebotes und im Interesse der eigenen Profilbildung so weit als möglich selbst wahrnehmen“ (Bundesrat 2009: 2593).

Die Forderung nach einer Koordination und Diversifizierung, welche am stärksten von den hochschulpolitischen Organen des Bundes vertreten wird, ist also der Ausgangspunkt der vorliegenden Arbeit. Die Notwendigkeit einer Koordination des Hochschulangebotes wird häufig mit ökonomischen Argumenten begründet. Um die Gesamtheit der Ausbildungskosten unter Kontrolle zu halten, ist es von Vorteil, wenn die Hochschulen nicht an verschiedenen Standorten identische Fächer mit geringen Studierendenzahlen anbieten. Neben ökonomischen Argumenten werden akademische angeführt: Damit die Qualität gewährleistet werden kann und die Hochschulen auch in einem internationalen Umfeld konkurrenzfähig bleiben, wird zum Beispiel eine kritische Masse von Studierenden und eine Mindestgrösse von Forschungseinheiten gefordert (Bundesrat 2009: 4593). Bei allzu geringen Studierendenzahlen in einer bestimmten Fachrichtung fehlt der akademische Austausch, und grössere Institute mit mehreren Lehrstühlen bieten Studierenden bessere Möglichkeiten, sich innerhalb einer Fachrichtung zu spezialisieren.

Ob die Forderung nach einem koordinierten und diversifizierten Fächerangebot grundsätzlich richtig ist, soll im Rahmen dieser Arbeit nicht behandelt werden. Es wird lediglich untersucht, inwieweit die Mittel, welche im Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz HFKG vorgesehen sind, geeignet sind, um dieses (im HFKG selbst gesetzte) Ziel zu erreichen.

1.2.1 Gemeinsame Koordination

Die Universitäten und Fachhochschulen werden, mit Ausnahme der beiden ETHs, in der Schweiz von den Kantonen getragen. Die Fachhochschulen sind in Regionen gegliedert, alle Kantone sind Mitglied einer Fachhochschulregion und somit Mitträger der Fachhochschulen. Bezüglich der Universitäten lassen sich die Kantone in Universitäts- und Nichtuniversitätskantone einteilen.

Im kooperativen Föderalismus der Schweiz wird in vielen Bereichen ein Ausgleich zwischen den Gebietseinheiten geschaffen. So sorgen auch im Hochschulwesen Transferzahlungen dafür, dass die Universitätskantone nicht die gesamte finanzielle Last der von ihnen betriebenen Bildungsinstitute tragen müssen, und es existieren verschiedene Quellen, durch welche die Hochschulen finanziert werden. Neben den sogenannten Trägerbeiträgen der Standortkantone und den Beiträgen des Bundes bilden interkantonale Zahlungen eine wichtige Finanzquelle für die universitäre Lehre.

Ein horizontales Transfersystem, durch welches Gliedstaaten Gelder für Personen bezahlen, die eine Hochschule in einem anderen Gliedstaat besuchen, ist eine schweizerische Besonderheit. In anderen föderalistisch organisierten Ländern existiert diese Art der Finanzierung nicht (vgl. SBF/BBT: 2006). In der vorliegenden Arbeit wird nicht nur auf die bereits vielfach beschriebenen positiven Aspekte der Aufteilung der Kosten auf verschiedene Partner im Hochschulbereich hingewiesen (vgl. z.B. Bundesrat 2009), sondern auch auf die damit verbundenen Herausforderungen bezüglich der (Selbst)koordination in einem derartigen von horizontalen Elementen geprägten System.

1.2.2 Notwendigkeit der Koordination

Am 21. Mai 2006 stimmten das Schweizer Stimmvolk und alle Stände mit einem Ja-Anteil von 85.6 % Verfassungsänderungen im Bereich der Bildung zu. Gemäss den revidierten Artikeln der Bundesverfassung (Art. 61a – 66) soll dem Bund eine aktivere Rolle bei der Hochschulplanung und -koordination eingeräumt werden, als dies bisher der Fall war. Im Vorfeld der Abstimmung war zum Beispiel von der OECD im Bericht „Tertiary Education in Switzerland“ empfohlen worden, dass die Koordination des schweizerischen Hochschulsystems zu verbessern sei, um unter anderem die Profilbildung der einzelnen Institutionen zu stärken (OECD 2003). Damit der Verfassungsauftrag einer Koordination des Hochschulraumes erfüllt werden kann, erarbeiteten der Bundesrat und die Verwaltung einen Entwurf für ein Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG), welcher am 25. September 2007 Vernehmlassungsreife erlangte. Die Botschaft zum HFKG wurde vom Bundesrat im Jahre 2009 verfasst, und im Herbst 2011 verabschiedeten die eidgenössischen Räte schliesslich das HFKG; es trat am 1. Januar 2015 in Kraft.

Die Möglichkeit einer verbesserten „Koordination“ und „Harmonisierung“ waren die wichtigsten Argumente der Befürworter der Verfassungsänderung im Bildungsbereich, und den Stellenwert der Koordination verdeutlicht bereits der Titel des neuen Hochschulgesetzes des Bundes. Der erwähnte OECD-Bericht sowie die Botschaften bezüglich Bildung Forschung und Innovation des Bundes (BFI-Botschaften) und die „strategische Planung 2008-2011“ halten fest, dass mit „Koordination“ neben

der gegenseitigen Anerkennung von Studienleistungen und Abschlüssen ebenfalls eine Koordination des Fächerangebotes an den einzelnen Hochschulen gemeint ist (CRUS 2006: 10). Neben der formalen ist also auch eine materielle Koordination ein Ziel der schweizerischen Hochschulpolitik.

Um die Steuerung und Koordination des Hochschulraums zu verwirklichen, wurde mit Inkrafttreten des HFKG die Schweizerische Hochschulkonferenz als neues Koordinationsorgan eingesetzt. Sie ist das oberste hochschulpolitische Organ der Schweiz. In ihr vertreten sind alle Kantone sowie der Bundesrat. Die Hochschulkonferenz ist zurzeit mit der konkreten Ausarbeitung des neuen Hochschulfinanzierungssystems beschäftigt. Die Koordination des Schweizer Hochschulraums wird auch in Zukunft ein wichtiges Thema bleiben. So wird mit der aktuellen „Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2017–2020“ vom Bundesrat die Schaffung eines neuen „Bundesgesetzes über die Zusammenarbeit des Bundes mit den Kantonen im Bildungsraum Schweiz BIZG“ beantragt (Bundesrat 2016: 3226).

1.2.3 Literatur über Hochschulfinanzierung und -steuerung

In der Literatur wird der Art und Weise, wie ein Hochschulsystem finanziert wird, ein überaus wichtiger Stellenwert zugeschrieben. Es existieren zahlreiche Artikel, die von einer zentralen Bedeutung des Finanzierungssystems auf die Hochschulentwicklung ausgehen. So schreibt Michael Jaeger in der Zeitschrift für Hochschulentwicklung: „Nahezu alle relevanten Fragen der Hochschulentwicklung – ob Berufungsentscheidungen, die Einrichtung neuer Studienangebote oder die Bildung von Schwerpunkten in der Forschung – sind in erster Line Ressourcenentscheidungen oder zumindest eng mit ihnen verknüpft“ (Jaeger 2008: 90). In Deutschland werden die meisten Hochschulen mittels Finanzierung gesteuert, weshalb es für Deutschland zahlreiche Evaluationen (für die einzelnen Bundesländer) gibt, welche den Einfluss des Finanzierungssystems auf die Hochschulsteuerung und –entwicklung untersuchen (z.B. Handel et al.: 2005; Jaeger/In der Smitten 2013).

Aber nicht nur in Deutschland, sondern in ganz Europa wird der Finanzierung von Hochschulen eine wichtige Governancefunktion zugeschrieben. So kommt Ben Jongbloed in seiner für das Niederländische Center for Higher Education Policy Studies durchgeführten Analyse über die Hochschulfinanzierungssysteme in Europa zu folgendem Schluss: „Funding (or financing) is more than merely a mechanism to allocate financial resources to universities and students. It is part of the set of tools and other governance instruments that enforce common goals set for higher education [...]. As

a steering instrument, the funding mechanism is part of the government's toolkit" (Jongbloed 2010: 10).

In der Schweiz wird der Steuerung über die Finanzierung besonders in wirtschaftswissenschaftlichen Kreisen Interesse entgegengebracht, und es werden Mängel des heutigen Systems hervorgehoben. Von Avenir Suisse wird das heutige Finanzierungssystem als „fragwürdiger Steuerungsmechanismus“ (Sporn/Aeberli 2004 :111) bezeichnet, und der Basler Ökonom Frank Bodmer stellt sogar einen möglichen Zusammenhang zwischen dem Mangel an Ingenieuren und dem Schweizer Universitätsfinanzierungssystem her, welches einseitig nichtnaturwissenschaftliche Fächer fördere (Bodmer 2011). Auch in der OECD und in der Bologna-Ministerkonferenz wird der Einfluss des Finanzierungssystems auf die Hochschulentwicklung als eine zentrale Frage der Hochschulgovernance diskutiert (vgl. Pruvot/Estermann 2012: 712ff; OECD 2007).

Dass das Finanzierungssystem eine wichtige Bedeutung für die Ausgestaltung des Hochschulraums hat, ist in der Literatur unbestritten. Ob der Bundesrat erfolgreich sein wird, mittels eines leistungsorientierten Finanzierungssystems auf die Fächerzusammensetzung der Hochschulen und schlussendlich auf die Profilbildung einzuwirken, muss sich allerdings noch zeigen. Zumindest für die Schweiz wurde ein solcher Einfluss noch nie wissenschaftlich untersucht. Das verflochtene Governance-System mit Bund, Kantonen und Hochschulen macht jedoch ein entsprechendes Unterfangen äusserst interessant, und es ist damit zu rechnen, dass zahlreiche intendierte und nichtintendierte Effekte zu beobachten sein werden.

2 Hochschulkoordination durch Anreizsysteme

Gemäss der Botschaft zum HFKG wird die Finanzausstattung für jeden Studienplatz in Zukunft leistungsorientiert nach einheitlichen und transparenten Grundsätzen erfolgen (Bundesrat 2009: 4593). Der Hochschulraum soll durch finanzielle Anreize gesteuert werden und die Finanzierung vollständig auf einer Leistungs- und Resultatsorientierung basieren (Bundesrat 2009 4676). Dies wird erreicht, indem Bund und Kantone dieselben Prinzipien für die Berechnung ihrer Finanzierungsbeiträge anwenden. Gemäss der Botschaft HFKG werden in Zukunft die Grundbeiträge, mit denen der Bund die kantonalen Universitäten unterstützt, sowie die interkantonalen Zahlungen, welche Nichthochschulkantone den Hochschulkantonen leisten, gemäss derselben Methode ermittelt. Die Grundlage dazu bilden die sogenannten Referenzkosten. Da die Referenzkosten nicht nur die Bundesbeiträge, sondern auch die interkantonalen Zahlungen beeinflussen (welche etwa das Vierfache der Bundesbeiträge betragen), wird ihnen vom Bundesrat eine wichtige Steuerungsfunktion zugemessen. Die Referenzkosten werden für Studierende der einzelnen Fächergruppen bestimmt. Auf ihrer Grundlage werden die Höhe der Bundesbeiträge sowie der interkantonalen Zahlungen pro Studierenden berechnet. Die Referenzkosten enthalten die durchschnittlichen Kosten für die Lehre (pro Studierenden) sowie einen Kostenanteil für die Forschung, welcher variiert werden kann: „Durch die Höhe des Standardisierungsfaktors Forschung kann die Hochschulkonferenz innerhalb des erwähnten Rahmens auch strategisch orientierte Impulse geben und bestimmte Fakultätsgruppen oder Fachbereiche besonders hervorheben“ (Bundesrat 2009: 4617). Zu bemerken ist, dass es sich beim „Standardisierungsfaktor Forschung“ nicht um eigentliche Forschungskosten handelt, sondern um die zu berücksichtigenden für die Lehre notwendigen Forschungskosten. Mit anderen Worten: Die Hochschulkonferenz kann nach eigenem Gutdünken einen beliebigen Anteil Forschungskosten zu den Kosten der Lehre hinzuzählen und auf diese Weise die Finanzmittel, mit der ein bestimmter Fachbereich in Zukunft ausgestattet sein wird, in Eigenregie festlegen.

Der Bundesrat geht davon aus, dass das künftige Hochschulangebot von der Mittelausstattung der einzelnen Fachrichtungen beeinflusst sein wird. Auf diese Weise erhält die Hochschulkonferenz ein gewichtiges Steuerungsinstrument in die Hand. Neben der Möglichkeit der aktiven Förderung bestimmter Bereiche über das Mittel der Referenzkosten erwartet der Bundesrat, dass es zu Portfoliobereinigungen kommen wird. Der Bundesrat beklagt in der HFKG-Botschaft „eine gewisse

Zersplitterung der Studienangebote“ und hofft, dass „Kostentransparenz und die Festlegung von einheitlichen Finanzierungsgrundsätzen (Referenzkosten) [...] die Hochschulen anregen, Kooperations- und Koordinationsmöglichkeiten mit andern Hochschulen zur Optimierung ihres Angebotes und im Interesse der eigenen Profilbildung so weit als möglich selbst wahrzunehmen“ (Bundesrat 2009: 4593). Dies bedeutet, dass der Bundesrat davon ausgeht, dass die Universitäten Profile bilden, sich auf Fachrichtungen konzentrieren, welche diesen entsprechen und andere (marginale) Fachrichtungen möglicherweise nicht mehr anbieten. Denn bei zu kleinen Studien- und Forschungseinheiten sind die Aufwendungen für deren Betrieb gemäss diesen Überlegungen zu hoch, und sie können nicht zu den Referenzkosten angeboten werden. „Die Offenlegung der einzelnen Kostenrechnungen wird Hochschulen [...] veranlassen, Aufwand und Leistung kritisch zu beurteilen und die notwendigen Anpassungen im eigenen Haus oder unter sich vorzunehmen (Portfolio-Bereinigung)“ (Bundesrat 2009: 4617-4618, vgl. auch Bundesrat 2009: 4593, 4603). Der Bundesrat erwartet vom neuen Finanzierungssystem eine erhöhte (Kosten)Transparenz, einen Abbau von Nichtschwerpunktfächern, eine Stärkung der Hochschulprofile sowie einen Ausbau von Schwerpunkten. Nicht zuletzt soll damit die Stärkung des Wettbewerbes um Studierende unter den Universitäten und schlussendlich die Diversifizierung des Hochschulraums¹ gefördert werden (Bundesrat 2009: 4592-4593, 4655).

Das HFKG ist zwar bereits in Kraft, das neue Finanzierungssystem muss aber zuerst noch im Detail ausgearbeitet werden². Es gibt also noch keine Erfahrungen mit den neuen Mechanismen. Um ihr Potential dennoch abschätzen zu können, ist ein Blick in die Vergangenheit sowie in andere Länder von Nutzen. Es ist zu untersuchen, mit welchen Mechanismen, die mit denen des HFKG vergleichbar sind, bereits Erfahrungen gemacht wurden und wo deren Stärken und Schwächen liegen. Dafür wird im Folgenden zuerst auf verschiedene Steuerungssysteme eingegangen, um die vom Bundesrat vorgeschlagenen Mechanismen richtig einordnen zu können.

¹ Mit Diversifizierung des Hochschulraums ist in dieser Arbeit gemeint, dass sich die einzelnen Universitäten auf bestimmte Gebiete spezialisieren und nicht an allen Universitäten weitgehend derselbe Fächerkanon angeboten wird.

² Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK wird diesbezüglich am 1.8.2017 eine Vorlage in die Vernehmlassung schicken.

2.1 Steuerungssysteme

Die Wirtschaftswissenschaften liefern verschiedene Steuerungs- und Koordinationstheorien sowohl für Mikro- wie auch für Makrosysteme. Aus Überlegungen zu gesamtwirtschaftlichen Steuerungsmechanismen lassen sich Erkenntnisse für soziale Systeme wie die Hochschulen ableiten. Die beiden Extremformen bilden zentralistische Planungs- und liberale Marktsysteme (Küpper 2002: 22-23).

2.1.1 Zentralistische Planungssysteme

Im Rahmen der Einführung des sogenannten New Public Managements sind Steuerungsmechanismen der öffentlichen Verwaltung sowohl in den Wirtschafts- als auch in den Verwaltungswissenschaften ein viel diskutiertes Thema (für die Schweiz vgl. Schedler/Proeller 2011). Gemäss Schedler/Proeller (2011) werden zentralistische Planungssysteme top-down gesteuert. Durch die Zuteilung verschiedener Inputs wie finanzielle Mittel, Personal, Ausstattung usw. kann erreicht werden, dass eine bestimmte Einheit die vorgegebenen Ziele erreicht, respektive bestimmte Leistungen zur Verfügung stellt. In sogenannten Line-item Budgets werden detaillierte Haushaltspläne und Budgets festgeschrieben, welche alle geplanten Ausgaben und Einnahmen in den verschiedenen Bereichen enthalten (Schedler/Proeller 2011: 76). Das Verwaltungshandeln wird durch die Dosierung von Ressourcen gesteuert und zentralistisch geplant. Das Steuerungssystem zeichnet sich durch eine hierarchische Organisationsstruktur aus, die Koordination folgt über Pläne und Vorgaben. Das Anreizsystem ist auf Gleichmässigkeit ausgerichtet (Küpper 2002: 22-23). Steuerungsgegenstand sind im traditionellen Verwaltungssystem demnach die Mittel, welche zur Verfügung gestellt werden. Es wird davon ausgegangen, dass zwischen Mitteln und Erreichung von Zielen ein Zusammenhang besteht. Gemäss den Überlegungen, welche von Vertretern des New Public Management NPM angestellt werden, müsste die auf Gleichmässigkeit ausgerichtete Anreizstruktur zentralistischer Planungssysteme im Hochschulbereich zu einem homogenen, schwach diversifizierten System führen, da alle Universitäten gemäss einheitlichen Vorgaben gesteuert werden. Dies entspricht nicht den Erwartungen an ein neues Steuerungssystem für die Universitäten.

2.1.2 Liberale Marktsysteme

In marktgesteuerten Systemen werden nicht in erster Linie die zur Verfügung gestellten Mittel, sondern die Produkte (oder Leistungen) definiert, welche erzeugt werden. Für diese werden bestimmte finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt. Im von uns untersuchten Fall wäre die zu erbringende Leistung die Bereitstellung des Produktes „Hochschulbildung“. Durch diesen Mechanismus erhöht sich, gemäss Vertretern des New Public Managements, die Transparenz des Systems, da offengelegt wird, nach welchen Kriterien und in welcher Höhe Mittel in einem bestimmten Bereich vergeben werden (Schedler/Proeller 2011: 142). Bei der Koordinierung über Marktmechanismen besteht zudem der Vorteil, dass individuelle Entscheide der Hochschulverantwortlichen und der Studierenden sowie deren Präferenzen die Grundlage der Hochschulkoordination bilden und nicht Entscheide einer übergeordneten Behörde (Jongbloed, et al. 2010: 29, 127). Das System muss demnach nicht aktiv gesteuert werden, im Gegenteil reguliert es sich von selbst. Europaweit ist zu beobachten, dass die Koordination von Hochschulsystemen über Marktmechanismen an Bedeutung gewinnt und die Finanzierung vermehrt leistungsorientiert erfolgt. Damit wurden die Prinzipien des NPM von den Verwaltungen, wo sie ihren klassischen Anwendungsbereich fanden, auf Hochschulen übertragen. Einerseits durch die Stärkung der Hochschulautonomie und andererseits durch die Einführung von Leistungsvereinbarungen oder der formelgebundenen Mittelvergabe. Bei letzterer werden die für die Hochschulen zur Verfügung gestellten Mittel an bestimmte Leistungen geknüpft und anhand sogenannter Finanzierungsformeln berechnet (Gerber/Jochheim 2012: 82). Das im HFKG vorgesehene Finanzierungssystem gemäss Referenzkosten lässt sich durchaus in die Kategorie der formelgebundenen Systeme einordnen. Die Mittel, welche eine Universität, beziehungsweise ein Universitätskanton, künftig erhält, werden anhand ihrer Leistungen in Forschung und Lehre berechnet. Durch die Einführung solcher Wettbewerbselemente sollen bisherige Steuerungsmängel beseitigt werden.

Die Wettbewerbsorientierung ist das zentrale Element des NPM. Im Unterschied zur „allgemeinen“ Verwaltung, welche traditionell nicht gemäss Leistungskriterien finanziert wird, ist die Einführung von Wettbewerb im Wissenschaftsbetrieb kein Novum. Im Gegenteil spielt die Orientierung an Leistungskriterien im Wissenschaftssystem seit jeher eine wichtige Rolle. Das „traditionelle“ wissenschaftliche Wettbewerbsverständnis unterscheidet sich aber diametral von demjenigen des NPM (Gerber/Jochheim 2012: 82-83). Bisher orientierte sich der Hochschulbetrieb an der wissenschaftlichen Reputation. Die Kriterien, nach denen diese bemessen wurde, waren einzig durch die relevante scientific community bestimmt. Bei einer Anwendung des NPM-Modells sind die

Hochschulen und ihre Angehörigen vor eine komplett neue Situation gestellt. Die Performanz im Wettbewerb wird nun nicht mehr ausschliesslich von Peers bewertet, sondern auch von zahlreichen weiteren Akteuren, in erster Linie von der finanzierenden Behörde, schlussendlich aber von der Gesamtgesellschaft. Die den Hochschulen vorgesetzte Behörde muss also ihre eigenen, nicht rein wissenschaftlichen Kriterien definieren, nach welchen Wissenschaftsbetriebe wie Universitäten bewertet werden. Im Falle des HFKG ist das wichtigste Kriterium die Effizienz. Der Bundesrat will bewirken, dass im Bereich der „Lehre“ die Mittel für die Aufgabe „Ausbildung der Studierenden“ möglichst effizient eingesetzt werden. Um dieses Ziel zu erreichen, sollen die Hochschulen in einem Wettbewerb um Studierende stehen. Gemäss der Prinzipal-Agent-Theorie, dient Wettbewerb dazu, die „Agenten“, in diesem Falle die Hochschulen, auf die Ziele ihrer Prinzipale (finanzierende Behörde) auszurichten. „Dementsprechend handelt es sich also um einen Mechanismus, welcher von bestimmten Akteuren mit einer bewussten Steuerungintention eingesetzt wird“ (Gerber/Jochheim 2012: 84). Im Gegensatz dazu ist, gemäss Vertretern des NPM, in traditionellen Steuerungssystemen der Anreiz für den ausführenden „Agent“ gering, effektiv und effizient im Sinne des Prinzipals zu wirtschaften (Schedler/Proeller 2011: 76).

Das vom Bundesrat vorgeschlagene Finanzierungssystem reiht sich demnach in die Kategorie liberaler Marktsysteme ein, die anhand von Wettbewerbsmechanismen gesteuert werden. Bei liberalen Wettbewerbs- und Marktsystemen stehen die Dezentralisation von Entscheidungen, die Einräumung individueller Handlungsspielräumen sowie leistungsabhängige Anreizsysteme als Instrumente der Steuerung und Koordination im Vordergrund (Küpper 2002: 22-23). Eine Hochschulgovernance, welche auf einem liberalen Marktsystem beruht, müsste gemäss der Botschaft des Bundesrats zum HFKG - und in Übereinstimmung mit dem Ansatz des New Public Management - zu einem koordinierten Hochschulraum mit einem diversifizierten Angebot führen. Durch Marktsteuerungsmechanismen soll erreicht werden, dass nicht überall dasselbe angeboten wird: „Kostentransparenz und die Festlegung von einheitlichen Finanzierungsgrundsätzen (Referenzkosten) sollen die Hochschulen anregen, Kooperations- und Koordinationsmöglichkeiten mit andern Hochschulen zur Optimierung ihres Angebotes und im Interesse der eigenen Profilbildung so weit als möglich selbst wahrzunehmen“ (Bundesrat 2009: 4593).

2.1.3 Wettbewerb gemäss New Public Management

Der Wettbewerb, wie er gemäss New Public Management NPM gefordert wird, muss im Bereich der staatlichen Aufgaben künstlich erzeugt werden. Es handelt sich um einen Quasi-Wettbewerb zwischen den verschiedenen Agenten (Gerber/Jochheim 2012: 85). Gemäss Schedler/Proeller (2011)

gibt es verschiedene Möglichkeiten, Wettbewerb künstlich zu erzeugen. Einerseits kann ein nicht-marktlicher Wettbewerb hergestellt werden, indem zum Beispiel durch interne Leistungsverrechnung eine gewisse Kostentransparenz geschaffen wird (Schedler/Proeller 2011: 206-207). Andererseits kann durch Benchmarking ein Quasi-marktlicher Wettbewerb erzeugt werden. Wenn kein direkter Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Anbietern möglich ist, kann auch mit Leistungsvereinbarungen (Schedler/Proeller 2011: 2011-2012) gearbeitet oder - im Hochschulbereich - die formelgebundene Mittelvergabe eingeführt werden. Bei dieser werden Finanzmittel anhand bestimmter Kriterien, respektive Indikatoren wie Studierendenzahlen, Studiendauer, Studienerfolgsquote, Forschungsleistung usw. vergeben. Das Verfahren der formelgebundenen Mittelvergabe ist eines der wichtigsten Elemente des Quasi-marktlichen Wettbewerbs im Hochschulwesen.

2.1.4 Leistungsorientierte Finanzierung in Europa

Jongbloed, et al. (2010) vom Center for Higher Education Policy Studies CHEPS stellen fest, dass Finanzierungsinstrumente, welche auf einem liberalen Marktsystem beruhen, in ganz Europa zunehmend als Governance-Tools für Hochschulen verwendet werden (Jongbloed et al. 2010: 28). An die Stelle der aufwandorientierten Finanzierung und der traditionellen Line-item Budgets treten Pauschalbeträge, sogenannte Block Grants. Die Höhe der Grants wird durch verschiedene Indikatoren (Finanzierungsformeln) bestimmt. Der Betrag kann in einer Leistungsvereinbarung festgehalten werden, wie dies in den meisten Deutschen Bundesländern der Fall ist oder er wird gemäss festgelegten Formeln berechnet und ohne Leistungsvereinbarung überwiesen, wie dies zum Beispiel in England praktiziert wird (de Boer et al. 2015: 111).

Weltweit gibt es zahlreiche Beispiele für Hochschulsysteme, welche anhand von finanziellen Anreizsystemen gesteuert werden. Die am häufigsten verwendeten Indikatoren für die Vergabe von Finanzmitteln sind in Europa: Anzahl Studierende, Zugehörigkeit zu Fachrichtungen, Anzahl Abschlüsse, Anzahl Kreditpunkte, bestandene Prüfungen, Anzahl Studierende aus sozial benachteiligten Schichten, Studiendauer, Anzahl Studierende in Doktoratsstudiengängen, Forschungsproduktivität, Drittmittelinwerbung sowie Wissenstransfer. Neben einer effizienten Verwendung der Mittel ist die Diversifizierung des Hochschulsystems und die Profilbildung der einzelnen Hochschulen ein wichtiges Ziel der europäischen Hochschulpolitik. „Europe needs a wide diversity of higher education institutions, and each must pursue excellence in line with its mission and strategic priorities. With more transparent information about the specific profile and performance of individual institutions, policymakers will be in a better position to develop effective

higher education strategies and institutions will find it easier to build on their strengths. (European Commission)" (de Boer et al.: 14).

Besonders in Deutschland war eines der wichtigsten Ziele bei der Einführung von leistungsorientierten Finanzierungsmechanismen eine bessere Koordinierung und Diversifizierung des Hochschulraums. In Nordrhein-Westfalen wurden leistungsorientierte Finanzierungssysteme mit dem Ziel eingeführt, Anreize für eine Profilbildung der Hochschulen zu setzen. Durch Marktmechanismen und die Stärkung der Hochschulautonomie sollte dieses Ziel erreicht werden (de Boer et al. 2015: 74). Auch in Thüringen war die Diversifizierung und Profilbildung im Hochschulraum eines der wichtigsten Ziele anlässlich der Einführung einer leistungsorientierten Mittelvergabe. Jede Hochschule sollte eine Nische bilden, und eine Universität sich auf nicht mehr als fünf Schwerpunkte konzentrieren (de Boer et al. 2015: 81).

Gemäss Jongbloed et al. (2010) unterscheiden sich die im europäischen Hochschulraum angewandten Finanzierungsmechanismen bezüglich des Grades an Output-Orientierung und des Grades an Regulierung durch den Staat. Wenn in diesen beiden Dimensionen hohe Werte erzielt werden, kann von einem hohen Grad an Marktsteuerung gesprochen werden (Jongbloed et al. 2010: 28-29). Das Modell von Jongbloed et al. zeigt, dass es sich bei „Leistungsorientierung“ nicht um einen scharf definierten, sondern um einen mehrdimensionalen Begriff handelt. Die beiden Dimensionen können gut anhand der Finanzierung der Hochschullehre in England dargestellt werden. Die Finanzierung der englischen Universitäten erfolgt bereits seit den 1980er Jahren anhand eines formelbasierten Systems, welches sukzessive weiterentwickelt wurde. Angestrebtes Ziel ist die Abkehr von der Aufwands- zugunsten der Leistungssubventionierung (Orr 2005: 53 ff). Gemäss dem englischen System werden die Mittel für die Universitäten nach (meist quantitativen) Kriterien vergeben. Die Mittelvergabe wird von einer von der Regierung betriebenen Agencie bewusst als Instrument eingesetzt, um den Hochschulsektor in die gewünschte Richtung zu lenken. Bezüglich der Steuerung wird vollständig auf finanzielle Anreize gesetzt (Steuerung über die Finanzierung). Der Staat macht den Hochschulen keine operationellen Vorgaben. Die Leistung der Hochschulen wird von einer Qualitätssicherungsagentur beurteilt, dies hat jedoch lediglich einen Einfluss auf die Forschungsfinanzierung (Leszczensky et al.: 2004: 67-68), (Orr 2005: 143, 159). Die meisten Beträge des Finanzierungsministeriums werden als „Block-Grants“ ausbezahlt. Die Gelder werden nach einer bestimmten Formel berechnet, die Hochschulen können die Mittel aber gemäss eigenen Präferenzen einsetzen und müssen sich nicht an die Methoden halten, mit welchen die Grants berechnet wurden (HEFCE 2010: 4).

Obwohl die Finanzierung der Lehre vollständig formelbasiert gemäss Output-Kriterien erfolgt, ist die strategic Autonomy (Laegreid/Verhoest 2010) der englischen Universitäten stark eingeschränkt.

Strategische Entscheide – zum Beispiel wie viele Studienplätze wo finanziert werden – treffen die Behörden, nur die alltägliche Verwaltung wird den Universitätsleitungen überlassen. Die Hochschulen können sich um die finanzierten Studienplätze bewerben. Während der Zentralstaat den Universitäten sehr weit reichende Organisationsfreiheit gewährt, steuert er das Gesamtsystem, zumindest was den Bereich „Lehre“ betrifft, relativ detailliert. So existiert eine zentrale Zulassungsbehörde, der „Universities and College Admission Service (UACAS)“. Studierende können sich im Normalfall nur über diese immatrikulieren und nicht direkt bei den Hochschulen. Der UACAS ordnet die Studierenden den Studienplätzen zu und nimmt so zum Beispiel auf die soziale Zusammensetzung der Studierendenschaft Einfluss (Leszczensky et al.: 2004: 60-62). Bezüglich der Dimension Outputorientierung weist das englische Finanzierungssystem demnach hohe Werte auf, welche auf ein wettbewerbsorientiertes System hinweisen. Der Staat finanziert lediglich den „Output“ und macht den Universitäten keinerlei Vorgaben, wie dieser zu erbringen ist. Bezüglich der Dimension „staatliche Kontrolle“ ist die Wettbewerbsorientierung aber nicht ausgeprägt.

In der Schweiz ist die staatliche Kontrolle weniger stark. Die Politik kann den Universitäten keine Vorgaben machen, wie viele Studienplätze sie anbieten und die Studierenden sind (ausser in der Medizin) frei, sich an der Universität ihrer Wahl zu immatrikulieren.

2.1.5 Mögliche negative Effekte der Marktsteuerung – ausländische Beispiele

Das NPM fordert eine konsequente Aufgabenteilung zwischen Auftraggeber (Politik) und Dienstleister (Verwaltung) sowie eine quasi-marktwirtschaftliche Beziehung zwischen den beiden (Bouckaert/Peters/Verhoest 2010: 8). So veränderte sich die Steuerung zahlreicher Politikbereiche seit den 1980er Jahren grundlegend, weg von der hierarchischen Steuerung mit Input-Kontrolle und direkter Kontrolle durch die Ministerien hin zu einem System, in welchem Manager mit eigenem Budget agieren können (Bouckaert/Peters/Verhoest 2010: 9). In jüngster Zeit ist aber eine gewisse Korrektur der Instrumente des NPM feststellbar. Denn in der Realität führten sie teilweise zu einer Zersplitterung und einem gewissen Kontrollverlust der Ministerien, da die einzelnen Agencies nach ihren eigenen Gesetzmässigkeiten zu funktionieren begannen (Bouckaert/Peters/Verhoest 2010: 8). Die Ministerien verloren zunehmend die Makrokontrolle über das System, weshalb in jüngster Zeit Bestrebungen sichtbar werden, die Kontrolle über die Agencies wieder zu erhöhen und deren Autonomie zu beschränken (Bouckaert/Peters/Verhoest 2010: 9). Eine solche Beschränkung der Autonomie kann vereinzelt auch in Hochschulsystemen festgestellt werden. Am Beispiel Deutschland kann beobachtet werden, wie die wachsende Autonomie der gewünschten Koordinierung bisweilen abträglich ist.

Im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung wurden die Auswirkungen der formelgebundenen Mittelvergabe in den Bundesländern im Rahmen des Forschungsprojektes „Neue Steuerung von Universitäten – Evaluierung von Governance-Reformen des deutschen Universitätssystems“ untersucht. Prinzipiell fiel die Beurteilung positiv aus (Gerber/Jochheim 2012). Vereinzelt wurden aber kritische Stimmen laut, was den Beitrag von leistungsorientierten Finanzierungssystemen zur Förderung von Diversifizierung und Schwerpunktbildung betrifft. Der Deutsche Wissenschaftsrat weist in einer Stellungnahme zu diesem Thema darauf hin, dass Anreizstrukturen darauf geprüft werden müssen, ob sie, anstatt zur gewünschten Diversifizierung zu führen, homogenisierend wirken und die einseitige Ausrichtung aller Hochschulen auf die gleichen Bereiche fördern (Wissenschaftsrat 2010: 10). So kommt eine vom Bildungsministerium Nordrhein-Westfalens in Auftrag gegebene Studie zum Schluss, dass eine formelbasierte Finanzierung zu einer Fokussierung auf dieselben Ziele führen kann, die von allen Hochschulen gleichermaßen verfolgt werden, was in einem Widerspruch zur gewünschten Diversifizierung des Hochschulraumes steht. Denn ein formelbasiertes Finanzierungssystem „[...] setzt grundsätzlich ein [...] Mindestmass an Homogenität unter den Hochschulen voraus, damit keine Hochschule durch das Formelmodell systematisch benachteiligt wird. Dazu steht die zunehmende – und auch politisch gewollte - Differenzierung der Hochschulprofile in einem gewissen Spannungsverhältnis, da sie die Vergleichbarkeit der Hochschulen einschränkt“ (Jaeger/In der Smitten 2013: 6). Zum gleichen Schluss kommt eine vergleichende Studie des Niederländischen Center for Higher Education Policy Studies CHEPS: „When institutions are supposed to respond to the same goals, it is likely that homogeneity instead of heterogeneity will be the result“ (de Boer et al. 2015. 78). Zudem zeigt die Untersuchung, dass das formelbasierte Finanzierungssystem, welches 2006 in Nordrhein-Westfalen eingeführt wurde, die Transparenz kaum erhöhte und teilweise zu einem „Kannibalismus“ führte. Die Hochschulen konkurrierten sich gegenseitig, anstatt sich für den nationalen und internationalen Wettbewerb fit zu machen (de Boer et al. 2015. 75). Ausserdem kann ein formelbasiertes Finanzierungssystem dazu führen, dass Quantität über Qualität gestellt wird. Wenn Hochschulen auf Kosten der Qualität möglichst viele Studierende ausweisen, verbessern sie ihre finanzielle Situation (de Boer et al. 2015: 79). Aus diesem Grund wird die Autonomie der Hochschulen in NRW momentan reduziert und der Einfluss der Politik erhöht (de Boer et al. 2015: 75). Das Finanzierungssystem, das vorwiegend auf Studierendenzahlen basiert, wird nicht länger als Steuerungselement eingesetzt, sondern nur noch als Abgeltungsmechanismus für die Bereitstellung der vom Ministerium geforderten Studienplätze. Gemäss de Boer et al. (2015) kann der Indikator Studierendenzahl in Systemen, bei welchen die Regierung oder eine ihrer Agencies darüber entscheidet, wie viele Studienplätze finanziert werden, nicht als leistungsorientiert gelten. Lediglich wenn die Hochschulen

autonom sind und um Studierende konkurrieren (wie dies beispielsweise in der Schweiz der Fall ist), gilt die Studierendenzahl als Leistungsindikator (market share) (de Boer et al. 2015: 9).

Die Auswertung der Umfragen, welche im Rahmen des Projektes „Neue Steuerung von Universitäten – Evaluierung von Governance-Reformen des deutschen Universitätssystems“ durchgeführt wurden, zeigen, dass die formelgebundene Mittelvergabe tendenziell die Transparenz erhöht sowie zu einer Zunahme der Anzahl Absolventen führt. Es konnte jedoch keine Qualitätssteigerung oder eine verbesserte Steuerungsfähigkeit des Systems nachgewiesen werden (Gerber/Jochheim 2012: 88).

Nicht nur in einigen deutschen Bundesländern, sondern auch in Österreich wurde in jüngster Zeit von leistungsorientierten Finanzierungssystemen Abstand genommen. Das ehemals formelgebundene Hochschulfinanzierungssystem wurde in Österreich im Jahre 2013 abgeschafft, aktuell wird es durch ein Studienplatzfinanzierungsmodell ersetzt, in welchem die Regierung die Anzahl finanzierter Studierender und deren Finanzausstattung festlegt (de Boer et al. 2015. 46)

In der neusten Forschung wird davon ausgegangen, dass der Staat prinzipiell die Möglichkeit hat, auf die Profilbildung der Hochschulen einzuwirken (z.B. Fumasoli 2013). Staatliche Interventionen mittels Anreizsysteme führen aber nicht zwangsläufig zu einer Diversifizierung und Profilbildung der Hochschulen, wenn diese Elemente nicht explizit festgehalten werden, zum Beispiel in Leistungs- und Programmvereinbarungen. Dies ist besonders bei einer starken Gewichtung quantitativer Indikatoren der Fall: „If institutions are funded exactly the same way for the same outputs, then they will inevitably seek the same ways of maximising their income through this provision [...] in spite of the ideologically driven contention that autonomous institutions operating in a competitive market will automatically diversify if given sufficient independence“ (Codling/Meek 2006: 12).

Andere Studien kommen zum Schluss, dass auch sogenannte qualitative Indikatoren, zu denen die Einwerbung von Drittmitteln zählen, nicht immer die gewünschten Effekte erzielen. So sind in Deutschland die Hochschulen immer mehr dazu übergegangen, ihre Einnahmen durch die Einwerbung von Drittmitteln zu erhöhen. Aufgrund der leistungsorientierten Mittelvergabe hat die erfolgreiche Akquirierung von Drittmitteln wiederum einen Einfluss auf die Zumessung der Grundmittel. Drittmittelakquisition ist in den meisten Deutschen Bundesländern ein Faktor, über welchen die Hochschulen ihre Grundmittel erhöhen können; deren Verteilung wird partiell vom Erfolg in der Drittmittelinwerbung abhängig gemacht. Dies führte jedoch an einigen Hochschulen dazu, dass sie immer mehr Ressourcen für die Akquisition von Drittmitteln aufwendeten. Insgesamt können die Hochschulen ihre Grundbeträge aber dadurch nicht erhöhen, weil die Bundesländer nicht mehr Geld zur Verfügung stellen können, und die Zeit, welche für die Drittmittelakquisition aufgewendet wird, geht teilweise zu Lasten der Lehre und der Grundlagenforschung (Marquardt 2012: 2-3).

2.1.6 Marktsteuerung im Schweizer Hochschulsystem

Im HFKG wird bereits in Artikel 3, welcher die Ziele des Gesetzes formuliert, festgehalten, dass eines der Ziele die „Finanzierung der Hochschulen nach einheitlichen und leistungsorientierten Grundsätzen“ ist. Bei genauerer Analyse des Gesetzes und der entsprechenden Botschaft wird ersichtlich, dass die sogenannte leistungsorientierte Finanzierung sowohl auf quantitativen als auch auf qualitativen Kriterien beruht. Von Bund und Kantonen wird für jeden Studierenden gemäss dem oben beschriebenen System der Referenzkosten eine bestimmte Mittelausstattung zur Verfügung gestellt. Die Hochschulkantone, und damit die Hochschulen selbst, werden für die erbrachten Leistungen entschädigt. Die Zahlungen richten sich nach der Anzahl Studierender in der Regelstudienzeit sowie der Studienrichtung. Der Bund verwendet für die Entrichtung seiner Subventionen neben der Anzahl Studierender nach Regelstudienzeit und Studienrichtung zusätzlich noch weitere Kriterien, nämlich: Anzahl Studienabschlüsse, durchschnittliche Studiendauer, Betreuungsverhältnisse, Qualität der Ausbildung, ausländische Studierende, Forschungsleistungen, Akquisition von Drittmitteln, namentlich von Mitteln des Nationalfonds, der EU-Forschungsprogramme, der Kommission für Technologie und Innovation KTI sowie weiterer öffentlicher und privater Quellen.

Der Kriterienkatalog unterscheidet sich nicht stark vom Katalog der aktuellen Mittelvergabe (vor HFKG), auch diese funktioniert in erster Linie gemäss quantitativen Kriterien. Berücksichtigt werden: Anzahl Studierende in der Regelstudienzeit, die Zugehörigkeit der Studierenden zu bestimmten akademischen Disziplinen, Anteil ausländischer Studierender, die Forschungsleistungen sowie die Akquisition von Drittmitteln (Gelder aus dem Nationalfonds, den EU Projekten, der KTI sowie privaten und weiteren öffentlichen Drittmitteln) (Universitätsförderungsgesetz, UFG SR 414.20, Art. 15). Der Blick auf die leistungsorientierten Finanzierungssysteme in Europa zeigt, dass die Anzahl eingeschriebener Studierender der am häufigsten verwendete Indikator der Hochschulfinanzierung darstellt. Wie oben beschrieben kann gemäss de Boer et al. (2015) die Studierendenzahl als Leistungsindikator gelten, wenn die Hochschulen um Studierende konkurrieren können und die Anzahl Studienplätze nicht von den Behörden vorgegeben ist (de Boer et al. 2015: 9). Die Schweizer Universitäten haben diese Freiheit. Denn während in zahlreichen Ländern Europas die Regierung oder eine von ihr eingesetzte Agency die Anzahl finanziert Studienplätze festlegt, machen die Behörden (mit Ausnahme der Humanmedizin) in der Schweiz keine Vorgaben bezüglich der angebotenen Studienplätze. Das vom Bundesrat für die Lehre der Schweizer Hochschulen vorgeschlagene Modell weist demnach einen relativ hohen Grad an Wettbewerbsorientierung auf.

Bereits in der Vergangenheit wurden zunehmend leistungsorientierte Instrumente eingeführt. Für die Bestimmung der Transferzahlungen zwischen den Kantonen (vgl. Kap. 1.2.1) und die Finanzierung durch den Bund spielte bis in die 1990er Jahren lediglich der Indikator „Anzahl Studierende“ eine Rolle. Seit 1999 werden die verschiedenen Disziplinen unterschiedlich gewichtet. Zudem fliessen Zahlungen nur noch dann, wenn das Studium in einer vordefinierten Studienzeit absolviert wird. Es werden also bestimmte Outputs von den Universitäten erwartet, sonst werden die Zahlungen eingestellt. Neu sollen die „Referenzkosten“ nicht einfach die entstanden Kosten der Hochschulen decken (helfen), sondern sie mit einer Finanzierung ausstatten, welche für „eine gute Lehre“ notwendig ist. Es wird erwartet, dass Studienfächer, welche nicht zu den festgesetzten Kosten angeboten werden können, an andere Hochschulen ausgelagert werden.

In dieser Dissertationsarbeit wird zu zeigen sein, ob das im HFKG vorgeschlagene Finanzierungssystem, welches sowohl quantitative wie auch qualitative Indikatoren aufweist, geeignet ist, die vom Bundesrat gewünschte Diversifizierung im Schweizer Hochschulraum herbeizuführen. Zudem wird in der vorliegenden Arbeit auf die spezielle Situation des Schweizer Hochschulgovernancesystems eingegangen, welchem eine starke horizontale und vertikale Verflechtung eigen ist. Ein auf Bundesebene ausgearbeitetes System wird sich aufgrund dieser Verflechtung nicht eins zu eins auf die Kantone und schlussendlich auf die Hochschulen übertragen lassen. Dennoch ist zu erwarten, dass Auswirkungen auf das Gesamtsystem beobachtet werden können.

Der Blick in die Vergangenheit wird helfen, die Stärken und Schwächen einer leistungsorientierten Hochschulfinanzierung abzuschätzen und schlussendlich einen Beitrag zur Beantwortung der Frage zu leisten, ob es gelingen kann, mittels des Finanzierungssystems „strategisch orientierte Impulse“ (Bundesrat 2009: 4617) zu setzen. Denn bereits seit Anfang der 1980er Jahre existieren in der Schweiz leistungsorientierte Finanzierungsinstrumente (mehrheitlich auf der Basis von Inputs), welche die Leistung der Universitäten im Bereich Lehre abgelten. 1981 trat die erste interkantonale Vereinbarung für Zahlungen der Nichthochschulkantone an Hochschulkantone in Kraft, die den Universitätsstandortkantonen einen fixen Betrag für jeden Studierenden zusicherte. Ebenfalls setzte der Bund (vgl. weiter oben) bei der Subventionierung der kantonalen Universitäten in den letzten Jahrzehnten zunehmend auf die leistungsorientierte Finanzierung.

Die Arbeit wird der Frage nachgehen, ob durch eine Steuerung über die Finanzierung die Koordination und die Schwerpunktbildung an den Hochschulen gefördert werden können, wie dies der Bundesrat vorsieht oder ob vielmehr davon auszugehen ist, dass – wie auch die Beispiele aus dem Ausland gezeigt haben – das Finanzierungssystem nicht das geeignete Mittel ist, um den Hochschulraum zu steuern.

2.2 Fragestellung und Hypothesen

Wie in den Kapiteln 1 und 2 beschrieben, ist innerhalb des föderalistischen Schweizer Hochschulsystems vor allem die Bundesebene darum bemüht, die Koordination zwischen den Hochschulen zu verbessern. In seiner Botschaft zum neuen HFKG hält der Bundesrat fest, dass unter Koordination in erster Linie eine Diversifizierung des Hochschulraumes zu verstehen ist. Es sollen nicht alle Hochschulen das gesamte mögliche Fächerspektrum anbieten, im Gegenteil wäre es gemäss dem Bundesrat wünschenswert, wenn sich an den einzelnen Hochschulen Profile herausbilden und sich die Institutionen stärker auf bestimmte Bereiche konzentrieren (vgl. z.B. Bundesrat BFI-Botschaft 2007: 1229, Bundesrat 2009).

Im Netzwerk der Schweizer Hochschullandschaft existiert keine hierarchische Steuerung, welche es erlauben würde, dass einer der beteiligten Akteure seine Vorstellungen vollständig durchsetzen könnte. Bundesrat und Parlament haben, anlässlich der Neugestaltung des Hochschulraums Schweiz im Rahmen des neuen Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetzes HFKG, entschieden, die Finanzierung der Hochschulen *nicht* auf eine grundlegend neue Basis zu stellen, sondern die Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen beizubehalten.

In einer Anfangsphase der Diskussion um die Neuordnung der Hochschullandschaft wurde eine komplette Neuverteilung der Kompetenzen ins Spiel gebracht. Durch diese wäre der Bund zum Träger der Hochschulen geworden und hätte das System fortan hierarchisch gesteuert (Projektgruppe Bund-Kantone 2004). Eine Zentralisierung des Hochschulsystems stiess aber sowohl bei den Vertretern der Kantone wie auch der Universitäten und der Wirtschaft auf Opposition, weshalb sie nicht realisiert wurde. Die Kantone bleiben somit Träger der Hochschulen (mit Ausnahme der ETHs). In der Diskussion um das HFKG hat sich die Schwierigkeit, historisch gewachsene Institutionen wie die Universitäten zu verändern, in aller Deutlichkeit gezeigt (vgl. Konzept der Pfadabhängigkeit Mayntz 2002: 27-30, im Bezug auf den Hochschulraum Weber et al. 2010). Über 500 Jahre Universitätsgeschichte haben ihre Spuren hinterlassen, welche mit einem neuen Hochschulgesetz nicht einfach beseitigt werden können. So ist das HFKG schlussendlich ein Kompromiss, welcher dem Bund zwar weiterreichende Regelungskompetenzen einräumt, die Hauptverantwortung für die Universitäten (mit Ausnahme der ETHs) aber bei den Kantonen belässt. Das HFKG führte auch nicht zu einer Stärkung des finanziellen Engagements des Bundes im Vergleich

zu den Kantonen. Das Governance-System mit mehreren Akteuren, welche auf die Hochschulen Einfluss nehmen, bleibt demnach auch unter dem HFKG weiterhin bestehen.

Mangels weitreichender direkter Einflussmöglichkeiten ist der Bundesrat bestrebt, das Hochschulsystem vermehrt durch finanzielle Anreize zu steuern. Mit dem neuen Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) verspricht sich der Bundesrat, das Ziel der verbesserten Fächerkoordination und der Diversifizierung des Hochschulraums durch ein leistungsorientiertes Finanzierungssystem zu erreichen.

2.2.1 Ziele, Output und Fragestellung

Ziel der Arbeit

Ziel dieser Arbeit ist es, abzuschätzen, inwiefern sich die neuen Finanzierungsmechanismen des HFKG dazu eignen, eine stärkere Diversifizierung des Schweizer Hochschulraums zu bewirken. Um dieses Ziel zu erreichen, muss unter anderem die Governance des Schweizer Hochschulsystems genau durchleuchtet werden. Aus diesem Grund werden

- ⇒ die Governance-Mechanismen, die Zusammenarbeitsformen und die Finanzflüsse innerhalb des Hochschulsystems aufgezeigt sowie
- ⇒ die Akteure und die Akteurkonstellationen im Hochschulwesen und deren Einfluss auf die Governance des Systems untersucht.

So kann schlussendlich das Potential der leistungsorientierten Finanzierung gemäss HFKG im spezifischen Gefüge der Schweizer Hochschullandschaft beurteilt werden.

Fragestellung

Die Arbeit untersucht folgende Forschungsfrage:

Kann durch die Einführung des neuen im HFKG vorgesehenen leistungsorientierten Finanzierungssystems eine Koordinierung und Diversifizierung des Schweizer Hochschulraumes erreicht werden?

Aus den Überlegungen zu Steuerungssystemen, welche in Kapitel 2 dargestellt wurden, lassen sich in Bezug auf die Fragestellung die im Folgenden beschriebenen Hypothesen ableiten.

2.2.2 Hypothesen

Im HFKG ist vorgesehen, verschiedene Mechanismen einzuführen, die den Vorgaben des NPM entsprechen. Das leistungsorientierte Finanzierungssystem soll gemäss Bundesrat die Transparenz und die Legitimität der öffentlichen Mittel erhöhen. Mit den Referenzkosten wird definiert, welche von den Hochschulen angebotenen Leistungen mit welchen Mitteln finanziert werden. Die Universitäten werden nur für Studierende abgegolten, die sie tatsächlich ausbilden und die Zahlungen werden eingestellt, falls das Studium nicht in der vorgesehenen Zeit abgeschlossen wird. Die Höhe der Beiträge ist genau definiert. Gemäss Bundesrat ist eine „[...] einheitliche, transparentere Ermittlung des Finanzbedarfs für die Hochschulen, die mit der Einführung von Referenzkosten angestrebt wird, [...] deshalb ein dringendes Postulat. Sie dient durch ihren grossen selbstregulierenden Effekt der Stärkung des Wettbewerbes und erhöht die Legitimierung der öffentlichen Mittel“ (Bundesrat 2009: 4592). Bereits die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates hielt in ihrer Stellungnahme zum Bildungsrahmenartikel, auf dessen Grundlage das HFKG erarbeitet wurde, folgendes fest: „Die vorgeschlagene generelle Einführung von Standardkosten pro Studierenden wird zu einer grösseren Transparenz der Finanzflüsse beitragen und eine Effizienzsteigerung bei der Mittelzuteilung ermöglichen“ (WBK-N 2005: 5493). Unter der Voraussetzung, dass die Finanzierungsmechanismen verständlich sind, legt ein solches System offen, nach welchen Kriterien Finanzmittel an welche Hochschulen vergeben werden.

Haupthypothese 1: Je stärker das Hochschulsystem nach leistungsorientierten Kriterien finanziert wird, desto höher ist die Kostentransparenz des Systems.

Falls das Finanzierungssystem zu grösserer Transparenz führt, kann als zweite Hypothese aus der ersten abgeleitet werden, dass eine grössere Kostentransparenz zu einer Diversifizierung und Koordinierung des Hochschulraums führt. Denn gemäss Bundesrat sind „von Kostentransparenz [...] Anreize zu einer kritischen Beurteilung von Aufwand und Leistung mit entsprechenden Anpassungen im eigenen Haus oder unter sich (Portfolio-Bereinigung) zu erwarten“ (Bundesrat 2009: 4603). Der Bundesrat geht davon aus, dass sich die Hochschulen verstärkt auf ihre Kernkompetenzen konzentrieren werden und den Verbleib von Fächern, die keine Profilierungsthemen darstellen, überdenken. Implizit geht er von der Annahme aus, dass der Betrieb von sehr kleinen Fachrichtungen aufwendig ist und diese nicht zu den Referenzkosten angeboten werden können (Bundesrat 2009: 4617-4618, vgl. auch Bundesrat 2009: 4593, 4603). Durch diesen Prozess sollen sich an den Universitäten Profile herausbilden und eine Konzentration auf bestimmte Fachrichtungen erreicht werden.

Haupthypothese 2: Je stärker das Hochschulsystem nach leistungsorientierten Kriterien finanziert wird, desto eher kann eine Profilbildung und eine Konzentration auf die Kernkompetenzen festgestellt werden.

Falls ein solches System zu einer stärkerer Diversifizierung führt, kann daraus eine dritte Hypothese abgeleitet werden, nämlich, dass ein leistungsorientiertes Finanzierungssystem, vermittelt über eine grössere Kostentransparenz und eine Diversifizierung des Hochschulsystems, schlussendlich zu einem stärkeren Wettbewerb zwischen den Hochschulen und einer gesteigerten Mobilität der Studierenden führt. Wenn die einzelnen Hochschulen ein kleineres Fächerspektrum anbieten und sich auf bestimmte Bereiche konzentrieren, werden die Studierenden vermehrt nicht einfach die nächstgelegene Hochschule besuchen können.

Haupthypothese 3: Je stärker das Hochschulsystem nach leistungsorientierten Kriterien finanziert wird, desto grösser ist die Mobilität der Studierenden.

Drei Hypothesen, die den Hauptthesen widersprechen

Die drei Hauptthesen stehen in einem hierarchischen Verhältnis. Falls eine Hypothese abgelehnt werden muss, müsste dies auch für die nachfolgenden gelten. Wenn bereits die erste Hypothese abzulehnen ist, wäre davon auszugehen, dass das vorgeschlagene leistungsorientierte Finanzierungssystem kein adäquates Mittel ist, um die vom Bundesrat gesetzten Ziele zu erreichen. Falls die zweite Hypothese abgelehnt werden muss, kann nach Erklärungen für eine Ablehnung gesucht und Hypothesen getestet werden, die den Hauptthesen widersprechen.

Einerseits soll in einem solchen Fall untersucht werden, ob die ins Finanzierungssystem einbezogenen Indikatoren (in erster Linie Anzahl Studierende in der Regelstudienzeit gemäss Fachrichtung) einer Spezialisierung tatsächlich dienlich sind. Den Überlegungen, welche in den ersten beiden Kapiteln angestellt worden sind, ist zu entnehmen, dass der Indikator „Studierendenzahlen“ umstritten und gemäss verschiedener Autoren einer Diversifizierung des Hochschulsystems nicht zuträglich ist.

1. Eine zu starke Gewichtung des quantitativen Indikators „Studierendenzahlen“ führt zum Effekt, dass Hochschulverantwortliche wenig dazu bereit sind, auf bestimmte Angebote zu verzichten, um keine Studierenden zu verlieren.

Andererseits soll untersucht werden, ob in einem Hochschulsystem, welches im Wachstum begriffen ist, der Anreiz zur Spezialisierung prinzipiell gering ist. Denn die Hochschulverantwortlichen können davon ausgehen, dass die Mittelzufuhr und auch die Studierendenzahlen steigen und deshalb auch „marginale“ Studienfächer mittelfristig zu den Referenzkosten angeboten werden können.

2. In einem Hochschulsystem, welches im Wachstum begriffen ist und dem jedes Jahr in allen Bereichen mehr Studierende und mehr Finanzmittel zugefügt werden, besteht für die Hochschulverantwortlichen ein geringer Anreiz, sich zu spezialisieren.

Falls lediglich die dritte Haupthypothese nicht zutreffen würde, müsste getestet werden, ob Mobilitätshemmnisse, wie ein schlecht ausgebautes Stipendiensystem, dazu führen, dass die Mobilität der Studierenden nicht steigt.

3. Die schlecht ausgebaute Mobilitätsförderung (Stipendienwesen) führt dazu, dass sich die Studierenden trotz diversifiziertem Hochschulsystem am häufigsten für die nächstgelegene Universität entscheiden.

Bevor diese Hypothesen im Einzelnen geprüft werden, wird in Kapitel 3 untersucht, ob ein einfacher Zusammenhang zwischen dem Finanzierungssystem und der Diversifizierung der Hochschulen hergestellt werden kann.

3 Einfluss des Finanzierungssystems auf die Diversifizierung des Universitätssystems und die Mobilität der Studierenden – eine quantitative Analyse

In den vorhergehenden Kapiteln wurde ausgeführt, dass der Bundesrat davon ausgeht, dass ein leistungsorientiertes Finanzierungssystem im Hochschulraum zu mehr Kostentransparenz und zu einer besseren Koordination und Diversifizierung des Hochschulraums führt. Dazu wurden verschiedene Hypothesen bezüglich der Wirkungsweise der Hochschulfinanzierung aufgestellt. Gemäss der Botschaft zum Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz HFKG sollen die vorgeschlagenen Finanzierungsmechanismen die Transparenz fördern und gleichzeitig ein Finanzierungs- sowie ein Steuerungsinstrument darstellen. Bereits bei der Einführung des heutigen Finanzierungssystems wurde dem Element der Steuerung und Koordination eine wichtige Bedeutung zugemessen (EDK 1978). Im Zuge der Ausarbeitung der interkantonalen Vereinbarung über Hochschulbeiträge wurde bereits Ende der 1970er Jahre das Ziel verfolgt, nicht nur die Finanzierung der Hochschulen auf eine solide Basis zu stellen, sondern auch die Koordination und Diversifizierung der Universitäten zu fördern. In diesem Kapitel wird die Frage untersucht, ob ein einfacher monokausaler Zusammenhang zwischen der Einführung von leistungsorientierten Finanzierungsmechanismen und der Diversifizierung des Hochschulraums hergestellt werden kann. Falls mit quantitativen Analysen kein eindeutiger Zusammenhang festgestellt werden kann, muss das Universitätssystem in einer Governance-Perspektive betrachtet werden, um den Einfluss der verschiedenen Akteure, welche an der Governance des Systems beteiligt sind, zu untersuchen.

Die erste Hypothese, dass ein leistungsorientiertes Finanzierungssystem zu mehr Kostentransparenz führt, kann nicht durch einfache quantitative Analysen untersucht werden. Es existieren keine simplen quantitativen Indikatoren für die Kostentransparenz von Universitäten, vielmehr versuchen die politischen Behörden die Transparenz von Hochschulen in aufwendigen Reportings herzustellen (COHEP 2013: 7-8). Deshalb beschränkt sich dieses Kapitel auf die Frage, ob ein einfacher statistischer Zusammenhang zwischen dem Finanzierungssystem und der Diversifizierung der Universitäten festgestellt werden kann. Zudem wird nach einem Zusammenhang zwischen Finanzierungsmechanismen und der Mobilität der Studierenden gesucht.

Das bereits in den 1980er eingeführte Finanzierungssystem kann gemäss den Kriterien von de Boer et al. (2015) als teilweise leistungsorientiert klassiert werden (vgl. Kap. 2.1.6). Ein zunehmender Anteil der Mittel für die universitäre Lehre wird den Hochschulen als Pauschale pro Studierenden überwiesen. Wenn diese Pauschalen eine ausreichende Höhe erreichen, können die Universitäten damit die Kosten für ihre Studierenden abgelten, und sie sind nicht mehr auf die Finanzierung durch den Standortkanton anhand einer Zuteilung von Inputs angewiesen. Der Bundesrat erwartet, dass ein leistungsorientiertes System dazu führt, dass die Universitäten auf ihre Kernkompetenzen fokussieren, um in diesen Bereichen die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, die Studierendenzahl zu erhöhen und schlussendlich die Kosten zu senken. Damit können sie erreichen, dass die anfallenden Kosten durch die Pauschalen gedeckt werden. Wenn alle Universitäten auf ihre Kernkompetenzen fokussieren, führt dies automatisch zu einer Diversifizierung des Hochschulraumes, und die einzelnen Universitäten bieten nicht mehr das gesamte mögliche Fächerspektrum an (Bundesrat 2009).

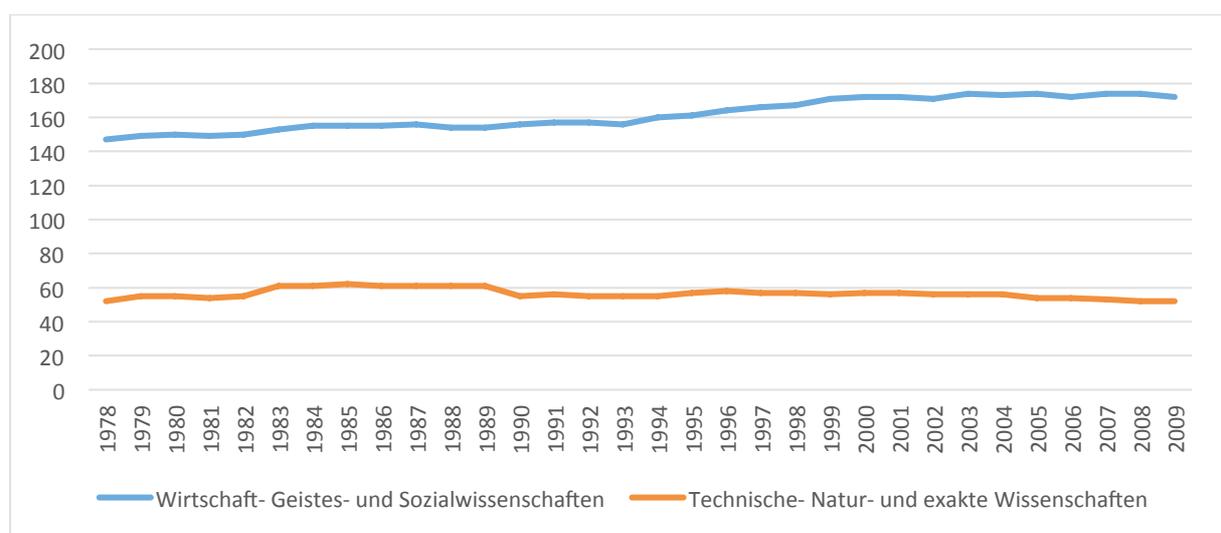
Bei einer inputorientierten Finanzierung der Universitäten wird der Wettbewerb um Studierende nicht gefördert, da die notwendigen Ressourcen für Personal und Infrastruktur vom Träger geplant und zur Verfügung gestellt werden. Für die Universitätsverantwortlichen besteht somit kein *finanzieller* Anreiz, sich auf bestimmte Bereiche zu konzentrieren (aus Reputationsgründen können die Universitätsleitungen bestimmte Fachrichtungen dennoch speziell fördern). Auf Grund dieser Überlegungen wird im Folgenden die Annahme untersucht, dass eine Erhöhung der pauschalen Zahlungen pro Studierenden zu einer vermehrten Diversifizierung des Hochschulraumes und damit zu einer Abnahme der an den einzelnen Universitäten angebotenen Fachrichtungen führt (vgl. Hypothese 2 in Kap. 2.2.2).

Dafür wird zunächst analysiert, wie sich die Anzahl angebotener Studienfachrichtungen an Schweizer Universitäten in der Vergangenheit entwickelt hat. Untersucht wird dabei ein Zeitraum, der im Jahre 1978 beginnt, dem Jahr in welchem die interkantonale Vereinbarung über Hochschulbeiträge erarbeitet worden ist, und 2009 endet. In diesem Jahr hat der Bundesrat den Entwurf des neuen HFKG verabschiedet und somit die Hochschulfinanzierung auf eine neue Basis gestellt.

3.1 Entwicklung des Fächerangebotes an Schweizer Universitäten

Bereits seit einigen Jahrzehnten ist „Zusammenarbeit“ ein wichtiges Schlagwort in der Schweizer Hochschulpolitik. Eine Vielzahl von Kooperationsprojekten wurde initiiert. Es zeigt sich allerdings, dass diese Kooperationsprojekte nicht a priori zu einer Diversifizierung des Hochschulraums geführt haben. Grafik 1 stellt die Gesamtzahl der an Schweizer Universitäten angebotenen Studienfachrichtungen dar. Die medizinischen Fächer werden dabei nicht untersucht, da die in Kapitel 2 beschriebenen Mechanismen eines wettbewerbsorientierten Finanzierungssystems für diesen Bereich nicht gelten. Die Studierenden können bei der Medizin nicht frei entscheiden, an welcher Universität sie sich einschreiben, und die Hochschulen können ihr Angebot nicht selber bestimmen. Die Zuteilung der Studienplätze erfolgt durch swissuniversities, die Rektorenkonferenz aller Schweizer Hochschulen (vor 2015 durch die CRUS, die Rektorenkonferenz der Universitäten). Das Total der angebotenen Fachrichtungen errechnet sich aus der Summe der an den verschiedenen Universitäten angebotenen Studienrichtungen. Protestantische Theologie wird zum Beispiel an 6 Universitäten angeboten, Französische Sprach- und Literaturwissenschaften an 7, Philosophie an 8 usw.

Grafik 1: Entwicklung der Gesamtzahl von angebotenen Fachrichtungen an Schweizer Universitäten, alle Universitäten, total



Quelle: BFS 2011, eigene Berechnungen

Verwendeter Fächerkatalog

Das Fächerangebot von Schweizer Universitäten kann gut vergleichbar gemacht werden, dank dem Fächerkatalog des Schweizerischen Hochschulinformationssystems SHIS - „universitäre Hochschulen“, welchen das Bundesamt für Statistik BFS verwendet. Der Katalog basiert auf dem System International Standard Classification of Education I S C E D 1997 der UNESCO. Die meisten Staaten verwenden diese Klassifikation, weshalb die Statistiken der einzelnen Länder miteinander vergleichbar sind.

Der Katalog enthält etwa 90 Fachrichtungen und wird durch ein dreistufiges Verfahren konstruiert. In der ersten Stufe werden alle Fachbereichsgruppen (z.B. Sozial- und Geisteswissenschaften, vgl. Spalte 1 in Tabelle 1) beschrieben, in der zweiten die zu den jeweiligen Fachbereichsgruppen gehörenden Fachbereiche (z.B. Sprachwissenschaften, Spalte 2) und in der dritten Stufe die einzelnen Fachrichtungen (z.B. Französische Sprachwissenschaften, Spalte 3), aus welchen die Fachbereiche bestehen.

Tabelle 1: Dreistufiges Verfahren für die Erstellung des Fächerkataloges des BFS, anhand des Beispiels Geistes-, Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Fachbereichsgruppen	Fachbereiche	Fachrichtungen	
1 Geistes- + Sozialwissenschaften	11 Theologie	Protestantische Theologie	
		Römisch-katholische Theologie	
	12 Sprach- + Literaturw (SLW)	Linguistik	
		Deutsche SLW	
		Französische SLW	
		Italienische SLW	
		Rätoromanische SLW	
		Englische SLW	
		Andere mod. Sprachen Europas	
		Klass. Sprachen Europas	
		Andere nichteurop. Sprachen	
		Dolmetschen + Übersetzung	
		13 Historische + Kulturwiss.	Philosophie
			Archäologie, Ur- + Frühgeschichte
	Geschichte		
	Kunstgeschichte		
	Musikwissenschaft		
	Theater-+ Filmwissenschaft		
	Ethnologie + Volkskunde		
	14 Sozialwissenschaften	Psychologie	
		Erziehungswissenschaften	
		Sonderpädagogik	
		Soziologie	
		Sozialarbeit	
		Humangeographie	
		Politikwissenschaft	
		Kommunikations- + Medienwiss.	
2 Wirtschaftswissenschaften	2 Wirtschaftswissenschaften	Wirtschaft	
		Betriebsinformatik	

Quelle: BFS 2011

Alle an Schweizer Universitäten angebotenen Studiengänge werden von den jeweiligen Universitäten einer oder mehreren Fachrichtungen des Fächerkataloges zugeordnet (CRUS 2005). Damit handelt es sich um eine offizielle Zuordnung, die von den einzelnen Hochschulen vorgenommen wird. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Schweizerischen Hochschulinformationssystems erstellen aus diesen Zuordnungen eine Liste, in welcher jeder Studierende gemäss dem belegten Hauptfach eingetragen wird.

Die Daten des Hochschulinformationssystems HIS (BFS 2011) liegen auch den quantitativen Analysen in diesem Kapitel zu Grunde. In der Datenbank des HIS sind alle Fachrichtungen sowie die Anzahl Studierender, welche diese im Hauptfach belegen, aufgeführt. Mit Hilfe des BFS³ und Nachfragen an den einzelnen Universitäten konnte die Fächerzusammensetzung an den kantonalen Universitäten bis ins Jahre 1978 zurückverfolgt werden. Gewisse Bearbeitungen waren notwendig, da im Jahre 1997 der Fächerkatalog angepasst wurde.

Bei Fachrichtungen, die vor 1997 noch nicht im Katalog erfasst waren, wurde durch Anfragen bei den entsprechenden Universitäten das Jahr deren Einführung rekonstruiert. Auf Grund der Fragestellung dieser Arbeit werden nur Fachrichtungen berücksichtigt, für die in der Regel an der Universität ein eigenes Institut besteht. Fächerübergreifende Studiengänge sowie Fächer ausserhalb dieses Kataloges werden nicht berücksichtigt. Einzelne Studiengänge wie zum Beispiel „Sozialpolitik“ (kann an der Universität Freiburg belegt werden) sind im HIS nicht abgebildet. „Sozialpolitik“ ist eine Vertiefung der Fachrichtung „Sozialarbeit“ und wird im HIS zu dieser gezählt. Ziel der Analyse ist es, zu untersuchen, wie sich die Zahl der Fachrichtungen entwickelt und nicht wie sich diese intern diversifizieren. Auf diese Weise wird die Varianz zwar ein wenig verkleinert, dafür wird nicht lediglich die Differenzierung einer bereits vorhandenen Struktur untersucht, sondern der tatsächliche Aus- oder Abbau dieser Struktur⁴.

Ebenfalls wurden für die Analyse die Fächer Betriebs- und Volkswirtschaft zusammengelegt. Einerseits werden diese Fächer nicht in allen Universitäten klar unterschieden, so sind an der Universität Basel Volkswirtschaftslehre und Betriebswirtschaftslehre zum Beispiel in einem Studiengang integriert. Andererseits war die Unterscheidung zwischen BWL und VWL im Fächerkatalog des BFS vor 1997 noch nicht eingeführt. Die beschriebenen Konsolidierungen, die notwendig waren, um eine Zeitreihe von mindestens 30 Jahren zu erhalten, wurden in Rücksprache mit den einzelnen Universitäten vorgenommen.

Die Zusammenfassung aller an Schweizer Universitäten angebotenen Fächer zeigt, dass das Angebot bei den Natur- Exakten- und technischen Wissenschaften etwa konstant geblieben ist. Bei den Wirtschafts-, Sozial- und Geisteswissenschaften hat sich das Angebot allerdings ausgedehnt.

Im Prinzip widerspricht dieser Befund der aufgestellten Hypothese, dass ein leistungsorientiertes Finanzierungssystem eine Schwerpunktbildung und eine vermehrte Konzentration der Hochschulen

³ Der Autor bedankt sich bei Katharina Gallizzi, wissenschaftliche Mitarbeiterin des HIS

⁴ Es ist davon auszugehen, dass der in Grafik 1 festgehaltene Anstieg der angebotenen Fachrichtungen der Geistes- und Sozialwissenschaften eher etwas unterschätzt wird und noch stärker ausfallen würde, wenn auch Differenzierungen und Spezialisierungen innerhalb eines Fachbereiches als Ausbau gewertet würden. Solche Differenzierungen haben vor allem nach der Umsetzung der Bologna-Deklaration zugenommen.

auf bestimmten Fachrichtungen fördert. Seit Anfang der 1980er Jahre wird das Schweizer Hochschulfinanzierungssystem zunehmend leistungsorientiert ausgestaltet. Während die Universitäten bis anfangs der 1980er Jahre aufwandorientiert finanziert wurden, wird seither ein immer grösserer Anteil der Kosten für die universitäre Lehre über Pauschalen gedeckt, welche von den Kantonen (und vom Bund) für jeden Studierenden bezahlt werden: entweder als Überweisung an einen Universitätskanton, falls ein Studierender sein Studium nicht in seinem eigenen Kanton absolviert, oder als (zum Teil virtuelle) Pauschale des Universitätsstandortkantons an seine eigene Universität (für innerkantonale Studierende). Auf Grund der steigenden Bedeutung der leistungsorientierten Finanzierung wäre gemäss der aufgestellten Hypothesen zu erwarten, dass die Universitäten zunehmend zueinander in Konkurrenz treten und sich deshalb auf Angebote konzentrieren, welche ihren Kernkompetenzen entsprechen. Gemäss der Argumentation des Bundesrates in der Botschaft zum HFKG (Bundesrat 2009) müssten sich Universitäten bei zunehmend leistungsorientierter Finanzierung auf ihre Kernbereiche konzentrieren, um in diesen eine grössere Masse von Studierenden anzuziehen und die Kosten pro Studierenden zu senken (vgl. Kapitel 1 und 2). Wenn eine Universität in einem bestimmten Gebiet die Durchschnittskosten auf das Niveau der Pauschalen senken kann, wird dieses selbsttragend. Das Personal und die Infrastruktur muss nicht mehr (inputorientiert) durch den Träger finanziert werden. Aus diesem Grund erwartet der Bundesrat, dass die Universitäten bei zunehmend leistungsorientierter Finanzierung auf ihre Kernbereiche fokussieren, und es müsste ein Wettbewerb um Studierende entstehen.

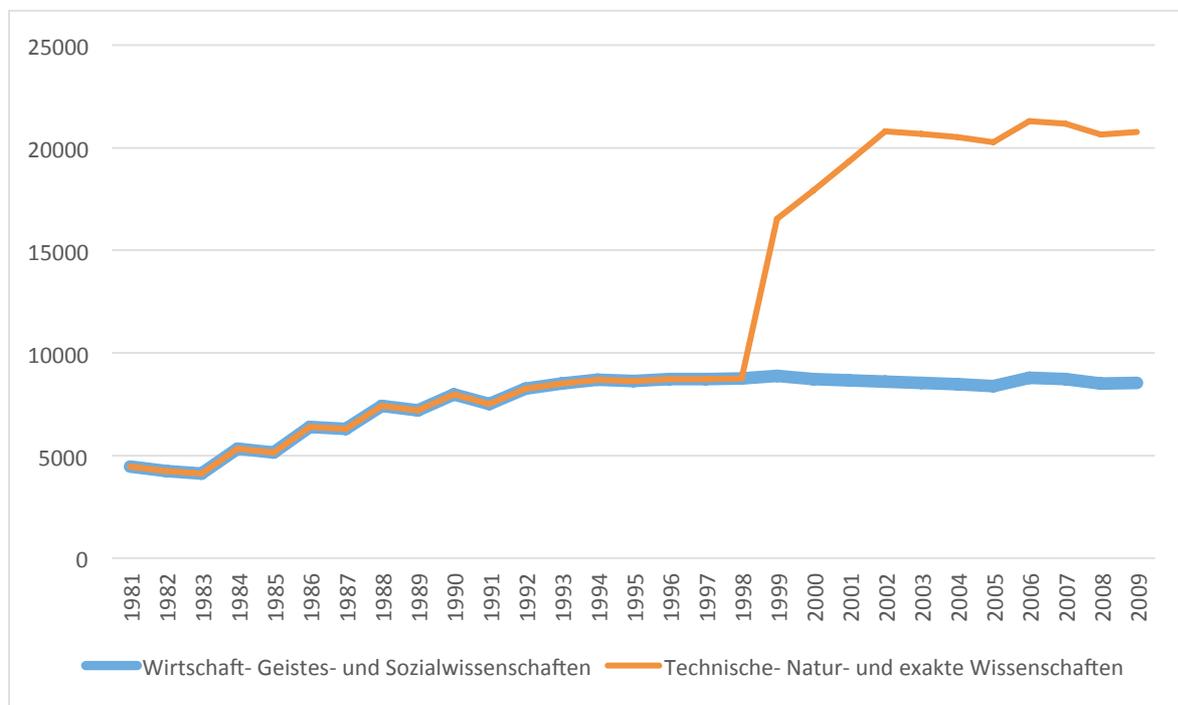
Die Pauschalen, welche pro Studierenden bezahlt werden, wurden seit ihrer Einführung tatsächlich immer wieder erhöht. Sie sind so ausgestaltet, dass sie seit den 1990er Jahren im Bereich der Wirtschafts-, Sozial- und Geisteswissenschaften die verursachten Kosten zu einem grossen Teil decken.

In den Exakten-, technischen- und Naturwissenschaften wurden die Pauschalen seit 1999 sogar noch stärker erhöht als bei den Sozial- und Geisteswissenschaften (vgl. Grafik 2). Allerdings sind diese Fächer auch mit viel höheren Kosten für Lehre und Forschung verbunden. Auf Grund der hohen Investitions- und Betriebskosten ist es für die Universitäten und Universitätskantone aus *finanzieller* Sicht kaum interessant, hier eine grosse Anzahl Studierender anzuziehen, weil jeder zusätzliche Studierende Kosten verursacht. Somit kann aus rein ökonomischer Sicht kein Wettbewerb um Studierende entstehen (natürlich kann aus Reputationsgründen nach wie vor ein Wettbewerb um die „besten Köpfe“ stattfinden). Die Universitäten sind in den Natur- und technischen Wissenschaften nach wie vor auf eine Inputfinanzierung seitens der Trägerkantone angewiesen. Das Personal und die Ausstattung müssen zu einem beträchtlichen Teil vom Universitätsstandortkanton finanziert werden.

Grafik 1 zeigt, dass gerade bei den Wirtschafts- Sozial und Geisteswissenschaften, wo die verursachten Studienkosten durch die Pauschalen zu einem grossen Teil gedeckt werden, a priori keine Konzentration der angebotenen Fachrichtungen an bestimmten Universitäten festgestellt werden kann. Im Gegenteil ist eine Zunahme der Fächerzahl zu beobachten, das heisst, die gewünschte Konzentration und Schwerpunktbildung findet vermutlich nicht statt. Dies muss allerdings noch nicht bedeuten, dass die in dieser Arbeit aufgestellte Hypothese, wonach ein leistungsorientiertes Finanzierungssystem einen positiven Effekt auf die universitäre Schwerpunktbildung und die Mobilität der Studierenden hat, falsifiziert ist. Zu einer Erhöhung der Anzahl angebotener Fachrichtungen können Effekte wie zum Beispiel steigende Studierendenzahlen geführt haben, die den Effekt des Finanzierungssystems überlagern.

Bei den technischen-, Exakten- und Naturwissenschaften stagniert die Anzahl angebotener Fachrichtungen, und seit den 1990er Jahren ist sie sogar tendenziell rückläufig. Auch dieser summarische Befund zeigt aber noch keinen eindeutigen Einfluss des Finanzierungssystems. Denn, wie bereits erwähnt, wird gerade bei den Naturwissenschaften, trotz starker Erhöhung der Pauschalen seit 1999 (vgl. Grafik 2), nach wie vor ein geringerer Anteil der verursachten Kosten leistungsorientiert vergeben. Aus diesem Grund soll in einem nächsten Schritt durch Panelanalysen, in welchen unter anderem die Studierendenzahlen einbezogen werden, untersucht werden, ob ein einfacher statistischer Zusammenhang zwischen der Finanzierung und dem universitären Angebot hergestellt werden kann.

Grafik 2: Entwicklung der Pauschalbeiträge pro Studierenden seit 1981 in CHF, inflationsbereinigt (Referenzjahr 1993)



Quelle: Interkantonale Vereinbarung über Hochschulbeiträge 1979, 1984, 1990; Interkantonale Universitätsvereinbarung IUV 1997; eigene Berechnungen

3.2 Quantitative Analyse des Fächerangebots

Im Folgenden wird der Zusammenhang zwischen der Höhe der interkantonalen Zahlungen (sowie der entsprechenden Äquivalente für „eigene“ Studierende) und den angebotenen Fachrichtungen untersucht, wenn andere Variablen wie die Studierendenzahlen konstant gehalten werden. Es werden zwei getrennte Analysen für die Wirtschafts-, Sozial- und Geisteswissenschaften sowie für die Exakten- technischen und Naturwissenschaften an den kantonalen Universitäten durchgeführt. Zuerst werden die Variablen und die verwendete Methode vorgestellt.

Abhängige Variable

Die abhängige Variable für die folgende Untersuchung ist die Anzahl der angebotenen Fachrichtungen der Geistes- und Sozialwissenschaften respektive der Exakten-, technischen- und Naturwissenschaften. Die entsprechenden Daten wurden in Kapitel 3.1 bereits ausführlich beschrieben.

Unabhängige- und Kontrollvariablen

Die berücksichtigte unabhängige (erklärende) Variable wird gebildet durch die Zahlungen für ausserkantonale Studierende sowie die entsprechenden Äquivalente, d.h. die Pauschalen, welche ein Kanton für einen Studierenden bezahlt, der eine Universität in einem anderen Kanton besucht oder seiner „eigenen“ Universität als Äquivalent zuspricht.

Diese Pauschalen sind im Verlaufe der 1980er Jahre angestiegen und haben für die Wirtschafts- Geistes- und Sozialwissenschaften in den 1990er Jahren ihren Höhepunkt erreicht. Zusammen mit den Studiengebühren, den Bundesbeiträgen und den Drittmitteln decken sie seither die verursachten Kosten zum grössten Teil (vgl. Kap. 4.4). Bei den Exakten-, technischen- und Naturwissenschaften stiegen die Beträge nach 1998 nochmals stark an (vgl. Grafik 2), allerdings sind in diesen Bereichen auch die Kosten sehr hoch, so dass die interkantonalen Zahlungen beziehungsweise deren Äquivalente einen kleineren Teil der verursachten Kosten abdecken als bei den Geistes- und Sozialwissenschaften (vgl. Kapitel 4.4). Ein Wachstum der Pauschalen bedeutet, dass das leistungsorientierte Element der Hochschulfinanzierung gestärkt wird. Bei genügend hohen Zahlungen pro Studierenden können sich die Universitäten durch die gesprochenen Pauschalen selber finanzieren, wenn sie wettbewerbsfähig sind und es schaffen, eine ausreichende Anzahl Studierender anzuziehen. Die verursachten Kosten müssen dann nicht mehr (inputorientiert) vom Universitätsstandortkanton gedeckt werden (vgl. Bundesrat 2009).

Die grafischen Darstellungen der angebotenen Fachrichtungen haben gezeigt, dass zumindest bei den Sozial- und Geisteswissenschaften bisher keine Konzentration des universitären Angebotes festgestellt werden konnte und damit nicht a priori von einer Spezialisierung der Universitäten ausgegangen werden kann. Diese Tatsache könnte auch durch die stark wachsende Anzahl Studierender an den Universitäten begründet sein, welche zu einer Ausdehnung des entsprechenden Angebots geführt haben könnte. In einem dynamischen System muss immer mit gegenläufigen Effekten gerechnet werden. Es wäre also möglich, dass die Einführung und der Ausbau des leistungsabhängigen Finanzierungssystems die Konzentration des Angebots und die

Schwerpunktbildung tatsächlich fördern, dieser Effekt aber von steigenden Studierendenzahlen überlagert wird. Aus diesem Grund wird die Kontrollvariable „Studierendenzahl“ ins Modell aufgenommen. Sie beschreibt die Studierendenzahlen an den einzelnen Universitäten für die jeweils untersuchten Fachrichtungen.

Insgesamt ist die Anzahl Fachrichtungen an allen Volluniversitäten sehr ähnlich. An der Universität Zürich - mit ihren über 20'000 Bachelor und Masterstudierenden - werden im langjährigen Durchschnitt zum Beispiel gleich viele (!) Fachrichtungen der Geistes- und Sozialwissenschaften angeboten wie in Neuchâtel mit 3400 Studierenden (in einem Bachelor- oder Masterstudiengang), nämlich 22. Auch bei den anderen Volluniversitäten liegt der Mittelwert der Anzahl entsprechender Fachrichtungen bei etwas über 21 (bei den Exakten-, technischen- und Naturwissenschaften bei 8), während an den Spartenuniversitäten (Luzern, St.Gallen, Universität der italienischen Schweiz) im langjährigen Durchschnitt lediglich zwischen 3 und 4 sozial- und geisteswissenschaftliche Fachrichtungen angeboten werden. Bei den Spartenuniversitäten bietet lediglich die Universität der italienischen Schweiz Fächer der Gruppe der technischen- und Naturwissenschaften an. Dank der Tatsache, dass es genau zwei Typen von Universitäten gibt, die sich bezüglich Fächerzahlen sehr ähnlich verhalten, müssen diese nicht standardisiert werden, es wird lediglich eine binäre Variable ins Modell aufgenommen, welche unterscheidet, ob es sich um eine Voll- oder eine Spartenuniversität handelt⁵.

Methodik

Für die quantitativen Analysen würden sowohl Panel- als auch Zeitreihenanalysen in Frage kommen. Das Problem bei Zeitreihenanalysen ist, dass Variablen im Allgemeinen stationär sein müssen, das heisst sie dürfen nicht wachsen. Bei den hier verwendeten Variablen ist dies nicht der Fall. Sowohl die Studierendenzahlen wie auch die Anzahl Fachrichtungen oder die untersuchten Studierendepauschalen haben über die gesamte Zeitperiode zugenommen. Variablen, die einem Wachstumstrend unterliegen, korrelieren normalerweise lediglich auf Grund dieses Wachstums stark miteinander, und es entstehen so genannte „spurious regressions“. Solche weisen eine Varianzaufklärung (R^2) von beinahe 100 % aus, obwohl sie unabhängig voneinander sein können. Bei nicht stationären Variablen kann das Mittel der Differenzenbildung verwendet werden. Es wird dann nicht mehr mit absoluten Werten gerechnet, sondern mit der Veränderung zwischen zwei Zeitperioden. Eine Überdifferenzierung des Modells verkleinert jedoch den Informationsgehalt, es

⁵ Das Modell könnte auch mit standardisierten Fächerzahlen gerechnet werden, zum Beispiel indem diese einer z-Transformation unterzogen werden. Dabei würden sich die Resultate nicht prinzipiell verändern, jedoch wäre die Interpretation für das nicht statistisch geschulte Auge um einiges schwieriger, da wir uns in Standardabweichungen anstatt in absoluten Werten ausdrücken müssten.

wird fraglich, ob es logisch noch interpretiert werden kann. Aus diesem Grund wird eine Panelanalyse verwendet, genauer wird auf der Ebene der Universitäten eine Pooled Time Series Cross-Section (TSCS) Analyse durchgeführt. Bei Pooled Time Series werden bestimmte Einheiten, hier die Universitäten, zu verschiedenen Zeitpunkten betrachtet, in unserem Falle die Jahre 1978 bis 2009. Die einzelnen Variablen können also maximal 320 Werte einnehmen, einen Wert pro Universität und Jahr. In der Realität beläuft sich die Anzahl Beobachtungen auf 301, da es sich um ein *unbalanced panel* handelt. Die Universität der Italienischen Schweiz existiert erst seit 1996, und die Jahre vorher sind *missing*.

Zusätzlich wird eine Counter-Variable ins Modell eingeführt. Bei TSCS-Analysen müssen die einbezogenen Variablen nicht stationär sein, wenn eine solche einbezogen wird. Diese nimmt in unserem Fall den Wert des Jahres der Beobachtung an. Die zeitliche Dynamik des Modells wird durch sie abgedeckt.

Mit den 301 Werten der abhängigen Variablen „Anzahl angebotener Fachrichtungen“, der unabhängigen Variablen „interkantonale Zahlungen und entsprechende Äquivalente“, der Kontrollvariablen „Anzahl Studierender“ sowie der binären Variablen „Volluniversität/Spartenuniversität“ und der Counter-Variablen wird schlussendlich eine (einfache) Regressionsanalyse durchgeführt. Die Regression wird anhand eines robusten OLS-Modells gerechnet⁶.

⁶ Für die Schätzung dieses Modelles ist ein „gewöhnliches“ OLS nicht geeignet, da ein gravierender Fall von Heteroskedastizität vorliegt. Die Annahme, dass die Störterme unkorreliert sind, wird in besonders eindrücklichem Masse nicht erfüllt. Die Bedingungen für ein Random-Effect (RE) Modell wären zwar erfüllt. Die individuelle Heterogenität ist zufällig und nicht mit den Regressoren korreliert (der Fehlerterm repräsentiert individuelle, unbeobachtete und zeitinvariante unbeobachtete Heterogenität). Ebenso zeigen ein Breusch-Pagan Test auf Zufälligkeit der Effekte und ein Hausman-Test, der die Abwesenheit einer Korrelation dieser Effekte mit den Regressoren testen, eindeutig, dass die Bedingungen für RE erfüllt wären. Allerdings werden RE-Modelle normalerweise lediglich bei sehr kurzen Zeitreihen angewandt, weshalb die Methode der „robusten OLS“ als die angemessenste angesehen und deshalb verwendet wird.

Tabelle 2: Pooled-time-Series; Effekt der interkantonalen Zahlungen auf die angebotenen Fachrichtungen der Wirtschafts-, Sozial- und Geisteswissenschaften

Variablen	Regressions- koeffizient	Standard- abweichung
Konstante	-151.1	(64.3)*
Pauschalen pro Studierenden		
in 1000 Franken	0.020	(0.078)
Studierende in 1000	0.14	(0.016)
Volluniversität	18.4	(1.19)**
Counter-Variable	0.08	(0.03)*

Abhängige Variable: Anzahl angebotener Fächer der Wirtschafts-, Sozial- und Geisteswissenschaften

* Resultat signifikant auf dem Niveau $p < 0.05$

** Resultat signifikant auf dem Niveau $p < 0.01$

Tabelle 3: Pooled-time-Series; Effekt der interkantonalen Zahlungen auf die angebotenen Fachrichtungen der technischen-, Natur- und Exakten Wissenschaften

Variablen	Regressions- koeffizient	Standard- abweichung
Konstante	23.1	(43.8)**
Pauschalen pro Studierenden		
in 1000 Franken	0.004	(0.018)
Studierende in 1000	0.64	(0.88)
Volluniversität	7.1	(1.01)**
Counter-Variable	-0.01	(0.02)

Abhängige Variable: Anzahl angebotener Fächer der technischen-, Natur- und Exakten Wissenschaften

** Resultat signifikant auf dem Niveau $p < 0.01$

Ergebnisse

Es zeigt sich, dass durch quantitative Analysen, bei Kontrolle der Studierendenzahlen⁷, kein signifikanter negativer Effekt der interkantonalen Zahlungen und der entsprechenden Äquivalente auf das Angebot der Universitäten festgestellt werden kann. Ebenfalls bei den Exakten- technischen- und Naturwissenschaften wird kein entsprechender Zusammenhang gefunden. Es kann durch einfache statistische Analysen also nicht nachgewiesen werden, dass das leistungsorientierte Finanzierungssystem eine Konzentration des Fächerangebotes sowie eine Schwerpunktbildung bewirkt hat. Angemerkt sei an dieser Stelle, dass für die Analyse lediglich die Zahlungen der Kantone berücksichtigt worden sind. Allerdings leistet neben den Kantonen auch der Bund Pauschzahlungen für Studierende (vgl. Kapitel 2). Da das System der Bundesbeiträge in den letzten Jahren mehrmals geändert wurde und ein Einbezug deshalb kompliziert ist, werden hier lediglich Zahlungen der Kantone berücksichtigt.

Es könnte argumentiert werden, dass die gesuchten Effekte deshalb nicht gefunden worden sind, weil die Hochschulverantwortlichen Zeit brauchen, um auf neue Gegebenheiten zu reagieren und deshalb ein Modell mit Time-lags gerechnet werden müsste. Die Finanzierungsvereinbarungen wurden jedoch immer mehrere Jahre vor deren Inkrafttreten ausgearbeitet. So regelte zum Beispiel die Vereinbarung von 1984, die Anfang der 1980er Jahre ausgehandelt worden ist, die Beiträge bis ins Jahre 1992 (vgl. Kap. 6). Die zukünftige Entwicklung war den Akteuren demzufolge bereits zehn Jahre im Voraus bekannt, weshalb angenommen werden kann, dass auch die Verwendung von Time-lags nicht zu anderen Resultaten führt.

Berücksichtigt werden die Jahre 1978 bis 2009. 1978 wurde das heutige Finanzierungssystem erarbeitet (vgl. Kapitel 6), und 2009 hat der Bund entschieden, die Finanzierung der Hochschulen auf eine neue Basis zu stellen. Wenn davon ausgegangen wird, dass künftige Entwicklungen antizipiert werden und die Hochschulverantwortlichen entsprechend handeln, spielt ab dem Zeitpunkt der Verabschiedung der Botschaft zum HFKG das neue System möglicherweise bereits eine Rolle für deren Entscheidungen. Wenn also ausschliesslich die Auswirkungen des bisherigen Systems untersucht werden sollen, muss die Datenreihe 2009 enden.

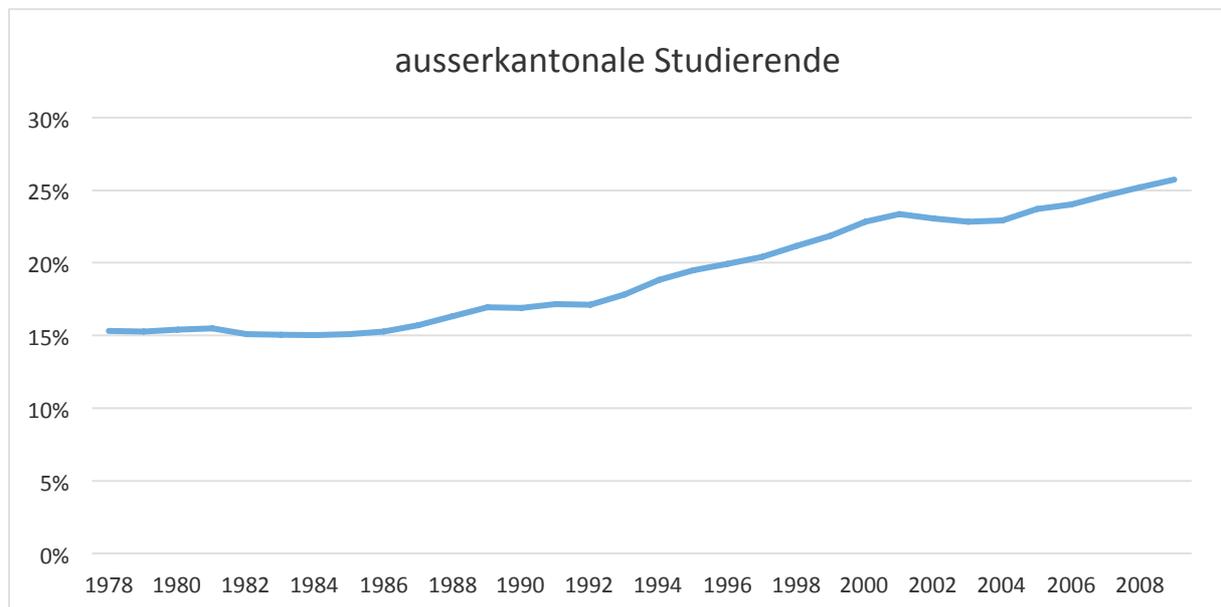
⁷ Der Einfluss der Variablen Studierendenzahl wird eliminiert, indem diese konstant gehalten wird.

3.3 Mobilität

Mittels der quantitativen Analysen konnte bisher noch nicht gezeigt werden, dass die seit Anfang der 1980er Jahren sukzessive eingeführten leistungsorientierten Finanzierungsinstrumente im Schweizer Hochschulsystem zu einer Schwerpunktbildung und Konzentration der angebotenen Fachrichtungen beigetragen haben. Wie in Kapitel 2.2.2 beschrieben, wird Hypothese 3 der Arbeit, die besagt, dass aus einer Konzentration der Studienangebote eine stärkere Mobilität der Studierenden erfolgt, aus Hypothese 2 abgeleitet (H2: Je stärker das Hochschulsystem nach leistungsorientierten Kriterien finanziert wird, desto eher kann eine Profilbildung und eine Konzentration auf die Kernkompetenzen festgestellt werden). Falls keine Hinweise auf die zweite Hypothese gefunden werden, würde die dritte Hypothese damit obsolet. Mit den rein quantitativen Tests, die in Kapitel 3.2 durchgeführt worden sind, konnte Hypothese 2 tatsächlich noch nicht bestätigt werden. Es ist allerdings möglich, dass nicht alle relevanten Faktoren gefunden wurden, welche in die Analysen einzubeziehen sind. Aus diesem Grund wird das Finanzierungssystem der Schweizer Universitäten in Kapitel 4 dieser Arbeit in einer Governance-Perspektive betrachtet, und in Kapitel 7 werden die Hypothesen nochmals mit qualitativen Methoden geprüft. Da nicht ausgeschlossen werden kann, dass Hypothese 2, trotz fehlender Hinweise durch die quantitativen Analysen, dennoch bestätigt werden kann, wird im Folgenden auch für die (hierarchisch der Hypothese 2 untergeordneten) Hypothese 3 ein quantitativer Test durchgeführt. Es zeigt sich nämlich, dass in den letzten Jahrzehnten die Mobilität der Studierenden erhöht wurde (vgl. Grafik 3). Der Prozentsatz Studierender, welche eine ausserkantonale Universität besuchen, hat sich in den 7 Universitätskantonen, die eine „Volluniversität“ betreiben (Zürich, Bern, Freiburg, Basel, Waadt, Neuchâtel, Genf), gesamthaft von 15% Ende der 1970er Jahre auf knapp über 25% bis 2009 erhöht.

Diese Feststellung beantwortet allerdings noch nicht die Frage, ob die gesteigerte Mobilität der Studierenden tatsächlich auf das Finanzierungssystem zurückzuführen ist oder ob lediglich eine zufällige zeitliche Koinzidenz besteht.

Grafik 3: Prozentsatz Studierender der 7 „Volluniversitätskantone“, die eine ausserkantonale Universität besuchen, total



Quelle: BFS (2010), eigene Berechnungen

Der Zusammenhang zwischen der Mobilität und den Pauschalen pro Studierenden wird im Folgenden anhand einer multivariaten Analyse untersucht. In die Analyse wird neben der abhängigen Variablen „Prozentsatz aller Studierenden in den Universitätskantonen mit Volluniversität, welche eine ausserkantonale Universität besuchen“ und der unabhängigen Variablen der „Zahlungen für ausserkantonale Studierende und der entsprechenden Äquivalente“ eine Dummy-Variable aufgenommen. Diese stellt den Effekt der Einführung des Bologna-Systems dar. Die Dummy-Variable weist den Wert 0 auf und ab 2004, dem Jahr, ab welchem 50% der Studierenden ihre Ausbildung unter dem Bologna-System absolvierten, nimmt sie den Wert 1 an (BFS 2005). Die Einführung des Bologna-Systems wird berücksichtigt, weil dieses gemäss den Richtlinien der SUK zu einer Steigerung der Mobilität führen soll (SUK 2008: I).

Die Analyse wird nach dem gleichen Verfahren durchgeführt, wie es in Kapitel 3.2 beschrieben ist. Neben der beschriebenen Dummy-Variablen wird ebenfalls eine Counter-Variable verwendet, die den Wert des betrachteten Jahres annimmt. Für die unabhängige Variable „Pauschale pro Studierenden“ werden die Zahlungen für ausserkantonale Studierende respektive die entsprechenden Äquivalente gewichtet, da sich die Beiträge für die Gruppen „Wirtschafts-, Sozialwissenschaften“ und „Exakte, technische-, Naturwissenschaften“ seit 1999 unterscheiden. Die Gewichtung erfolgt gemäss dem Anteil Studierender der beiden Gruppen.

Die Auswertungen legen den Schluss nahe, dass es sich beim beschriebenen Anstieg der Mobilität in den 7 Universitätskantonen um eine konstante Steigerung handelt. Die Mobilität hat von Jahr zu Jahr leicht zugenommen, dies zeigt der signifikant positive Einfluss der Counter-Variable. Zudem hat die Einführung von Bologna einen positiven Einfluss auf die Mobilität (Signifikanzniveau $p < 0.05$). Bei Kontrolle dieser Effekte, ist der Einfluss der interkantonalen Zahlungen und deren Äquivalente auf die Mobilität der Studierenden sogar leicht negativ (allerdings nicht signifikant).

Tabelle 4: Pooled-time-Series; Effekt der interkantonalen Zahlungen auf die Mobilität

Variablen	Regressions- koeffizient	Standard- abweichung
Konstante	-772	(377)*
Pauschale pro Studierenden gewichtet in 1000 Franken		
	-0.26	(0.53)
Bologna	0.11	(1.11)*
Counter-Variable	0.40	(0.19)**

Abhängige Variable: % der Studierenden in Universitätskantonen, die ein ausserkantonales Studium absolvieren

* Resultat signifikant auf dem Niveau $p < 0.05$

Einfache und klare statistische Zusammenhänge zwischen der Einführung von leistungsorientierten Finanzierungselementen und der Diversifizierung des Hochschulraums konnten mit den quantitativen Analysen nicht nachgewiesen werden, ebenso wenig ein Zusammenhang zwischen den Pauschalen pro Studierenden und der Mobilität. Aus diesem Grund wird das Finanzierungssystem im nächsten Kapitel aus einer Governance-Perspektive betrachtet. Zahlreiche Akteure auf verschiedenen Ebenen sind in das Schweizer Universitätssystem involviert, und die Aufzeichnung der Governance-Mechanismen sowie des Einflusses der einzelnen Akteure in ihren spezifischen Konstellationen auf die Governance des Systems ist eines der Ziele der vorliegenden Arbeit.

4 Föderalismus und Governance: Rahmenbedingungen des Schweizer Hochschulraumes

4.1 Governance

Im vorherigen Kapitel wurde untersucht, ob ein monokausaler Zusammenhang zwischen dem Universitätsfinanzierungssystem und der Ausgestaltung des Hochschulraumes hergestellt werden kann. Ziel der Einführung des heutigen Finanzierungssystems war unter anderem die bessere Koordination und Diversifizierung des Fächerangebotes an Schweizer Universitäten. Ein entsprechender Zusammenhang konnte mit „einfachen“ Regressionsanalysen nicht festgehalten werden. Im Schweizer Hochschulsystem existieren zwar gewisse Vorgaben, in welche Richtung sich die Hochschullandschaft bewegen soll (BFI-Botschaften, Strategische Planung usw.), das Universitätssystem wird jedoch nicht hierarchisch von einem zentralen Akteur gesteuert. Aus diesem Grund ist der Bundesrat mit der Umsetzung des HFKG darum bemüht, ein System zu etablieren, welches auf Anreizen beruht. Allerdings zeigt die Policy-Forschung, dass es fraglich ist, ob in föderalistischen Staaten ein einzelner Akteur überhaupt die Möglichkeit hat, im Alleingang ein Anreizsystem zu implementieren und Kontrolle über die Auswirkungen des Systems zu haben (vgl. Altrichter 2015: 23-24). Wenn dies nicht der Fall ist, können die Auswirkungen auch nicht anhand von monokausalen quantitativen Analysen untersucht werden. Aus diesem Grund wird das Schweizer Universitätssystem im Folgenden aus einer Governance-Perspektive betrachtet, um den Zusammenhang zwischen der Durchsetzung eines leistungsorientierten Finanzierungssystems und der angestrebten Diversifizierung des Hochschulraumes zu untersuchen.

Gemäss Enroth (2011) stand in politologischen und verwaltungswissenschaftlichen Untersuchungen bis in die 1970er Jahren die politische Planung im Vordergrund. In den darauffolgenden Jahrzehnten verschob sich der Blickwinkel aber in Richtung Steuerung und schliesslich hin zur Handlungskoordination verschiedener Akteure, wofür der Begriff „Governance“ verwendet wurde (Enroth 2011: 21; Mayntz 2008:43). Der Governance-Ansatz ist nicht die Begründung einer neuen Theorie, sondern eine besondere Sichtweise auf die Realität (Kussau/Brüsemeister 2007: 25; Benz/Dose 2010: 14). Der Begriff setzte sich zuerst im angelsächsischen Sprachraum durch, während er sich im deutschsprachigen Raum erst seit den 1990er Jahren verbreitete (Mayntz 2004).

Der Begriff Governance ersetzt die Vorstellung, dass ein politisches Programm hierarchisch, im Sinne einer Top-down Steuerung, durchgesetzt werden kann. Im Gegensatz zu den klassischen Steuerungstheorien geht die Governance-Forschung davon aus, dass die Implementierung von politischen Programmen nicht einfach von Regierung und Verwaltung durchgezogen werden kann. Daraus kann gefolgert werden, dass moderne Gesellschaften kein Steuerungszentrum mehr haben (Mayntz 1996). Vielmehr spielen Akteure und deren Handlungskoordination für den Governance-Begriff eine wichtige Rolle. Ebenso wichtig ist die Struktur, in welcher die Akteure ihre Handlungen koordinieren. Der Governance-Begriff ist strukturzentriert. In der Governance-Forschung werden Regelstrukturen untersucht, also Institutionen, durch die das Handeln der Akteure koordiniert wird (Risse 2008: 150-151; Manyntz 2008). Daher ist Governance gemäss Renate Mantz - wenn auch nicht ausschliesslich - so doch vornehmlich institutionalistisch (Mayntz 2004).

Gemäss van Kersbergen/van Waarden (2004) sind mit Institutionen nicht nur staatliche Institutionen gemeint. Die Governance-Forschung untersucht oft Netzwerke, in denen der öffentliche, der private und der gemeinnützige Sektor zusammenspielen. Zudem existieren rein private Netzwerke, zum Beispiel zwischen Firmen. Die Schweizer Universitäten sind gemischt privat und öffentlich finanziert. Staatliche Institutionen tragen zwar den grössten Teil der Kosten, für etwa einen Fünftel der Universitätsfinanzierung kommen allerdings Private auf (vgl. Kap. 4.4), zum Beispiel werden Universitäten teilweise von privaten Stiftungen unterstützt. Solche gemischten Trägerschaften machen es schwierig, klar zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor zu unterscheiden, da die Grenzen zunehmend verschwimmen. Die Governance-Forschung interessiert sich für die Handlungskoordination in solchen Netzwerken. Vor allem der akteurzentrierte Institutionalismus fokussiert häufig auf policy-Netzwerke und die Verhandlungen, welche in diesen stattfinden (vgl. Kap. 5.3.2) (van Kersbergen/van Waarden 146-149).

4.1.1 Handlungskoordination in Regelsystemen

Governance ist nicht „harmonisierend“ zu verstehen. Handelndes Zusammenwirken kann auch konfliktreich gegeneinander gerichtet sein. Der Begriff der Governance wird deshalb nicht normativ verstanden im Sinne von „Good Governance“, wie dies in der Diskussion rund um das Konzept der Global Governance getan wird (Benz/Dose 2010: 22). Damit unterscheidet sich Governance als Konzept zum Beispiel vom in Kapitel 2 dieser Arbeit untersuchten Begriff des „New Public Management“, welcher eine gewisse Richtung vorgibt, in die sich das Verwaltungssystem entwickeln soll (vgl. Maag Merki/Altrichter 2015: 398). Beim Governance-Ansatz geht es lediglich darum, Regulierungs- und Steuerungsverhältnisse zu untersuchen. Im Zentrum steht die Frage der

Handlungskoordination und der Interdependenzen von kollektiven Akteuren. Dazu werden die verschiedenen Modi der Handlungskoordination untersucht (vgl. Kap. 6 dieser Arbeit). Von Bedeutung sind institutionelle Regelungsmechanismen wie Staat, Markt oder Netzwerke (vgl. Kapitel 4.2). Eine klare Trennung von Steuerungssubjekt und -objekt wird aufgehoben, vielmehr wird von einer Vielzahl beteiligter Akteure und verschiedenen Akteurkonstellationen ausgegangen, welche einen Einfluss auf einen bestimmten Bereich, wie zum Beispiel auf das Bildungssystem, ausüben (Enroth 2011: 21; Mayntz 2008:43; Altrichter 2015: 24). Untersucht werden dabei vorwiegend Korporative Akteure, also keine einzelnen Individuen. Korporative Akteure wirken in ihrem Handeln bewusst zusammen und verfolgen gemeinsame Ziele. Sie stützen sich dabei auf Institutionen, respektive institutionalisierte Regelsysteme. Diese Regelsysteme ermöglichen den Korporativen Akteuren eine gewisse Entscheidungssicherheit, sie erlauben ihnen ein zielorientiertes Handeln. Die Institutionen bilden den Kontext, in welchem das Handeln koordiniert wird, gleichzeitig werden diese Strukturen aber von den Akteuren „geformt“ (Maag Merki/Altrichter 2015: 399-400). Governance „lässt somit einerseits eine deutliche institutionalistische Prägung erkennen, enthält aber auch Anknüpfungspunkte für akteursorientierte Zugänge, insofern als Steuern bzw. Koordinieren [...] als intentionales Handeln gedacht werden soll“ (Blumenthal 2005: 1167). Obwohl der Governance-Ansatz keine einheitliche Theorie darstellt, unterscheidet er sich doch klar von „älteren“ Ansätzen. Diese gingen implizit von einer Steuerbarkeit aus, welche entweder durch hierarchische Strukturen oder über Marktmechanismen gewährleistet wird (vgl. Kapitel 4.2). Davon grenzt sich der Governance-Ansatz ab: „Nicht Intervention, das Steuerhandeln von Akteuren, sondern die wie auch immer zustande gekommene Regelstruktur und ihre Wirkung auf das Handeln der ihr unterworfenen Akteure steht [...] im Vordergrund. Die Governance-Perspektive geht damit nahtlos in eine institutionalistische Denkwiese über“ (Mayntz 2009: 45). Denn Institutionen leiten gemäss Mayntz (2009) rationales Handeln über situative Anreize. Es stellt sich also die Frage, wie ein bestimmter Bereich geregelt ist (Mayntz 2009: 44). Governance bezieht sich somit nicht lediglich auf die Tätigkeit des Regierens, des Steuerns oder Koordinierens, sondern auch darauf, wie diese Tätigkeiten ausgeführt werden (Benz/Dose 2010: 17). So kann in einem Gesamtsystem, wie es der Schweizer Hochschulbereich darstellt, nicht a priori davon ausgegangen werden, dass ein Anreizsystem, welches in einem Bundesgesetz festgehalten wird, tatsächlich die beabsichtigte Wirkung entfaltet. Es stellt sich die Frage nach der Regelung des Systems und den beteiligten Ebenen. Um Systeme mit mehreren Ebenen zu untersuchen, hat sich in der Governance Forschung der Begriff der Multilevel Governance herausgebildet.

4.1.2 Multilevel Governance

Eine zentrale Erkenntnis der Governance-Forschung ist die Tatsache, dass „Steuerung“ nicht durch ausschliesslich nationalstaatliche Regulierungsakteure geschieht. Vielmehr wird von einem Mehrebenencharakter des Governance-Systems ausgegangen. „Mehrebenensysteme der Politik entstehen, wenn [...] Aufgaben interdependent sind, wenn also Entscheidungen zwischen Ebenen koordiniert werden“ (Benz 2010: 112). Dies ist im Schweizer Hochschulsystem in hohem Masse der Fall. Die Staatsebenen Bund und Kantone arbeiten bezüglich Planung und Betrieb von Universitäten zusammen. Im Akteurgefüge von Bund, Kantonen und Hochschulen ist allerdings keine klare Hierarchie festzustellen. Vielmehr handelt es sich um ein (teilweise konfliktreiches) Zusammenspiel einerseits zwischen und andererseits auch innerhalb der Staatsebenen (intergovernmental relations, vgl. Benz 2010: 113-114; Mayntz 2008: 52). Der Governance-Begriff geht folglich auch bei Multilevel Governance-Systeme nicht zwingend von einem hierarchischen System aus. Wenn der Zentralstaat eine Aufgabe in Zusammenarbeit mit den Gliedstaaten erbringt, muss Ersterer Letzterem nicht in jedem Fall übergeordnet sein (Benz 2010: 111-112).

Statt eines hierarchisch gelenkten Gefüges geht die Governance-Perspektive von verschiedenen Regelungsfeldern mit strukturellen Besonderheiten aus (Mayntz 2009: 43). Darin sind Akteure auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen aktiv, denn es wurde sichtbar, „[...] dass Regierungen und Verwaltungen ihre Aufgaben meistens nicht autonom, sondern nur in Zusammenwirkung mit anderen Akteuren erfüllen können. Dies können Akteure aus dem öffentlichen oder privaten Sektor sein.“ (Benz 2010: 21).

Der Staat ist demnach kein unitarischer Akteur, und in den letzten Jahrzehnten zeigt sich ein immer stärkerer Souveränitätsverlust von Nationalstaaten. Nicht nur subnationale Netzwerke, wie Regionen oder Kantone (in der Schweiz) gewinnen an Bedeutung, sondern auch supranationale Netzwerke, wie die Europäische Union, die OECD oder auch die UNO (van Kersbergen/van Waarden 2004: 152-154).

Auf diesen Gründen verschob sich das Interesse der Policy-Forschung von der Konzentration auf einen „regierenden“ nationalstaatlichen Akteur auf die Frage, wie Politik implementiert werden kann.

4.1.3 Der Governance-Begriff in der Bildungsforschung

Thomas Brüsemeister (2004) hat den Governance-Ansatz nach der Jahrtausendwende auch für empirische Untersuchungen im Bildungswesen verwendet, zuerst in einer Untersuchung über Transformationen im Schulwesen (Brüsemeister 2004; vgl. auch Maag/Merki/Altrichter 2015: 398). Da sich der Ansatz gut eignet, um Entwicklungen im Bildungswesen zu analysieren und zu erklären, brachten Herbert Altrichter und Thomas Brüsemeister bereits einige Jahre später den ersten Band der Buchreihe „Educational Governance“ heraus (Altrichter et al. 2007). In dem von Altrichter/Brüsemeister (2007) vertretenen Ansatz der Educational Governance werden verschiedene Aspekte des Bildungswesens im Kontext von Mehrebenensystemen untersucht. Es wird davon ausgegangen, dass gesellschaftliche und politische Akteure auf verschiedenen Ebenen einen Einfluss auf das Bildungssystem ausüben. Wie in der Governance-Forschung üblich, wird der Handlungskoordination der Akteure (z.B. Politik, Schulleitung, Elternräte) sowie der Regelstrukturen, welche dafür den Rahmen bilden, besondere Beachtung geschenkt (Maag Merki/Altrichter 2015: 398, Abs et al. 2015). Was für die Schulentwicklung im Allgemeinen gilt, gilt auch für das Hochschulsystem im Besonderen: Verschiedene Akteure wirken auf das System ein und sind an dessen Gestaltung beteiligt (Altrichter et al. 2007). Steuerung geschieht auch im Schweizer Universitätssystem nicht hierarchisch von einer Behörde ausgehend, sondern in Überschneidung mit weiteren Akteuren als soziale Handlung (vgl. auch Coleman 1991).

Der Governance-Ansatz stellt auch in der Bildungsforschung die Frage nach Regeln und derer Durchsetzung in den Vordergrund (Altrichter 2015: 23-24). Die Governance-Forschung kann somit an den Institutionalismus anknüpfen, welcher die Existenz und das Funktionieren von Regelungsstrukturen und Institutionen bereits seit langem untersucht und deren Auswirkungen auf die Wirtschaft wie auch auf die Politik analysiert. Die im folgenden Absatz vorgestellte Institutionalismus-Forschung versucht, solche Regelstrukturen transparent zu machen.

4.2 Institutionalismus

Der Governance-Ansatz gehen davon aus, dass die Möglichkeit der politischen Steuerung nicht ausgeschlossen wird, aber innerhalb gewisser Leitplanken geschieht, welche durch die institutionellen Regelsysteme gegeben sind, innerhalb deren sich die Akteure koordinieren (Kussau/Brüsenmeister 2007: 24).

Exkurs zu Institutionen

Da für den Governance-Begriff Institutionen eine wichtige Rolle spielen, werden im Folgenden einige Überlegungen zu diesen angestellt.

Gemäss Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf sind Institutionen soziale Gebilde und sozial normierte Verhaltensmuster (Mayntz/Scharpf 1995). Der Begriff ist jedoch nicht eindeutig definiert. Er kann einerseits für sanktionierende Regeln verwendet werden, welche Kosten und Nutzen einer bestimmten Handlungsweise eines Akteurs beeinflussen, andererseits können soziale Entitäten als Institutionen bezeichnet werden.

Oft werden damit Regelsysteme bezeichnet, welche Handlungsverläufe strukturieren. Es sind aber nicht nur rechtliche Normen damit gemeint, sondern auch soziale (Scharpf 2000: 76-77). Bei Scharpf werden Institutionen als Sammelbegriff für die Beschreibung der Einflüsse auf Akteure, Akteurkonstellationen und Interaktionsformen verwendet (Scharpf 2000: 78). Alles was Akteure beeinflusst, sind demnach Institutionen. Institutionen können dazu beitragen, das Verhalten von Individuen zu erklären, weil dessen Bandbreite eingeschränkt wird, sei es durch Verbote oder Gebote, in der Regel aber über positive und negative Anreize. Dies ist ein Berührungspunkt zwischen dem Institutionalismus und der Rational-Choice-Theorie (Scharpf 2000: 78). Institutionalismus beruht also letztendlich darauf, dass Verhalten vorhersehbar gemacht werden kann, wenn die Systeme, welche dieses regulieren, bekannt sind, selbst wenn von rational handelnden egoistischen Individuen ausgegangen wird (Scharpf 2000: 80-81).

In institutionalistischen Theorien werden Institutionen prinzipiell einen Einfluss auf wirtschaftliche und gesellschaftliche Realitäten zugeschrieben. Seit dem Aufkommen des Neoinstitutionalismus in den 1980er Jahren geniessen entsprechende Ansätze eine steigende Beliebtheit. So forderte Peter B. Evans im Jahre 1985 „Bringing the state back in“ und schreibt dem Staat eine wichtige Rolle für das Funktionieren von Wirtschaft und Gesellschaft zu (Evans/Rueschemeyer/Skocpol: 1985). Vor allem die Ökonomie begann sich für Institutionen zu interessieren. Dies ist insofern bemerkenswert, da die

neoklassische Theorie ihnen keinen Stellenwert einräumte, sondern von individuellen nutzenmaximierenden Entscheidungen ausging.

Institutionen sind schon seit langer Zeit Gegenstand von sozialwissenschaftlichen Untersuchungen. Die Soziologie beschäftigt sie zum Beispiel bereits seit ihren Anfängen. Während Institutionen zu Beginn eine überragende Bedeutung für die Steuerung von Gesellschaftssystemen eingeräumt worden war, schwand ihr Einfluss mit dem Aufkommen von Rational-Choice-Ansätzen. Die neuere Institutionalismus-Forschung versucht, verschiedene Ansätze zu integrieren.

4.2.1 Anfänge des Institutionalismus

Die Sozialwissenschaften befassen sich schon seit langem mit Institutionen. Emile Durkheim (1895 [1976]) bezeichnet in seinem Werk „Regeln der soziologischen Methode“ Soziologie als „Wissenschaft von den Institutionen, deren Entstehung und Wirkungsart“ (Durkheim 1895 [1976]: 100). Er bezieht sich auf Montesquieu, der Institutionen im engeren Sinne untersuchte, erweitert aber den Begriff. Alle sozialen Faktoren, Strömungen und kollektiven Vorstellungen, also alle sozialen Tatbestände, fallen gemäss Durkheim darunter, sofern sie sozialen Druck auf das Individuum ausüben und ein „Eigenleben“ führen (Müller 2000: 154).

Später beschäftigte sich in der Soziologie vor allem Max Weber (1922 [1972]) mit Institutionen. In seinem Werk „Wirtschaft und Gesellschaft“ interessierte er sich für die Auswirkung der Bürokratie und der Institutionen auf das wirtschaftliche Leben und auf die Gesellschaft. Das Werk, als Lehrbuch verfasst, ist eine mehrheitlich deskriptive Institutionenlehre. Verschiedene Institutionen und deren Bedeutung sind darin behandelt. Es werden sowohl politische, religiöse wie auch Tauschinstitutionen betrachtet.

Ab den 1930er Jahren machte Talcott Parsons die soziale Ordnung der Gesellschaft zum zentralen Gegenstand seines Interesses. Soziale Ordnung entsteht durch gemeinsam geteilte Normen (Parsons 1937 [1968]: 344-349). Bei Parsons interagieren verschiedene Systeme (soziales System, Persönlichkeitssystem und kulturelles System), in welchen sich die Individuen den vorgegebenen Rollenanforderungen anpassen. Im von Parsons entwickelten Strukturfunktionalismus werden gesellschaftliche Herausforderungen durch diese interagierenden Systeme gelöst. Das Handeln der Individuen ist gemäss Parsons durch Institutionen mehrheitlich determiniert, sie erfüllen ihre Funktion im Gesamtsystem. Das Funktionieren der Gesellschaft ist demnach weniger Produkt von individuellen Präferenzen, sondern der Rollenausübung deren Mitglieder.

Ältere sozialwissenschaftliche Theorien, wie diejenige von Parsons, setzten typischerweise auf der allgemeinen Ebene respektive der Makroebene an, um gesellschaftliche Phänomene zu erklären und ordnen sich in eine top-down-Perspektive ein. Die Theorie von Parsons ist eine eigentliche Steuerungstheorie, die später von Niklas Luhmann weiterentwickelt wurde (Mayntz 2004). Gemäss diesen Theorien geschieht Steuerung absichtsvoll und hierarchisch, institutionalisierte Regelsysteme spielen eine entscheidende Rolle, um die Steuerung zu gewährleisten.

4.2.2 Steuerung durch den Markt

Rational-Choice-Ansätze, welche sich rein auf die Individualebene beziehen, können als Reaktion auf Theorien betrachtet werden, die ausschliesslich bei der Makroebene ansetzen. Institutionen werden hier praktisch keine Bedeutung zugemessen. Als Reaktion auf hierarchische Steuerungssysteme traten ab den 1980er Jahren Ansätze in den Vordergrund, die den Markt als regulierenden Faktor betrachten. In den Sozialwissenschaften kam der Rational-Choice-Ansatz stark in Mode. Vor allem von der Ökonomie begründet, später aber auch von anderen Sozialwissenschaften weiterentwickelt, setzte er für die Erklärung von gesellschaftlichen Zusammenhängen auf der Individualebene an. Die Gesellschaftstheorie wurde von der Handlungstheorie abgelöst. Die Rational-Choice-Theorie ist in gewisser Weise eine Antithese zu den strukturalistischen Ansätzen eines Talcott Parsons und seiner Nachfolger wie Robert King Merton oder Niklas Luhmann.

Eine für den Bildungsbereich relevante Theorie, die auf der Individualebene ansetzt, ist der von Gary S. Becker (1975) entwickelte Ansatz der Humankapitaltheorie. Individuen handeln demnach aus Eigeninteresse und nicht aus Gründen der Erfüllung einer gesellschaftlichen Funktion. Dies ist auch für den Bereich der Bildung der Fall. Sie wird in erster Linie als Investitionsgut betrachtet. Von der Investition, welche Individuen in ihre Ausbildung getätigt haben, können sie später profitieren. In der Humankapitaltheorie gibt es neben ökonomischem Kapital auch menschliches, in welches genauso investiert werden kann - zum Beispiel in Form von Bildung. Nach der Humankapitaltheorie verzichtet eine Person, die sich aus- oder weiterbildet, zu Gunsten künftigen Einkommens auf aktuelle Einkünfte (Becker 1993: 15-16).

Bildung ist die wichtigste Investition ins Humankapital, sie kann das künftige Einkommen stark steigern, auch wenn die direkten und indirekten Kosten (Opportunitätskosten) mit eingerechnet werden. Als indirekte Kosten können vor allem der Verzicht auf Erwerbstätigkeit und der damit einhergehende Wegfall von Einkommen bezeichnet werden (Becker 1993: 17).

Die Ausgestaltung des Angebotes an Hochschulen wäre gemäss Theorien, welche von einer Steuerung durch den Markt ausgehen, rein Angebot und Nachfrage geschuldet. Die Individuen fragen diejenigen Ausbildungen nach, welche ihnen den grössten zukünftigen Nutzen stiften, und diese werden von den Hochschulen angeboten. Das Hochschulangebot wird dabei nicht von staatlicher Seite her gesteuert, und institutionalisierte Regelsysteme spielen für die Systemsteuerung eine untergeordnete Rolle.

4.2.3 Neuere Theorien

Die Idee einer Steuerung rein über den Markt vermochte zahlreiche in der Wirklichkeit beobachtete Sachverhalte nicht zu erklären, weshalb sich die Ökonomie heute wieder vermehrt institutionalistischen Theorien zuwendet. Als Begründer des institutionalistischen Denkens in der Ökonomie wird häufig Ronald Coase genannt, der sich für die Transaktionskosten interessierte, welche die Abwicklung von Tauschgeschäften erfordern (Coase 1937: 35-52). Oliver E. Williamson entwickelte aus den Gedanken Coases eine Theorie der Entstehung von Institutionen, den *ökonomischen Institutionalismus*. Die Wirtschaftssubjekte sind gemäss Williamson lediglich begrenzt rational und der Informationsstand der Individuen ist nicht identisch. Zudem neigen sie zu opportunistischem Verhalten. „Opportunism extends the conventional assumption that economic agents are guided by considerations of self-interest to make allowance for strategic behaviour“ (Williamson 1975: 26). Während Coase vor allem auf die Problematik der Transaktionskosten hingewiesen hat, stellt Williamson Lösungsansätze zur Verfügung, wie dem Problem begegnet werden kann (Williamson 1975: 82): Da der Markt nicht per se effizient ist, sind Institutionen notwendig, welche ihn regulieren, zum Beispiel Markt- Wirtschafts- und Wettbewerbsordnungen sowie die Regelung von Eigentumsrechten. Der ökonomische Institutionalismus befasst sich vor allem mit der Frage, weshalb es Institutionen braucht, welche in einem perfekten Markt eigentlich nicht vorgesehen sind: Institutionen bringen eine Ordnung und lösen das Problem des Marktversagens, denn der Markt ist nicht dringender der geeignetste Weg zur Koordination wirtschaftlicher Transaktionen.

Die Wirtschaftswissenschaften befassen sich aber nicht lediglich damit, weshalb es Institutionen braucht, die *Institutionenökonomik* versucht auch Antworten auf die Frage der Effizienz von Institutionen zu liefern. Gemäss Benz/Dose (2010) stellt sie den Beginn der Governance-Debatte dar. Nach der Institutionenökonomik existieren verschiedene Arten der Handlungskoordination - sogenannte Governance-Strukturen, zum Beispiel hierarchische Koordination innerhalb eines Unternehmens, Netzwerkformen oder Verbände. Dies sind Institutionen, welche der Koordination

des Marktes dienlich sind und helfen, einen effizienten Markt überhaupt zu ermöglichen. Diejenige Governance-Form ist gemäss der Institutionenökonomik am angemessensten, welche die geringsten Transaktionskosten verursacht (Benz/Dose 2010: 17-18).

Das Interesse an Institutionen verbreitete sich in allen Sozialwissenschaften, und es entstanden Theorien, welche unter dem Gesamttitel „Neoinstitutionalismus“ zusammengefasst werden können. Der Neoinstitutionalismus ist jedoch kein einheitliches Konzept. Während sich der ökonomische Institutionalismus vor allem für die Entstehung von Institutionen interessiert (warum?), ist für die Soziologie eher die Wirkung von Institutionen sowie deren Funktionsweise zentral (wie?) (Schmid/Mauer 2003: 16). In den verschiedenen Sozialwissenschaften (Politologie, Soziologie, Verwaltungswissenschaften) führte das Interesse an Institutionen zu zum Teil sehr unterschiedlichen Ansätzen. Die Gemeinsamkeit der verschiedenen neoinstitutionalistischen Theorien ist vor allem, dass sie sich sowohl von den sogenannten „old school institutionalists“ wie Parsons abgrenzen als auch von der auf der Handlungsebene argumentierenden Rational-Choice-Theorie. Sie betrachten Institutionen nicht als vollständig determinierend und gehen davon aus, dass weder lediglich die Mikroebene noch ausschliesslich die Makroebene zur Erklärung von gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ereignissen von Bedeutung ist (Hasse/Krücken 1999). Soweit die Gemeinsamkeiten von neoinstitutionalistischen Ansätzen. Auf der anderen Seite bestehen aber auch grosse Unterschiede zwischen den Disziplinen. Während wirtschaftswissenschaftliche Institutionalisten eher von effizienten Institutionen ausgehen, wollen die übrigen Sozialwissenschaften zum Teil gerade die Ineffizienz von Institutionen erklären.

Die ökonomische Institutionalismus-Forschung erklärt Institutionen unter anderem mit den anfallenden Transaktionskosten und verordnet ihre Bedeutung darin, Marktversagen zu verhindern und zur Effizienzsteigerung beizutragen (Schmid/Mauer 2003: 16). Demgegenüber ist die sozialwissenschaftliche Sichtweise zum Teil eher pessimistisch. So sind für Nils Brunsson und Johan P. Olsen (1993) Institutionen nicht per se effizient. Wenn Institutionen einmal geschaffen sind, können diese oft nur mit hohen Kosten verändert werden. Institutionen seien aus diesem Grund schwer zu reformieren oder abzuschaffen, selbst wenn sie in der bestehenden Form gar nicht mehr benötigt werden (vgl. auch Scharpf 2000: 82).

Der (Organisations-)soziologische Neoinstitutionalismus und seine Vertreter wie DiMaggio/Powell (1983) und Meyer/Zucker (1989) zeigen auf, dass Organisationen nicht lediglich nach dem Rationalitätsprinzip funktionieren, sondern dass auch die Individuen, welche innerhalb von Organisationen arbeiten, einen Einfluss auf deren Output haben. Diese verfolgen oftmals ihre eigenen Ziele, welche den Unternehmenszielen zum Teil widersprechen (Meyer/Zucker 1989). Der soziologische Institutionalismus steht der Vorstellung von effizienten Institutionen und

Organisationen besonders kritisch gegenüber. Reduktionistische und utilitaristische Theorien werden abgelehnt und die Bedeutung der Organisationsstruktur in der Vordergrund gestellt.

In der Governance-Forschung wird weder davon ausgegangen, dass Institutionen vollständig deterministisch sind und die Akteure keinen Gestaltungsfreiraum haben, wie das beim Strukturfunktionalismus der Fall ist, noch dass die Organisation einer Gesellschaft durch rein individuelle Entscheidungen zustande kommt. Es wird auch von der Idee der Steuerbarkeit von Systemen Abstand genommen, die entweder durch hierarchische Strukturen (Strukturfunktionalismus) oder durch Marktmechanismen gewährleistet ist. Stattdessen wird von einer Handlungskoordination verschiedener Akteure ausgegangen (Mayntz 2009). Der Governance-Ansatz bezieht sich dabei auf die neuere Institutionalismus-Forschung. Sowohl den Institutionen wie auch den Akteuren wird bei diesem Prozess ein wichtiger Stellenwert eingeräumt.

4.3 Institutionen des Universitätssystems

Wie in Kapitel 3 aufgezeigt, konnte mit quantitativen Methoden keine direkten Auswirkungen des Universitätsfinanzierungssystems auf die Diversifizierung des Universitätsraums festgehalten werden. Aus diesem Grund wird das Finanzierungssystem der Schweizer Universitäten aus einer Governance-Perspektive betrachtet. Die Darstellungen zum Governance-Ansatz haben gezeigt, dass Institutionen und Regelstrukturen ein wichtiger Stellenwert einzuräumen ist, um das Handeln der Akteure zu erklären. Aus diesem Grund wird im Folgenden untersucht, wie der Hochschulraum geregelt ist und welche Ebenen an der Governance des Hochschulsystems beteiligt sind. Ziel dieser Arbeit ist es zu untersuchen, inwiefern die leistungsorientierte Mittelvergabe, wie sie im neuen Hochschulgesetz HFKG festgehalten wird, erfolgreich sein kann, die vom Bundesrat gewünschte Diversifizierung der Universitäten herbeizuführen. Dazu wird in einem ersten Schritt die Regelstruktur der heutigen Universitätsfinanzierung untersucht, welche bereits zahlreiche leistungsorientierte Elemente aufweist, um dadurch Rückschlüsse auf eine mögliche künftige Entwicklung ziehen zu können. Wie in Kapitel 4.1 gesehen, spielen Institutionen eine wichtige Rolle für die Governance von Systemen wie demjenigen der Schweizer Universitäten. Nachdem in Kapitel 4.2 theoretische Überlegungen zu Institutionen angestellt worden sind, sollen hier die tatsächlich existierenden Institutionen des Schweizer Hochschulraumes sowie deren Entstehung untersucht

werden. Einerseits geschieht dies in einer historischen Perspektive, um Rückschlüsse auf die Entstehung des heute geltenden Finanzierungssystems zu ziehen, und andererseits wird die aktuelle Entwicklung der Institutionen des Hochschulraums untersucht. Die heutige Entwicklung hat einen Einfluss auf eine mögliche künftige Ausgestaltung der Universitätsfinanzierung. Im nächsten Kapitel (Kapitel 5) werden dann die Akteure beschrieben, welche in diesem Regelsystem handeln, und deren Interessenlage wird dargestellt.

4.3.1 Aufgabenverflechtung

Die Schweiz ist ein föderalistischer Staat mit, im internationalen Vergleich, weitreichender Souveränität der Gliedstaaten. An der Governance der verschiedenen Politikbereiche sind deshalb sowohl die Bundesebene als auch diejenige der Kantone beteiligt. Bezüglich der Aufgabenteilung zwischen den Staatsebenen lassen sich gemäss Anderson (2008) zwei Grundtypen ausmachen, das duale und das integrierte Modell. Im dualen Föderalismus sind die Kompetenzen der Zentralregierung und diejenigen der Gliedstaaten getrennt. Beiden werden eigene Sphären zugeordnet, welche in ihrer Verantwortung liegen. Im integrierten Modell gibt es eine Verflechtung der beiden Ebenen. In der Realität lassen sich Staaten nicht strikt in diese beiden Kategorien einteilen. In der Schweiz sind zum Beispiel beide Elemente vorhanden. Im Universitätsbereich sind die beiden Staatsebenen allerdings stark verflochten.

Auf Verfassungsebene war der Hochschulbereich bis 2006 durch den Bildungsartikel 27 geregelt, seit 2006 existiert für den Bereich ein eigenständiger Verfassungsartikel (63a BV). Die Verfassung schreibt fest, dass der Bund die kantonalen Universitäten lediglich „unterstützt“, seit 2006 ist explizit auch festgehalten, dass dieser Bereich von Bund und Kantonen gemeinsam koordiniert wird.

Für den Fachhochschulbereich und für die Universitäten existierten bis Ende 2014 zwei verschiedene Bundesgesetze. Für die Universitäten war das Bundesgesetz vom 28. Juni 1968 über die Hochschulförderung (HFG) relevant, welches 1992 partialrevidiert sowie 1999 totalrevidiert und in „Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über die Förderung der Universitäten und über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich“ (Universitätsförderungsgesetz, UFG SR 414.20) umbenannt wurde. Die Fachhochschulen stützten sich auf das „Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über die Fachhochschulen“ (Fachhochschulgesetz, FHSG). Die beiden Gesetze wurden durch das Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) (SR 414.20) abgelöst, welches am 1. Januar 2015 in Kraft getreten ist.

Im Hochschulförderungsgesetz von 1968, welches im Jahre 1969 in Kraft trat, wird zum ersten Mal eine Gesetzesgrundlage für die Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Universitäten verankert. Eine bessere Koordination der Universitäten ist das wichtigste Ziel dieses Gesetzes: „Zu diesem Zweck wird die Schweizerische Hochschulkonferenz als gemeinsames Organ aller Hochschulträger einschliesslich des Bundes geschaffen. Sie hat, gestützt auf die Bundesverfassung, nur beratenden Charakter. Ihre politische Bedeutung ist dennoch erheblich, weil damit auf gesamtschweizerischer Ebene erstmals eine Plattform für kontinuierliche Diskussion hochschulpolitischer Anliegen besteht“ (SBFI 2016: 3).

Die Schweizerische Hochschulkonferenz (SHK) stützte sich auf Art. 19 des Bundesgesetzes vom 28. Juni 1968 über die Hochschulförderung. Neben Vertretern aller Universitätskantone und des Bundes waren auch zwei Delegierte der Nichtuniversitätskantone Mitglieder in diesem Gremium. Zudem gehörte der SHK ein Delegierter des Verbandes der Schweizer Studentenschaften an. Mit der SHK wurde Ende der 1960er Jahre die Struktur geschaffen, welche für die Governance des Hochschulbereiches bis heute von Bedeutung ist und, trotz verschiedener Namensänderungen, fortbesteht: In erster Linie eine Zusammenarbeitsstruktur zwischen Bund, Universitäts- und Nichtuniversitätskantonen (vgl. SBFI 2016).

Die SHK spielte dann auch eine wichtige Rolle für die Erarbeitung der ersten Interkantonalen Vereinbarung über Hochschulbeiträge Ende der 1970er Jahre. Durch die Vereinbarung wurden den Universitätsstandortkantonen Zahlungen für Studierende, welche von ausserhalb des Kantons stammten, garantiert. Für die Untersuchung der Governance-Strukturen der Universitäten kommt dieser Finanzierungsvereinbarung eine besondere Bedeutung zu, da sie den Hochschulraum horizontal verflechtet. Somit bildet sie als Regelsystem einen wichtigen Kontext, in welchem sich die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren abspielt, ist aber gleichzeitig das Resultat einer Handlungskoordination derselben Akteure. Die Governance-Forschung interessiert sich sowohl für die Entstehung als auch für die Wirkung von Institutionen (vgl. Maag Merki/Altrichter: 400). Aus diesem Grund wird in dieser Dissertation sowohl die Erarbeitung (Kapitel 6) als auch die Wirkung (Kapitel 7) dieser institutionellen Regelstruktur untersucht.

Exkurs interkantonale Vereinbarungen

Die Bedeutung von interkantonalen Vereinbarungen hat in der Schweiz in den letzten Jahren zugenommen, denn die politische Ebene der Kantone spielt eine wichtige Rolle. Eine Vielzahl von Leistungen wird denn auch auf dieser Ebene zur Verfügung gestellt. Die Kantone unterscheiden sich stark bezüglich Fläche und Einwohnerzahl, und die Kantonsgrenzen entsprechen oft nicht der optimalen Grösse für die Erbringung einer bestimmten Leistung. Deshalb wird die interkantonale Zusammenarbeit ein stets wichtigeres Mittel, durch welches eine effiziente Herstellung entsprechender Leistungen und Güter sichergestellt wird.

Durch die Einrichtung des „Hauses der Kantone“ in Bern, in welchem alle wichtigen kantonalen Direktorenkonferenzen untergebracht sind, wird die interkantonale Zusammenarbeit sichtbarer, und die Konferenzen entwickeln sich zu einem immer wichtigeren Akteur in der politischen Landschaft. Die Anzahl der Konkordate ist denn auch im Steigen begriffen (Bochsler et al. 2004; Heuberger 2010; Heuberger 2011a).

Prinzipiell kann zwischen zwei Haupttypen von interkantonalen Vereinbarungen unterschieden werden: Solche mit und solche ohne Lastenausgleich. Konkordate ohne Lastenausgleich sind in den verschiedensten Bereichen des öffentlichen Lebens anzutreffen. Sie garantieren entweder die interkantonale Zusammenarbeit (z.B. Konkordate über polizeiliche Zusammenarbeit) oder sie stellen Regeln auf, die von mehreren Kantonen eingehalten werden (z.B. Fischerei in Seen mit mehreren Anrainerkantonen, Konkordate bezüglich Steuerharmonisierung, Rechtshilfe usw.). Ebenfalls dienen solche Konkordate dazu, gewisse Lebensbereiche zu vereinheitlichen. Ein Beispiel dafür ist das „Schulkonkordat 1970“, welches unter anderem den Schulbeginn festlegt oder das HarmoS-Konkordat (vgl. Heuberger 2009).

Die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich kommt zum Zuge, wenn ein Kanton eine Leistung eines anderen Kantons mitbenutzt. Mit dem Lastenausgleich wird „Fiskalische Äquivalenz“⁸ hergestellt. Interkantonalen Vereinbarungen mit Lastenausgleich wird ein wichtiger Stellenwert eingeräumt, so dass sie heute formalisiert sind und eine sogenannte Rahmenvereinbarung ausgearbeitet wurde (Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Rahmenvereinbarung, IRV) vom 24. Juni 2005). Bei den interkantonalen Vereinbarungen mit Lastenausgleich gibt es gemäss der Rahmenvereinbarung prinzipiell die Möglichkeit der gemeinsamen Trägerschaft (z.B. Konkordat über Errichtung und Betrieb einer

⁸ In diesem Falle, dass jeder Kanton die Leistungen mitfinanziert, welche er benutzt.

interkantonalen Polizeischule Hitzkirch oder Konkordat über die Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht) oder diejenige des Leistungskaufes.

Bei Konkordaten über Institutionen, welche gemeinsam getragen werden, einigen sich die Nutzer sowohl auf die Aufteilung der Kosten wie auf einzuhaltende Kriterien bezüglich Qualität, Leistungs- und Wirkungsorientierung. Im Hochschulbereich kommen solche Vereinbarungen bei der Führung einer Fachhochschule durch eine Region, an welcher mehrere Kantone beteiligt sind, zum Zuge.

Beim sogenannten Leistungskauf bezahlen andere Kantone für die Mitbenutzung einer Institution. Im Gegensatz zur gemeinsamen Führung von Institutionen wird die Einrichtung von einem Kanton betrieben, andere Kantone bezahlen eine Abgeltung, wenn sie von der Leistung profitieren. Bei den Hochschulfinanzierungsvereinbarungen ist dies der Fall, wenn ein anderer Kanton eine Bildungsinstitution mitbenutzt, indem er Studierende an diese entsendet. Eine Besonderheit der Hochschulkonkordate ist, dass nicht die Kantone eine Leistung einkaufen, sondern die Studierenden selbst. Sie entscheiden unter bestimmten Rahmenbedingungen, wo die Leistung eingekauft und wie viel davon bezogen wird.

Damit sind nicht nur gesellschaftliche Akteure an der Steuerung des Systems beteiligt, auch private Entscheidungen von Individuen, nämlich der Studierenden, haben einen entscheidenden Einfluss auf die Ausgestaltung der Hochschullandschaft. Die Finanzierungsvereinbarungen legen zudem einen grossen Teil des Mittelflusses im Hochschulbereich offen und betonen den leistungsorientierten Charakter der Organisation des Universitätssystems. Es wird ein ähnliches Prinzip verfolgt, wie es auch bei Bildungsgutscheinen angewandt wird, welche als Inbegriff von transparentem Wettbewerb im Bildungswesen gelten und auf der Subjektfinanzierung basieren. Die Studierenden können die Bildungsinstitution frei wählen und lösen dadurch die Zahlung aus; mit der freien Wahl ist eine zentrale Forderung der Verfechter von Schulgutscheinen erfüllt (vgl. Bolick 2003). In der Schweiz werden solche Zahlungen sogar an private Bildungsinstitutionen geleistet (z.B. private Fachhochschulen), womit einem zweiten zentralen Anliegen der Schulgutscheine, nämlich das staatliche Monopol in diesem Bereich zu „brechen“ (Bolick 2003: xi), entsprochen wird.

Interkantonale Vereinbarungen sind Teil der institutionellen Regelstruktur des Governance-Systems der Univeritäten: Am Multilevel Governance-System des Hochschulbereiches beteiligen sich, neben dem Bund und den Hochschulstandortkantonen, auch die übrigen Kantone, welche Studierende an eine betreffende Bildungsinstitution entsenden. Über die interkantonalen Vereinbarungen sind Letztere auch in strategische Entscheidungen bezüglich der Hochschullandschaft eingebunden (Interkantonale Universitätsvereinbarung IUV Art. 4). Durch die Verflechtung, welche aufgrund der

Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen Bund und Kantonen sowie der interkantonalen Hochschulvereinbarungen besteht, ist ein Netz von Akteuren und Entscheidungsträgern entstanden. Diese Art von Governance-Netzwerken, an denen verschiedene Akteure beteiligt sind, existieren in fast allen Bildungssystemen. Das Netzwerk der Akteure reicht von Politikern der verschiedenen Staatsebenen über den Lehrkörper, Wissenschaftskreise, Studierendenschaften bis zur Zivilgesellschaft (vgl. Altrichter 2015: 24).

4.3.2 Neuste Entwicklung

Ab den späten 1990er Jahren wurde die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen stärker formalisiert und es entstanden mehrere Zusammenarbeitsvereinbarungen. Für den Universitätsbereich wurde die „Vereinbarung zwischen dem Bund und den Universitätskantonen über die Zusammenarbeit im universitären Hochschulbereich“ (SR 414.205) erarbeitet. Sie stützte sich auf das „Universitätsförderungsgesetz vom 8. Oktober 1999“ (SR 414.20). In dieser Vereinbarung verpflichteten sich die Universitätskantone zur Zusammenarbeit und zur Gründung der Schweizerischen Universitätskonferenz (SUK) als gemeinsames universitätspolitisches Organ, das sich aus den Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren der Universitätskantone, zwei Erziehungsdirektorinnen oder Erziehungsdirektoren von Nichtuniversitätskantonen, dem Staatssekretär für Bildung und Forschung sowie dem Präsidenten des ETH-Rates zusammensetzte (vgl. Art. 5). Die SUK war die Nachfolgeorganisation der 1969 gegründeten Schweizerischen Hochschulkonferenz. Im Vergleich zu ihrer Vorgängerorganisation hat sie erweiterte Entscheidungsbefugnisse, zum Beispiel ist sie für die Anerkennung von Studienleistungen und Abschlüssen zuständig (SBFI 2016: 7). Im Fachhochschulbereich war die wichtigste Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen Bund und Kantonen die „Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über den Aufbau von Masterstudiengängen an Fachhochschulen“ vom 24. August 2007 (Fachhochschulmastervereinbarung, SR 414.713.1).

Die interkantonalen Vereinbarungen für die beiden Hochschultypen wurden anfangs 2015 durch die „Interkantonale Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat) vom 20. Juni 2013“ abgelöst. Zudem unterzeichneten der Bund und die Kantone die „Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (ZSAV-HS) vom 26. Februar 2015“. Die beiden Vereinbarungen sowie das HFKG stellen die rechtlichen Grundlagen für die Schaffung einer „neuen“ Schweizerischen Hochschulkonferenz dar, welche die SUK ablöst und in der alle Hochschultypen vertreten sind.

In der neuen SHK ist somit nicht nur der Universitäts- sondern auch der Fachhochschulbereich vertreten. Sie besteht aus dem zuständigen Bundesrat sowie den kantonalen Erziehungsdirektoren. Seit Ende 2012 das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie BBT und das Staatssekretariat für Bildung und Forschung SBF zusammengelegt worden sind und Anfang 2013 das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung entstanden ist, wird der gesamte Bildungsbereich von einem einzigen Bundesrat vertreten. Zuvor war der Bereich auf das Departement des Innern und das Volkswirtschaftsdepartement aufgeteilt. Vorsteher des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung ist heute Bundesrat Johann Schneider-Ammann.

Die SHK tagt als Plenarversammlung oder als Hochschulrat. Der Hochschulrat ist eine Art Vorstand der SHK, in welchem 14 Kantone vertreten sind (Schweizerische Hochschulkonferenz 2015).

Die Vertikale und horizontale Verflechtung über die Regelstruktur der beschriebenen Vereinbarungen führt dazu, dass eine hierarchische Steuerung des Systems prinzipiell nicht möglich ist. Multilevel-Governance, an welcher teilautonome Akteurnetzwerke auf verschiedenen Ebenen des Staates beteiligt sind, tritt an die Stelle der horizontalen Steuerung (Benz 2010: 111, Altrichter/Brüsemeister/Wissinger 2007).

NFA

Dennoch wurde auf Bundesebene seit den 1990er Jahren durch eine Neuordnung der Beziehungen zwischen Bund und Kantonen versucht, wieder stärker steuernd auf das System einzuwirken. Die Reform ist 2008 unter dem Namen „Neuordnung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen“ in Kraft getreten und wird vom Eidgenössischen Finanzdepartement als „grösste Föderalismusreform seit Bestehen des Bundesstaates“ bezeichnet (EFD 2007). Ein Ziel der NFA war die klare Festlegung, für welche Bereiche der Bund zuständig ist, welche in die Kompetenz der Kantone fallen und in welchen Fällen es sich um Gemeinschaftsaufgaben handelt. Die Hochschulbildung ist eine Aufgabe, die von Bund und Kantonen gemeinsam koordiniert wird (vgl. Art. 62 Abs. 3 BV), unter der Führung des Bundes (Art. 62 Abs. 5 BV).

Im Bereich der klar einer Ebene zugeordneten Kompetenzen folgt die Schweiz dem bereits erwähnten dualen Föderalismusmodell. Die Kompetenzen der Zentralregierung und diejenigen der Gliedstaaten sind klar getrennt. Bei den gemeinsamen Aufgaben ist das integrierte Modell von Bedeutung, die Aufgaben sind verflochten (Anderson 2008). Die Vielseitigkeit der Aufteilung der Kompetenzen hat zur Folge, dass die politische Steuerung, je nach Bereich, auf verschiedene Weise

erfolgt. Aus einer Governance-Perspektive betrachtet liefert die Steuerung im schweizerischen Staat vielfältige Beispiele.

Bereiche, welche sich in der Zuständigkeit des Bundes befinden, werden von diesem mehr oder weniger hierarchisch gesteuert. Da der Bund aber über sehr beschränkte Ausführungsorgane verfügt, ist er auf kantonale Akteure angewiesen, welche durch das Bereitstellen von Vollzugsorganen über einen erheblichen Einfluss verfügen.

Bereiche, die ausschliesslich in kantonaler Kompetenz liegen, werden nicht vom Bund gesteuert. In den meisten Fällen kann allerdings auch nicht von einer direkten Steuerung solcher Aufgaben durch die einzelnen Kantone gesprochen werden. Zahlreiche Bereiche werden von der Gesamtheit oder zumindest einer Gruppe von Kantonen gemeinsam geregelt, häufig durch interkantonale Vereinbarungen, bisweilen auch über Zusammenarbeitsgremien. Diese umfassen entweder alle Kantone oder diejenigen einer bestimmten Region.

Aufgaben, die von Bund und Kantonen gemeinsam koordiniert werden, sind aus einer Governance-Perspektive betrachtet von besonderem Interesse. Hier besteht ein eigentliches Governance-Netzwerk, an welchem der Bund und alle Kantone beteiligt sind, die bisweilen über eine Vielzahl von Vereinbarungen miteinander verbunden sind (Multilevel Governance vgl. Benz 2010). Seit Einführung der NFA wird bei Gemeinschaftsaufgaben sowie bei gemeinsam koordinierten Aufgaben versucht, vermehrt gemäss „neuen“ Führungsinstrumenten zu steuern, welche häufig unter dem Begriff des New Public Managements zusammengefasst werden (vgl. Ritz 2009). Die strategische soll von der operativen Führung getrennt werden, wobei dem Bund bei Gemeinschaftsaufgaben prinzipiell die strategische Steuerung zukommt, den Kantonen die operative Ausführung (Bundesrat 2001). Gemäss Einleitung in die erste NFA-Botschaft sind, neben der Aufgabenentflechtung, neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zwischen Bund und Kantonen ein wichtiger Bestandteil der Föderalismusreform. Bei Aufgaben, welche gemeinsam von Bund und Kantonen erbracht werden, sollen Mehrjahresprogramme mit Global- oder Pauschalsubventionen zum Tragen kommen. Ebenso sind Programmvereinbarungen ein wichtiges Mittel. „Wo diese neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen inskünftig zum Einsatz kommen, entfällt das System der aufwandorientierten Inputsteuerung. Neu wird über ein vereinbartes Ziel gesteuert und so die erwünschte Wirkung einer Massnahme in den Mittelpunkt staatlichen Handelns gestellt (Outputsteuerung)“ (Bundesrat NFA-Botschaft 2001).

Programmvereinbarungen sind das wichtigste Instrument, welches dem Bund zur Ausübung der strategischen Führung dient. In den Vereinbarungen werden Ziele und Programme definiert sowie die Wirkungsbeurteilung, respektive das Controlling, festgelegt. Die Finanzierungsleistungen werden

im Voraus festgelegt und die Folgen einer Nichterfüllung der Vereinbarung werden festgehalten (Eidgenössisches Finanzdepartement 2013: 4).

Der Hochschulbereich wurde aus dem NFA-Paket ausgeklammert. Die Arbeit an den neuen Verfassungsartikeln für den Bildungsbereich war zur Zeit der eidgenössischen Volksabstimmung über die NFA (im Jahre 2004) bereits im Gange, und die Volksabstimmung über den neuen Hochschulverfassungsartikel erfolgte zwei Jahre nach der NFA-Abstimmung. Die Prinzipien der NFA wurden aber auf den Bildungsbereich übertragen (EFD 2000). Unter anderem wurde der Hochschulbereich in den (NFA-) Artikel 48a eingefügt, womit eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung von interkantonalen Verträgen, welche die Hochschulen betreffen, möglich ist. Zudem wurden das damalige Universitätsförderungsgesetz UFG in Artikel 18 Absatz 4 sowie die entsprechende Verordnung dahingehend abgeändert, als dass die Finanzkraftzuschläge abgeschafft wurden. Damit wurde das UFG „NFA-kompatibel“. Am 1. Januar 2015 ist das neue Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz HFKG in Kraft getreten, womit die Steuerungsmechanismen gemäss NFA auf dem Papier definitiv eingeführt worden sind. Mit Inkraftsetzen des HFKG wurde zudem ein neues Steuerungsorgan, die „Schweizerische Hochschulkonferenz SHK“, geschaffen.

Vom Prinzip der neuen Führungsinstrumente wird aber insofern abgewichen, als dass die strategische Steuerung nicht alleine dem Bund obliegt. Das Leitungsorgan Hochschulkonferenz setzt sich aus Vertretern von Bund und Kantonen zusammen. Ein Unterschied zur Situation vor HFKG ist vor allem, dass die neue SHK ein gemeinsames Organ für Universitäten *und* Fachhochschulen ist, und dass dessen Kompetenzen erweitert worden sind (vgl. Bundesrat BFI-Botschaft 2007: 1366-1367). Bisher existierten für den Universitäts- und den Fachhochschulbereich jeweils eigene Organe, die Schweizerische Universitätskonferenz (SUK) und der Fachhochschulrat.

Die Hochschulen werden demnach weiterhin vom Bund und den Kantonen gemeinsam gesteuert (WBK-N 2005, Bundesrat 2009). Die netzwerkartige Governance-Struktur bleibt bestehen und eine Top-down-Steuerung ist weiterhin nicht möglich. Dies bedeutet, dass der Bund das Ziel einer besseren Koordination des Hochschulangebotes auch in Zukunft nicht ohne eine intensive Zusammenarbeit mit den Kantonen erreichen kann.

Ob es dem Bund tatsächlich gelingen wird, innerhalb des neuen Leitungsorgans die strategische Führung zu übernehmen, muss sich erst noch zeigen. Zumindest die Möglichkeit der Steuerung über Programmvereinbarungen entfällt gemäss dem Eidgenössischen Finanzdepartement im Hochschulbereich, denn die Finanzleistungen, welche der Bund zugunsten der kantonalen Hochschulen ausschüttet, sind bundesgesetzlich abschliessend festgehalten. Der Bund kann somit keine Bedingungen mit den Kantonen aushandeln, unter welchen die Mittel ausbezahlt werden. Da die Bundessubventionen im HFKG festgelegt sind, besteht ebenso wenig die Möglichkeit, die

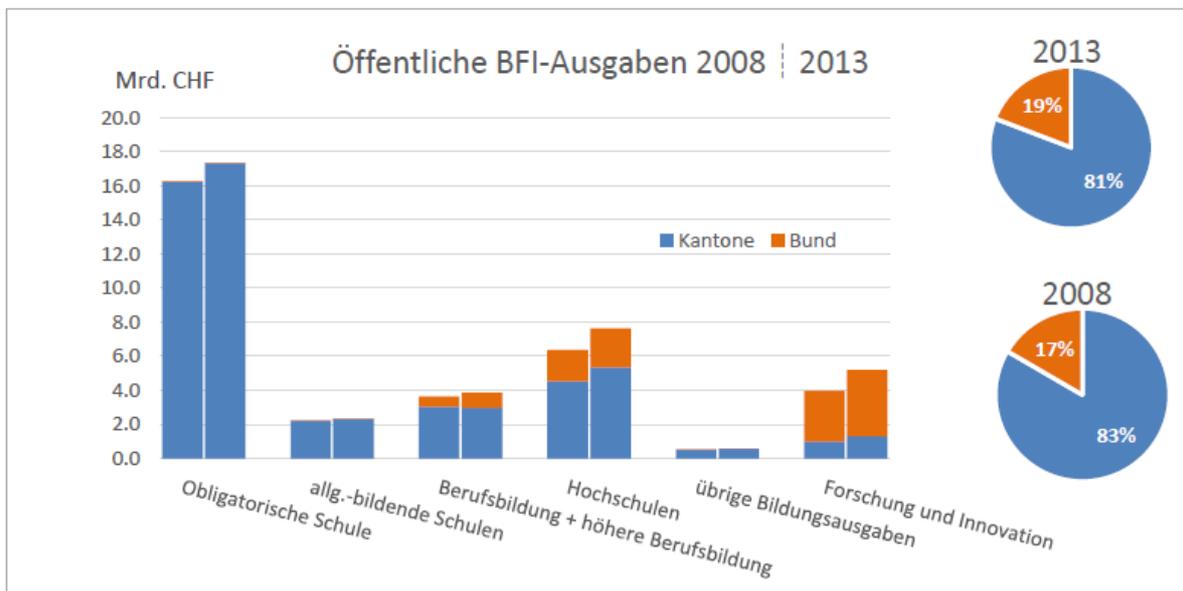
Hochschulen bei Nichterfüllen zu sanktionieren (Eidgenössisches Finanzdepartement 2013: 8). Zudem sind - gemäss EFD - Aufgaben, welche grossmehrheitlich in interkantonaler Zusammenarbeit erfüllt werden, ungeeignet für Programmvereinbarungen. „Hier würde der Einsatz von Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen neben den bestehenden interkantonalen Konkordaten oder Vereinbarungen zu einer Überregulierung und administrativen Verkomplizierung führen“ (Eidgenössisches Finanzdepartement 2013: 7). Wie diese Dissertationsarbeit zeigt, ist das Hochschulwesen ein Bereich, welche sehr ausgeprägt in interkantonaler Zusammenarbeit erfüllt wird.

Der Universitätsbereich wird also durch ein Governance-System gesteuert, in welchem in erster Linie die Akteure Bund, Universitätskantone sowie Nichtuniversitätskantone vertreten sind. Diese üben einen unterschiedlich starken Einfluss auf das System aus, welcher in den nächsten Kapiteln untersucht werden soll (Kapitel 5 und 6). Im folgenden Abschnitt wird zunächst dargestellt, wie gross die finanzielle Beteiligung der einzelnen Akteure am Universitätssystem ist. Denn das finanzielle Gewicht hat eine gewisse Bedeutung im Bezug auf deren Einfluss.

4.4 Finanzierung des Schweizer Hochschulwesens

Durch das Governance-System der Hochschulen, dessen Akteure sich in der beschriebenen Regelstruktur bewegen, werden in der Schweiz jährlich Milliardenbeträge umgesetzt. Im Jahre 2013 wurden 36.9 Milliarden Franken für den gesamten Bildungsbereich ausgegeben. 81% der Mittel wurden von den Kantonen und deren Gemeinden bereitgestellt. Mit diesen Geldern (29.47 Mia. Franken) werden unter anderem der gesamte Kindergarten- und Primarschulbereich sowie die kantonalen Mittelschulen finanziert. Der Bund beteiligt sich lediglich an einem Teilbereich des Schweizer Bildungssystems, dem sogenannten BFI-Bereich. BFI steht für Bildung, Forschung und Innovation. Hier werden alle Aktivitäten zusammengefasst, welche nicht nur von lokalem sondern von gesamtschweizerischem Interesse sind. Namentlich sind dies die gesamte Hochschulausbildung, der Bereich der Hochschulforschung sowie die Berufsbildung. Im Bereich der Berufsbildung beteiligt sich der Bund in erster Linie an der höheren Berufsbildung; den höheren Fachschulen, den eidgenössischen Berufsprüfungen sowie den eidgenössischen höheren Fachprüfungen.

Grafik 4: Bildungsfinanzierung in der Schweiz



Quelle: Sabot et al. 2016

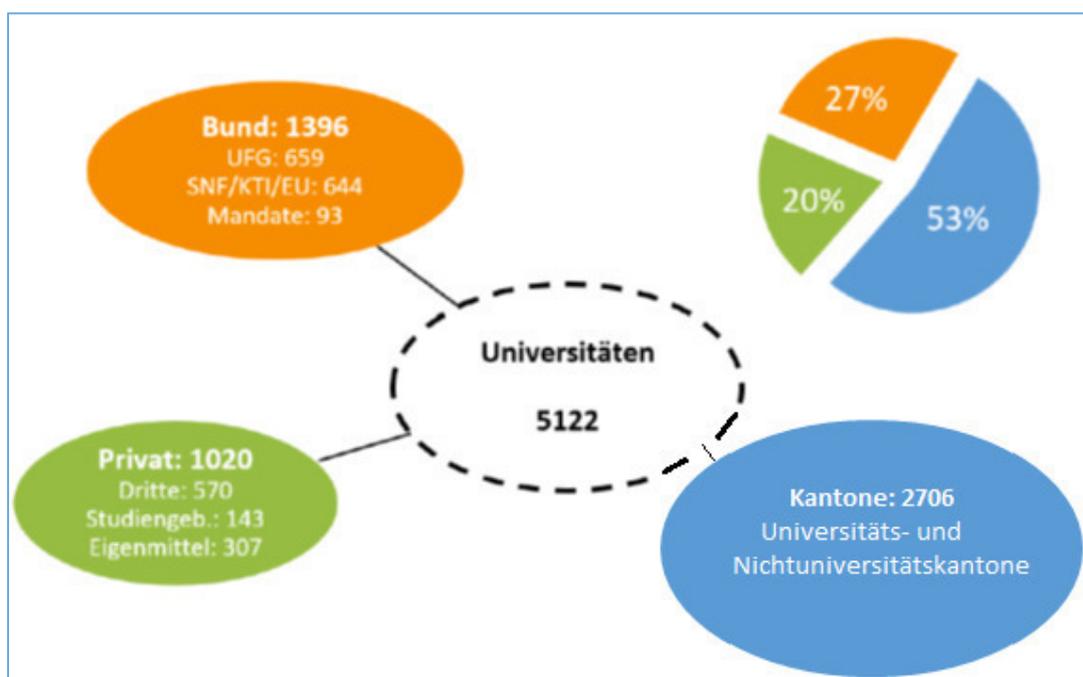
Die BFI-Ausgaben betragen lediglich 38% der gesamten Bildungsausgaben. Und auch in diesem Bereich tragen die Kantone die finanzielle Hauptverantwortung. 53% der BFI-Mittel werden von den Kantonen zur Verfügung gestellt. Von den 6.4 Milliarden, welche der Bund in den BFI-Bereich investiert, entfällt etwas mehr als ein Drittel auf die ETHs. Knapp einen Viertel investiert der Bund in die Forschungsförderungsprogramme des Schweizerischen Nationalfonds SNF, die Kommission für Technologie und Innovation KTI und die EU-Forschungsprogramme. Für die Subvention der kantonalen Universitäten verwendet der Bund lediglich 11% seiner BFI Mittel und ist zu nicht einmal 20% an deren Finanzierung beteiligt.

Der Bereich der Hochschulen wird mehrheitlich von den Kantonen getragen und ist bereits heute gemäss teilweise leistungsorientierten Kriterien finanziert. Die Universitätskantone erhalten für jeden Studierenden einen nach Fakultätsgruppe abgestuften Geldbetrag entweder als interkantonalen Beitrag oder als „virtuellen“ Betrag für eigene Studierende. Dafür müssen die Universitäten bestimmte Leistungskriterien erfüllen (vgl. Kapitel 1 und 2). Die interkantonalen Beiträge werden allerdings nicht direkt den Universitäten überwiesen, sondern den Standortkantonen. Die Universitätskantone sind nicht dazu verpflichtet, die eingekommenen interkantonalen Zahlungen sowie die Beiträge für eigene Studierende den Hochschulen zu

überweisen. Die in Kapitel 7 beschriebenen Fallstudien zeigen jedoch, dass die Beträge intern sowohl für ausserkantonale wie auch für innerkantonale Studierende verrechnet und in strategische Überlegungen einbezogen werden.

Ein Grossteil der Betriebskosten für Lehre und Forschung sind durch die interkantonalen Zahlungen und die entsprechenden Äquivalente gedeckt. Dies bedeutet, dass dank der Regelstruktur der interkantonalen Vereinbarungen die Finanzierung der Universitäten relativ transparent ist. Die Kantone versorgen jeden Studierenden mit einer bestimmten Mittelausstattung, welche es den Universitätskantonen erlaubt, Studienfächer mit einer gesicherten Finanzierung anzubieten, die dann von den Studierenden genutzt werden. Und es kann nachvollzogen werden, welcher Kanton für welchen Studenten bezahlt.

Grafik 5: Finanzquellen der Universitäten 2014

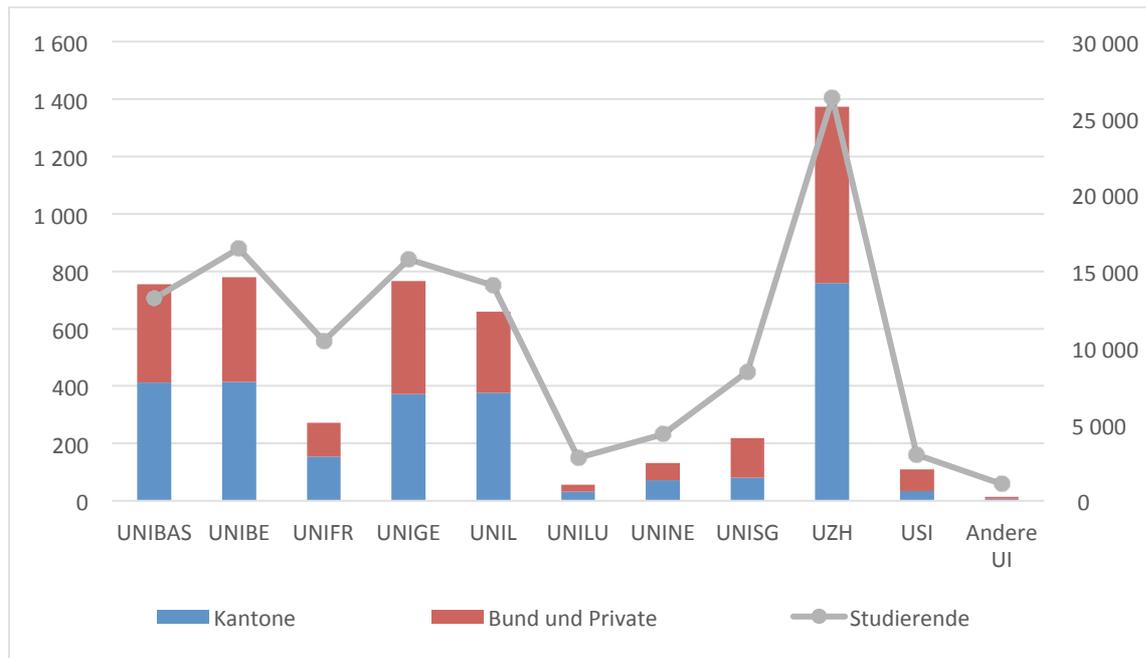


Quelle: Sabot et al. 2016 sowie eigene Ergänzungen

Von den insgesamt 5.1 Milliarden Franken, welche die kantonalen Universitäten jährlich kosten, tragen die Kantone gemäss Angaben des BFS 2.7 Milliarden (vgl. Grafik 5). Dabei unterscheiden sich die 10 kantonalen Universitäten stark bezüglich ihrer Grösse. Der Betrieb der Universität Zürich kostet fast 1.4 Milliarden Franken pro Jahr, wovon die Kantone etwa 758 Millionen Franken finanzieren, während die kleinste Universität (Luzern) lediglich 57 Millionen Franken pro Jahr kostet (vgl. Grafik 6, linke Skala). Ebenfalls unterscheidet sich die Studierendenzahl an den Universitäten

stark. An der Universität Zürich waren im Jahre 2014 insgesamt 26 338 Studierende eingeschrieben, in Luzern lediglich 2821 (vgl. Grafik 6, rechte Skala).

Grafik 6: Aufwendungen für die kantonalen Universitäten in Millionen CHF (linke Skala) und Anzahl Studierende (rechte Skala), 2014



Quelle: BFS 2016

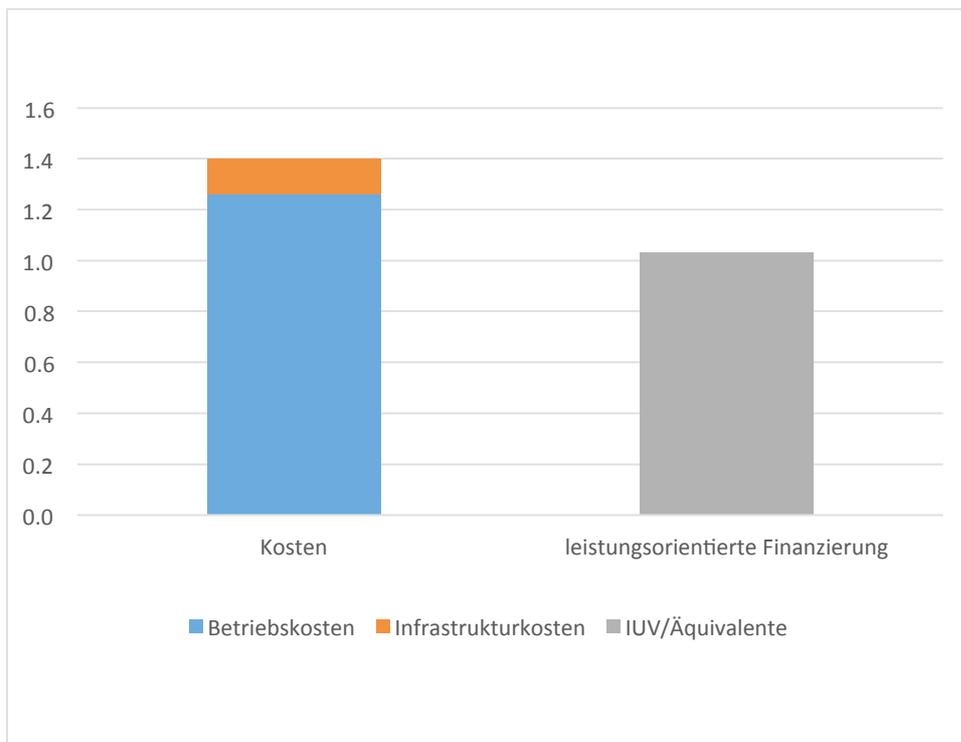
Etwa ein Drittel dieser Ausgaben fällt für die Finanzierung der Medizin an. Für diesen Bereich liegt allerdings keine Kostenstatistik in ausreichender Qualität vor, da die Kosten für Ausbildung und Pflege, welche an Universitätsspitalern anfallen, nicht einheitlich abgegrenzt werden können (vgl. BFS 2016). Zudem werden die Mittel für die Medizin nicht „leistungsorientiert“ vergeben. Die Studienplätze werden den Studierenden zugordnet, und sie können den Ausbildungsort nicht frei wählen. Die freie Wahl des Studienortes ist aber ein entscheidendes Kriterium dafür, dass ein Finanzierungssystem als leistungsorientiert gilt (vgl. Kap. 3.1). Aus diesem Grund wird die Medizin für die folgenden Betrachtungen ausser Acht gelassen. Zudem werden für diese Dissertationsarbeit lediglich Studierende in der Grundausbildung berücksichtigt (Bachelor, Master) (vgl. Kap. 1.1). Auf dieser Stufe befinden sich etwa 80% der eingeschriebenen Studierenden. Für deren Ausbildung geben die Kantone etwa 1.4 Milliarden Franken jährlich aus (für alle nichtmedizinischen

Studienfächer). Darin inbegriffen sind die gesamten dem Träger verbleibenden Forschungskosten. Abgezogen werden lediglich die Drittmittel, welche in der Forschung generiert werden.

Im Jahre 2014 befanden sich an den kantonalen Universitäten etwa 68 000 Studierende in einer geistes- und sozialwissenschaftlichen Grundausbildung, und etwa 12 000 Personen absolvierten eine Grundausbildung in Fachrichtungen der Exakten- und Naturwissenschaften. Die Finanzierungsvereinbarungen zwischen den Kantonen sichern den Standortkantonen für Studierende der ersten Gruppe (Geistes- und Sozialwissenschaften) Zahlungen von 10 600 Franken pro Jahr und für die zweite Gruppe (Naturwissenschaften) Beträge von 25 700 Franken zu. Die Zahlungen werden für ausserkantonale Studierende an den Standortkanton der Universität überwiesen, für innerkantonale Studierende wird mit einem entsprechenden Äquivalent gerechnet. Die Äquivalente für ausländische Studierende (Personen, welche ihre Zulassung nicht in der Schweiz erworben haben) gehen zulasten der Standortkantone und des Bundes, welcher für diese höhere pro Kopf-Beiträge leistet.

Die interkantonalen Zahlungen sowie die Äquivalente für die beiden Gruppen von Studierenden betragen 1.03 Milliarden Franken. Mit diesem Betrag können die Kantone fast 75% der gesamten Kosten decken, welche ihnen für Studierende in der Grundausbildung für Lehre und Forschung anfallen. Von den Betriebskosten (gesamte Personal- und Sachkosten) der Universitäten können sogar gut 80% gedeckt werden, da der Anteil der Infrastrukturkosten etwa 10% der Gesamtkosten beträgt (vgl. Grafik 7), (BFS 2016).

Grafik 7: Finanzierung der Studierenden in der Grundausbildung durch die Kantone in Milliarden CHF ohne Medizin, 2014



Quelle: BFS 2016

Die Berechnungen zeigen, dass ein grosser Teil der Hochschulfinanzierung auf Grund der vorhandenen Regelstrukturen bereits heute nach einem leistungsorientierten System erfolgt. Allerdings ergeben sich Unterschiede zwischen den verschiedenen Fachrichtungen. Bei den Geistes- und Sozialwissenschaften decken die IUV-Beiträge und Äquivalente 88% der Betriebskosten der Kantone (77% der dem Träger verbleibenden Gesamtkosten), während bei den Exakten- und Naturwissenschaften lediglich zwei Drittel der Betriebskosten gedeckt werden.

Bei Fächern der Wirtschafts- Geistes- und Sozialwissenschaften decken Transferzahlungen und Äquivalente nicht erst seit kurzem, sondern über einen Grossteil des in dieser Arbeit untersuchten Zeitraumes, die verursachten Kosten weitgehend. Dies ist insofern erstaunlich, als dass die interkantonalen Zahlungen ursprünglich als „Zustupf“ geplant waren, welcher die Grenzkosten deckt, die ausserkantonale Studierende verursachen (vgl. Kap. 5.3.1). Bereits Mitte der 1990er Jahre wurde bezüglich Höhe der Beiträge (real) der Rahmen erreicht, welcher für die Fächer der Wirtschafts- Geistes- und Sozialwissenschaften noch heute gilt. Die Interkantonalen Zahlungen können von diesem Zeitpunkt an als etabliert gelten und stellen nicht mehr länger eine „Notmassnahme“ dar. Die

Beiträge erreichten 1993 die Höhe von 8500 Franken. Teuerungsbereinigt entspricht dies den 10 600 Franken für die Geistes- und Sozialwissenschaften, welche seit dem Jahre 2013 gelten (die Tarife der viel „teureren“ Exakten- und Naturwissenschaften wurden ab 1999 massiv erhöht - vgl. Grafik 2 in Kap. 3.1, vorher deckten sie hier lediglich einen kleinen Teil der verursachten Kosten). Zusammen mit den Bundesbeiträgen und den Studiengebühren wurden in den Geistes- und Sozialwissenschaften, bei denen der geringste Aufwand anfällt, die den Trägern anfallenden Gesamtkosten bereits Anfang der 1990er Jahre zum Teil vollständig gedeckt (vgl. Ausführungen in Kapitel 6.1.1)⁹.

Demgegenüber verharren bei Fächern der Exakten- und Naturwissenschaften die interkantonalen Zahlungen (sowie die Äquivalente), im Vergleich zu den verursachten Kosten, auf tiefem Niveau. Auch die massiven Erhöhungen der Beiträge ab dem Jahre 1999 für alle Fächer, die nicht den Wirtschafts- Sozial- und Geisteswissenschaften angehören (vgl. Grafik 2), konnten diese Situation nicht grundsätzlich ändern: Nach wie vor ist der Betrieb von Fächern der Exakten- und der Naturwissenschaften für Universitätskantone mit grossen Kosten verbunden, die sie selbst tragen müssen.

Die Darstellungen in Grafik 6 zeigen denn auch, dass Universitäten, welche Studienrichtungen der Exakten- und der Naturwissenschaften anbieten, im Verhältnis zu ihrer Studierendenzahl, hohe Kosten verursachen. An Universitäten, die sich auf Sozial- oder Geisteswissenschaften konzentrieren, wie Luzern oder St.Gallen und bis zu einem gewissen Grad auch Freiburg, sind die Kosten pro Studierenden eher tief.

Insgesamt zeigen die Ausführungen in Kapitel 4.4, dass ein grosser Teil der Universitätsfinanzierung dem Prinzip folgt, dass die Mittel pro Studierenden vergeben werden. Mit den Beiträgen wird also nicht der Aufwand finanziert, sondern Subjekte (die Studierenden), und die Hochschulen geniessen eine grosse Autonomie, wie sie die erhaltenen Beträge einsetzen. Diese Erkenntnisse stehen in einem gewissen Widerspruch zu den Ausführungen in der Botschaft zum Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz HFKG, welche suggerieren, dass ein leistungsorientiertes Finanzierungssystem (praktisch ausschliesslich auf der Basis von Inputs) erst eingeführt werden soll (vgl. Bundesrat 2009). Für diese Arbeit ist die Untersuchung des heute geltenden Finanzierungssystems allerdings hoch interessant, denn es können bisherige Erfahrungen mit „leistungsorientierter“ Finanzierung

⁹ Da in den 1990er Jahren (bis ins Jahr 2000) noch ausserordentliche Bundesbeiträge für ausserkantonale Studierende bezahlt wurden, bestand in gewissen Fächern (z.B. Wirtschafts- und Sozialwissenschaften) gar eine „Überdeckung“. Das bedeutet, die Einnahmen eines Standortkantons waren für einen entsprechenden Studierenden höher als seine Ausgaben (vgl. Grafik 8).

aufgezeigt werden, und mögliche Auswirkungen des Ausbaus dieser Finanzierungsart, wie im HFKG vorgesehen, können abgeschätzt werden.

5 Darstellung der Akteure

5.1 Theoretische Überlegungen zu den Akteuren

In Kapitel 4 wurden die Governance-Strukturen sowie die Institutionen des Schweizer Universitätsraumes untersucht. In diesem Kapitel wird auf dessen Akteure eingegangen. Ziel der Arbeit ist es herauszufinden, inwiefern die neuen Finanzierungsinstrumente des HFKG in Zukunft zu einer stärkeren Profilbildung und einer nach Universitäten variierenden Diversifizierung im Schweizer Hochschulraum führen können, in welchem nicht an allen Hochschulen das gesamte Spektrum möglicher Fachrichtungen angeboten wird. Um eine Vorhersage bezüglich der Effekte des neuen Systems machen zu können, werden Erfahrungen aus der Vergangenheit analysiert. Bereits seit 1981 sind im Schweizer Hochschulfinanzierungssystem leistungsorientierte Elemente vorhanden (vgl. Kap. 2.1.6). Die Analysen in Kapitel 3 haben gezeigt, dass die Untersuchung monokausaler Zusammenhänge zwischen dem Finanzierungssystem und der Diversifizierung des Hochschulraums zu keinen zuverlässigen Resultaten führt. In einem föderalistischen System wie dem Schweizer Universitätsraum existiert kein zentraler Akteur, welcher ein Anreizsystem gemäss den eigenen Vorstellungen umsetzen kann. Vielmehr wird ein solches von den verschiedenen Beteiligten ausgehandelt. Diese Situation hat sich auch seit Inkrafttreten des HFKG nicht geändert. Durch das neue Gesetz ist kein dominierender Akteur entstanden, welcher die vorgesehenen Finanzierungsinstrumente auf hierarchischem Weg durchsetzen könnte (vgl. Kap. 4.3.2.). Es werden weiterhin Verhandlungen notwendig sein. Aus diesem Grund ist eine Untersuchung der Akteure, welche an der Ausarbeitung des heutigen Systems beteiligt waren, sowie deren Konstellationen und Interaktionsformen von grosser Bedeutung, um Vorhersagen über die künftige Wirkung des Finanzierungssystems machen zu können.

Fritz Scharpf und Renate Mayntz entwickelten in den 1990er Jahren mit dem akteurzentrierten Institutionalismus einen Ansatz, welcher sowohl den Institutionen als auch den Akteuren einen wichtigen Stellenwert einräumt (Mayntz/Scharpf 1995). Da dieser Ansatz nicht rein institutionalistisch ist (vgl. Mayntz 2004), eignet er sich sehr gut, Governance-Mechanismen innerhalb politischer oder gesellschaftlicher Systeme zu erklären. Er geht von der Annahme aus, „dass soziale Phänomene als Produkt von Interaktionen zwischen intentional handelnden –

individuellen, kollektiven oder korporativen – Akteuren erklärt werden müssen“ (Scharpf 2000: 17). Dabei ist vor allem der institutionelle Kontext von Bedeutung. Die „Arena“, in welcher das Aufeinandertreffen der Akteure stattfindet, hat einen Einfluss auf dessen Ausgang. Der Kontext wird als strukturierender Rahmen betrachtet. Scharpf arbeitet unter anderem mit spieltheoretischen Instrumenten, durch welche Akteurkonstellationen dargestellt werden können.

Der akteurzentrierte Institutionalismus interessiert sich sowohl für die Institutionen, die Regelungsstruktur, welche den institutionellen Rahmen bildet, der das Handeln der Akteure lenkt, als auch für die Handlungen der Akteure selbst. Wie erwähnt ist er demnach nicht rein institutionalistisch und fragt nicht lediglich nach der Beschaffenheit von Regelungsstrukturen (vgl. Mayntz 2004). Vielmehr untersucht der akteurzentrierte Institutionalismus die strategischen Interaktionen zwischen politischen Akteuren, welche eine Steuerungsfunktion ausüben. Sie alle haben ein eigenes Verständnis von der Natur des Problems und der Realisierbarkeit bestimmter Lösungen. Zudem sind sie mit je eigenen individuellen und institutionellen Interessen sowie normativen Präferenzen und eigenen Handlungsressourcen ausgestattet (Scharpf 2000: 34).

Beim akteurzentrierten Institutionalismus werden nicht primär individuelle Akteure betrachtet, wie dies bei der Rational-Choice-Theorie normalerweise der Fall ist. Die Policy-Forschung befasst sich im Allgemeinen mit kollektiven Akteuren, die nicht in ihrem eigenen Namen handeln. Die durch die Akteure zu verfolgenden Ziele und die in Betracht zu ziehenden Werte sind durch die Institutionen meistens vorgegeben, ebenso die Bewertung des Erreichten. Es wird also davon ausgegangen, dass kollektive Akteure mehr oder weniger einheitliche Präferenzen haben, welche deren Handeln beeinflussen (Scharpf 2000: 78-79). Dies führt dazu, dass es nicht notwendig ist, auf die Wahrnehmungen und Präferenzen der einzelnen Individuen einzugehen. Oft reicht eine Auseinandersetzung mit dem institutionellen Kontext, um auf die beteiligten Akteure, ihre Optionen, Wahrnehmungen und Präferenzen zu schließen (Scharpf 2000: 81).

Die interaktionsorientierte Policy-Forschung versucht im Rahmen des akteurzentrierten Institutionalismus vergangene politische Entscheidungen zu erklären, „um so systematisches Wissen zu gewinnen, das der Praxis helfen könnte, realisierbare Problemlösungen zu entwickeln oder Institutionen zu entwerfen, die im Allgemeinen die Formulierung und Implementation gemeinwohlorientierter Politik begünstigen“ (Scharpf 2000: 85). In dieser Dissertationsarbeit wird das Ende der 1970er Jahre entwickelte Hochschulfinanzierungssystem analysiert, um Aussagen über ein neu auszugestaltendes System machen zu können. Dafür werden im nachfolgenden Kapitel die Akteurkonstellationen und die Verhandlungen zwischen den Akteuren untersucht, welche zum heute geltenden Finanzierungssystem geführt haben (Kap. 6), um schliesslich die Auswirkungen der so entstandenen Regelstruktur auf die Diversifizierung des Universitätsraumes aufzuzeigen (Kap. 7). Die

so gewonnenen Erkenntnisse sollen genutzt werden, um Aussagen über die künftige Wirkung des Finanzierungssystems gemäss HFKG machen zu können (Kap. 8).

Scharpf unterscheidet zwischen der interaktionsorientierten Policyforschung und der problemorientierten materiellen Policy-Analyse. Die problemorientierte Policy-Forschung versucht, Probleme zu erkennen und eine effektive und effiziente Lösung aufzuzeigen. Die interaktionsorientierte Forschung geht demgegenüber davon aus, dass die meisten Empfehlungen nicht in die Praxis umgesetzt werden, da es im Normalfall keine dominierenden Akteure gibt, welche die Fähigkeit besitzen, ein Programm ohne Abstriche durchzusetzen. Die tatsächlich verwirklichten Programme sind dann meistens nicht die am Schreibtisch ausgearbeiteten, „vielmehr ist es wahrscheinlich, dass sie das Produkt strategischer Interaktionen zwischen mehreren oder einer Vielzahl politischer Akteure sind, von denen jeder ein eigenes Verständnis von der Natur des Problems und der Realisierbarkeit bestimmter Lösungen hat, und die weiter mit je eignen individuellen und institutionellen Eigeninteressen sowie normativen Präferenzen und eigenen Handlungsressourcen ausgestattet sind“ (Scharpf 2000: 34). So wird auch in der vorliegenden Arbeit der Fokus nicht darauf gelegt, welche Ziele in der Hochschulpolitik verfolgt werden *sollen* und ebenso wenig auf die Bewertung von gesteckten Zielen, sondern darauf, inwiefern bereits formulierte Ziele durchgesetzt werden *können*.

Institutionen sind gemäss Scharpf nicht vollständig determinierend, den Akteuren bleibt ein erheblicher Spielraum, der Einfluss der Institutionen auf das Handeln der Akteure ist niemals vollständig (Scharpf 2000: 83). Scharpf ist dennoch der Meinung, dass aus institutionellen Informationen in vielen Fällen zufriedenstellende Erklärungen abgeleitet werden können. Bei der Suche nach theoretischen Erklärungen soll das Abstraktionsniveau deshalb nur schrittweise gesenkt werden. Er fordert für die theorieorientierte Policy-Forschung, dass mit institutionellen Erklärungen begonnen wird und erst dann auf die einzelnen Individuen eingegangen wird, wenn die institutionellen Erklärungen scheitern (Scharpf 2000: 83-84). Neben den Akteuren selbst müssen gemäss Scharpf auch die Konstellationen derselben untersucht werden sowie die Interaktionsformen. Die Akteurkonstellation ist im Prinzip eine Aufstellung der verschiedenen Akteure, die aufeinandertreffen. Es wird aufgezeigt, welche Rolle sie spielen und wo ihre spezifischen Präferenzen liegen. Die Interaktionsformen beschreiben, wie die Akteure aufeinandertreffen und welche institutionellen Regeln zu befolgen sind. Die Interaktion der Akteure laufen anders ab, wenn ein Akteur das Gefüge hierarchisch steuert, als wenn eine Mehrheit der beteiligten Akteure über eine Minderheit bestimmen kann. Nochmals anders verläuft die Interaktion, wenn die Akteure eine Konsenslösung erzielen müssen oder wenn ein Akteur einseitig handelt und die anderen Beteiligten auf diese Handlung reagieren.

Tabelle 5: Akteure, Akteurkonstellationen und Interaktionsformen gemäss Scharpf

Akteure: Die beteiligten Akteure werden benannt. Ein Akteur, ob es sich nun um einen korporativen oder einen individuellen Akteur handelt, ist relevant, wenn er die Möglichkeit hat, Ergebnisse tatsächlich zu beeinflussen; er muss sich also in einer entsprechenden Position befinden.

Akteurkonstellation: Die Konstellation zwischen der Vielzahl von beteiligten Akteuren, ihre institutionellen Rollen sowie deren Interessen müssen identifiziert werden. „Die Konstellation beschreibt die beteiligten Spieler, ihre Strategieoptionen, die mit verschiedenen Strategiekombinationen verbundenen Ergebnisse und die Präferenzen der Spieler in Bezug auf diese Ergebnisse“ (Scharpf 2000: 87). Das politische Problem wird auf die Konstellation zwischen den beteiligten politischen Akteuren projiziert.

Interaktionsformen: Durch die Akteurkonstellationen wird zunächst ein statisches Bild vermittelt. Daher müssen zusätzlich die Interaktionsformen beschrieben werden, welche in den spezifischen Konstellationen ablaufen. Die Interaktionsformen beschreiben das konkrete Handeln der Akteure (Pöllmann 2007: 177). Dabei spielt der institutionelle Rahmen, in welchem die Interaktionen verlaufen, eine wichtige Rolle, denn das Handeln wird von institutionellen Regeln beeinflusst. Die von Fritz Scharpf skizzierten Interaktionsformen sind „einseitiges Handeln und wechselseitige Anpassung“, „hierarchische Steuerung“, „Mehrheitsentscheidungen“ und „Verhandlungen“. Bei einseitigem Handeln nimmt ein Akteur eine Handlung ohne Absprache mit den übrigen Akteuren vor, Letztere passen sich gegebenenfalls an die Aktion an. Die Interaktionsform hierarchischer Steuerung bedeutet, dass ein Akteur über die anderen bestimmt. Bei Mehrheitsentscheidungen kommt eine Einigung zustande, wenn eine Mehrheit der Akteure damit einverstanden ist und bei Verhandlungslösungen müssen sich alle Akteure auf ein Vorgehen einigen.

5.2 Akteure

In diesem Abschnitt wird die Entwicklung der Akteure in der Schweizer Hochschullandschaft seit den späten 1970er-Jahren dargestellt. Diese historische Einbettung ist wichtig, denn gemäss Scharpf kann durch die Erklärung vergangener Ereignisse systematisches Wissen generiert werden, welches dazu beiträgt, künftige Entwicklungen vorhersehbar zu machen (vgl. Scharpf 2000: 85).

Die Akteure, welche eine grosse Bedeutung für das Verständnis der Funktionsweise des Hochschulraums haben, sind: die hochschulpolitischen Organe des Bundes sowie der Kantone, die Mitglieder der Hochschulen (Professoren, Mittelbau usw.) und die Studierenden, organisiert in Studierendenschaften. Auf Ebene Kantone wird zwischen Hochschul- und Nichthochschulkantonen unterschieden.

Akteure auf verschiedenen Staatsebenen treten sich im Governance-System des Schweizer Universitätsraums als kollektive Akteure gegenüber, denn das Hochschulwesen wird von Bund und Kantonen gemeinsam koordiniert. Im Gegensatz zu den „klassischen“ Gemeinschaftsaufgaben (Stipendien auf Hochschulstufe, Vermessungswesen, Jagd und Fischerei, Hochwasserschutz, Wald, Landwirtschaftliche Strukturverbesserungen, Prämienverbilligungen Krankenversicherungen und Ergänzungsleistungen, vgl. Eidgenössisches Finanzdepartement 2001: 23), liegt die strategische Führung aber nicht ausschliesslich beim Bund, obwohl dieser gemäss dem neuen Hochschulgesetz eine stärkere Rolle bei der gemeinsamen Steuerung übernehmen soll. Auch in Zukunft bleibt die Bundesebene lediglich mit einer Minderheit am Hochschulwesen beteiligt (vgl. Kapitel 4).

5.2.1 Standardinteressen¹⁰ der Akteure im Schweizer Universitätsraum

Wenn es um die Finanzierung der Hochschulen geht, sind die drei wichtigsten Akteure die Vertreter des Bundes, der Hochschulkantone und der Nichthochschulkantone. Bis 1981 wurden die Universitäten mehrheitlich von den Universitätskantonen finanziert, die finanzielle Beteiligung des Bundes betrug schon damals weniger als 20%. Die grosse finanzielle Last, welche die Standortkantone dadurch trugen, führte zu immer stärkeren finanziellen Engpässen. Aus diesem Grund beschlossen Bundesrat und Parlament in den 1970er Jahren, das Bundesengagement mittels

¹⁰ Als Standardinteressen werden die grundlegenden Interessen von Akteuren bezeichnet, die den akteurspezifischen Handlungsorientierungen zugrunde liegen (vgl. Mayntz/Scharpf 1995: 54-55).

eines „Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Forschung vom 7. Oktober 1977 (HFG)“ zu stärken und gleichzeitig die Hochschullandschaft besser zu koordinieren. Gegen das Bundesgesetz wurde das Referendum ergriffen und die Neuregelungen scheiterten am 28.05.1978 an einer eidgenössischen Volksabstimmung (Linder et al. 2010: 380-381). Der Schock bei den Universitätsverantwortlichen sass zuerst tief, und es wurde darüber spekuliert, ob ganze Universitäten aus Mangel an Finanzmittel geschlossen werden müssen. Allerdings lag rasch der Vorschlag auf dem Tisch, anstelle des Bundes die Nichtuniversitätskantone in die Verantwortung zu ziehen. Somit traten die Nichtuniversitätskantone zum ersten Mal als einflussreicher Akteur im Schweizer Universitätssystem auf. Unmittelbar nach der Volksabstimmung wurde mit der Ausarbeitung einer interkantonalen Vereinbarung begonnen, um Nichthochschulkantone in die Finanzierung der Universitäten einzubeziehen. Diese trat bereits am 1.1.1981 in Kraft. Da die Idee des Einbezugs der Nichtuniversitätskantone nicht neu war, konnte auf bereits geleistete Vorarbeiten zurückgegriffen werden (vgl. Kap. 6). Mit Inkraftsetzen dieser interkantonalen Vereinbarung über die Hochschulfinanzierung festigten die Vertreter der Nichthochschulkantone ihre Stellung als Akteure der Hochschullandschaft, die nun an allen weiteren Entscheidungen beteiligt waren.

Die bereits in Kapitel 4.3.1 vorgestellte interkantonale Finanzierungsvereinbarung im Universitätsbereich regelt die Zahlungen von Nichtuniversitätskantonen an Universitätsstandorte. Jeder Kanton bezahlt für „seine“ Studierenden einen Pauschalbetrag an den Hochschulkanton, in welchem das Studium absolviert wird. Im Gegenzug garantieren die Universitätskantone den Maturandinnen und Maturanden aus allen Kantonen den gleichberechtigten Zugang zu den Hochschulen. Zudem werden für Studierende, die im eigenen Kanton studieren, sogenannte Äquivalente berechnet, die auch virtuelle interkantonale Zahlungen genannt werden (vgl. SBF/BBT 2007). Diese Studierenden hätten ebenfalls interkantonale Zahlungen ausgelöst, wenn sie ein Studium in einem anderen Kanton aufgenommen hätten. Es handelt sich also um Beträge, die bezahlt werden *müssten*, wenn ein bestimmter Studiengang nicht im eigenen Kanton angeboten *würde* und kantonseigene Studierende gezwungen wären, ein ausserkantoniales Studium zu absolvieren. Die Bedeutung dieser Zahlungen für die Finanzierung der Universitäten wurde seit Inkrafttreten der Vereinbarungen schrittweise ausgebaut. Heute wird durch die IUV-Beiträge und die Äquivalente für jeden Studierenden eine Mittelausstattung bereitgestellt, welche etwa 80% der dem Träger verbleibenden Betriebskosten für Lehre *und Forschung* abdeckt (nachdem Bundesbeiträge, Studiengebühren und Drittmittel abgezogen worden sind, vgl. Kap. 4.4).

Heute stehen sich im Universitätsbereich prinzipiell dieselben Akteure gegenüber wie in den 1970er Jahren. Eine Ausnahme bilden lediglich die Kantone mit einer „Spartenuniversität“, welche nur wenige Fachrichtungen anbietet. Ihre Position wurde gestärkt. Während in den 1970er Jahren

lediglich St.Gallen zum entsprechenden Universitätstypus gezählt wurde, existieren heute drei Spartenuniversitäten: St.Gallen, Luzern und die Universität der Italienischsprachigen Schweiz.

Bund

Wie alle anderen Akteure im Hochschulbereich kann auch der Bund kaum als homogener Akteur bezeichnet werden. Vielmehr handelt es sich um eine Vielzahl von Akteuren wie Bundesrat, Eidgenössische Räte oder die Verwaltung. Die Interessen der eidgenössischen Räte sind nicht zwangsläufig identisch mit denjenigen von Bundesrat und Bundesverwaltung. Parlamentarier vertreten häufig die Interessen ihres eigenen Kantons. Deshalb sind sie bisweilen nicht eindeutig einer Ebene (Bund/Kanton) zuzuordnen. Aus diesem Grund wird in dieser Arbeit auf die Akteure Bundesrat/Bundesverwaltung fokussiert.

Auf Verwaltungsebene wurde der Universitätsbereich ab 1973 vom Amt für Wissenschaft und Forschung geleitet, welches 1979 in Bundesamt für Bildung und Wissenschaft umbenannt wurde. 1990 wurde die Gruppe für Wissenschaft und Forschung (GWF) gegründet. Damit räumte der Bundesrat der Koordination des Hochschulwesens hohe Priorität ein, denn die GWF übernahm zentrale Aufgaben bei der Ausgestaltung einer kohärenten Wissenschafts-, Forschungs- und Hochschulpolitik. Der Direktor der GWF trug ab 1991 den Titel eines Staatssekretärs und war somit der erste Staatssekretär in der Schweiz. Heute existieren fünf Staatssekretariate.

Liste der Staatssekretariate:

Staatssekretariat EDA Gründung 2016, Staatssekretärin: Pascale Baeriswyl
Staatssekretariat für Migration (SEM) Gründung 2015, Staatssekretär: Mario Gattiker
Staatssekretariat für internationale Finanz- und Steuerfragen (SIF) Gründung 2010, Staatssekretär: Jacques de Watteville
Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) Gründung 1999, Staatssekretärin: Marie-Gabrielle Ineichen-Fleisch
Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) Gründung in seiner heutigen Form 2012 durch die Zusammenlegung des Staatssekretariats für Bildung und Forschung und des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie, Staatssekretär: Mauro Dell’Ambrogio

Quelle: Bundesrat 2017

Der Staatssekretär für Bildung und Forschung koordinierte die entsprechenden Tätigkeiten innerhalb des damals für die Universitäten zuständigen Eidgenössischen Departements des Innern EDI und zwischen den Departementen. Zudem übernahm er Vertretungs- und Beratungsaufgaben. Eine zentrale Aufgabe ist auch heute noch die Pflege der Kontakte zu ausländischen Partnern sowie die Weiterentwicklung der internationalen Beziehungen namentlich im EU-Rahmen. Die GWF wurde 2005 durch Fusion mit dem Bundesamt für Bildung und Wissenschaft zum Staatssekretariat für Bildung und Forschung (SBF) (vgl. Benninghoff/Leresche 2011). Für den Fachhochschulbereich war bis Ende 2012 das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie BBT zuständig. Am 20.12.2012 wurden die beiden Einheiten (SBF und BBT) zum Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) zusammengelegt. Der Staatssekretär ist heute für den gesamten Bildungsbereich zuständig.

Das für die Universitäten zuständige Staatssekretariat war bis 2012 dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) unterstellt, heute steht es unter der Leitung des Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF). Die zu verfolgende Strategie im Universitätswesen wird alle vier Jahre in einer Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation festgehalten. Diese wird vom SBFI im Auftrag des zuständigen Bundesrates ausgearbeitet.

Standardinteressen Bundesrat und Bundesverwaltung

Schon seit Jahrzehnten ist der Bundesrat bestrebt, die Universitätslandschaft besser zu koordinieren. 1973 scheiterte ein Verfassungsartikel, welcher dieses Anliegen verwirklichen sollte, am Ständemehr. Dennoch wurde im selben Jahr das unter anderem mit Koordinationsaufgaben betraute Amt für Bildung und Wissenschaft gegründet. Bereits in seiner ersten Gesamtbotschaft über die Hochschulfinanzierung hielt der Bundesrat fest, dass er an einer koordinierten Hochschullandschaft interessiert ist (Bundesrat 1991). Treibende Kraft bezüglich der Koordinationsbestrebungen des Bundes war häufig die Bundesverwaltung. Insbesondere Staatssekretär Kleiber (1992-2007) bemühte sich intensiv um eine Diversifizierung des Hochschulraumes (vgl. Kap. 7).

Die Botschaften, in denen die Strategien der Hochschulpolitik festgehalten sind, werden vom Staatssekretariat SBFI erarbeitet und vom Bundesrat verabschiedet. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Ziele der Verwaltung vom Bundesrat geteilt werden. Die Forderung einer besseren Koordination mit Schwerpunktbildung wiederholt sich in allen bisher verabschiedeten Botschaften.

Der Bund ist mit seinen Subventionen an der Finanzierung sämtlicher kantonalen Universitäten beteiligt. Damit lässt sich auch begründen, weshalb der Bundesrat seine eigenen Vorstellungen formuliert und daran interessiert ist, dass die Universitätslandschaft gut koordiniert ist, dass sich die einzelnen Universitäten auf ihre Kernkompetenzen konzentrieren und nicht an zu vielen Standorten dieselben Studienfachrichtungen angeboten werden. Eine Verzettlung der Universitätslandschaft versucht der Bundesrat aus zwei Gründen zu verhindern. Auf der einen Seite verfolgen die Bundesbehörden das Ziel, Kräfte zu konzentrieren, um einen effektiven und effizienten Hochschulbetrieb zu gewährleisten und im internationalen Vergleich Spitzenresultate zu erzielen. Auf der anderen Seite ist der Bundesrat an einem effizienten und zielgerichteten Mitteleinsatz interessiert. In den Botschaften wird argumentiert, dass dies durch Institute, die eine Mindestgrösse ausweisen, besser gewährleistet ist. Aus diesem Grund setzt sich der Bundesrat dafür ein, dass Institute, welche dieselben Fachrichtungen anbieten, möglichst zusammengelegt und an einer Universität konzentriert werden (z.B. Bundesrat 1991, 2007).

Kantone

Die Kantone können auf keinen Fall als homogener Akteur im Schweizer Hochschulsystem betrachtet werden. Vor allem gibt es eine grosse Diskrepanz zwischen Universitäts- und Nichtuniversitätskantonen. Auch ein einzelner Kanton kann nicht als homogener Akteur angesehen werden, da – gleich wie auf Bundesebene – innerhalb der kantonalen Hochschulpolitik manchmal Interessensgegensätze vorherrschen, zum Beispiel zwischen Regierung und Parlament (vgl. dazu Fallbeispiele in Kapitel 7).

Die Gesamtheit der Interessen eines Kantons im bildungspolitischen Bereich wird von den Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren vertreten. Diese sind in der Schweizerischen Konferenz der Kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) vereinigt, welche im Haus der Kantone in Bern über ein Generalsekretariat mit etwa 50 Vollzeitstellen verfügt. Die EDK ist die grösste und älteste interkantonale Direktorenkonferenz (VSA 2010). Auf Grund der bedeutenden Rolle der Kantone im Bildungsbereich ist sie an allen wichtigen bildungspolitischen Entscheidungen des Landes zumindest indirekt beteiligt. Deshalb eignet sich eine Auswertung von Sitzungsprotokollen des EDK-Vorstandes und ihrer Plenarversammlung (vgl. Kap. 6) besonders gut, um die Rolle der bildungspolitischen Akteure zu untersuchen. In der EDK sind sowohl die Universitäts- als auch die Nichtuniversitätskantone vertreten.

Trotz der inner- *und* interkantonal grossen Heterogenität dieses Akteurs können zwei Gruppen von Kantonen beschrieben werden, die zumindest bezüglich der Frage der Hochschulfinanzierung jeweils gemeinsame Interessen verfolgen. Die Gruppe der Universitäts- und der Nichtuniversitätskantone.

Standardinteressen der Universitätskantone

Eine Gemeinsamkeit zwischen den Vertretern der Standortkantone der Universitäten besteht darin, dass sie daran interessiert sind, eine Hochschule mit gutem Ruf zu betreiben. Die Regierungsvertreter der Universitätskantone achten zudem darauf, dass Fachrichtungen angeboten werden, welche von der lokalen Wirtschaft nachgefragt werden, weshalb sie sich eine gewisse Spezialisierung und Schwerpunktbildung der eigenen Universität in bestimmten Gebieten wünschen (vgl. Fallbeispiele in Kapitel 7). Die Vertreter der Standortkantone „grosser“ Volluniversitäten sind vor allem daran interessiert, auch die lokale Industrie mit den nötigen Fachkräften zu versorgen (vgl. Fallbeispiel Genf in Kapitel 7).

Obwohl die Universitätskantone bestimmte gemeinsame Interessen vertreten, können sie nicht als homogener Akteur begriffen werden. Auch innerhalb eines Kantons können Regierung und Parlament ihre Interessen unterschiedlich gewichten. Für Parlamente sind zum Beispiel in Zeiten finanzieller Schwierigkeiten die von den Universitäten verursachten Kosten wichtiger als ein möglicher Nutzen für den Standort (vgl. Fallbeispiele Bern und Luzern in Kapitel 7). Das Hochschulfinanzierungssystem wurde allerdings von den Regierungsvertretern erarbeitet, weshalb der Fokus in Kapitel 6 bei diesen liegt.

Standardinteresse der Nichtuniversitätskantone

Für die Nichtstandortkantone ist es von Bedeutung, dass ihre Einwohner nicht vom tertiären Bildungssystem ausgeschlossen werden. Allerdings sind sie kaum am Aufbau universitärer Schwerpunkte interessiert, die vor allem den Standortkantonen nützen. Wenn zum Beispiel in Basel die Pharmazie oder in Genf die Teilchenphysik gefördert wird, nützt dies der lokalen Wirtschaft der Nichtuniversitätskantone wenig. Im Gegenteil müssen sie damit rechnen, dass ein entsprechender Absolvent nach erfolgreichem Abschluss nicht mehr in seinen angestammten Kanton zurückkehrt. Die Nichtuniversitätskantone sind zum Teil stark vom Phänomen des Braindrains betroffen. Bei Absolventen von rechts-, wirtschafts- oder sozialwissenschaftlichen Fachrichtungen, für welche ihr lokaler Arbeitsmarkt ebenfalls Anstellungsmöglichkeiten bietet, ist die Chance einer Rückkehr grösser als bei Absolventen naturwissenschaftlicher Fächer. Einen mehrheitlich homogenen Hochschulraum, in welchem überall mehr oder weniger dieselbe Fächerkombination angeboten wird, nehmen die Vertreter der Nichthochschulkantone in Kauf, solange es sich um Fachrichtungen handelt, welche auch auf ihrem lokalen Arbeitsmarkt nachgefragt werden.

Universitäten

Wie die Kantone bilden auch die Universitäten keine homogene Einheit. Sie sind in ihre Institutionen, den Lehrkörper, die Studierendenschaft, das Forschungspersonal, das Administrativpersonal usw. gegliedert.

Seit 1904 befasste sich die Schweizerische Hochschulrektorenkonferenz (SHRK) in periodischen Sitzungen mit allen Angelegenheiten, die eine gegenseitige Verständigung oder eine gemeinsame Stellungnahme im Hochschulbereich erfordern. Im Zusammenhang mit einer Neuordnung der hochschulpolitischen Strukturen hat sich das traditionsreiche Gremium per 1. Januar 2001 als "Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten CRUS" neu konstituiert (Verein gemäss Art. 60ff. ZGB). Die CRUS hat erweiterte Aufgaben zum Beispiel gegenüber der Schweizerischen Universitätskonferenz (SUK) übernommen, darunter die strategische Mehrjahresplanung für den Bereich der universitären Hochschulen. Stimmberechtigte Mitglieder der CRUS waren die Rektorinnen oder Rektoren bzw. Präsidentinnen oder Präsidenten der zehn kantonalen Universitäten und der beiden ETHs (CRUS 2012).

Die Rektorenkonferenz der Fachhochschulen der Schweiz (KFH) war das Gremium, welches der CRUS bei den Universitäten entsprach. Sie vertrat die Interessen der Fachhochschulen gegenüber dem

Bund, den Kantonen sowie anderer Institutionen der Bildungs- und Forschungspolitik wie auch gegenüber der Öffentlichkeit (swissuniversities 2017).

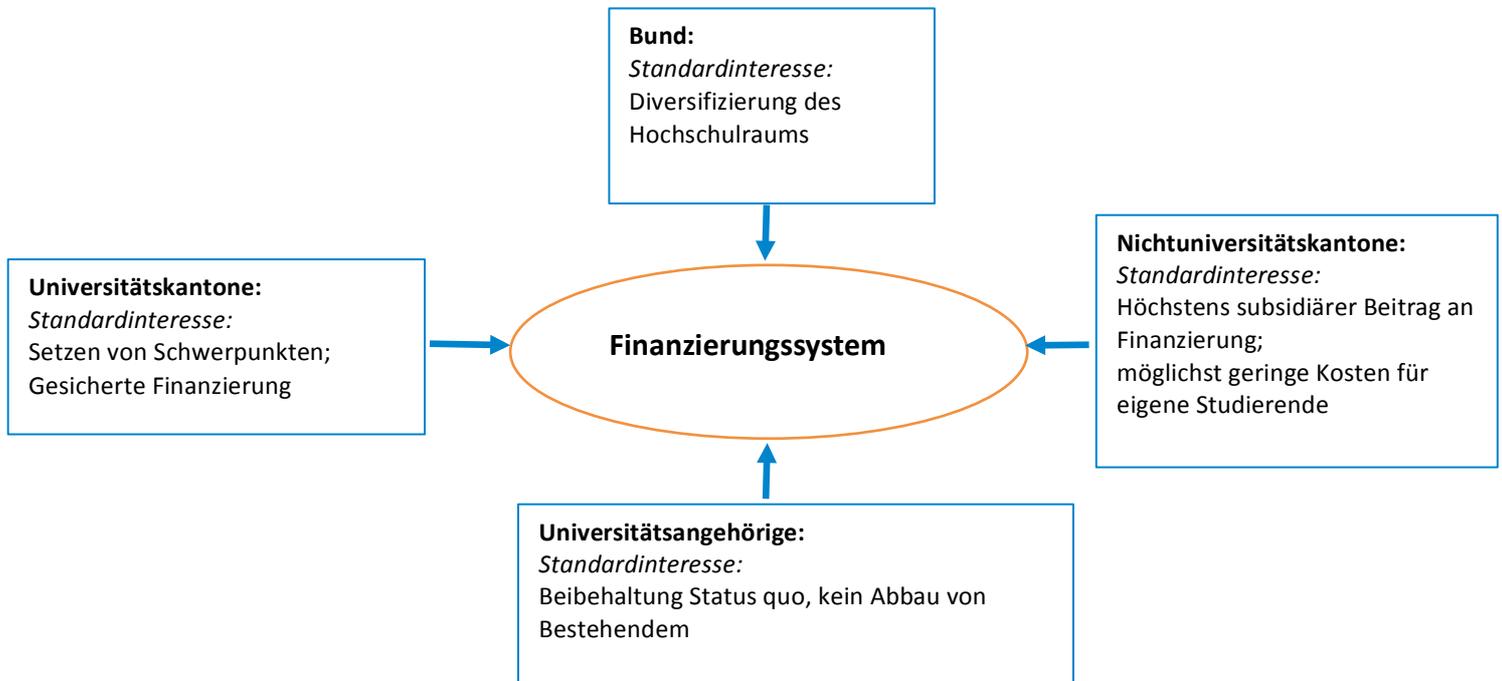
Ende Dezember 2014 wurden die CRUS und die KFH sowie die Schweizerische Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen (COHEP) zu swissuniversities fusioniert. Seit dem 1. Januar 2015 sind die Rektorenkonferenzen der drei Hochschultypen unter einem Dach vereint (swissuniversities 2017).

Standardinteresse der Universitätsangehörigen und Studierendenschaften

Die Vertreter der Universitäten sowie der Studierenden sind vor allem an einer Erhaltung des Status quo interessiert. Sie wollen erreichen, dass aufgebaute Fachrichtungen erhalten bleiben, damit das eingestellte Personal sein Aufgabengebiet sowie die erarbeitete Stellung halten kann. Auch die Studierenden setzten sich zur Wehr, wenn das von ihnen besuchte Studienfach von der Schliessung bedroht ist, weil dies zu einer Abwertung des angestrebten Diploms führt. Aus diesem Grund liegt eine Erhalt des Status quo sowohl im Interesse der Universitätsangehörigen als auch der Studierendenschaften (vgl. Kap. 7).

Die Universitäten sind in der Schweiz teilautonom, die meisten werden von Hochschulräten geführt. In allen Universitäten gab es in den letzten Jahren Reformen, welche auf eine Steigerung der Autonomie abzielten. Die Autonomie bezieht sich in der Schweiz aber vor allem auf den akademischen Bereich und erstreckt sich teilweise auf die Anstellung von akademischem Personal. Hinsichtlich ihrer Organisation sind die Universitäten hierzulande teilweise von der Politik abhängig (EUA 2011). In den Hochschulräten ist die Politik prominent vertreten, das heisst Vertreter der kantonalen Regierungen, meistens die Erziehungsdirektoren, spielen eine dominante Rolle. So stehen die Hochschulen in allen Kantonen unter der Schirmherrschaft des Erziehungs- oder Bildungsdepartements, respektive dessen Vorsitzenden. Die Universitäten geniessen in der Schweiz also eine ausgedehnte operative Autonomie, die strategische Autonomie ist demgegenüber teilweise eingeschränkt (Dell Ambrogio/Lepori/Martinoni 2009: 34-35, zur Begrifflichkeit vgl. auch Laegreid/Verhoest 2010). Bezüglich Finanzierungsfragen sind die Universitäten von den Entscheidungen der ihnen vorgesetzten Behörden abhängig, weshalb die Universitätsvertreter an den Verhandlungen bezüglich des Finanzierungssystems nicht teilnehmen konnten. Die Verhandlungen über das Finanzierungssystem wurden ausschliesslich zwischen Vertretern der Kantone geführt.

Abbildung 1: Darstellung der Akteure und ihrer Interessen



5.3 Akteurverflechtung und institutioneller Kontext im Governance-System des Schweizer Universitätsraums

Wie wir im vorherigen Abschnitt gesehen haben, bestehen in erster Linie von Seiten des Bundes Bestrebungen, die Kräfte im Hochschulraum zu bündeln und diesen zu diversifizieren. Nicht zuletzt soll damit eine bessere Qualität der Hochschulen durch eine Erhöhung der kritischen Masse in den einzelnen Studienrichtungen erreicht werden. Wie gezeigt, ist der Bund an einem koordinierten und diversifizierten Hochschulraum interessiert, in welchem nicht an allen Hochschulen das gesamte Spektrum möglicher Fachrichtungen angeboten wird. Im Gegensatz zu den „klassischen“ Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund und Kantonen (Eidgenössisches Finanzdepartement 2001: 23) wurde Ersterem nicht die strategische Steuerung des gesamten Hochschulbereiches übertragen. Insofern weist die Steuerung des Hochschulraumes von den Prinzipien des New Public Managements NPM ab, die bei Gemeinschaftsaufgaben sowie bei gemeinsam koordinierten Aufgaben seit Einführung der NFA umgesetzt werden (vgl. Kap. 4.3.2). Wie auch Arbeiten von Lukas Baschung zeigen, dominiert in föderalistisch organisierten Hochschulsystemen die Network Governance, bei

welcher die Verantwortung auf mehrere Akteure aufgeteilt ist, während eher zentralistische Systeme gemäss Prinzipien des NPM gesteuert werden (Baschung 2014). Eine stärkere Zentralisierung des Hochschulbereiches wurde anlässlich des Gesetzgebungsprozesses des HFKG sowohl von den Vertretern der Kantone als auch von wissenschaftlichen Kreisen und nicht zuletzt von Wirtschaftsvertretern abgelehnt, da befürchtet wurde, ein zentrales Führungsorgan hätte negative Auswirkungen auf die Innovationskraft der Hochschulen (Steiner 2005: 15). Zudem wäre es auf Grund des mangelnden Fachwissens unmöglich zu definieren, gemäss welchen Kriterien Wissenschaftsbetriebe wie Universitäten geführt würden. Wenn die Hochschulen von einer zentralen Instanz gesteuert würden, bestünde eine Informationsasymmetrie, da die Universitätsangehörigen ihr Fachgebiet besser kennen als die Mitarbeiter einer zentralen Verwaltung (vgl. Argumentation in Kap. 2.1.2).

Auch mit Inkrafttreten des HFKG existiert im Governance-System der Schweizer Hochschulen eine Vielzahl von Akteuren, die an der Steuerung der Hochschullandschaft beteiligt sind. In den folgenden Kapiteln wird eine Annäherung an die Akteurkonstellationen und Interaktionsformen im schweizerischen Hochschulraum versucht. Nicht nur die Stellung der einzelnen Akteure in diesem Gefüge ist von Bedeutung, sondern auch die geschriebenen und ungeschriebenen Regeln, nach denen die Handlungen der Akteure ablaufen. Sowohl die Akteure und deren Interesse spielen eine Rolle beim Zustandekommen von Entscheidungen, wie auch der institutionelle Kontext.

5.3.1 Akteurkonstellation

Der Bund war bereits ab Mitte der 1960er Jahre um eine bessere Koordinierung des Bildungssystems bemüht. 1973 scheiterte aber ein neuer Verfassungsartikel, welcher der Bundesebene die entsprechende Kompetenz zugestanden hätte, nur sehr knapp am Ständemehr (Linder et al. 2010: 321). Im Nachgang an diese Abstimmungsniederlage versuchte der Bundesrat, eine bessere Koordination des Hochschulraums auf Gesetzesstufe zu erreichen und die Zusammenarbeit mit den Kantonen zu koordinieren. Zu diesem Zweck erarbeitete er das Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Forschung vom 7. Oktober 1977 (HFG). Bereits im Zweckartikel (Art. 1) des vorgeschlagenen Gesetzes wird das Ziel einer verbesserten Hochschulkoordination formuliert. Das Gesetz hätte die Führungsrolle des Bundes in der Universitätspolitik verstärkt, seine Mittel erhöht und die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen gefördert. Am 28. Mai 1978 wurde das neue Hochschulgesetz anlässlich einer eidgenössischen Volksabstimmung mit einem Neinstimmenanteil von 57.6% abgelehnt. Lediglich die Universitätskantone Basel-Stadt, Neuenburg und Genf sowie das Tessin (im Tessin wurde in den 1970er Jahren eine Universitätsgründung diskutiert, vgl. Fuchs 2011;

Mattioli/Ries 2000: 113-114/127) stimmten der Vorlage zu. Von den Gegnern der Vorlage wurde die vorgesehene Beteiligung der Nichtuniversitätskantone an der Universitätsfinanzierung als ungerecht und überflüssig bezeichnet. So wurde das Gesetz in Kantonen mit Studierendenzahlen unter dem Schweizer Durchschnitt massiver verworfen als in Ständen mit hohen Studierendenanteilen (Linder 2010: 380-381).

Nach Ablehnung des Gesetzes wurde der Ball den Kantonen zugespielt. Sie hatten zu beweisen, dass sie auch ohne eine stärkere Beteiligung des Bundes dazu fähig sind, das Hochschulsystem zu koordinieren und nachhaltig zu finanzieren. Noch im selben Jahr trafen sich die Erziehungsdirektoren (EDK 1978), um selbst eine Vorlage auszuarbeiten, welche die Finanzierung der Universitäten sicherstellt und die Koordination fördert. Allerdings unterschieden sich die Vorstellungen, wie ein interkantonales Abgeltungssystem auszusehen hat, stark zwischen Universitäts- und Nichtuniversitätskantonen. Aus Sicht der Nichtuniversitätskantone sind interkantonale Zahlungen ein subsidiärer Beitrag, um die Grenzkosten (Kosten, die durch die Erstellung einer zusätzlichen Leistungseinheit über die bisherigen Kosten hinaus entstehen)¹¹ welche ihre Studierenden verursachen, abzugelten. Sie wollen damit erreichen, dass ihre Maturanden beim Hochschulzugang nicht diskriminiert werden. Aus diesem Grund verfolgten sie das Ziel, ein pauschales Abgeltungssystem einzuführen, in welchem für jeden Studierenden, der eine universitäre Ausbildung in einem anderen Kanton absolviert, derselbe Betrag bezahlt wird. Die Nichtuniversitätskantone setzten sich für ein einfaches System ein mit lediglich einem Indikator: Anzahl Studierende. Ein solches System gibt ihnen Planungssicherheit. Sie bezahlen jährlich etwa den gleichen subsidiären Beitrag an das Hochschulsystem. Der Betrag steigt lediglich, wenn sich die Studierendenzahl erhöht.

Die Universitätskantone wollten ein System einführen, das sehr stark an das „leistungsorientierte“ System erinnert, welches im Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz HFKG beschrieben ist: Die Zahlungen sollen sich, je nach besuchtem Studienfach, unterscheiden. Die Festlegung der Beträge soll zudem erlauben, hochschulpolitische Akzente zu setzen und bestimmte Standorte und Schwerpunkte zu fördern (vgl. Standardinteressen der Universitätskantone in Kap. 5.2.1). Die Regierungen der Hochschulkantone wünschten sich ein Finanzierungssystem mit mehreren Indikatoren. Die Hochschulkantone versprachen sich von einem solchen System nicht zuletzt mehr Planungssicherheit. Wenn sie für ihre Leistungen gemäss verschiedenen Indikatoren finanziell abgegolten werden, besteht eine geringe Gefahr, dass unerwartete Kosten auf sie zukommen.

Die Nichtuniversitätskantone konnten sich durchsetzen. Es entstand ein System, in welchem ausserkantonale Studierende pauschal subventioniert werden und nicht gemäss den Kosten, welche

¹¹<<http://www.wirtschaftslexikon24.com/d/grenzkosten/grenzkosten.htm>>

Studierende der einzelnen Studienrichtungen verursachen. Da für alle Studierenden dieselbe Pauschale festgesetzt wurde (im ersten Jahr betrug diese 3000 Franken pro Student und Jahr), sind die Steuerungsmöglichkeiten stark eingeschränkt, auch wenn es sich um ein leistungsorientiertes System (leistungsorientiertes Finanzierungsinstrument auf der Basis von Inputs) handelt. Für jeden Studierenden wird ein Geldbetrag festgelegt, welcher entweder als interkantonale Zahlung aus einem anderen Kanton fliesst oder als Äquivalent, wenn es sich um einen innerkantonalen Studierenden handelt. Die Hochschulen müssen also Studierende anziehen können, um Mittel zu erhalten, diese werden nicht mehr ausschliesslich aufwandorientiert zugeteilt. Wenn für die Universitäten ein Anreiz entsteht, Studierende anzuziehen, sollte dies eine gewisse Spezialisierung fördern. In ihren Kernbereichen können Universitäten, auf Grund der grösseren Massen von Studierenden, Angebote möglicherweise kostengünstiger anbieten. Allerdings birgt das System auch die Möglichkeiten von Fehlanreizen. Da für alle Studierenden der gleiche Geldbetrag bezahlt wird (zumindest war dies in einer Anfangsphase der Fall), besteht die Gefahr, dass die Hochschulen vermehrt Studierende anziehen wollen, die ihnen geringe Kosten verursachen.

5.3.2 Interaktionsformen und Institutioneller Kontext

Die Erarbeitung des Finanzierungssystems ist ein Problem, welches auf dem Verhandlungsweg gelöst werden muss. Verhandlungen sind gemäss dem akteurzentrierten Institutionalismus die typische Interaktionsform in Netzwerken (van Kersbergen/van Waarden 2004: 148-149), und das schweizerische Universitätssystem ist ein typisches Governance-Netzwerk. Ein zentraler Akteur, welcher eigenmächtig Entscheidungen durchsetzen kann, existiert nicht (vgl. Kap.4.3.2), die Interaktionsform „hierarchische Steuerung“ ist also auszuschliessen.

Die Interaktionsform „einseitiges Handeln und wechselseitige Anpassung“ würde zu keinen optimalen Resultaten führen. Einseitiges Handeln könnte bedeuten, dass ein Universitätskanton Studierende aus Nichtuniversitätskantonen ausschliessen würde. Die Nichtuniversitätskantone könnten auf dieses einseitige Handeln ihrerseits durch Anpassung reagieren, indem sie zum Beispiel bilaterale Abkommen mit einzelnen Universitätskantonen abschliessen würden, damit ihre Maturanden hier Aufnahme fänden. Eine solche Lösung würde aber kaum zu einer besseren Koordination des Hochschulraumes führen, weshalb diese Interaktionsform nur in Frage kommt, wenn keine andere Einigung erzielt werden kann.

Ein Finanzierungssystem kann auch nicht durch eine Mehrheitsentscheidung zustande kommen. Die Kantone sind in Bildungsfragen autonom und können sich gegenseitig nicht überstimmen. Ein

interkantonales Finanzierungssystem funktioniert vor allem, wenn alle oder eine grosse Mehrheit der Kantone partizipieren. Aus diesen Gründen waren Verhandlungen nötig, um einen Konsens bezüglich des Finanzierungssystems zwischen den Verhandlungspartnern zu erzielen.

Bei den Verhandlungen haben sich die Nichtuniversitätskantone durchgesetzt. Eine mögliche Begründung ergibt sich aus dem spezifischen institutionellen Kontext, in dem die Verhandlungen stattfanden. Der Bund, der dritte beteiligte Akteur, welcher die Koordination und Steuerung des Systems am stärksten förderte, befand sich in einer relativ schwachen Position. Wie erwähnt wurde das „Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Forschung vom 7. Oktober 1977“, das die Führungsposition des Bundes gestärkt hätte, durch das Stimmvolk abgelehnt (vgl. Kap. 5.3.1). Zudem waren die Nichtuniversitätskantone relativ stark. Kräftemässig stand der Minderheit der Universitätskantone eine Mehrheit der Nichtuniversitätskantone gegenüber (in interkantonalen Gremien wie der Erziehungs- oder Finanzdirektorenkonferenz hat jeweils jeder Kanton eine Stimme). Zudem waren die Universitätskantone auf Grund der geburtenstarken Jahrgänge, welche in den 1980er Jahren ein Studium aufnahmen, auf die finanziellen Mittel der Nichtuniversitätskantone angewiesen, was Erstere in eine gewisse Abhängigkeit brachte.

Ebenfalls kann es sich für die Universitätskantone als einen Vorteil erweisen, wenn überhaupt interkantonale Zahlungen eingeführt werden, und sie können darauf hoffen, dass sich das System - einmal eingeführt - später zu ihren Gunsten verändern wird. Wenn die Universitätskantone die Vereinbarung zum Scheitern gebracht hätten, wären gar keine Zahlungen aus Nichtuniversitätskantonen geflossen. Ihnen wäre lediglich die Möglichkeit des „einseitigen Handelns“ geblieben, indem sie für ausserkantonale Studierende höhere Studiengebühren verlangt oder diese ganz vom Studium ausgeschlossen hätten. Diese Lösung wäre für sie ungünstig gewesen. Denn die Hoffnung, dass die einmal eingeführten Beiträge erhöht werden, ist für die Universitätskantone in Erfüllung gegangen. Unterdessen sind die Zahlungen so hoch, dass damit 80% der Betriebskosten, welche ein Studierender einem Universitätskanton verursacht, abgegolten werden (vgl. Kap. 4.4).

Zusammenfassend kann der institutionelle Kontext folgendermassen beschrieben werden: Der Akteur, welcher die Forderung nach einer Koordination und Diversifizierung des Universitätsraums am vehementesten vertrat, nämlich der Bund, war auf Grund der verlorenen Volksabstimmung von 1978 in einer schwachen Position. Ebenfalls die Universitätskantone, welche ein System forderten, das eine Schwerpunktbildung an den Universitäten erlaubt, waren geschwächt. Sie mussten mit grösseren Problemen bei der Finanzierung der Universitäten kämpfen und waren auf eine Einigung mit den Nichtuniversitätskantonen angewiesen, damit die Hochschulen finanziell überleben konnten.

Die Ablehnung des „Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Forschung vom 7. Oktober 1977 (HFG)“ war zudem ein klares Zeichen des Stimmvolkes gegen eine zu starke Beteiligung der Nichtuniversitätskantone an der Finanzierung des Universitätsraumes (vgl. Kap. 5.3.1).

In diesem Kapitel wurden die Regelstrukturen des Schweizer Hochschulraums in ihrer historischen Entwicklung aufgezeigt und die Akteure dargestellt. Damit sind die Akteure, ihre spezifischen Konstellationen sowie die Institutionen, die sie geschaffen haben und in welchen sie selber gewirkt haben, bekannt. Im nächsten Kapitel wird die Entstehung des heutigen Finanzierungssystems untersucht, um zu testen, welche Wirkungen die spezifischen Akteurkonstellationen erzielten und welche Rolle der institutionelle Kontext spielte (Kap. 6). Darauf aufbauend können in Kapitel 7 die Auswirkungen der so entstandenen Regelstruktur untersucht werden. Abschliessend (in Kapitel 8) werden auf Grund gewonnenen Erkenntnisse Vorhersagen über die künftige Entwicklung des Hochschulraums gemacht, was das eigentliche Ziel dieser Arbeit ist.

6 Darstellung der Entstehung des aktuellen Finanzierungssystems

Im vorherigen Kapitel wurden theoretische Überlegungen bezüglich der Auswirkungen der Akteurkonstellationen und Interaktionsformen im Hochschulraum auf die Ausgestaltung des heute geltenden Finanzierungssystems angestellt. In diesem Kapitel wird der Einfluss der Akteure empirisch untersucht. In Kapitel 7 wird dann die Wirkung des entstandenen Systems analysiert, um in Kapitel 8 die in der 1970er Jahren vorgefundene Akteurkonstellation mit der aktuellen Situation zu vergleichen. So können Erkenntnisse bezüglich einer möglichen zukünftigen Entwicklung von leistungsorientierten Finanzierungselementen im aktuellen Governance-System der Hochschulen gewonnen werden (vgl. Fragestellung der Arbeit in Kap. 2.2.1).

Die Untersuchungen in diesem Kapitel erfolgen anhand von Archivarbeiten und Dokumentanalysen.

6.1 Zustandekommen des Finanzierungssystems

Durch Rechercharbeiten im Bundesarchiv¹² sowie Auswertungen von Sitzungsprotokollen der eidgenössischen Räte wurden für diese Arbeit die Diskussionen rekonstruiert, welche im Zusammenhang mit der Einführung von interkantonalen Zahlungen geführt wurden. National- und Ständerat äusserten sich im Rahmen der Debatte rund um die 1978 an einer eidgenössischen Volksabstimmung gescheiterten Universitätsgesetzesreform (vgl. Kap. 5.3.1) wiederholt zum Thema der interkantonalen Zahlungen.

Im vorherigen Kapitel wurde gezeigt, dass die Vertreter der Nichtuniversitätskantone die Beteiligung an den Hochschulen vor allem als „Zustupf“ sehen und nicht als Steuerungsinstrument der Hochschullandschaft. Die Einführung eines Finanzierungssystems, welches sich als Steuerungsinstrument einsetzen lässt, ist nicht in ihrem Interesse. Sie sehen es nicht als ihre Aufgabe, die Koordination des Hochschulsystems zu fördern und dafür finanziell verpflichtet zu werden.

¹² Die im Folgenden zitierten Dokumente sind im Bundesarchiv einsehbar BAR E9500.224A#H

In einer anderen Situation befinden sich die Vertreter der Universitätskantone sowie die Akteure auf Bundesebene. Der Bundesrat und die Bundesverwaltung sind an einer Koordination und Diversifizierung des Universitätsraumes interessiert. Sie setzen sich für eine verbesserte Steuerung ein, damit ein Universitätssystem entsteht, in dem sich die einzelnen Universitäten auf einen bestimmten Bereich spezialisieren und nicht das gesamte mögliche Spektrum an Fachrichtungen abdecken. Den Vertretern der Universitätskantone ist es ein Anliegen, an ihrem Standort gewisse Schwerpunkte und Akzente zu setzen, um in bestimmten Bereichen international eine gute Reputation zu erreichen. Zudem sind sie daran interessiert, die spezifischen Bedürfnisse der lokalen Wirtschaft und Industrie zu befriedigen (z.B. Pharmaindustrie in Basel) (vgl. Kap. 5.2.1). Diese unterschiedlichen Standpunkte kamen in der Diskussion rund um die Einführung der interkantonalen Universitätsfinanzierung ab Mitte der 1970er Jahre klar zum Ausdruck.

Während der Zugang zur universitären Bildung vorher sehr restriktiv war, begann die Studierendenpopulation Anfang der 70er Jahren des letzten Jahrhunderts zu expandieren. Damit setzte eine Entwicklung ein, die bis heute anhält (vgl. BFS 2015). Da das Universitätsstudium bis in die 1960er Jahre noch kein Massenphänomen war, machten sich die Vertreter der Universitätskantone keine grossen Gedanken bezüglich der Kosten, die Studierende aus anderen Kantonen verursachten. Diese wurden ab den 1970er Jahren aber zunehmend zu einer finanziellen Belastung, welche die Hochschulkantone und der Bund immer weniger bereit waren, alleine zu tragen (vergleiche dazu zum Beispiel die Nationalratsdebatte um ein neues Hochschulgesetz, welches den Einbezug der Nichtuniversitätskantone hätte stärken sollen; Protokoll Nationalrat vom 8.6.1977: 632). Die starke Zunahme der Studierendenzahlen führte zu sich verschärfenden Finanzierungsproblemen bei den Universitäten. Die damaligen Prognosen sagten für die 1980er Jahre auf Grund der geburtenstarken Jahrgänge - zwischen 1957 und 1964 - welche ihr Studium beginnen würden, ein verstärktes Studierendenwachstum vorher. Dies liess die Einführung eines Numerus Clausus immer realistischer erscheinen (vgl. Debatten im Nationalrat rund um das neue Universitätsgesetz z.B. Protokoll Nationalrat vom 8.6.1977: 630-631/Protokoll Nationalrat vom 27.9.1978).

Die zunehmende Belastung der Universitäten durch ausserkantonale Studierende war einer der Gründe, weshalb die Universitätsfinanzierung durch das „Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Forschung“ hätte neu geregelt werden sollen. Das Gesetz wurde anlässlich einer eidgenössischen Volksabstimmung am 28.5.1978 aber mit 56.7 % der abgegebenen Stimmen abgelehnt (vgl. Kap. 5.3.1), (Linder/Bolliger/Rielle 2010: 380-381).

Der Bund, vertreten durch den in der Hochschuldebatte sehr engagiert auftretenden Bundesrat Hürlimann, befand sich zur Zeit der Ausarbeitung der interkantonalen Vereinbarung, auf Grund der

Ablehnung des neuen Hochschulgesetzes, in einer besonders schwachen Position. Ihm blieb in den Jahren nach der Abstimmung die Einflussnahme auf die Hochschulfrage mehr oder weniger verwehrt. Es lag nun an den Kantonen, die prekäre Finanzsituation der Universitäten mittels einer interkantonalen Vereinbarung zu lindern. Dabei befanden sich die Universitätskantone ebenfalls in einer schwachen Position. Sie fürchteten um den Fortbestand ihrer Universitäten, weshalb es für deren Vertreter zunehmend wichtig erschien, dass überhaupt irgendwelche Mittel aus Nichthochschulkantonen flossen. Eine Verbesserung der Hochschulplanung und -steuerung war nicht mehr primäres Ziel.

Die Nichthochschulkantone, welche lediglich eine vorübergehende subsidiäre Leistung an das Universitätssystem erbringen wollten, und tendenziell in der stärkeren Position waren, engagierten sich stark für ein Modell mit pauschalen Zahlungen pro Studierenden (in Form von Einheitstarifen). Bereits in der Ausarbeitungsphase des 1978 verworfenen Bundesgesetzes wurde die Beteiligung der Nichthochschulkantone an den Universitäten diskutiert. Die Vertreter der Universitätskantone und des Bundes spannten zusammen in ihrem Anliegen, den Universitätsraum besser zu koordinieren. Im Vorfeld der Bundesgesetzrevision war beim Bundesrat sowie im Parlament ein starker Wille vorhanden, die gesamte Universitätslandschaft auf eine neue Grundlage zu stellen, an der sich alle Kantone und der Bund beteiligt hätten: „Alle hier im Saal - ich war beeindruckt, dass das vor allem auch die Vertreter der Nichthochschulkantone in den Kommissionen taten (das war schon im Ständerat so) - haben eigentlich den Wunsch, eine Gesetzgebung zu haben, die sie zu diesem Engagement (finanzielle Beteiligung der Nichtuniversitätskantone an den Universitäten Anm. NH) im Hochschulbereich verpflichten kann“ (Hürlimann in Protokoll Nationalrat vom 8.6.1977: 639). Es bestand aber das Problem, dass der Bund nicht die Kompetenz hatte, den Kantonen Zahlungen für Dienstleistungen (in diesem Falle universitäre Lehre) vorzuschreiben, welche andere Kantone zur Verfügung stellten. Der Bund durfte die Finanzautonomie der Kantone nicht verletzen. „Das ist ein verfassungsrechtliches Prinzip im Verhältnis Bund/Kantone“, so Bundesrat Hürlimann (in Protokoll Nationalrat vom 8.6.1977: 639). Aus diesem Grund wurde von Staatsrechtsprofessor Fleiner ein Verfahren entworfen, wie der Bund die Einbindung der Nichthochschulkantone dennoch fördern konnte: „Der Bund hat zwar keine Befugnis, die Kantone zum Abschluss von Vereinbarungen zu zwingen. Der Bundesgesetzgeber kann aber den Bundesrat in seiner Kompetenz einengen, nur einer Vereinbarung beizutreten, die den gesamtschweizerischen Lastenausgleich auf dem Gebiete des Hochschulwesens verwirklicht“, dies die Lösung von Professor Fleiner (in Protokoll Ständerat vom 20.9.1977). Die Räte folgten Hürlimann und Fleiner. Sie beschlossen, einen entsprechenden neuen Artikel in das Gesetz aufzunehmen.

Mit dem von Fleiner vorgeschlagenen Artikel hätte ein doppelter Ansporn für den Abschluss einer Vereinbarung geschaffen werden sollen, die den Lastenausgleich zwischen den Kantonen im Hochschulbereich geregelt hätte. Einerseits indem der Bund lediglich einer Vereinbarung beitrifft, die den gesamtschweizerischen Lastenausgleich verwirklicht, andererseits in dem den Kantonen das Bundesorgan für den Vollzug der Vereinbarung zur Verfügung gestellt wird (vgl. Protokoll Nationalrat vom 20.9.1977: 476). Der Wortlaut des geplanten Artikels war folgender: „Der Bund kann einer interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen Hochschulkantonen und Nichthochschulkantonen beitreten, die den gesamtschweizerischen Lastenausgleich auf dem Gebiet des Hochschulwesens verwirklicht.“

Die Bundes- und Kantonsvertreter begannen bereits Mitte der 1970er Jahre Überlegungen anzustellen, wie ein solches Ausgleichsmodell auszusehen hätte und die Schweizerische Hochschulkonferenz führte im Jahre 1975 eine diesbezügliche Umfrage bei den Kantonen durch. In der Umfrage konnten sich die Kantone dazu äussern, welches Modell eines interkantonalen Lastenausgleichs im Universitätsbereich sie bevorzugten. Allerdings wurde die Umfrage zu einem Zeitpunkt durchgeführt, an welchem die Überlegungen bezüglich eines künftigen Ausgleichssystems noch in ihren Anfängen steckten. So ist den Antworten der Kantone zu entnehmen, dass die vorgeschlagenen Modelle nicht klar ausformuliert waren und nicht überall verstanden wurden. Zur Auswahl standen ein System mit *pro Kopf Quoten*, ein System, welches den *tatsächlichen Kosten* eines Faches Rechnung trägt, ein *ausdifferenziertes System* unter Beteiligung von Bund und Kantonen (welches die Steuerungsfähigkeit des Hochschulraums verbessern sollte, ohne aber klar zu machen, wie es in der Realität aussehen werde) sowie ein *stärkeres Engagement des Bundes*.

Auf die Umfrage reagierten die Kantone wie folgt:

Nichtuniversitätskantone

Die (damaligen) Nichtuniversitätskantone sprachen sich mehrheitlich für die *Kopfquote* aus (LU, SZ, OW, ZG, BL, AG, TI) oder dafür, dass der *Bund* für die Kosten, welche ausserkantonale Studierende verursachen, aufkommt (SH, AR, AI, GR, TG, VS). Von den Nichtuniversitätskantonen sprachen sich lediglich UR, NW, GL und SO für ein *ausdifferenziertes Modell* aus und keiner für ein System, das sich nach den tatsächlichen Kosten der einzelnen Fächer richtet.

Universitätskantone

Die Universitätskantone sprachen sich entweder dafür aus, dass sich die Beteiligung der Nichtuniversitätskantone nach den *tatsächlichen Kosten* der einzelnen Fächer richten soll (SG, VD, GE) oder für ein *ausdifferenziertes Beitragssystem* unter Beteiligung von Bund und Kantonen (ZH, BE, BS, NE). Einzig der Universitätskanton Freiburg liess die Frage nach dem bevorzugten Finanzierungssystem offen.

Für die „Kopfquote“ sprachen sich lediglich Nichtuniversitätskantone aus. Die Universitätskantone bevorzugten ein ausdifferenziertes Modell oder eines, welches sich nach den tatsächlichen Kosten richtet. Die verantwortlichen Gremien (unter Führung der Hochschulkonferenz) konkretisierten in der Folge die Ausarbeitung eines „ausdifferenzierten“ Systems, welches die Steuerungsfähigkeit des Hochschulraumes erhöht. In den darauf folgenden Jahren entwickelten sie die Idee, dass die Verteilung der Mittel zwischen den Universitäten und die Erhebung der Gelder bei den Nichtuniversitätskantonen nicht dringend aneinander gekoppelt werden müssen. Die entsprechende Methode erhielt den Namen „Poolsystem“. Die Nichtuniversitätskantone würden gemäss diesem System Zahlungen für ihre Studierenden in einen Pool leisten, die nach dem Pro-Kopf-Quoten System erfolgten (wobei diskutiert wurde, diese gemäss der Finanzkraft der Kantone zu differenzieren). Die Auszahlungen aus dem Pool an die Hochschulkantone erfolgten dann aber unabhängig der Einzahlungen und würden es erlauben, hochschulpolitische Akzente zu setzen.

Die Kantone, welche sich gegen eine reine Pro-Kopf-Quoten-Lösung aussprachen, befürchteten die Entstehung von Fehlanreizen und eine mangelnde Steuerungsfähigkeit eines solchen Systems. Diejenigen Kantone, welche in der Umfrage die grösste Bereitschaft zur finanziellen Beteiligung zeigten, verlangten im Gegenzug auch Mitspracherechte. In solchen Mitbestimmungsrechten sahen Universitätskantone wiederum ein Problem. So warnte der Erziehungsdirektor des Kantons Bern vor einer Diffusion von Kompetenzen an zu viele Entscheidungsträger (Schweizerische Hochschulkonferenz 1975).

Zum Zweck der Planung der Beteiligung der Nichtuniversitätskantone an den Universitäten wurde schliesslich ein behördlicher Arbeitsausschuss eingesetzt, der sich mit dem Thema befasste. Zudem wurden im Vorfeld der Abstimmung über das Bundesgesetz verschiedene Systeme zur finanziellen Beteiligung der Nichtuniversitätskantone in den betroffenen Konferenzen diskutiert (Erziehungsdirektorenkonferenz EDK, Finanzdirektoren FDK und Hochschulkonferenz SHK).

Die Debatte über interkantonale Zahlungen, die Ende der 1970er Jahre geführt wurde, kann anhand von Sitzungsprotokollen, welche den Meinungsbildungsprozess widerspiegeln, gut rekonstruiert werden. Allgemein herrschte Einigkeit über die Notwendigkeit einer solchen Beteiligung. Die SHK war

in dieser Frage von den Interessen der Hochschulkantone dominiert (neben einer Bundesvertretung bestand sie aus den Erziehungsdirektoren der Universitätskantone und aus lediglich zwei Delegierten der Nichtuniversitätskantone vgl. Kap. 4.3.1). Das Pro-Kopf-System wurde hier klar abgelehnt. Der SHK schwebte „aus Bildungspolitischen Gründen“ entweder ein System mit ausdifferenzierten Beträgen vor oder das Poolsystem (Schweizerische Hochschulkonferenz 1978).

In der EDK setzten sich vor allem Generalsekretär Egger sowie die Mitglieder aus den Universitätskantonen für das Poolsystem ein (EDK 1978). Eine gewisse Differenz bestand zwischen den Vertretern der EDK, die sich aus den Erziehungsdirektoren aller Kantone zusammensetzt, und der Finanzdirektorenkonferenz. Die EDK-Vertreter waren dem Pro-Kopf-Quoten System eher abgeneigt, während die Finanzdirektoren dieses System präferierten (Arbeitsausschuss Finanzierung der Hochschulen 1978). Sie sahen darin eine Verwirklichung des Verursacherprinzips. In der Realität wird diesem Prinzip aber *nicht* Rechnung getragen, da, im Gegensatz zu den anderen diskutierten Abgeltungssystemen, gerade das Pro-Kopf-Quoten System keinen Bezug auf die tatsächlich verursachten Kosten nimmt. Die eher dem Bildungsgedanken verpflichteten Erziehungsdirektoren, für welche sowohl eine ausreichende Finanzierung der Universitäten als auch eine optimale Steuerung des Hochschulsystems im Vordergrund stand, traten mehrheitlich für das Poolmodell ein.

In der Diskussion zeigten sich allerdings innerhalb der EDK gewisse Gegensätze zwischen Vertretern von Universitäts- und Nichtuniversitätskantonen. Vor allem die Erziehungsdirektoren der Universitätskantone traten für ein Poolsystem ein, weil sie sich erhofften, mit diesem System die Schwerpunktbildung an der eigenen Universität zu fördern. Im Gegensatz dazu betrachteten die Vertreter zahlreicher Nichtuniversitätskantone interkantonale Zahlungen eher als subsidiären Beitrag, welcher die Behebung der in den 1980er Jahren zu erwartenden Engpässen an den Universitäten zum Ziel hatte. Sie traten für ein Pro-Kopf-System ein und sahen solche Zahlungen eher als vorübergehende Leistung.

Wie in Kapitel 5.3.1 diskutiert, wurde am 28. Mai 1978 das neue Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Forschung (HFG) abgelehnt, unter anderem auf Grund der ablehnenden Haltung der Stimmbevölkerung gegenüber Zahlungen von Nichtuniversitätskantonen an Universitätskantone. Für die Hochschulpolitik bedeutete dies einen schweren Rückschlag. Dem Bund blieb lediglich die Möglichkeit, die Beiträge auf Grund des bisherigen Bundesgesetzes vom 28. Juni 1968 über die Hochschulförderung durch einen Bundesbeschluss zu verlängern, um schlimmste Engpässe zu vermeiden. In der Nationalratsdebatte über diese Verlängerung kam aber klar zum Ausdruck, dass die Kantone jetzt am Zug waren. Die Situation der knappen Finanzmittel an den Universitäten und die Problematik der geburtenstarken Jahrgänge, welche in den 1980er Jahren in

die Universitäten eintreten würden, musste von den Kantonen durch eine interkantonale Finanzierungsvereinbarung gelöst werden.

In dieser zweiten Debatte über die interkantonale Hochschulfinanzierung, die nur wenige Monate nach der Volksabstimmung in den eidgenössischen Räten stattfand, ist zu beobachten, wie Vertreter der Nichthochschulkantone in erster Linie die Hochschulkantone in die Pflicht nehmen wollten. Es wurde offensichtlich, dass Erstere, gestärkt durch das Abstimmungsergebnis, nur noch zur Leistung eines subsidiären Beitrages bereit waren. In der Zeit vor der Abstimmung wurde noch auf eine Lösung mit einer substantiellen Beteiligung der Nichthochschulkantone hingewirkt. Wie weiter oben erwähnt, war gerade dieser Beitrag der Nichtuniversitätskantone, welcher das neue Gesetz gefördert hätte, eines der Argumente, die zum Volks-Nein beigetragen haben (Linder et al. 2010: 380-381).

Die Vertreter der Universitätskantone verteidigten nach wie vor mehrheitlich ein Modell, welches die Schwerpunktbildung an der eigenen Universität gefördert hätte. Ersichtlich wird dies aus Voten anlässlich der Debatte um die Verlängerung der Bundesbeiträge gemäss dem alten Gesetz (von 1968), die an die Stelle des abgelehnten Bundesgesetzes trat (vgl. Protokoll Nationalrat vom 27.9.1978: 1219-1228). Es zeigt sich aber, dass die Stellung der unter Druck geratenen Universitätskantone schwächer wurde. Während in den Ratsdebatten vor der Volksabstimmung noch die Einigkeit betont wurde, war der Ton nun schärfer geworden. Die Kantone bezogen erneut gemäss den hergebrachten Positionen Stellung. Die Universitätskantone vermochten sich jedoch immer weniger durchzusetzen (was den Protokollen der Nationalratssitzungen zum Thema Hochschulfinanzierung zu entnehmen ist, z.B. Protokoll vom 27.9.1978: 1222).

Während vor der Abstimmung noch die Poollösung im Vordergrund stand, rückte diese immer weiter in den Hintergrund. Die Hochschulkonferenz, welche das Poolsystem nach wie vor verteidigte, war sich der Problematik der schwindenden Akzeptanz bewusst und schrieb in einem Brief an den Generalsekretär der EDK am 22. September 1978: „Der Pool wäre bildungspolitisch zweifellos dem Kopfquotensystem vorzuziehen. Er ist aber wegen seiner grösseren Kompliziertheit für die Regierungen, die Parlamente und den Souverän wohl weniger einleuchtend; das Kopfquotensystem liegt – wenigstens scheinbar – näher beim Verursacherprinzip. Es wäre denkbar, dass man das Poolmodell wählt, es einer weiten Öffentlichkeit gegenüber aber in Kopfquoten umrechnet“ (SHK 1978).

Am 10. Oktober 1978 trafen sich die Mitglieder des Wissenschaftsrates (heutiger Wissenschafts- und Innovationsrat), welche aus Nichthochschulkantonen stammen, um über interkantonale Zahlungen zu diskutieren. Das Pro-Kopf-Quoten Modelle wurde von den Anwesenden klar favorisiert und das Poolmodell abgelehnt. Die Nichtuniversitätskantone strebten ein Modell an, bei dem lediglich die

Grenzkosten¹³ abgegolten werden. Ebenfalls pochten die Mitglieder auf Mitbestimmungsrechte in der künftigen Hochschullandschaft: „Entsprechend dem Mass der Beitragsleistungen muss ein Recht auf Mitwirkung verlangt werden.“ (Dr. Stephan Bieri in Wissenschaftsrat 1978).

Nur zwei Tage später, am 12. Oktober 1978, tagte der behördliche Arbeitsausschuss zu derselben Thematik. Von den Universitätskantonen wurde ein letzter Versuch unternommen, wenigstens ein nach Fächern differenziertes Pro-Kopf-Quoten Systems durchzusetzen (Arbeitsausschuss Finanzierung der Hochschulen 1978a). Die Idee dieses Systems gewann bei bildungsnahen Kreisen an Anhängern, nachdem der Bund als potentieller Partner, welcher sich implizit für die Verwaltung eines Pools bereits zur Verfügung gestellt hatte, weggefallen war. Der Bund zog sich nach dem Volks-Nein vom 28. Mai 1978 weitgehend aus den Verhandlungen zurück.

Auch die SHK und ihr Sekretär Rolf Deppeler setzten sich zwar nach wie vor für das Poolsystem ein, hielten aber auch ein System mit nach Studienfächern abgestuften Zahlungen für angemessen (Schweizerische Hochschulkonferenz 1978). Es zeigte sich immer deutlicher, dass nur ein einfaches System würde verwirklicht werden können.

6.1.1 Ausgehandeltes System

Die Universitätskantone konnten ihre Vorstellungen nicht durchsetzen. Am 26. November 1979 wurde ein System verabschiedet, bei welchem für jeden Studierenden, der eine Universität in einem anderen Kanton besuchte, ein Betrag von 3000 Franken bezahlt wurde, unabhängig vom besuchten Studienfach. Die Vereinbarung wurde von allen Kantonen unterzeichnet. Die dominante Interaktionsform – aus Sicht des akteurzentrierten Institutionalismus – war der Interaktionstyp „Verhandlung“. Andere Interaktionsformen, wie zum Beispiel einseitiges Handeln, wären für keinen Kanton vorteilhafter gewesen. Ein Nichtuniversitätskanton hätte einen Ausschluss seiner Studierenden aus den Universitäten riskiert, und ein Universitätskanton hätte auf eine sichere Einnahmequelle verzichtet.

Gemäss der Interkantonalen Vereinbarung über Hochschulbeiträge galt der Betrag ab 1981. Im Jahr 1984 wurde er auf 4000 Franken erhöht und 1986 auf 5000 (Interkantonale Vereinbarung über Hochschulbeiträge vom 26. November 1979). Die Vereinbarung war befristet, so dass 1984 eine neue, ebenfalls befristete Vereinbarung für den Zeitraum von 1987-1992 ausgehandelt werden musste. Gemäss dieser stiegen die Beiträge weiter an: für das Jahr 1988 auf 6000 Franken. 1990 stieg der Betrag auf 7000 und erreichte 1992 schliesslich 8000 Franken (Interkantonale Vereinbarung über

¹³<<http://www.wirtschaftslexikon24.com/d/grenzkosten/grenzkosten.htm>>

Hochschulbeiträge für die Jahre 1987-1992). Das Problem, dass der Pauschalbeitrag für alle Fachrichtungen gleich hoch war, obwohl zum Beispiel medizinische Fächer Betriebskosten verursachen, die ein Vielfaches derjenigen sozialwissenschaftlicher Fachrichtungen betragen, wurde auch in der dritten Vereinbarung der „Interkantonalen Vereinbarung über Hochschulbeiträge für die Jahre 1993-1998“ nicht gelöst. Auch diese hielt am Einheitstarif fest. Der Beitrag wurde aber weiter auf 8500 Franken erhöht und für die Jahre 1994 bis 1998 der Teuerung angepasst. Im Jahre 1999 trat die noch heute geltende „Interkantonale Universitätsvereinbarung vom 20. Februar 1997 (IUV)“ in Kraft. Bei dieser handelt es sich zum ersten Mal um ein unbefristetes Konkordat. Die grösste Neuerung der IUV 1997 ist eine Differenzierung nach sogenannten Fakultätsgruppen.

Gemäss Artikel 9 IUV wurden folgende drei Gruppen eingeführt:

Fakultätsgruppe I: Studierende der Geistes- und Sozialwissenschaften;

Fakultätsgruppe II: Studierende der Exakten, Natur- und technischen Wissenschaften, der Pharmazie, der Ingenieurwissenschaften und der vorklinischen Ausbildung (erstes und zweites Studienjahr) der Human-, Zahn- und Veterinärmedizin;

Fakultätsgruppe III: Studierende der klinischen Ausbildung der Human-, Zahn- und Veterinärmedizin ab drittem Studienjahr.

Seit 1999 bezahlen Kantone, die einen Studierenden an eine Universität in einem anderen Kanton entsenden, je nach belegter Fachrichtung unterschiedliche Beträge. Für die Sozial- und Geisteswissenschaften wurde ein Betrag von 9500 Franken pro Jahr festgehalten, für die Exakten-, Natur- und technischen Wissenschaften bezahlte ein Entsenderkanton im Jahre 1999 17'700 Franken. Die IUV 1997 legte des Weiteren einen sukzessiven Anstieg dieses Betrages auf 23'000 bis ins Jahre 2002 fest. Für die klinische Ausbildung der Medizin erhielt ein Universitätskanton für das Jahr 1999 22'700 Franken. Auch für diesen Betrag wurde eine sukzessive Steigerung bis auf 46'000 Franken bis 2002 (vgl. Tabelle 6) festgelegt.

Tabelle 6 IUV-Beträge pro Studierenden in Franken

	Fakultätsgruppe I	Fakultätsgruppe II	Fakultätsgruppe III
1999	9500	17 700	22 700
2000	9500	19 467	30 467
2001	9500	21 233	38 233
2002	9500	23 000	46 000
2003	9500	23 000	46 000

(Art. 12 IUV, Stand 1999)

Diese Beträge wurden anlässlich von Revisionen der interkantonalen Universitätsvereinbarung 2005 und 2013 nochmals erhöht, respektive der Teuerung angepasst. Seit 2013 gelten folgende Beträge:

Fakultätsgruppe I: Fr. 10'600

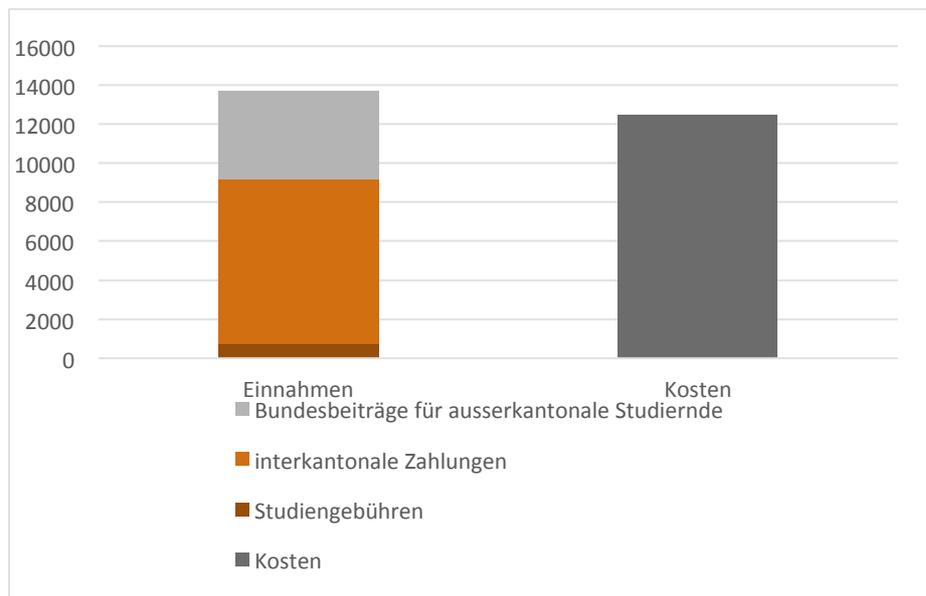
Fakultätsgruppe II: Fr. 25'700

Fakultätsgruppe III: Fr. 51'400

(Art. 12 IUV)

Seit Beginn der 1990er Jahre ist die Hochschulfinanzierung mit der Situation konfrontiert, dass die Beiträge und Äquivalente nicht mehr einen „Zustupf“ darstellen, der die Grenzkosten deckt. Da der Bund für ausserkantonale Studierende bis ins Jahr 2000 zusätzliche Bundesbeiträge leistete, (vgl. Bundesgesetz betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über die Hochschulförderung vom 17. Dezember 1971, BBl 1971 II 1978) übersiegen die Einnahmen der Universitätskantone für ausserkantonale Studierende der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Bundesbeiträge, interkantonale Zahlungen und Studiengebühren) die Betriebskosten (vgl. Grafik 8).

Grafik 8: Gegenüberstellung der durchschnittlichen jährlichen Einnahmen und Kosten für einen ausserkantonalen Studierenden der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in den 1990er Jahren



Quelle: Spillmann et al. (1995); eigene Berechnungen

Die Hoffnung der Universitätskantone, dass ein einmal verabschiedetes Finanzierungssystem sich von einem subsidiären System zu einem etablierten und wichtigen Element der Universitätsfinanzierung entwickeln würde, hat sich also zumindest für die Wirtschafts- und Sozialwissenschaften bewahrheitet. Für Fächer wie die Exakten Wissenschaften und die Naturwissenschaften ist dies jedoch nicht der Fall. Hier liegen die Betriebskosten bis heute weit über den Einnahmen, die ein Universitätskanton für einen Studierenden erzielt (vgl. Kap. 4.4).

Das zweite Anliegen der Vertreter der Universitätskantone, ein System zu schaffen, welches eine Schwerpunktbildung an der eigenen Universität gefördert hätte (vgl. Kap. 5.2.1), wurde nicht gemäss ihren Vorstellungen umgesetzt. Ebenso wenig konnten die Vertreter der Bundesebene ihre Vorstellungen im Governance-System des Hochschulraumes der 1970er Jahre durchsetzen.

So ist ein System entstanden, dem sogar eine gewisse Gefahr von Fehlanreizen inhärent ist. Ein Abgeltungsmechanismus mit gleichen Tarifen für alle Fachrichtungen könnte die Universitätsverantwortlichen dazu verleiten, zahlreiche kostengünstige Fächer aufzubauen, anstatt sich auf einen Bereich zu spezialisieren. Wenn die Studienwahl frei ist, und die Hochschulen zueinander in Wettbewerb treten, muss die spezifische Ausgestaltung des Finanzierungssystems allerdings nicht zwingend bedeuten, dass sich die Universitätsverantwortlichen nach dessen Anreizsystem richten und Fächer der Gruppe I (Wirtschafts-, Sozial- und Geisteswissenschaften, die

kostengünstig betrieben werden können) übermässig stark anbieten. Ein Problem im Schweizer Hochschulwesen ist aber die geringe Mobilität der Studierenden. Da sich Studienanwärter meist für die nächstgelegene Hochschule entscheiden (vgl. Denzler et al. 2010), können die Verantwortlichen der Universitäten davon ausgehen, dass die angebotenen Fachrichtungen auch belegt werden.

6.2 Akteurkonstellation und Interaktionsformen

In den bisherigen Kapiteln wurde die Entstehung des Hochschulfinanzierungssystems in der Schweiz detailliert beschrieben und aufgezeigt, dass Akteure auf allen Staatsebenen dessen Entwicklung beeinflusst haben. Aus einer Governance-Perspektive betrachtet und mit Hilfe des Ansatzes des akteurzentrierten Institutionalismus konnte dargelegt werden, wie die Konstellationen der Akteure und die spezifische Interaktionsform zum heutigen Finanzierungssystem geführt haben. Es wurde aufgezeigt, dass die Vertreter des Bundes gewillt waren, ein ausdifferenziertes System der Hochschulfinanzierung einzuführen, welches auch eine Steuerungsfunktion hätte wahrnehmen sollen, da sie an einer stärkeren Diversifizierung des Universitätsraumes interessiert waren. Auch die Vertreter der Universitätskantone befürworteten ein solches System, weil sie dadurch die Schwerpunktbildung an der eigenen Universität fördern wollten.

Auf der gegenüberliegenden Seite positionierten sich die Erziehungsdirektoren der Nichtuniversitätskantone, welche ein möglichst einfaches System mit einer pauschalen pro-Kopf Abgeltung einführen wollten. Sie verfolgten das Ziel, auf diese Weise ihre finanziellen Verpflichtungen zu beschränken und sich nicht finanziell an einer Schwerpunktförderung der Universitätskantone zu beteiligen (vgl. auch Kap. 5.2.1). Die schwache Position der Hochschulträgerkantone hat dazu geführt, dass - gegen ihren Willen - ein Finanzierungssystem mit Pauschalzahlungen geschaffen wurde. Dieselbe Pauschale galt gleichsam für alle Fachrichtungen.

In diesem Kapitel wurde gezeigt, dass in der Debatte rund um die Einführung des heutigen Finanzierungssystems die Volksabstimmung über ein neues Hochschulgesetz vom 28. Mai 1978 (vgl. Kap. 6.1) eine gewisse Zäsur darstellte. Weil das Gesetz, welches eine Beteiligung der Nichtuniversitätskantone gefördert hätte, abgelehnt wurde, befanden sich die Universitätskantone fortan in der Defensive. Ebenso der Bund, der in dieser Sache eine gewisse Führungsrolle hätte übernehmen wollen. So mussten sich die Universitätskantone mit einer Pro-Kopf-Pauschale für

ausserkantonale Studierende zufrieden geben. Im Wissen darum, dass ein solches System für das Erreichen des Ziels der Schwerpunktbildung an der eigenen Universität nicht optimal ist.

Vor der Volksabstimmung wären noch andere Lösungen denkbar gewesen, die eventuell zu einer besseren Koordination der Universitätslandschaft und einer Schwerpunktbildung an den einzelnen Universitäten beigetragen hätten. Für die Universitätskantone war es nach der Ablehnung des Bundesgesetzes aber entscheidend, dass überhaupt ein Abgeltungssystem eingeführt wurde. Sie konnten darauf hoffen, dass sich dieses später zu ihren Gunsten entwickeln würde. Eine Hoffnung, welche sich zumindest teilweise erfüllt hat. Bereits in den 1990er Jahren erreichten die interkantonalen Zahlungen eine Höhe, welche in bestimmten sozialwissenschaftlichen Fachrichtungen für die Universitätskantone ein beinahe kostendeckendes Angebot erlaubte. Eine Abstufung nach Fächergruppen wurde im Jahre 1997 ebenfalls eingeführt, auch wenn sich diese nicht nach den tatsächlichen Kosten richtete, welche in den einzelnen Fachrichtungen verursacht wurden (vgl. Kap. 4.4).

Die Ausarbeitung der Finanzierungsvereinbarung war ein Problem, das auf dem Verhandlungsweg gelöst wurde. Im Jahre 1979 wurde die entsprechende Vereinbarung von allen Kantonen unterzeichnet. Im Nachhinein zeigt sich, dass dies für die Universitätskantone, welche ihre Position in den Verhandlungen nicht durchsetzen konnten, dennoch die beste Option gewesen ist. Wenn sie sich für „einseitiges Handeln“ (Ausschluss von Studierenden aus Nichtuniversitätskantonen) entschieden hätten, wäre ihnen eine wichtige Einnahmequelle entgangen. Mit dem Finanzierungsinstrument der interkantonalen Zahlungen und deren Äquivalente können sie heute gut 80% der Betriebskosten ihrer Universitäten decken (vgl. Kap. 4.4).

Die Untersuchung der Akteurkonstellationen und der Interaktionsformen, welche zum heutigen Finanzierungssystem geführt haben, ist die Basis der Überlegungen, die in Kapitel 8 zur Weiterentwicklung des heutigen Systems angestellt werden. Im folgenden siebten Kapitel werden die Auswirkungen des in den 1970er Jahren entstandenen Finanzierungssystems anhand von Fallbeispielen untersucht.

7 Fallbeispiele

Die bisherigen Kapitel der Arbeit haben gezeigt, dass das „leistungsorientierte“ Finanzierungssystem nicht auf die Art und Weise umgesetzt worden ist, wie es sich die Akteure der Universitätskantone vorgestellt haben. Das System mit sehr pauschalen Beträgen, die pro Studierenden bezahlt werden, ist wenig flexibel und taugt nicht a priori als Steuerungsinstrument. Die bisherigen Analysen haben auch gezeigt, dass das heutige Finanzierungssystem nicht in erster Linie als Mittel zur Hochschulsteuerung eingeführt worden ist. Die Vertreter der Bundesebene versuchten zwar bereits Ende der 1970er Jahre eine Verbindung zwischen Finanzierung und Steuerung der Universitäten herzustellen und machten sich Gedanken darüber, wie eine strategische Steuerung des Gesamthochschulsystems über Bundessubventionen sowie interkantonale Beiträge aussehen könnte (vgl. Kap. 6.1). Bis in die 1990er Jahre war das Vorhandensein von strategischen Führungsstäben an Universitäten allerdings noch nicht stark ausgeprägt. Universitäten wurden in erster Linie von Rektoraten geleitet, welche sich primär um akademische Belange kümmerten. Die Autonomie der Universitäten war relativ schwach ausgeprägt, und die strategische Steuerung lag eher bei den politischen Verantwortlichen als bei den Universitätsleitungen (vgl. Kapitel 8).

Obwohl das interkantonale Hochschulfinanzierungssystem nicht gemäss den Vorstellungen der Vertreter der Universitätskantone umgesetzt wurde, enthält es dennoch leistungsorientierte Elemente. Die Finanzierung der universitären Lehre basiert in erster Linie auf der Anzahl Studierender und nicht auf der Qualität der Ausbildung. Leistungsorientiert ist das System lediglich insofern, als dass die Universitäten nicht rein aufwandorientiert abgegolten werden, sondern gemäss der Anzahl Studierender, welche sie (innerhalb einer festgelegten Semesterzahl) ausbilden (zur Diskussion über Kriterien eines leistungsorientierten Finanzierungssystems vgl. Kap. 2.1.6). Eine leistungsorientierte Finanzierung sollte gemäss dem Bundesrat die Kostentransparenz fördern und dazu führen, dass sich Universitäten auf bestimmte Fachrichtungen konzentrieren, in welchen sie Studierende anziehen und die Kosten senken können (Bundesrat 2009, vgl. Kap. 1). Quantitative Analysen haben allerdings gezeigt, dass mit einfachen statistischen Analysen kein positiver Effekt des „leistungsorientierten“ Finanzierungssystems auf die Hochschulkoordination im Sinne einer Konzentration von Fachrichtungen nachgewiesen werden konnte (vgl. Kap. 3). Das Fächerangebot hat sich tendenziell an den meisten Universitäten erweitert und nicht auf einzelne Standorte

konzentriert. Möglich wäre, dass das Finanzierungssystem zwar tatsächlich in die erwartete Richtung wirkt und der Ausbau des Fächerangebotes, welcher sich besonders stark in den Geistes- und Sozialwissenschaften manifestiert, lediglich auf gegenläufige Faktoren zurückzuführen ist: Zum Beispiel, dass sich diese Fachrichtungen stark diversifizieren, und dass sich dieser Effekt mit der Einführung des Bologna-Systems noch verstärkt hat. Ein anschauliches Beispiel einer solchen Entwicklung wäre die Theologie. Traditionell war Theologie ein Monofach, welches dazu diente, Personen für ein Pfarramt auszubilden. Mit der Einführung des Bologna-Systems begann zum Beispiel an der Universität Bern eine starke Differenzierung der theologischen Fakultät. Heute werden an der Fakultät neben Evangelischer und Christkatholischer Theologie auch Studiengänge in Religious Studies, Antikes Judentum, Ancient Near Eastern Cultures sowie Gender and Religion unterrichtet. Die meisten neuen Studienangebote der Fakultät werden in Zusammenarbeit mit anderen Fakultäten angeboten (vgl. Theologiestudium 2017).

Mit der in der quantitativen Analyse in dieser Arbeit festgestellten Erweiterung des Fächerangebotes an den einzelnen Universitäten ist allerdings nicht diese interne Differenzierung gemeint. Für die Analysen wurde eine relativ grobe Fächerkategorie gewählt und nur die Fachrichtungen und nicht die einzelnen Studiengänge untersucht. Wenn eine Universität eine Fachrichtung diversifiziert, wie das im Beispiel der Theologie in Bern geschehen ist, bedeutet dies nicht, dass die Anzahl der angebotenen Fachrichtungen zunimmt, da alle neu angebotenen Studiengänge der Fachrichtung Theologie angehören (vgl. verwendeter Fächerkatalog in Kap. 3.1).

Die beobachtete Zunahme bezieht sich demnach nicht auf eine Binnendifferenzierung oder Weiterentwicklung von Fachrichtungen, sondern auf neu angebotene Fachrichtungen, die an einer Universität zuvor überhaupt nicht existierten, wie zum Beispiel Filmwissenschaften in Zürich, Theaterwissenschaften in Bern und Lausanne, Linguistik in Basel, Ökonomie in Lugano, Rechtswissenschaften in Luzern, Sozialarbeit in Freiburg usw.

Insgesamt zeigen die quantitativen Analysen, dass trotz der Einführung des „leistungsorientierten“ Finanzierungssystems zumindest in den Geistes- und Sozialwissenschaften an allen Universitäten neue Fachrichtungen geschaffen wurden und vorhandene Angebote meistens beibehalten oder erweitert worden sind (vgl. Kap. 3).

Da auf Grund von quantitativen Analysen keine fundierten Aussagen bezüglich einer Diversifizierung des Hochschulraumes gemacht werden konnten, werden im Folgenden drei Fallbeispiele untersucht. In diesen wird das gesamte Governance-System der Universitäten mit seinen verschiedenen Akteuren und deren Interessenlagen einbezogen. Sie sollen exemplarisch den Einfluss illustrieren, welcher ein „leistungsorientiertes“ Finanzierungssystem in der Realität auf Entscheidungen bezüglich

des Angebots von Universitäten haben kann. Zunächst folgen einige Überlegungen zum Anreizsystem der interkantonalen Zahlungen beziehungsweise der Äquivalente für eigene Studierende.

7.1 Mögliche Gründe, weshalb das „leistungsorientierte“ Finanzierungssystem die gesetzten Erwartungen nicht erfüllt

Die interkantonalen Zahlungen sowie die entsprechenden Äquivalente für eigene Studierende sind Pauschalbeiträge, welche an eine Leistung gebunden sind, nämlich die Ausbildung von Studierenden. Je mehr Studierende aus einem anderen Kanton eine Universität aufweist, desto mehr Zahlungen fließen. Je mehr kantonseigene Studierende die „eigene“ Universität besuchen, desto weniger Beiträge muss der Kanton oder die Universität (vgl. Fallbeispiel Genf, Kap. 7.3.2) an andere Kantone leisten. Die interkantonalen Zahlungen waren am Anfang als subsidiäre Beträge konzipiert. Durch diese sollten die Universitätskantone für die entstehenden Kosten des Betriebs der Universitäten teilweise abgegolten werden. Da die Pauschale aber stetig erhöht wurde, führte dies ab Mitte der 1990er Jahre dazu, dass die Einnahmen der Standorte bei bestimmten Fächern der Sozial- und Geisteswissenschaften die Ausgaben praktisch vollständig deckten (dies gilt vor allem für die Rechtswissenschaften, aber auch für Psychologie, Wirtschaft sowie andere Sozialwissenschaften) (vgl. Kap 4.4). Die durchschnittlichen Betriebskosten für Forschung und Lehre pro Studierenden der Wirtschafts- und Rechtswissenschaften liegen heute beispielsweise bei 16 400 Franken (nach Abzug der eingeworbenen Drittmittel, vgl. BFS 2016). Wenn davon ausgegangen wird, dass der Bund, wie gesetzlich verpflichtet, 20% der Kosten übernimmt (Art. 50 Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz) und eine Universität zusätzlich jährlich 2000 Franken Studien-, Prüfungs- und Immatrikulationsgebühren pro Student einnimmt, verbleiben der Universität Kosten von jährlich 11 100 Franken pro Studierenden. Diese Ausgaben sind mit den 10 600 Franken, die pro Studierenden an IUV-Beiträgen eingenommen werden, praktisch vollständig gedeckt.

Der erwartete Effekt, dass sich die Universitäten auf bestimmte Angebote konzentrieren, um diese dank Mengeneffekten (economies of scales) kostengünstig anzubieten (vgl. Hypothese 2 in Kapitel 2.2.2), könnte durch die konkrete Ausgestaltung des Finanzierungssystems geschmälert werden. Denn die Zahlungen haben eine Höhe erreicht, die es einer Universität erlaubt, verschiedene Fachrichtungen, auch ausserhalb ihrer Kernkompetenzen, kostendeckend anzubieten. Wenn die Erträge gleich hoch sind wie die effektiven Kosten, die ein Studierender verursacht, lohnt es sich für den Standortkanton nicht mehr, ein solches Fach aufzugeben, selbst wenn es nicht zu den

Schwerpunktbereichen gehört. Im Falle eines Angebotsverzichtes müssten interkantonale Zahlungen für eigene Studierende bezahlt werden (die das entsprechende Fach dann an einer anderen Universität studieren würden). Zudem müsste der Kanton auf Beiträge aus anderen Kantonen sowie des Bundes verzichten.

Des Weiteren müsste für auswärtige Kost und Logis der eigenen Studierenden mit höheren Aufwendungen gerechnet werden. Diese zusätzlichen Kosten werden von der Person in Ausbildung, deren Familie sowie von den kantonalen Stipendienwesen getragen. So wiesen zum Beispiel die Kantone Luzern und Tessin bis in die 1990er Jahre noch Stipendienquoten von 30% aus, welche als Folge der Universitätsgründungen in diesen Kantonen drastisch gesenkt wurden (IKSK 1978-2003).

Ab den 1990er Jahren war also nicht nur eine Situation gegeben, in welcher sich der Abbau von Fächern - je nach Kostenstruktur - nicht mehr lohnte, sondern ganz im Gegenteil wurde auch eine Erweiterung des Angebotes finanziell interessant. Für finanzschwache Kantone, welche von der damaligen Gesetzgebung begünstigt waren, lohnten sich Universitätsgründungen in finanzieller Hinsicht. Da zu dieser Zeit noch Finanzkraftzuschläge ausbezahlt wurden (zu den Finanzkraftzuschlägen: vgl. Art. 5 Abs. 4 Bundesgesetz über die Hochschulförderung vom 22. März 1991), konnten Kantone wie Luzern oder Tessin mit hohen Bundesbeiträgen rechnen (vgl. Bundesrat 1991: 1025 und Bundesbeschluss über die Kredite nach dem Hochschulförderungsgesetz in den Jahren 1992-1995 BBl 1992 III 515). In diese Zeit fielen denn auch die Überlegungen rund um die Erweiterung der universitären Hochschule Luzern zu einer Universität (vgl. Kap. 7.3.3). In Luzern wurden im Zuge dieser Erweiterung Fachrichtungen aufgebaut, die komplett ausserhalb der bisherigen Kernkompetenzen Theologie und Philosophie lagen. Die nachfolgenden Fallbeispiele werden genauer auf die spezifische Situation in den Kantonen sowie an den Universitäten eingehen.

7.2 Beschreibung der Fallbeispiele

Durch die statistischen Analysen in Kapitel 3 konnte festgestellt werden, dass der erwartete Effekt einer Konzentration des Fächerangebotes ausgeblieben ist. Das Verfahren erlaubte es jedoch nicht, die konkrete Struktur der Entscheidungsfindung der Akteure der einzelnen Universitäten und der Universitätskantone nachzuvollziehen, denn das Governance-System der Universitäten konnte nicht in die quantitativen Untersuchungen einbezogen werden. Aus diesem Grund wird anhand von drei konkreten Fallbeispielen nachvollzogen, welchen Einfluss das Finanzierungssystem auf Entscheidungen bezüglich der Ausgestaltung der Struktur von Universitäten haben kann. Die

Fallbeispiele wurden so ausgewählt, dass sie die beiden grossen Sprachregionen Deutschschweiz und Romandie abdecken sowie Voll- und Spartenuniversitäten repräsentieren. Zudem handelt es sich um Fälle, in welchen grosse Restrukturierungsprozesse geplant oder durchgeführt worden sind. An Hochschulen werden täglich Entscheidungen getroffen, welche nicht immer genügend dokumentiert sind, so dass sie sich nicht für Forschungsarbeiten eignen. Bei grossen Projekten hingegen ist sichergestellt, dass Dokumente und Protokolle, welche die Entscheidungen dokumentieren, vorhanden und einsehbar sind. So wurden für die Recherchearbeiten die Archive der Universitäten oder Staatsarchive sowie Online-Archive konsultiert und Experten befragt. Namentlich Müfit Sabo, verantwortlich für die Hochschulfinanzierung beim damaligen SBF zur Zeit der Ausarbeitung des HFKG; Francis Kaeser und Dorothea Herrig, verantwortlich für die interkantonale Hochschulfinanzierung bei der EDK; Jakob Locher, Leiter des Amtes für Hochschulen Kanton Bern; Daniel Odermatt, Verwaltungsdirektor der Universität Bern, Christoph Pappa, Generalsekretär der Universität Bern; Yves Flückiger, Vizerektor und Finanzverantwortlicher der Universität Genf (heute Rektor); Myriam Gremion, Verantwortliche Ausbildung Faculté de psychologie et des sciences de l'éducation, Universität Genf; Bernard Debarbieux, professeur de géographie culturelle et politique et d'aménagement du territoire, Universität Genf sowie Charles Stirnimann, Präsident Interkantonale Stipendienkonferenz. Die Gespräche wurden mündlich geführt, mit Myriam Gremion und Bernard Debarbieux per E-Mail.

Als erstes Fallbeispiel wurden die sogenannten Portfolioanalysen an der Universität Bern gewählt, ein Projekt, welches Ende der 1990er Jahre begann. Hier wurde auf den Bereich der Sprachwissenschaften fokussiert. Als zweites wurden die Restrukturierungen in der Folge des Projektes „Arc Lémanique“ an der Universität Genf untersucht. Bei diesem Fallbeispiel stehen die Bereiche Sciences de la Société, inklusive Raumplanung, im Zentrum. Das dritte Fallbeispiel ist die Gründung der juristischen Fakultät an der Universität Luzern. Ein weiteres Projekt, das sich für die Untersuchung angeboten hätte, welches aber nicht berücksichtigt wurde, sind die Restrukturierungen an der Universität Lausanne, ebenfalls in der Folge des Projektes Arc Lémanique. Der Grund für den Nichteinbezug ist, dass die Arbeit an ebendieser Universität verfasst wurde und auf Grund eines höheren Informationsstandes eine gewisse Asymmetrie oder gar Befangenheit bestanden hätte.

Mit den drei Fallbeispielen sind wichtige Restrukturierungs- und Kooperationsprojekte abgedeckt, welche in der Zeit nach der Einführung der interkantonalen Hochschulfinanzierung diskutiert und umgesetzt worden sind: Die Neugründung von Universitäten Ende der 1990er Jahre sowie die Kooperationsprojekte BENEFRU und Arc Lémanique. Damit sind auch alle Volluniversitäten ausser Zürich und Basel, zumindest indirekt, in die Fallbeispiele involviert. Auch an diesen Universitäten sind aber gewisse Umstrukturierungen vorgenommen worden. So hat der Universitätsrat der Universität

Basel im Jahr 2003 beschlossen, gleich wie in Bern (vgl. Kap. 7.3.1), eine Portfolio-Analyse durchzuführen (der Universitätsrat wird von den Regierungen der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft gewählt). Vorgeschlagen wurde, die Fächer Slawistik, Astronomie und Geologie zu schliessen. Der Prozess stiess auf zahlreiche Widerstände und führte zu verschiedenen Interpellationen im baselstädtischen Parlament (Regierungsrat Basel-Stadt 2004). Schlussendlich entschied sich der Universitätsrat für kleinere Umstrukturierungen. Das Institut für Geologie und Paläontologie besteht nach wie vor, wurde aber stärker in die Umweltgeowissenschaften integriert und die Astronomie in die Physik. Auch die Slawistik blieb bestehen. Insgesamt ist für die Zeit nach der Portfolio-Analyse kein Rückgang der angebotenen Fachrichtungen zu verzeichnen, sondern ein Ausbau. Das universitäre Angebot wurde erweitert um die Fächer: Medienwissenschaften, Religionswissenschaften sowie Judaistik.

Auch in Zürich wurden unter anderem in den Jahren 1993 und 1996 Sparmassnahmen im Universitätsbereich durchgeführt. Regierung und Universitätsleitung beschränkten sich jedoch darauf, einzelne Lehrveranstaltungen zu streichen und nicht ganze Fächer oder gar Institute (Regierungsrat Kanton Zürich 1993). Eine grosse Umstrukturierung an der Universität Zürich war allerdings die Fusion der tiermedizinischen Abteilungen der Universitäten Zürich mit derjenigen von Bern. Bezüglich Anpassung der Hochschulstrukturen handelt es sich dabei um das grösste je durchgeführte Einzelprojekt (Universität Bern 2017). Aus dieser Fusion entstand die neue tiermedizinische Fakultät Vetsuisse. Ziel von Vetsuisse ist die Konzentration der beiden Standorte auf je eigene Schwerpunkte, die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen und Einsparungen dank der Nutzung von Synergien (Année politique 1999). Die Vetsuisse entstand im Jahre 2006 als eine Fakultät an den zwei Standorten Zürich und Bern mit standortübergreifenden Strukturen (BFS 2010). Bachelor- und Masterstudiengänge können nach wie vor an beiden Universitäten absolviert werden, bestimmte Vertiefungen werden aber nur noch an einem Standort angeboten (Vetsuisse-Fakultät 2005).

7.3 Untersuchung der Fälle Bern, Genf und Luzern

Bei der Beschreibung der drei Fallbeispiele wird jeweils identisch vorgegangen. Nach einer kurzen Einführung in den Kontext und die verfolgten Ziele werden die beteiligten Akteure sowie deren Interessenlage vorgestellt. Nach der Beschreibung der Fallbeispiele wird jeweils der Einfluss der für das Fallbeispiel spezifischen Akteurkonstellation auf die gefundenen Ergebnisse dargestellt. Zudem werden Rückschlüsse auf die Hypothesen der Arbeit gezogen. Es wird gezeigt, welche Wirkung die Institution des Finanzierungssystems auf die Kostentransparenz, die Diversifizierung des Universitätsraumes und die Mobilität der Studierenden ausübt. Als Abschluss jedes Fallbeispiels folgt eine kurze Schlussbetrachtung.

Als Quellen für die Fallbeispiele dienten Dokumente, welche der Öffentlichkeit entweder über das Archiv der jeweiligen Universität, das Bundesarchiv oder Online-Archive zugänglich sind. Die geführten Gespräche wurden vor allem benutzt, um die Sachverhalte besser zu verstehen und zu rekonstruieren und nicht als primäre Quellen für die Analysen.

7.3.1 Universität Bern; Sprachwissenschaften

Einbettung

Die Universität Bern ist eine Volluniversität und gehört zu den traditionellen Universitäten der Schweiz, welche bereits im vorletzten Jahrhundert gegründet wurden. Sie ist im zweisprachigen Kanton Bern gelegen, weshalb sie enge Kontakte in beide Landesteile unterhält. 1993 war die Universität an der Gründung des BENEFRIN-Netzwerkes zwischen Bern, Fribourg und Neuchâtel beteiligt. Bern arbeitet auch eng mit der Universität Zürich zusammen, zum Beispiel betreiben die Universitäten zusammen die erwähnte Veterinärmedizinische Fakultät Vetsuisse. Ebenfalls ist die Universität durch das Schweizerische Netzwerk für Verwaltungswissenschaften mit der Universität der italienischen Schweiz (USI) sowie mit der Universität Lausanne verbunden.

Als Fallbeispiel wird die Universität Bern als Repräsentantin einer Deutschschweizer Volluniversität einbezogen, die auf Grund der beschriebenen Netzwerke mit den verschiedenen Sprachregionen vernetzt ist.

Beteiligte Akteure und deren Interessenslage

Untersucht wird im vorliegenden Beispiel die Entwicklung der sprachwissenschaftlichen Fächer seit den 1990er Jahren. Die Eingrenzung auf diesen Bereich und diese Periode bietet sich an, da in den 1990er Jahren an der Universität eine Portfolioanalyse mit dem Ziel durchgeführt wurde, das Fächerangebot der Universität zu „bereinigen“. Aus diesem Grund sind die Überlegungen, welche im Zusammenhang mit der Entwicklung des universitären Angebotes angestellt wurden, sowie die getroffenen Entscheidungen, gut dokumentiert. Auslöser für die Portfolioanalyse waren weniger akademische Überlegungen, sondern vor allem Sparbemühungen, welche in den 1990er-Jahren auch den Hochschulbereich betrafen. Der Akteur, welcher die Portfolioanalyse ins Rollen brachte, war die Finanzkommission des Grossen Rates. Sie empfahl dem Regierungsrat in ihrem Bericht vom 17. August 1995, ein Konzept für die Überprüfung der Universität hinsichtlich Kostenbewusstsein, Wirtschaftlichkeit und Bildungsangebot vorzulegen. Darauf beauftragte die Erziehungsdirektion die Beratungsfirma Peterli + Partner damit, Portfolioanalysen aller Fakultäten der Universität durchzuführen, mit dem Ziel, die Universität bezüglich ihres Angebotes besser zu positionieren und Kosten einzusparen (Erziehungsdirektion Kanton Bern 1996).

Die Verhandlungen rund um das Angebot der Universität wurden von verschiedenen Akteuren geführt, die einen Einfluss auf die Entwicklung der Universität Bern nehmen wollten und verschiedene Interessen vertraten. Die Interessenslage deckt sich dabei mit den in Kapitel 5.2.1 beschriebenen Standardinteressen der einzelnen Akteure. Die Vertreter des Kantons waren in erster Linie an einer Schwerpunktbildung der Universität Bern interessiert, wobei die Mitglieder der Finanzkommission des Grossen Rates dieses Ziel vor allem aus finanzpolitischen Gründen verfolgten. Sie wollten primär finanzielle Mittel bei der Universität einsparen und auf Fächer, die nicht zu den Kernkompetenzen gehörten, verzichten. Demgegenüber war der Erziehungsdirektor an einer besseren Positionierung der Universität im akademischen Umfeld sowie an einer Steigerung der Reputation interessiert.

Die Position der Universitätsleitung ist in zahlreichen Stellungnahmen des damaligen Rektors Christopher Schäublin dokumentiert. Er betrachtete die Aufgabenüberprüfung als eine Aufgabe, welche die Universität „keineswegs erwartungsfroh herbeigesehnt hat“ (Schäublin 1995: 3). Die Universitätsleitung hielt die Aufgabeüberprüfung für eine Massnahme, welche von der Erziehungsdirektion angeordnet worden war und der sich die Universität aus diesem Grund zu stellen hatte. Die Universitätsleitung setzte sich zwar – gleich wie die Erziehungsdirektion – für eine bessere Positionierung der Universität ein, war jedoch gegen einen Abbau von Bestehendem. Die Dekane der Fakultäten kämpften vehement für den Erhalt aller Fachrichtungen, ebenso die Studierendenorganisation. Die betroffenen Studierenden befürchteten eine Entwertung des

angestrebten Diploms, wenn dem besuchten Studienfach die Schliessung bevorstand. Somit positionierten sich auch die Akteure auf Universitätsebene genau wie im Kapitel „Standardinteressen der Akteure im Schweizer Universitätsraum“ (Kap. 5.2.1 dieser Arbeit) vorhergesagt. Sie setzten sich für den Erhalt des Status quo ein.

Die Akteure waren gezwungen, direkt zusammenzuarbeiten und Portfolioanalysen für einzelne „Segmente“ zu erstellen. Die von der Erziehungsdirektion beauftragte Beratungsfirma erstellte vorerst einen Bericht, in welchem sie alle Aktivitäten der Fakultäten in strategische Segmente aufteilte. Der Ausdruck „strategische Segmente“ wurde schlussendlich gleichbedeutend mit Fächern und Fachrichtungen der einzelnen Fakultäten verwendet. Auf Grund von Gesprächen mit allen aufgezählten Akteuren erstellte die Beratungsfirma schliesslich für jedes Segment die Empfehlung „abbauen“, „halten“ oder „aufbauen“.

In ihren Analysen kam P+P zum Schluss, dass in zahlreichen Fächern eine nicht genauer definierte kritische Grösse nicht erreicht werde und erliess die Empfehlung, die Fächer Spanisch, Romanische Philologie, Slawistik, Historisch vergleichende Sprachwissenschaft sowie „Vorderasiatische Archäologie und altorientalische Sprachen“ zu schliessen.

Das Dekanat der Phil.-Hist.-Fakultät versuchte, die drohende Schliessung der in Frage gestellten Fachrichtungen mit allen Mitteln zu verhindern, obwohl die Studierendenzahlen in diesen Fächern zweifellos sehr gering waren. Am meisten Hauptfachstudierende wies mit 42 das Fach Spanisch aus, in der Slawistik waren es nur 20, „Vorderasiatische Archäologie und altorientalische Sprachen“ wurde von 5 Studierenden belegt und Historisch vergleichende Sprachwissenschaften sowie Romanische Philologie absolvierten 3 Hauptfachstudierende (Erziehungsdirektion: 1996).

Die Akteure, welche sich im Akteurgefüge am weitesten entfernt standen, waren die Vertreter der Fakultäten und diejenigen der Finanzkommission des Grossen Rates. Erstere waren bestrebt, die in Frage gestellten Fachrichtungen zu erhalten, während die Mehrheit der Mitglieder der Finanzkommission die Meinung vertrat, dass das Angebot der Universität aus finanziellen Gründen gestrafft werden sollte. Allerdings ist festzustellen, dass im Verlaufe des Portfolioanalyseprozesses die Vertreter der Phil.-Hist.-Fakultät den Argumentationstrang ihrer „Gegenspieler“ übernahmen und ebenfalls finanzpolitische Argumente in den Vordergrund stellten. In seiner Stellungnahme zur Portfolioanalyse verwies das Dekanat vor allem auf die geringen Einsparungen, welche mit den vorgeschlagenen Massnahmen hätten erzielt werden können. Erst in einer zweiten Argumentationslinie wurde das Argument vorgebracht, dass die Institute der Phil.-hist. Fakultät eine *Einheit* darstellen, die nicht auseinandergebrochen werden dürfe: „Auch der Verzicht auf ein kleineres Institut würde diese Einheit zerstören und brächte zudem derart minime Einsparungen, dass diese den Verlust niemals aufwiegen könnten“ (Phil.-hist. Fakultät 1996: 13). Zudem

bezweifelten die Vertreter der Fakultät prinzipiell, dass eine Schwerpunktbildung mit einem Abbau von Nichtschwerpunktfächer einhergehen muss: „An Stelle einer fragwürdigen Schwerpunktbildung, die einen Ausbau nur ermöglichen soll, wenn gleichzeitig ein innerfakultärer Abbau erfolgt, vertritt die Fakultät das Prinzip der *komplementären* Koordination mit den Schwesterfakultäten der anderen schweizerischen Universitäten. Das bedeutet, Doppelspurigkeiten zu vermeiden und dass an den Phil.-hist. Fakultäten unterschiedliche Schwerpunkte *innerhalb* einer *Disziplin* zu bilden sind. Dies erfordert auch eine zusätzliche Mobilität der Studierenden“ (Phil.-hist. Fakultät 1996: 13). Es stellte sich in der Folge heraus (vgl. weiter unten), dass die Schliessung kleiner und kleinster Institute tatsächlich kein taugliches Mittel darstellte, um finanzielle Ressourcen bereitzustellen für eine bessere Positionierung der Universität. Aus diesem Grund nahm die Erziehungsdirektion, die im Rahmen des Portfolio-Prozesses vor allem das Ziel verfolgte, die Universität bezüglich ihres Angebots besser zu positionieren, von den Abbauplänen immer mehr Abstand.

Dennoch war den Akteuren durchaus bewusst, dass bei derart geringen Studierendenzahlen in einigen Segmenten nicht von einer kritischen Masse gesprochen werden kann. Da dieses Problem durch die Portfolioanalyse erkannt war, musste es auch angegangen werden. So verfolgten die Universitätsleitung sowie das Dekanat der Phil.-hist. Fakultät von nun an die Strategie, eine so genannt kritische Masse durch innerfakultäre sowie interuniversitäre Zusammenarbeit herzustellen. Aus diesem Grund wurde von der Phil.-hist. Fakultät intensiv eine Zusammenarbeit mit den Partneruniversitäten innerhalb des BENEFRİ-Netzwerkes¹⁴ gesucht.

Einer der Vorteile der Zusammenarbeit in Netzwerken, im Gegensatz zur Schliessung von Segmenten, bestand darin, dass diese seit 2000 vom Bund unterstützt wurde. Auf Grund des damals neuen Universitätsförderungsgesetzes UFG (Art. 6 Abs. 1 lit. b) erhielten Kooperationsprojekte zwischen Universitäten finanzielle Unterstützung. Über die Vergabe der Mittel entschied die Schweizerische Universitätskonferenz SUK¹⁵ (Schenker-Wicki et al. 2004: 3). Die Kooperationsvorhaben im Rahmen von BENEFRİ waren eines der Projekte, welche von der SUK unterstützt wurden, mit einem Beitrag für die Projektkoordination von 700 000 Franken sowie Beiträgen für die einzelnen Projekte (Schenker-Wicki et al 2004: 19).

Die vom Bund unterstützte Kooperation im Rahmen von BENEFRİ bestand aus sechs Teilprojekten, von denen zwei die im Portfolio-Bericht in Frage gestellten sprachwissenschaftlichen Fächer betrafen. Die zur Förderung vorgeschlagenen Projekte wurden von den Universitätsleitungen ausgewählt. Die Leitung der Universität Bern war offensichtlich darum bemüht, Projekte

¹⁴ BENEFRİ ist ein Netzwerk zwischen den Universitäten Bern, Neuchâtel und Freiburg. Ziel dieser Zusammenarbeit ist vor allem eine Koordination der Ausbildung zwischen den drei Universitäten (vgl. Universität Freiburg 2017a)

¹⁵ Die SUK ist die Nachfolgeorganisation der 1969 gegründeten Schweizerischen Hochschulkonferenz (vgl. Kap. 4.3.2)

vorzuschlagen, welche es erlaubten, bei den erwähnten Studienfächern eine kritische Grösse durch Zusammenarbeit mit den Universitäten Freiburg und Neuchâtel herzustellen. Die Mittel aus der Kooperationsförderung wurden also nicht in erster Linie dazu verwendet, das Profil der Universität zu stärken und in Bereiche wie Klimaphysik oder Gesundheit zu investieren, welche die Kernkompetenzen der Universität darstellten. Die Gelder wurden viel mehr in Fächer investiert, die von der Schliessung bedroht waren.

Romanische Sprachwissenschaften

Zu den von der SUK unterstützten Kooperationsprojekten gehörte das Teilprojekt „Neustrukturierung des Unterrichts bei den romanischen Sprachen und Literaturen“. Es wurden 1 469 000 Franken beigesteuert. Im Bereich der Romanistik wurde das Ziel verfolgt, nicht nur den Unterricht, sondern auch die Forschung neu zu strukturieren (Schenker-Wicki et al. 2004: 20). Bereits am 20. Dezember 2001 wurde eine Bereichskonvention BENEFRI¹⁶ in romanischen Sprachen und Literaturen unterzeichnet. Die Universität Bern konzentrierte sich in der Folge auf Spanische Sprachwissenschaft (mit Schwergewicht auf der Gegenwartssprache) (vgl. Bereichskonvention BENEFRI in romanischen Sprachen und Literaturen Art. 9), während Freiburg auf spanische Philologie und Sprachgeschichte fokussierte. Durch die Zusammenarbeit mit Freiburg gelang es, die Anzahl der in Bern immatrikulierten Studierenden auf eine kritische Grösse zu heben. In Bern wurden sogar neue Lehrstühle geschaffen für italienische und spanische Sprachwissenschaft, zudem gelang es dem Dekanat und der Universitätsleitung, einen Schwerpunkt in Gegenwartssprache zu bilden. Die spanischen Sprachwissenschaften wurden nicht aufgegeben, wie in der Portfolioanalyse vorgeschlagen, sondern ausgebaut. Im Gegenzug wurde die romanische Philologie in Freiburg angesiedelt und dort ausgebaut (vgl. Bereichskonvention Art. 9). Es gelang der Universitätsleitung und dem Dekanat in diesem Bereich also tatsächlich, das Angebot in Bern besser zu positionieren, ohne im Gegenzug Fachrichtungen aufgeben zu müssen.

Zusammenfassend brachte die Portfolioanalyse für die modernen Sprachwissenschaften die Einleitung verschiedener organisatorischer Massnahmen innerhalb der Universität, die Stärkung der interuniversitären Zusammenarbeit sowie die Schaffung von neuen Lehrstühlen sowohl für Spanische wie auch für Italienische Linguistik (vgl. Institut für italienische Sprache und Literatur 2017). Zudem wurde die Romanische Philologie in die einzelsprachlichen Philologien integriert und kann als Schwerpunkt nur noch in Freiburg belegt werden (Wunderli 2006: 361; Universität Bern 2003: 139).

¹⁶ Eine Art Zusammenarbeitsvertrag zwischen den drei Universitäten

Slawistik

Ebenfalls für die Slawistik wurde der SUK ein Kooperationsprojekt beantragt und von ihr bewilligt. Durch das Projekt für die „Neustrukturierung des Unterrichts bei den slawischen Sprachen und Literaturen“ wurde ein interuniversitärer Studiengang an den Universitäten Bern und Freiburg geschaffen. Für das Projekt wurden 360 000 Franken gesprochen. Am 15. November 2011 wurde schliesslich eine Fachkonvention unterzeichnet, welche die Ausbildung in Slawistik zwischen den Universitäten Bern und Freiburg koordiniert (Fachkonvention BENEFRI vom 15. November 2011 in Slawistik). Die Konvention bezweckt eine komplementäre Aufgabenverteilung bei der Planung und Durchführung der Unterrichtseinheiten und hat zum Ziel, den Studierenden ein breiteres und vielseitigeres Lehrangebot zur Verfügung zu stellen (Art. 2 Abs. 2 Konvention). In Artikel 4 hält die Konvention fest, dass bestimmte Pflichtprogramme an der jeweils anderen Partneruniversität zu absolvieren sind. Prinzipiell werden die Studienprogramme aber gemäss den jeweils eigenen Bedingungen und Anforderungen organisiert. Ebenfalls enthält Artikel 4 die Aufforderung, dass bezüglich Pflichtveranstaltungen, die an der Partneruniversität zu belegen sind, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Universitäten anzustreben ist.

Historisch vergleichende Sprachwissenschaften

Auch im Bereich der Historisch vergleichenden Sprachwissenschaft wurden Umstrukturierungen eingeleitet. Im Zuge der Umsetzung der Bologna-Deklaration wurden die beiden Institute für „Historisch vergleichende Sprachwissenschaften“ und „Allgemeine Sprachwissenschaft“ zum „Institut für Linguistik“ fusioniert mit zwei Lehrstühlen, welche 2008 respektive 2012 neu belegt wurden. Allgemeine und Historische Linguistik werden seither als Schwerpunkte des Faches Linguistik angeboten, die von den BA und MA Studierenden der Linguistik kombinationsweise belegt werden. (Institut für Sprachwissenschaft 2017). Das Fach Linguistik wies 2012 75 Hauptfachstudierende aus (Universität Bern 2012). Im Bereich der Linguistik wurde eine „kritische Masse“ schlicht durch die Zusammenlegung zweier Institute hergestellt.

Altorientalische Sprachen

Ein weiteres Segment, welches gemäss der Portfolio-Analyse hätte aufgegeben werden sollen, sind die altorientalischen Sprachen. Wie auch die anderen in Frage gestellten Bereiche, wurde die altorientalische Philologie nicht geschlossen, sondern als philologisch-kulturwissenschaftlicher Studienbereich in die Archäologie integriert. Vorgängig waren im Bereich der Archäologie zahlreiche Umstrukturierungen und eine Intensivierung der Zusammenarbeit mit Freiburg und Neuchâtel zu

verzeichnen. Insgesamt wurde der Bereich gestärkt (Schaffung eines neuen Ordinariates für Archäologie der Römischen Provinzen 1997). Die Restrukturierungen dauerten bis ins Jahre 2010 an und mündeten schliesslich in die Gründung des Institutes für Archäologische Wissenschaften mit 90 Hauptfachstudierenden im Jahre 2012 (Institut für Archäologische Wissenschaften 2017, Universität Bern 2012).

Akteurkonstellation

Die Ausführungen zum Fallbeispiel Bern zeigen, dass die Standardinteressen der einzelnen Akteure den in Kapitel 5.2.1 beschriebenen entsprechen. Während sich die Vertreter auf Kantonsseite für eine Schwerpunktbildung einsetzten, stand für die Universitätsangehörigen der Erhalt des Status quo im Vordergrund. Letztere wollten in erster Linie verhindern, dass bestehende Strukturen abgebaut werden. Zudem zeigte sich, dass die Aufgabeüberprüfung an der Universität Bern ein Problem war, welches auf dem Verhandlungsweg gelöst werden musste (vgl. Interaktionsformen, Kap. 5.1). Für alle Akteure bestand ein Anreiz, sich zu bewegen, denn mit dem Ziel der besseren Positionierung der Universität Bern verfolgten sie ein gemeinsames Interesse (dieses Interesse wurde auch von den Mitgliedern der Finanzkommission des Grossen Rates geteilt, auch wenn es nicht im Vordergrund stand).

Die Aufgabenüberprüfung wurde noch vor Inkrafttreten des Universitätsgesetzes von 6. September 1996 angeordnet, welches der Universität mehr Autonomie zugestand. Die Erziehungsdirektion hätte zumindest zu Beginn des Prozesses einen relativ grossen Einfluss gehabt. Es zeigte sich aber, dass über den gesamten Prozessverlauf hinweg versucht wurde, Konsenslösungen zu erzielen, in welche auch die Vertreter der Fakultäten involviert waren.

Der Universitätsleitung und dem Dekanat der Phil.-hist. Fakultät ist es gelungen, praktisch alle geplanten Abbaumassnahmen zu verhindern. Der Konflikt zwischen den Akteuren „Finanzkommission Grossrat“ (Präferenz bei Kosteneinsparungen), der Erziehungsdirektion (Präferenz bei Schwerpunktbildung) und der Universitätsleitung sowie dem Dekanat (Präferenz: Erhaltung Status quo) wurde auf organisatorische Fragen reduziert.

Die Akteure der Politik entschieden bezüglich der gesamten Portfolioanalyse schlussendlich über zwei Massnahmen. Gegen den Willen der Universitätsleitung und der betroffenen Dekanate beschloss der Grosse Rat auf Antrag des Regierungsrates, die Rechts- und wirtschaftswissenschaftliche Fakultät in eine Rechtswissenschaftliche und eine Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät zu teilen. Des Weiteren wurde die Christkatholische mit der Evangelisch-theologischen Fakultät zusammengelegt (Schäublin 2000: 18).

Es stellt sich die Frage, weshalb es gelungen ist, die anfangs so grossen Divergenzen zwischen den Akteuren auf – für den Universitätsbetrieb letztendlich unwesentliche – organisatorische Angelegenheiten zu reduzieren:

Die scheinbar entgegengesetzten Ziele der Akteure konnten gleichzeitig durchgesetzt werden. Eine stärkere Profilierung der Universität wurde ohne den Abbau von Bestehendem erreicht. Heute beheimatet die Universität Bern vier nationale Forschungsschwerpunkte und hat sich fünf Schwerpunktthemen gesetzt: Nachhaltigkeit, Gesundheit und Medizin, Materie und Universum, interkulturelles Wissen, sowie Politik und Verwaltung (Universität Bern 2017). Das geltende Finanzierungssystem war ein wesentlicher Faktor, weshalb die verschiedenen Zielsetzungen miteinander vereinbart werden konnten.

Institution des Finanzierungssystems

Gemäss Scharpf werden mit Institutionen Regelsysteme bezeichnet, welche das Verhalten strukturieren (Scharpf 2000: 76-77) und die Bandbreite von Handlungsverläufen einschränken (Scharpf 2000: 78). Aus diesem Grund kann das Finanzierungssystem der Hochschulen als Institution bezeichnet werden. Es zeigt sich, dass sich die Akteure in ihren Überlegungen tatsächlich von diesem beeinflussen liessen. Ursprünglich schlug die Beratungsfirma P+P vor, durch den Abbau bestimmter Segmente Mittel freizustellen, um diese in Schwerpunkte zu investieren (Brunetti/Peterli 1997). Im Verlaufe des Prozesses zeigte sich aber, dass auf Grund der Art und Weise, wie die Lehre im Schweizer Hochschulsystem finanziert wird, ein Abbau bestimmter Segmente nicht zwingend zu einer Freisetzung von Mitteln geführt hätte. Der Ausbau der entsprechenden Segmente durch interuniversitäre Zusammenarbeit erwies sich auch finanzpolitisch als zielführender, weshalb im Grossen Rat die Stimmen verstummten, die sich für einen Angebotsabbau stark gemacht hatten. Die spezifische Ausgestaltung des Finanzierungssystems ist der Grund, weshalb es möglich wurde, die Ziele der Akteure des Kantons (Erziehungsdirektion, Grossrat) sowie der Universitätsangehörigen gleichzeitig zu erreichen. Eine gewisse Schwerpunktbildung an der Universität wurde auch ohne Abbau bestehender Strukturen verwirklicht. Zudem wurde die Zusammenarbeit mit anderen Universitäten intensiviert, und die Kosten konnten tatsächlich reduziert werden (vgl. folgender Abschnitt). Damit waren auch die Forderungen der Befürworter eines Angebotsabbaus erfüllt. Eine Reduktion des Fächerangebotes wurde von den Vertretern der Finanzkommission des Grossen Rates ja aus finanzpolitischen Überlegungen und nicht auf Grund akademischer Gesichtspunkte gefordert.

Schaffung von Kostentransparenz

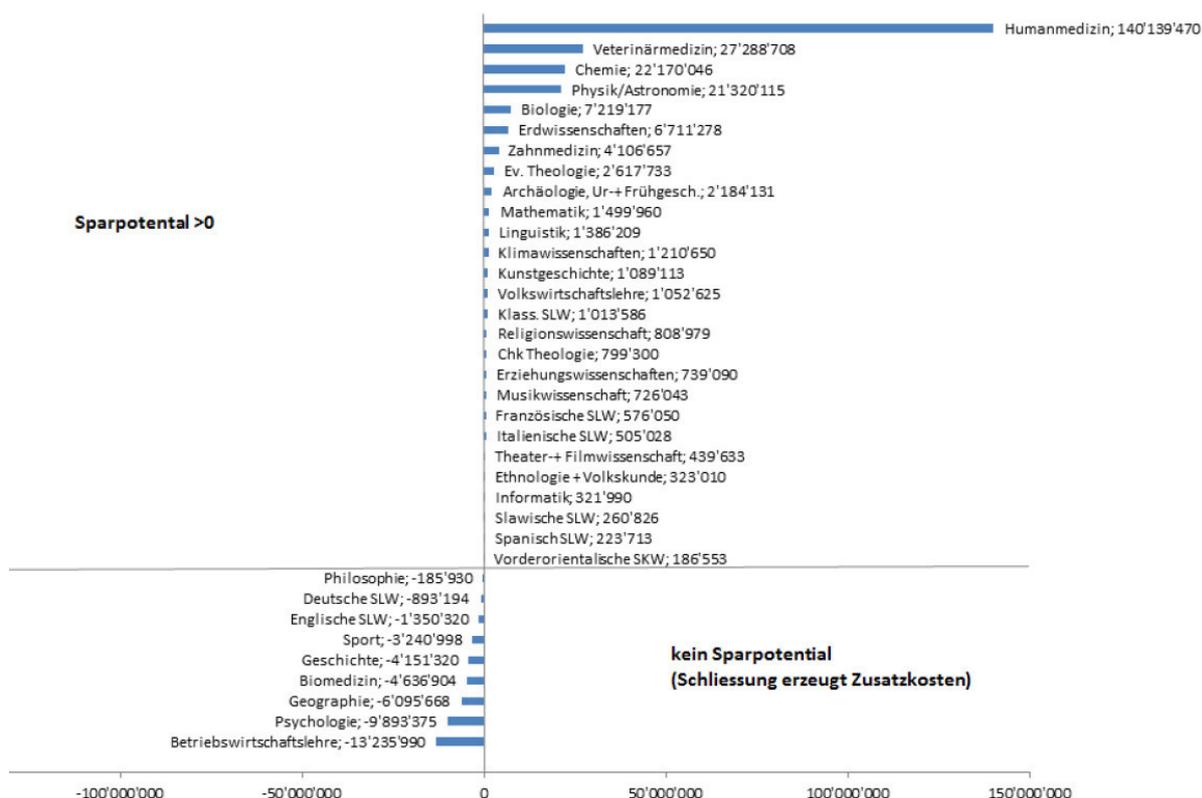
Ab Mitte der 1990er hatten die Universitätsleitung und die Erziehungsdirektion durchaus einen Überblick, welche Kosten die Studierenden in den einzelnen Segmenten verursachten und welche Einnahmen sie generierten. Anders als noch Ende der 1970er Jahre, als der Bund einen gewissen Anteil der Gesamtkosten der Universitäten übernahm und der Kanton den Rest - unabhängig davon, wie diese zustande gekommen waren - bestand Ende der 1990er Jahren bereits eine gewisse Kostentransparenz. Am 1. September 2000, also nach Abschluss der Portfolio-Analyse, wurde im Grossen Rat eine Interpellation eingereicht, welche Auskunft über die Kosten von „kleinen Fächern“ verlangte. In seiner Stellungnahme weist der Regierungsrat darauf hin, dass die kleinen Fächer, welche gemäss der Portfolioanalyse hätten aufgegeben werden sollen (Vorderasiatische Archäologie mit den Altorientalischen Sprachen, Slawistik, vergleichende Sprachwissenschaften), alles Fächer sind, die budgetneutral, respektive mit einem kleinen Gewinn für die Universität betrieben werden können. „Nach Abzug der Bundesbeiträge, des Forschungsanteils und der Berücksichtigung des Standortvorteils wurden Kosten unter 9'000 Franken errechnet. Mit den Beiträgen gemäss IUV, 9'500 Franken pro Studienplatz und Jahr, werden diese Kosten abgegolten“ (Regierungsrat Kanton Bern 2000: 2). Die Kosten für kleine Fächer konnten auf Grund der getroffenen Massnahmen (Schwerpunktbildung innerhalb von Kooperationsprojekten und weitgehender Verzicht auf Abbaumassnahmen) offenbar nachhaltig stabilisiert werden. Zum gleichen Schluss wie im Jahre 2000 kam die Regierung des Kantons auch über zehn Jahre später. Im Rahmen des Aufgabenüberprüfungsprogrammes ASP wurde erneut die Diskussion geführt, inwieweit Einsparungen realisiert werden können, wenn kleine Fächer gestrichen würden. Die Regierung, welche mit Hilfe der Universitätsleitung einen Bericht verfasste, argumentierte folgendermassen: „Die Streichung eines Angebots zieht den Wegfall der IUV-Beiträge anderer Kantone, der Drittmittel und der Bundesbeiträge nach sich. Gleichzeitig entstehen Kosten, wenn die Berner Studierenden ihren Studiengang nach Schliessung an der Universität Bern an einer anderen Universität in der Schweiz absolvieren (IUV-Beiträge). Da Bern nur 37% an das Budget seiner Universität zahlt, kann diese Rechnung bei einigen Studiengängen im Falle einer Schliessung zu Mehrkosten führen: Die entstehenden Kosten durch IUV-Beiträge an andere Kantone für die Berner Studierenden können höher sein als die 37%, welche Bern heute an den Studiengang an der Universität Bern bezahlt. Pro studierende Person betragen diese IUV-Kosten aktuell 10'600 Franken pro Jahr in der Fakultätsgruppe I, 25'700 Franken pro Jahr in der Fakultätsgruppe II und 51'400 Franken pro Jahr in der Fakultätsgruppe III. Eine Schliessung von Organisationseinheiten der Universität führt zudem wie gesagt zu einer Verminderung der Drittmiteleinahmen und hat auch weitere mögliche volkswirtschaftliche Auswirkungen, beispielsweise die Abwanderung von angestellten Personen oder

eine geringere Anzahl von Unternehmensgründungen im Kanton, welche direkt den Forschungsergebnissen der Universität Bern zuzuschreiben sind (Spin-offs)“ (Regierungsrat Bern 2013: 3).

Ihrer Antwort legte die Regierung eine von der Universitätsleitung ausgearbeitete detaillierte Berechnung bei, welche zeigt, dass die anlässlich der Portfolioanalyse zur Diskussion gestellten Fächer nach wie vor praktisch kostenneutral betrieben werden können (vgl. Grafik 9). Dies ist sogar der Fall, wenn der Faktor „Standortvorteil“ nicht berücksichtigt wird. Mit dem Standortvorteil ist die gesamte Wertschöpfung gemeint, welche dem Kanton durch den Betrieb einer Organisationseinheit der Universität entsteht. Ebenfalls nicht berücksichtigt sind die Kosten, welche dem Kanton zusätzlich zu den IUV-Beiträgen entstehen würden, wenn Studierende ein Fach nicht mehr in Bern absolvieren könnten, zum Beispiel erhöhte Stipendienausgaben.

Grafik 9: Aufstellung des Regierungsrates bezüglich Kosteneinsparungen und Mehrausgaben bei Institutsschliessungen

Jährliche Einsparungen in CHF nach definitivem Abbau ab 2020



(Quelle: Regierungsrat Bern 2013: 4)

Das Finanzierungssystem ermöglicht es also, die Mittelflüsse genau aufzuzeigen. Zudem hat es für die Universitätskantone zum positiven Effekt geführt, dass Einsparungen erzielt werden konnten, ohne ganze Fachrichtungen zu schliessen. Grafik 9 zeigt aber auch, dass die Pauschalen, die pro Studierenden bezahlt werden, in einem nur schwachen Zusammenhang mit den von den einzelnen Fachrichtungen verursachten Kosten stehen. Bei naturwissenschaftlichen Fächern und vor allem bei der Medizin ergibt sich für die Universität Bern ein grosses Sparpotential, wenn eine solche Fachrichtung geschlossen würde. Das bedeutet, dass der Universität, respektive dem Kanton, für diese Fächer viel höhere Kosten entstehen, als durch interkantonale Zahlungen, Bundesbeiträge und Drittmittel eingenommen werden. Demnach führt das Finanzierungssystem zu Quersubventionen, indem kostengünstige Fächer wie Betriebswirtschaftslehre oder Psychologie (bei denen die

Einnahmen über den Ausgaben liegen) zur Finanzierung von naturwissenschaftlichen und medizinischen Fachrichtungen beitragen.

Schwerpunktbildung

Das Fallbeispiel zeigt, dass bei den untersuchten sprachwissenschaftlichen Fächern in Bern von keinem positiven Effekt des „leistungsorientierten“ Finanzierungssystems auf die Konzentration des universitären Angebotes ausgegangen werden kann. Die Universitätsleitung sowie die Dozierenden und Studierenden der Phil.-hist. Fakultät, welche durch das Dekanat vertreten wurden, verfolgten das Ziel, das bisherige Angebot aufrechtzuerhalten und stellten sich gegen die Schliessung von Segmenten ihres eigenen Bereiches. Vorgebracht wurden unter anderem akademische Argumente. So wurde die Fakultät als einheitliches Ganzes dargestellt, von dem man nicht gewisse Teile herausbrechen könnte, ohne dass die Einheit zerstört würde. Beim Grossen Rat konnten sich die Vertreter der Universität aber vor allem mit finanzpolitischen Argumenten Gehör verschaffen. Als dargelegt wurde, dass Schliessungsentscheide zu keinen wesentlichen Einsparungen führen würden, begnügte sich der Grosse Rat damit, organisatorische Umstrukturierungen vorzunehmen, wie die Veränderung der Fakultätsstruktur. Von den anfangs mit Nachdruck geforderten Abbauplänen war nicht mehr die Rede.

Das Finanzierungssystem ist nicht determinierend für das Angebot einer Universität. Die befragten Mitglieder der Universitätsleitung und der Erziehungsdirektion vertraten denn auch die Ansicht, dass das Finanzierungssystem keinen unmittelbaren Einfluss auf strategische Entscheide ausübt. Allerdings kann es dazu dienen, getroffene Entscheide, wie der Nichtabbau von Fachrichtungen, zu begründen.

Das „leistungsorientierte“ Finanzierungssystem hatte demnach eher einen strukturerhaltenden Effekt auf das Angebot der Universität. Ein solcher wird explizit auch im Schlussbericht der SUK über die Zusammenarbeit im BENEFRI-Netzwerk festgehalten. Dort heisst es: „Die Interkantonale Universitätsvereinbarung (IUV) und auch die Grundbeiträge basieren vollständig oder zum grössten Teil auf einer volumenbezogenen Finanzierung (Abgeltung der einzelnen Universitäten basierend auf Anzahl Studierender in den Regelstudienzeiten). Diese beiden wichtigen Finanzierungsquellen der Universitäten ermuntern die Universitäten dazu, möglichst viele eigene Studierende auszuweisen und führen dazu, [...] dass Universitäten die Studierenden [...] nicht abgeben wollen, weil sie dabei Geld verlieren können. Diese Finanzierungsmodi sind unter anderem auch für die politischen Entscheidungsträger ein Hindernis, Strukturveränderungen gutzuheissen“ (Schenker-Wicki 2004:46).

Mobilität

Die Hypothese 3 dieser Arbeit, welche die Mobilität anbelangt (vgl. Kap. 2.2.2), ist hierarchisch der zweiten Hypothese, betreffend die Diversifizierung, untergeordnet. Da in diesem Fallbeispiel kein positiver Effekt auf die Schwerpunktbildung festgestellt werden konnte, kann streng genommen gar keine Aussage zu Hypothese 3 gemacht werden. Dennoch legt der erwähnte SUK-Bericht dar, dass das Finanzierungssystem nicht nur Strukturveränderungen verhindern kann, sondern auch der Mobilitätsförderung abträglich ist, da es einen Anreiz setzt, Studierende nicht „abgeben“ zu wollen.

Schlussbemerkungen zum Fallbeispiel Bern

Dahingestellt sei die Frage, ob solche Strukturbereinigungen überhaupt sinnvoll gewesen wären oder ob die Argumentation der Vertreter der Phil.-hist. Fakultät zutrifft, dass auch die sehr kleinen Einheiten gebraucht werden, um ein akademisches Ganzes zu bilden. Festzustellen ist, dass die befragten Personen auf Ebene Universität gegenüber einer Steuerung durch finanzielle Anreize sehr skeptisch eingestellt sind. Es wird die Meinung vertreten, dass das Hochschulsystem gemäss akademischen Gesichtspunkten zu steuern sei.

Das Beispiel BENEFRİ zeigt zudem, dass Kooperationsprojekte zwischen Universitäten nicht zwingend zu einer Fächerkonzentration an den einzelnen Universitäten führen müssen. Gerade für BENEFRİ ist es bezeichnend, dass nicht das Ziel verfolgt wurde, bestimmte Aktivitäten an einzelnen Standorten zu konzentrieren (trotz der grossen geographischen Nähe der drei Universitäten), sondern man versuchte lediglich eine stärkere Zusammenarbeit in bestimmten Bereichen zu verwirklichen. Insgesamt führte BENEFRİ zu einem Ausbau der angebotenen Fächer. So wurden zum Beispiel das Institut für Europarecht in Freiburg gegründet sowie weitere juristischer Institute in den Bereichen Wirtschaftsrecht (Bern) und Gesundheitsrecht (Neuchâtel).

7.3.2 Universität Genf; Sciences de la Société und Raumplanung

Einbettung

Als zweites Beispiel soll die Umstrukturierung der Sciences de la Société an der Universität Genf in den 1990er Jahren und nach der Jahrtausendwende untersucht werden. Gleich wie Bern ist Genf eine traditionsreiche sowohl schweizweit wie auch international vernetzte Volluniversität, welche mehr als 14 000 Studierende zählt. In der Genferseeregion ist die interuniversitäre Zusammenarbeit relativ intensiv. Bereits Anfang der 1990er Jahre zeichnete sich ein starker Zusammenarbeitswillen im Hochschulbereich ab. Gleich wie bei den beschriebenen Zusammenarbeitsprojekten in der Region Bern-Freiburg-Neuchâtel (vgl. Kap. 7.3.1) handelt es sich im Arc Lémanique um eine netzwerkartige Zusammenarbeit zwischen den Universitäten Genf, Lausanne und der EPFL. Das untersuchte Projekt „Sciences, Vie et Société“ ist das grösste netzwerkartige Zusammenarbeitsprojekt im Universitätsbereich.

Beteiligte Akteure und deren Interessenlage

Die wichtigsten Akteure bezüglich der Umstrukturierung der Sciences de la Société an der Universität Genf waren auf Bundesebene in der ersten Hälfte der 1990er Jahre Bundesrat Flavio Cotti, Vorsteher des Departement des Innern sowie Heinrich Ursprung. Letzterer war Direktor der Gruppe für Wissenschaft und Forschung und ab 1991 Staatssekretär. Ab 1997 spielte Staatssekretär Charles Kleiber eine wichtige Rolle bei den Bestrebungen um eine Koordination der Universitätslandschaft im Arc Lémanique. Der Bundesrat wie auch der Staatssekretär verfolgten das Ziel, die Zusammenarbeit zwischen den drei Universitäten am Genfersee zu verstärken und das Fächerangebot zwischen den Universitäten zu bereinigen. Beide vertraten die Ansicht, dass an drei geographisch so nahe gelegenen Universitäten nicht jede Fachrichtung an jeder Institution angeboten werden soll.

Demgegenüber verfolgten die Akteure auf der Ebene der Universität Genf primär das Ziel, den Status quo zu erhalten. Einer Zusammenarbeit mit anderen Universitäten standen die Universitätsleitungen in Genf stets positiv gegenüber, sie sollte aber organisatorischer Natur sein. Die Zusammenlegung von administrativen Strukturen mit Lausanne wurde gefördert, solange sie nicht zum Abbau von Fachrichtungen an der Universität Genf führte. Der Erhalt der Volluniversität wurde stets als übergeordnetes Ziel verfolgt.

Die Regierung des Kantons setzte sich, ähnlich wie in Bern, für die Bildung von Schwerpunkten ein, ebenfalls der Grosse Rat. Im Gegensatz zum Kanton Bern stand Letzterer dem Abbau von Bestehendem aber skeptisch gegenüber.

Koordination im Arc Lémanique in den 1990er Jahren

Mitte der 1990er Jahre wurde vom Staatssekretär für Bildung und Forschung vorgeschlagen, die Teilchenphysik von der Uni Lausanne an die Universität Genf zu transferieren. Des Weiteren schlug er den Transfer der Chemie von der EPFL zur Uni Lausanne sowie eine Übertragung der Architektur von der Uni Genf zur EPFL vor (Benninghoff/Leresche 2011: 8-9). Dies war der Auftakt zu einer Zusammenarbeit, die in der Folgezeit intensiviert wurde, aber auch immer wieder Rückschläge erlebte.

Für die Rektoren der Universitäten Lausanne und Genf war die begonnene Zusammenarbeit erst der Anfang eines Prozesses, welcher zur Schaffung einer „Université Lémanique“, verteilt auf zwei Standorte, führen sollte. Ihr Ziel war es, eine gemeinsame Direktion der beiden Universitäten zu schaffen sowie die finanziellen Ressourcen und die Human resources zusammenzulegen (Benninghoff/Leresche 2011: 10-11). Im Jahre 1996 liessen die Rektoren der Universitäten Lausanne und Genf ihren Kantonsregierungen eine entsprechende Absichtserklärung zukommen. Aufgrund der Budgetrestriktionen, welchen in den 1990er Jahren beide Hochschulen unterworfen waren, sollte die netzwerkartige Zusammenarbeit überwunden und zu einer gemeinsamen Struktur mit eigener Rechtspersönlichkeit übergegangen werden. Diese neue Einheit sollte wenn möglich eine Holdingstruktur aufweisen mit gemeinsamen Studienplänen, einer gemeinsamen Einstellung von Professoren sowie der gemeinsamen Anschaffung teurer Geräte. Vor allem bei der Professorenschaft regte sich Widerstand gegen das geplante Projekt. Sie fürchteten einen Verlust von Identität sowie die Schaffung einer hierarchischen und bürokratischen Suprastruktur (Année politique 1996). Auch in ausserakademischen Kreisen stiess das Projekt auf breite Ablehnung und wurde 1998 schliesslich begraben (Benninghoff/Leresche 2011: 10-11).

1998, noch im gleichen Jahr, in welchem beschlossen wurde, die Zusammenlegung der Strukturen der Universitäten Lausanne und Genf definitiv nicht mehr weiter zu verfolgen, liessen die Rektoren der Universitäten Lausanne und Genf sowie der EPFL-Präsident ihren vorgesetzten Behörden (Bund/Kanton) das „Projet de développement et de coordination entre l’Université de Genève, l’Université de Lausanne et l’Ecole polytechnique fédérale de Lausanne“¹⁷ zukommen.

¹⁷ Nach der Jahrtausendwende wurden alle Kooperationsprojekte im „Arc Lémanique“ unter dem Namen „Science, Vie et Société“ geführt und von der SUK unterstützt. Der umständliche Name „Projet de

Koordination im Arc Lémanique nach der Jahrtausendwende

Nachdem die Koordinationsprojekte der 1990er Jahre, welche vom Staatsekretär und von den Universitäten selbst ausgingen, gescheitert waren, wurde das sogenannte „Projet Sciences, Vie et Société“ von den den Universitäten vorgesetzten Behörden - Kantone und ETH-Rat - in die Hand genommen. Das Projekt enthielt als wichtigsten Punkt den Transfer der Physik, der Chemie und der Mathematik von der Universität Lausanne zur EPFL (Année politique Suisse 1998). „Sciences, Vie et Société“ war also von Anfang an ein Gemeinschaftsprojekt, an dem auch der Bund beteiligt war, indem dieser der EPFL 50 Millionen Franken für die Übernahme von über 20 Professorenstellen zur Verfügung stellte (Année politique Suisse 1998). Für die Universität Lausanne sah das Projekt einen Ausbau der Life Sciences sowie der Geistes- und Sozialwissenschaften vor, denn durch die Übernahme der Physik, der Chemie und der Mathematik durch die ETH wurden an der Universität Mittel frei. Dieser Ausbau erfolgt gemäss dem „Projet Sciences, Vie et Société“ in Abstimmung mit der Universität Genf (Benninghoff/Leresche 2011: 13-16). Im Jahre 2001 wurde die Chemie von der Universität Lausanne an die EPFL transferiert. Damit wurde zum ersten Mal in der Universitätsgeschichte eine tatsächliche Strukturbereinigung durchgeführt, die nicht lediglich in einer interuniversitären Zusammenarbeit bestand (Année politique Suisse 2000/2001). Später erfolgte der Transfer der übrigen Naturwissenschaften von der Universität Lausanne an die EPFL.

Nicht nur die Naturwissenschaften, sondern auch der Gesundheitsbereich (Pharmazie und Medizin) waren Teil des Zusammenarbeitsprojektes im Arc Lémanique. Konkret ging es um die Zusammenarbeit in der Pharmazie sowie bei den medizinischen Fakultäten und den Universitätsspitalern. Auch im Pharmaziebereich war die Zusammenarbeit in der Genferseeregion erfolgreich. Die gesamte Pharmazieausbildung in der Romandie wurde auf den Standort Genf konzentriert und die Lausanner „Ecole de Pharmacie“ geschlossen (Année politique 1998-2001).

In den kostenintensiven Bereichen wie der Physik und der Pharmazie spielte die Zusammenarbeit im Arc Lémanique also relativ gut. Da Genf ein wichtiger Standort für pharmazeutische Unternehmen ist und die European Organization for Nuclear Research CERN beherbergt, waren die Verantwortlichen stark am Erhalt und sogar an einem Ausbau der Naturwissenschaften, in erster Linie der Teilchenphysik, interessiert (Leresche et al. 2012: 172-175). Für die Universität Genf bedeuteten die Zusammenarbeitsprojekte demnach vor allem, dass Institute von Lausanne nach Genf transferiert wurden. Für einen Transfer weg von Genf kamen, neben der Architektur, nur noch die Geistes- und

Sozialwissenschaften in Frage. Im Rahmen des Projektes „Sciences, Vie et Société“ beteiligte sich die Universität deshalb von Anfang an am geistes- und sozialwissenschaftlichen Teilprojekt „Intégration, Régulation et Innovation Sociales“ IRIS¹⁸ (Schenker-Wicki et al. 2004: 15).

Sciences de la Société

„Sciences, Vie et Société“ ist der Überbegriff für alle Zusammenarbeitsprojekte im Arc Lémanique. Mit „Intégration, Régulation et Innovation Sociales“ IRIS wird der geistes- und sozialwissenschaftliche Schwerpunkt innerhalb des Gesamtprojektes bezeichnet. IRIS wurde von der SUK im Rahmen der Förderung von Kooperationsprojekten für die BFI-Perioden 2000-2003 sowie 2004-2007 unterstützt (Schenker-Wicki et al. 2004: 15), als Teil der schweizweiten interuniversitären Zusammenarbeitsprojekte, die das Ziel verfolgen, die universitären Strukturen zu verändern. Ziel der Kooperationsprojekte ist nicht nur die fachliche Zusammenarbeit zwischen Universitäten, sondern auch die Zusammenlegung von Ausbildungsgängen oder Instituten (Schenker-Wicki et al. 2004: 3, 44-45).

Während das Gesamtprojekt „Sciences, Vie et Société“ bei den Naturwissenschaften sowie der Pharmazie zu grossen Umstrukturierungen geführt hatte (vgl. oben), blieb die Zusammenarbeit im Bereich der „Sciences de la Société“ auf eher geringem Niveau. Im Rahmen des Teilprojektes „Intégration, Régulation et Innovation Sociales“ IRIS wurden zwar zahlreiche Zusammenarbeitsprojekte lanciert, die Beteiligung der Universität Genf war allerdings stets marginal. Einer der Ausgangspunkte der Zusammenarbeitsprojekte war der Aufbau eines geistes- und sozialwissenschaftlichen Lehrprogramms für die Ingenieure und Naturwissenschaftler der EPFL im Rahmen des „Programme d’enseignement SHS des universités à l’EPFL“ oder kurz PE-EPFL“ (Leresche et al. 2012: 396-397). Das Projekt verfolgte das Ziel, dass Studierende der EPFL Veranstaltungen der Geistes- und Sozialwissenschaften besuchen können, ohne dass eigene Departemente gegründet werden müssen (Leresche et al. 2012 402). Das Projekt „Intégration, Régulation et Innovation Sociales“ IRIS, welches von der SUK subventioniert wurde, hing deshalb eng mit dem PE-EPFL zusammen. Im Evaluationsbericht der SUK über die Kooperationsprojekte in der Genferseeregion wurde „die Schaffung eines geisteswissenschaftlichen Schwerpunktes ‚Intégration, Régulation et Innovation Sociales‘ (IRIS) zusammen mit dem Aufbau eines geistes- und sozialwissenschaftlichen Lehrprogramms für die Ingenieure und Naturwissenschaften der EPFL“ (Schenker-Wicki et al. 2004: 15) als ein einziges Teilprojekt des Kooperationsrahmens „Sciences, Vie et Société“ behandelt.

¹⁸ „Intégration, Régulation et Innovation Sociales“ (IRIS) ist die Bezeichnung des geistes- und sozialwissenschaftlichen Teilprojekts von „Science, Vie et Société“

Die Erwartungen an das Teilprojekt (IRIS) von Seiten der Bundesebene waren eindeutig. Staatssekretär Charles Kleiber fasste sie folgendermassen zusammen: „Créer un effet structurant [...] qui permette de mettre en commun des disciplines, augmenter la mass critique et créer un effet fédérateur sur l'ensemble du paysage universitaire romand“ (Leresche et al. 2012: 406-407). Unter dem Dach von IRIS sollten verschiedene universitätsübergreifende Kompetenzzentren für Forschung und Lehre der Geistes- und Sozialwissenschaften entstehen, namentlich in den Bereichen Völkerrecht, Ökologie, Soziologie, Psychologie und Sozialpsychologie, Religion sowie im Bereich Gesundheit und Gesellschaft (Joye-Cagnard et al. 2009: 76-77). Im Dezember 2000 wurde um Finanzierung für die Projekte bei der SUK angefragt (Leresche et al. 2012: 411), welche für die Periode 2001-2003 eine Unterstützung von 5 Millionen Franken sprach (Schenker-Wicki et al. 2004: 16).

Ungleichgewicht zwischen den beteiligten Universitäten

Die Universität Lausanne hat sowohl im Bereich der Naturwissenschaften als auch im Bereich der Pharmazie mehrere Studienfächer an die Universität Genf sowie an die EPFL abgetreten, wodurch Mittel frei wurden, um neue Schwerpunkte, unter anderem in den Geisteswissenschaften, zu schaffen. Im Gegensatz zu Lausanne existierten in Genf keine strukturellen Mittel¹⁹ für die Schaffung von Zusammenarbeitsprojekten (Joye-Cagnard et al. 2009: 77-78). Die Universität Genf beteiligte sich mit einem Investitionskredit an den IRIS-Projekten, über den im Jahr 2000 abgestimmt wurde (Leresche et al. 2012: 414). Die strukturellen Mittel der Universität Lausanne betragen rund 30 Millionen Franken, welche für die Gesamtheit der Zusammenarbeitsprojekte zur Verfügung standen. Für die IRIS-Projekte steuerte Lausanne etwa 7 von 9 Millionen Franken bei. Die Universitätsleitung war nicht daran interessiert, dass die anderen Hochschulen von diesem Geld profitierten (Leresche et al. 2012: 414).

Die Realität zeigte rasch einen gewissen Widerspruch zum offiziellen Diskurs, der von einer Zusammenarbeit zwischen gleichberechtigten Partnern ausging. In Tat und Wahrheit herrschte ein Ungleichgewicht zwischen den Universitäten und die Spannungen wuchsen mit den Jahren. Zudem war das Interesse der Rektorate an IRIS eher bescheiden. Dies gilt für Genf noch stärker als für Lausanne. Rektor Maurice Bourquin, welcher während der ersten Finanzierungsperiode der CRUS im Amt war, widmete im Rechenschaftsbericht über seine Amtsjahre den IRIS-Projekten einen halben Satz (Bourquin 2003:15). André Hurst, welcher während beinahe der gesamten zweiten Finanzierungsperioden der CRUS Rektor der Universität Genf war, erwähnte in seinem

¹⁹ Als strukturelle Mittel werden die Gelder bezeichnet, die durch den Transfer von Studienfächern von Lausanne nach Genf oder an die EPFL frei geworden sind.

Gesamtrechenschaftsbericht IRIS mit keinem Wort (Hurst 2006). In der Leitung der Universität Genf fehlte es zudem an Kontinuität, um die Zusammenarbeit mit anderen Universitäten voranzutreiben, unter anderem, weil das Rektorat Hurst nach einer inneruniversitären Krise Ende August 2006 kollektiv zurücktrat und seinerseits keine Mitglieder des Vorgängerrektorates Bourquin übernommen hatte (Lerersche 2012: 427). Der interinstitutionellen Zusammenarbeit widmeten sich erst die Rektorate Weber (2006-2007) und Vassalli (2007-2015) wieder verstärkt.

Wirkung der IRIS-Projekte

In den Geisteswissenschaften blieb IRIS für die Universität Genf insgesamt praktisch ohne Wirkung und hinterliess wenig bleibende Spuren. Unter anderem war die finanzielle Einbettung der IRIS - Projekte nicht gesichert. Diese Tatsache wurde bereits im Abschlussbericht der ersten Beitragsperiode der SUK festgehalten (Schenker-Wicki 2004: 19). Die Projekte waren zu verstreut und es fehlte eine Gesamtvision (Leresche et al. 2012: 435). Die IRIS-Projekte haben für Genf weder zu einer Profilierung in bestimmten Fachrichtungen noch zur Veränderung von Strukturen geführt (Auf- oder Abbau von Fachrichtungen). Der Bericht der SUK wies bereits nach Beendigung der ersten Beitragsperiode darauf hin, dass die Nachhaltigkeit von IRIS nicht gewährleistet sei (Schenker-Wicki et al. 2004: 18-19). Auch im zweiten Bericht, über die Periode 2004-2007, wurde festgehalten, dass IRIS an der Universität Genf kaum zu einer Veränderung der Strukturen geführt hat. Für Staatssekretär Charles Kleiber war IRIS eine grosse Enttäuschung. Das Ziel der Bundesebene war es gewesen, im Arc Lémanique Disziplinen, auch im geistes- und sozialwissenschaftlichen Bereich, zusammenzuführen, um die kritische Masse in den einzelnen Fachrichtungen zu vergrössern. Diese Ziele konnten gemäss dem Staatssekretär durch IRIS nicht erreicht werden (Leresche et al. 2012: 399-407). Ein Transfer von ganzen Fachrichtungen, wie dies zwischen Lausanne und der EPFL geschah, kam für die Verantwortlichen in Genf nicht in Frage. Das Rektorat der Universität betonte stets die Notwendigkeiten, eine Volluniversität zu bleiben (Joye-Cagnard 2009: 78). Ein Grund für das Desinteresse eines Transfers von Fachrichtungen könnte unter anderem ein spezieller Finanzierungsmechanismus gewesen sein, welcher in Genf bis 2014 bestand. Der Universität wurden - auf Grund ihrer Budgetautonomie - nicht nur die Beiträge gutgeschrieben, welche über interkantonale Zahlungen in den Kanton flossen, die Universität musste auch für Genfer Studierenden aufkommen, die eine ausserkantonale Universität besuchten. Diese Regelung war vom Prinzip her eine konsequente Umsetzung des Autonomiegedankens, zudem war sie eine direkte Übertragung des Anreizsystems der interkantonalen Zahlungen auf die Hochschule. Dieser Mechanismus war schweizweit einmalig (vgl. Secrétariat du Grand Conseil 2013: 2-3) und führte dazu, dass die Schliessung eines Institutes für die Universität schlussendlich zu Mindereinnahmen

führen konnte, wenn die interkantonalen Zahlungen, welche die Universität zu begleichen hatte, über den Einsparungen auf Grund der Institutsschliessung lagen. Genau dies ist passiert, als das „Institut des sciences du mouvement et de médecine du sport“ von Genf nach Lausanne transferiert worden ist. Der Transfer war für Genf mit einem kleinen Verlust verbunden (vgl. Secrétariat du Grand Conseil 2013: 45). Die Universitätsleitung betitelte dieses System als „absurde“, da es den Bemühungen um eine koordinierte Hochschulpolitik zuwiderläuft (Vassalli 2013: 6).

Von den zehn IRIS-Projekten hatten lediglich deren zwei eine nachhaltige Wirkung auf die Universität Genf. Mit Geldern aus dem Projekt Foridic (Forum de droit international, européen et comparé) entstand in Genf ein Zentrum für humanitäres Völkerrecht, das „Centre universitaire de droit international humanitaire CDHU). Zudem wurde 2007 in Genf ein Master „Globalisation, inégalités, protection sociale et développement durable“ mit Geldern des IRIS Programmes „Ecologie“²⁰ eingeführt (Joye-Cagnard et al. 2009: 76). Der Bereich Nachhaltige Entwicklung, auch im Zusammenhang mit den Themen Städtebau und Raumplanung, ist somit einer der wenigen Schwerpunkte, welche sich auf Grund der IRIS-Projekte in Genf etablieren konnten. Die Universitätsleitung versuchte denn auch, die Hochschule in diesem Bereich weiterzuentwickeln.

Raumplanung

Seit ihrem Bestehen (1946) legte die Ecole d'architecture einen starken Fokus auf das Thema Städtebau. In den 1990er-Jahren war die Ecole d'architecture von der Schliessung bedroht und es bot sich bereits damals an, als Abwehrstrategie den Bereich Städtebau und Raumplanung stärker zu entwickeln. Bundesrat Flavio Cotti schrieb dem Genfer Erziehungsdirektor Dominique Föllmi im Jahre 1992 einen Brief, in welchem er ihm das Angebot unterbreitete, die Architekturschule in Genf zu schliessen und ihm zusicherte, dass alle Studierenden von der EPFL kostenlos übernommen würden. Diese Schliessung würde der Universität Genf grosse Einsparungen ermöglichen. Allerdings formierte sich Widerstand gegen dieses Ansinnen, der auch vom Parlament mitgetragen wurde (Deuber-Pauli 1993). Darauf wurden die Schliessungspläne von der Regierung nicht weiter verfolgt. Die Universitätsleitung und die Erziehungsdirektion waren aber fortan bestrebt, in Genf stärker auf den Bereich Städtebau zu fokussieren, während die eigentliche Architekturausbildung zunehmend an der EPFL erfolgte. Die Diskussion um das Weiterbestehen der Architektur in Genf wurde fortan auf Grund der Formel «L'architecture à Lausanne, l'urbanisme à Genève» diskutiert (Deuber-Pauli 1993). Die Architektur richtete sich in Genf ab den 1990er Jahren immer stärker sozial- und geisteswissenschaftlich aus. In der Ausbildung spielten Disziplinen wie Ethnologie, Anthropologie,

²⁰ „Ecologie“ ist eines von zehn Programmen innerhalb des Teilprojektes „Intégration, Régulation et Innovation Sociales“ (IRIS)

Kunstgeschichte oder Geographie eine immer wichtigere Rolle. Die Neustrukturierung des Bereiches mündete in die Gründung des Instituts für Architektur, welcher der Grosse Rat am 17. Juni 1994 zustimmte. Dieses trat an die Stelle der Architekturschule. Das Institut bot keinen ersten Zyklus in Architektur mehr an. Das Grundstudium (die ersten zwei Jahre) konnten nur noch an der EPFL absolviert werden. Das Institut in Genf konzentrierte sich vor allem auf Denkmalpflege, Urbanisierung und Raumplanung und orientierte sich stark an den Geisteswissenschaften. Der Bundesrat und die Regierung des Kantons Genf einigten sich also darauf, die Architektur in Genf zwar nicht vollständig abzuschaffen, die Grundausbildung aber an der EPFL zu konzentrieren (Leresche et al. 2012: 84). Studierenden, welche das Grundstudium an der EPFL absolviert hatten, wurde in Genf ein Vertiefungsstudium mit den erwähnten Schwerpunkten angeboten. Es zeigte sich aber, dass kaum jemand nach Genf wechselte, um seine Ausbildung an einer Universität fortzusetzen, welche im Bereich der Architektur über ein geringeres Renommee verfügte. Zudem begann die EPFL unter ihrem Präsidenten Patrick Aebischer selber die Bereiche Denkmalpflege, Urbanisierung und Raumplanung zu stärken (Secrétariat du Grand Conseil 2000: 4). Aus diesem Grund entstanden ab der Jahrtausendwende Pläne, im Bereich der Raumplanung nicht mehr auf die traditionellen Partner EPFL und Universität Lausanne zu setzen, sondern eine verstärkte Zusammenarbeit mit der Westschweizer Fachhochschule HES-SO zu suchen (Secrétariat du Grand Conseil 2000: 8).

2004 wurde in Genf ein neues „Institut des Sciences de l'Environnement“ gegründet, in welches das „Institut d'architecture“ (IAUG) integriert wurde und somit aufhörte, als selbständige Einheit zu existieren (Secrétariat du Grand Conseil 2008). Innerhalb des „Institut des Sciences de l'Environnement“ entstand ein Lehrstuhl „Urbanisme Globalisation & Gouvernance“. Das „Institut des Sciences de l'Environnement“ ist eine interfakultäre Einheit, an welcher die „Faculté des sciences de la société“, die wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, die naturwissenschaftliche Fakultät sowie die Medizin beteiligt sind. Den Angestellten des Instituts für Architektur wurde eine Weiterbeschäftigung garantiert (Erard 2006).

Einige Jahre nach der Gründung des „Institut des Science de l'Environnement“ wurde am 1. Januar 2014 die „Faculté des sciences de la société“ gegründet. Diese entstand aus Teilen der wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Fakultät. In dieser neuen Fakultät ist die Raumplanung ebenfalls vertreten und bildet heute einen Schwerpunkt innerhalb der Humangeographie (während an Deutschschweizer Universitäten die Geographie prinzipiell den Naturwissenschaften zugeordnet ist, wird sie in der Romandie als Humangeographie häufig als Sozial- oder Geisteswissenschaft betrachtet). Vom „Département de Géographie et Environnement“ wird seit 2014, in Zusammenarbeit mit dem „Institut des Sciences de l'Environnement“ eine „Maîtrise universitaire en développement Territorial. Aménagement du Territoire, Urbanisme, Paysage, Information géographique“ angeboten. Dieser Master ist das Resultat eines grösseren Zusammenarbeitsprojektes

der Universität Genf, an dem auch die „Haute Ecole du paysage, d'ingénierie et d'architecture de Genève“ HEPIA sowie die Universität Neuchâtel beteiligt sind. Die nach der Jahrtausendwende begonnene Zusammenarbeit mit Hochschulen ausserhalb des klassischen Arc Lémaniques erreichte damit einen Höhepunkt. Während der Kooperationsrahmen mit der Universität Lausanne und der EPFL in den Sozial- und Geisteswissenschaften für Genf praktisch keine strukturelle Umgestaltung gebracht hatte, zeigte die Zusammenarbeit mit der HEPIA und Neuchâtel eine konkrete Wirkung, im Sinne einer Strukturveränderung. Anders als innerhalb des klassischen Arc Lémanique und der IRIS-Projekte ursprünglich vorgesehen, wurden innerhalb der „neuen“ Kooperationsprojekte im Bereich der „Sciences de la société“ keine Strukturen abgebaut, respektive mit anderen Universitäten zusammengelegt, sondern im Gegenteil neue aufgebaut. Nicht nur im Bereich der Raumplanung ist ein neues Angebot entstanden, sondern auch in der Pädagogik. Ein weiteres erfolgreiches Kooperationsprojekt im Bereich der Geistes- und Sozialwissenschaften ist die Schaffung der „Maîtrise universitaire en éducation précoce spécialisée“. Dieser Master wird in Zusammenarbeit mit einer pädagogischen Hochschule, der „Haute école pédagogique du canton de Vaud“, angeboten.

Akteurkonstellation

In Genf setzte sich vor allem der Akteur Bund, vertreten durch Staatssekretär Kleiber, für eine verbesserte Koordination der Angebote mit den anderen Universitäten des Arc Lémaniques ein. Diese hätte unter anderem einen Abbau von bestehenden Angeboten bedeutet.

Gleich wie in Bern verfolgte auf Kantonsebene die Erziehungsdirektion das Ziel einer Schwerpunktbildung. Im Vordergrund standen die Bereiche Teilchenphysik sowie die Pharmazie. Die Regierung wäre auch bereit gewesen, die Ecole d'architecture ersatzlos zu schliessen.

Die Universitätsangehörigen orientierten sich derweilen am Erhalt eines breiten Fächerangebotes und waren dafür auch zu Kooperationen mit anderen Hochschulen bereit.

Im Gegensatz zum Fallbeispiel Bern, wo die Initiative zur Bereinigung des Fächerangebots vom eigenen Parlament ausging, war es im Beispiel Genf die Bundesebene, welche auf eine solche pochte. Staatssekretär Charles Kleiber verfolgte das Ziel einer Angebotskoordination in der Genferseeregion hartnäckig. Für die Universitätsleitung in Genf war von Anfang an der Erhalt der „Volluniversität“ oberstes Ziel. Diesem Prinzip wurden nachgelagerte Entscheidungen untergeordnet. Die Verantwortlichen waren zwar bereit, an Kooperationsprojekten mitzuwirken, diese führten aber meistens zu einem Angebotsausbau (Teilchenphysik, Pharmazie) und selten zu einem Abbau. Für die Bundesebene war die Governance der Kooperationsprojekte herausfordernd. In den kostenintensiven Bereichen konnte der Staatssekretär seine Vorstellungen der Hochschulkoordination zwar teilweise durchsetzen (Naturwissenschaften, Pharmazie, Architektur),

Charles Kleiber hätte sich aber auch eine bessere Koordination in den Geistes- und Sozialwissenschaften gewünscht. Es machte sich jedoch die schwache Stellung des Bundes im Governance-System der Hochschulen bemerkbar. Obwohl er die kantonalen Universitäten mitfinanziert, kann er ihnen prinzipiell keine Vorgaben machen.

Institution des Finanzierungssystems

Während von den befragten Verantwortlichen in Bern ein direkter Einfluss der Finanzierung auf die Hochschulentwicklung mehrheitlich verneint wird, bejaht der Finanzverantwortliche der Universität Genf einen solchen. Dabei ist allerdings der finanzielle Aspekt nicht der Ausgangspunkt von Überlegungen bezüglich der Angebotsentwicklung, sondern der Endpunkt. In erster Linie spielt die Nachfrage nach einem bestimmten Angebot eine Rolle. Um diese zu vergrössern, ist es gemäss den Verantwortlichen der Universität Genf erklärtes Ziel, Studierende, auch aus anderen Kantonen, anzuziehen. Zu diesem Zweck sind an den Universitäten in den letzten Jahren regelrechte PR-Abteilungen entstanden, welche Veranstaltungen auch in anderen Kantonen, vor allem in Nichtuniversitätskantonen, durchführen, die Universität Genf vorwiegend im Wallis. Wenn es gelingt, die Nachfrage und die Finanzierung für ein Angebot sicherzustellen, kann dieses durchgeführt werden, und auf die Frage, *ob* dies gelingt, hat das Finanzierungssystem einen wichtigen Einfluss. Gemäss den Verantwortlichen waren für das neue Studienprogramm im Bereich Raumplanung alle Voraussetzungen für eine erfolgreiche Entwicklung gegeben. Es waren Ressourcen frei sowie eine Nachfrage vorhanden und die Finanzierung konnte, nicht zuletzt durch interkantonale Zahlungen, sichergestellt werden. Das Finanzierungssystem war somit nicht der Grund, weshalb das Angebot geplant und vorangetrieben wurde, aber schlussendlich das ausschlaggebende Moment, dass es durchgeführt werden konnte.

Im Kanton Genf sind die Mechanismen der interkantonalen Finanzierung sowohl der Kantonsregierung als auch dem Parlament vertraut. Ähnlich wie im Fallbeispiel Bern verfolgt das Parlament weniger bildungs- als finanzpolitische Zielsetzungen. Wegen dem Finanzierungssystem, welches für Genfer Studierende, die ihr Studium in einem anderen Kanton absolvieren, Zahlungen verlangt, ist der Grosse Rat darum bemüht, das Angebot der Universität für Genfer Studierende möglichst vielfältig zu halten. Auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass möglichst wenig Studierende an andere Kantone „verloren“ gehen (Secrétariat du Grand Conseil 2009: 95). Im Gegensatz zu anderen Kantonen (vgl. Fallbeispiel Bern) werden das Hochschulfinanzierungssystem und dessen Auswirkungen auf die Universität in Genf auch auf politischer Ebene diskutiert, in der Regierung und im Parlament. Die Eigenheit, dass Fächer, die auch an den ETHs angeboten werden, studiert werden können, ohne dass dem Kanton Kosten entstehen (interkantonale Zahlungen fliessen

nur, wenn ein Studium an einer ausserkantonalen Universität absolviert wird, bei einem Studium an einer ETH muss der Entsenderkanton keine Beiträge bezahlen), wird als Benachteiligung der kantonalen Angebote angesehen. Eine bessere Einbindung der ETHs wird von Regierungs- und Grossrat angestrebt. Für die Architektur ist dieser Sachverhalt von besonderer Bedeutung. Die Tatsache, dass Genf keine IUV-Beiträge bezahlen muss, wenn Studierende sich an der EPFL einschreiben, beschleunigte die Auslagerung der Architekturausbildung an die EPFL und die Überführung der in Genf verbliebenen Einheiten in die Geistes- und Sozialwissenschaften, welche weitgehend den kantonalen Universitäten vorbehalten sind. Der Transfer an die EPFL war für die Universität mit einem finanziellen Gewinn verbunden (im Gegensatz zur Sportmedizin vgl. oben), da die betreffenden Studierenden ihr Studium an der EPFL absolvieren konnten, ohne dass dadurch interkantonale Zahlungen ausgelöst wurden (Grand Conseil 2000; Conseil d'Etat 2001: 8).

Das Finanzierungssystem hat im Bereich der Architektur sicherlich zu einer Bereinigung des Fächerangebotes beigetragen, und heute existiert nur noch ein Standort für die Architekturausbildungen in der Genferseeregion. Gleichzeitig zeigt das Beispiel aber, dass im Bereich der Geistes- und Sozialwissenschaften, welcher von den ETHs nicht konkurriert wird und bei welchem die interkantonalen Zahlungen im Vergleich zu den Ausbildungskosten relativ hoch sind, das System unter Umständen nicht zu einer Reduktion, sondern eher zu einem Ausbau des Angebots führt. Die durch die Schliessung der Architektur freigewordenen Ressourcen wurden für die Bereiche Stadtentwicklung und Raumplanung eingesetzt. Entsprechende Angebote werden heute am Institut für Geographie an der „Faculté des Sciences de la société“ angeboten sowie am „Institut des Sciences de l'Environnement“. Die Universität stärkte dabei ein Gebiet, das in der Romandie bereits sehr gut abgedeckt ist. Die EPFL bietet ebenfalls einen „Mineure en développement territorial et urbanisme“ an. Zudem ist die eidgenössische Hochschule in Lausanne daran, sowohl ein Bachelor wie auch ein Masterprogramm in „Urban System Engineering“ zu entwickeln, und es existieren zahlreiche Weiterbildungsangebote in dem Bereich (Pedrina et al. 2014).

Gleich wie im Fallbeispiel Bern zeigt sich, dass die Regierung grundsätzlich an einer Schwerpunktbildung interessiert ist und die Universität besser positionieren möchte. Allerdings wird deutlich, dass ein Abbau von Bestehendem vor allem dann erfolgt, wenn dadurch Einsparungen erzielt werden können. Ansonsten regt sich Widerstand, auch im Parlament, in welchem die Finanzierungsmechanismen gut verstanden werden.

Schaffung von Kostentransparenz

Das Fallbeispiel zeigt, dass das teilweise leistungsorientierte Finanzierungssystem die Kostentransparenz des Gesamtsystems fördert. Noch stärker als in andern Kantonen sind sich die

Akteure auf Ebene Kanton wie auch auf Ebene Universität der Kostenwirkung des Systems durchaus bewusst. So war bis 2014 ein System in Kraft, welches der Universität die interkantonalen Zahlungen anderer Kantone zusprach, im Gegenzug aber entsprechende Zahlungen, die Genf an andere Kantone leistete, dem Budget der Universität belastete. Auf diese Weise wurden die Mittelflüsse offengelegt. Allerdings wurde damit ein Anreiz geschaffen, möglichst viele Studierende aller Fachrichtungen in Genf zu halten, anstatt sich zu spezialisieren.

Schwerpunktbildung

Obwohl die Mittelflüsse im Universitätsbereich bekannt sind, hat dies nicht zu einer verstärkten Schwerpunktbildung geführt, wie dies Hypothese 2 dieser Arbeit besagt (vgl. Kap. 2.2.2). Architektur wird zwar heute in Genf nicht mehr angeboten, im Gegenzug expandierte die Universität aber im Bereich der Raumplanung, welche nicht zu den Schwerpunkten von Genf gehört.

Die befragten Akteure sind sich einig, dass das heutige Finanzierungssystem, welches bereits teilweise leistungsorientiert ist, eher strukturerhaltend wirkt. Die Akteure auf Bundesebene haben wenig erreicht in ihren Bestrebungen, das Angebot im Arc Lémanique besser zu koordinieren. Gewisse Erfolge konnten sie in den kostenintensiven Bereichen erzielen. Da hier die Zahlungen im Verhältnis zu den verursachten Kosten tief sind, wirkt auch das Finanzierungssystem anders als bei eher kostengünstigen Fächern der Sozial- und Geisteswissenschaften. Es besteht ein geringerer Anreiz, entsprechende Studierende im eigenen Kanton zu halten. Der Fall der Architektur zeigt, dass sich der Abbau hier lohnte, zumal Genfer Studierende das Fach an der EPFL belegen können, ohne dass der Kanton dafür interkantonale Zahlungen leisten muss.

Mobilität

Da, gleich wie beim Fallbeispiel Bern, kein positiver Effekt des Finanzierungssystems auf die Schwerpunktbildung festgestellt wird, kann streng genommen keine Aussage zur Wirkung auf die Mobilität gemacht werden. Die Hypothese 3, welche besagt, dass ein leistungsorientiertes Finanzierungssystem eine positive Wirkung auf die Mobilität hat, ist hierarchisch der Hypothese 2 untergeordnet. Falls die Hypothese 2 nicht bestätigt wird, erübrigt sich ein Test der Hypothese 3. Festzuhalten ist dennoch, dass das Finanzierungssystem einen zwiespältigen Effekt auf die Mobilität der Studierenden hat. Bei Fächern, die von der EPFL angeboten werden, wird eine Abwanderung von Studierenden in Kauf genommen, da der Kanton nicht für diese aufkommen muss. Bei Studierenden der Geistes- und Sozialwissenschaften sind klare Bestrebungen erkennbar, diese möglichst im Kanton zu halten.

Schlussbemerkungen zum Fallbeispiel Genf

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die Architektur heute zwar auf die EPFL konzentriert. Es ist aber nicht zu einem tatsächlichen Abbau gekommen, sondern zu einer Integration der früheren Architektur in die Sciences de la Société. Gesamtschweizerisch kann dies nicht unbedingt als Koordinierungserfolg gewertet werden, denn die Geistes- und Sozialwissenschaften sind in Genf heute noch fragmentierter als während der Anfangsphase der Kooperationsprojekte. Festzustellen ist aber, dass nicht alle befragten Akteure die Sichtweise teilen, dass es prinzipiell sinnvoll ist, Disziplinen auf die Universitäten aufzuteilen. Es wird durchaus die Meinung vertreten, dass, wenn eine Nachfrage vorhanden ist, ein entsprechendes Angebot auch an verschiedenen Institutionen etabliert werden soll. Die meisten Akteure auf der Ebene Hochschule halten eine Konzentration des Hochschulangebots – im Gegensatz zum Bundesrat (vgl. Bundesrat 2009) - nicht prinzipiell für sinnvoll.

7.3.3 Universität Luzern; Rechtswissenschaften

Einbettung

Als letztes Fallbeispiel soll die Universität Luzern behandelt werden. Für die Verantwortlichen der Universitäten Bern und vor allem Genf ist der Betrieb einer „Volluniversität“ von grosser Bedeutung. Demgegenüber ist Luzern eindeutig eine Spartenuniversität. Mit weniger als 3000 Studierenden handelt es sich um die kleinste Universität in der Schweiz. Es werden nur geistes- und sozialwissenschaftliche Fächer angeboten. Luzern eignet sich als Fallbeispiel, weil sich die Universität stark von den beiden bisher untersuchten Institutionen unterscheidet und somit auch das Segment der kleinen „Teiluniversität“ Eingang in die Untersuchung findet. Zudem ist die Gründung der Rechtswissenschaftlichen Fakultät Ende der 1990er Jahre sehr gut dokumentiert.

Beteiligte Akteure und deren Interessenlage

Bis zum Jahr 2000 ist Luzern kein Universitätskanton. In Kapitel 5.2.1 wurde argumentiert, dass die Regierungen von Nichtuniversitätskantonen nicht in erster Linie eine bessere Koordination und Diversifizierung des Schweizer Hochschulraums zum Ziel haben, sondern daran interessiert sind, dass

ihre Studierenden zu möglichst kostengünstigen Konditionen ein Studium absolvieren können, welches Kompetenzen vermittelt, die von der lokalen Wirtschaft nachgefragt werden.

Neben der Regierung ist auch das kantonale Parlament ein Akteur in der Universitätspolitik. Gleich wie in Bern und Genf ist der Grosse Rat des Kantons Luzern in erster Linie an einer möglichst kostengünstigen Ausbildung seiner Maturandinnen und Maturanden interessiert. Zweitrangig ist die Frage, ob diese in Luzern oder in einem anderen Kanton erfolgt.

Obwohl Luzern bis Ende der 1990er Jahre kein Universitätskanton war, existiert seit Ende der 1930er Jahren eine theologische Fakultät, deren Angehörige am Erhalt dieser Institution interessiert sind.

Entwicklung bis Ende der 1970er Jahre

Im Kanton Luzern bestand bereits seit langem eine theologische Lehranstalt, die zeitweise eine der bedeutendsten Bildungseinrichtungen im katholischen Teil der Schweiz war (Mattioli/Ries 2000: 7). 1938 wurde die Lehranstalt in den Rang einer Fakultät gehoben, und 1970 erhielt sie das Promotions- und Habilitationsrecht (Mattioli/Ries 2000: 71). In den 1970er Jahren plante die Regierung des Kantons Luzern die Gründung einer Universität, an welcher, mit Ausnahme medizinischer und technischer Disziplinen, alle grundlegenden Fachwissenschaften geführt worden wären, also auch Naturwissenschaften. Die Hochschule war als Universität Zentralschweiz konzipiert, an welcher sich alle Innerschweizer Kantone beteiligen wollten. Zum ersten Mal in der Schweizer Hochschulgeschichte war eine Universität geplant, deren Trägerschaft auf einem Netzwerk von mehreren Kantonen basieren sollte (Mattioli/Ries 2000: 102/114). In den 1970er Jahren expandierte die höhere Bildung in der Schweiz auf Grund der sozialen Öffnung der Universitäten stark, und die damals noch praktisch vollständig von den Trägerkantonen finanzierten Universitäten stiessen – wie bereits mehrmals ausgeführt – zunehmend an Kapazitätsgrenzen. In diesem Kontext sind die Bestrebungen zu verstehen, in Luzern eine Volluniversität zu gründen (Mattioli/Ries 2000: 97-99). Während die Universitätsvorlage im Grossen Rat des Kantons Luzern eine klare Mehrheit fand, wurde sie anlässlich einer Volksabstimmung vom 9. Juli 1978 ebenso klar verworfen. Über 60 % legten ein „Nein“ in die Urne.

Nach der Abstimmungsniederlage 1978 war das Projekt einer Volluniversität in der Zentralschweiz definitiv gescheitert. Für den damaligen Erziehungsdirektor Gut war es nicht mehr möglich, eine weitere Universitätsvorlage zu präsentieren. Dennoch empfand die Politik, insbesondere Erziehungsdirektor Gut, die Situation mit einer universitären Hochschule (seit 1973 genoss die theologische Fakultät auf Grund der Anerkennung durch den Bund Hochschulstatus), die lediglich eine einzige Abteilung aufweist, als unbefriedigend. Allerdings besass die Fakultät international einen

guten Ruf. Ebenfalls entstand in den beiden auf die Abstimmung folgenden Jahrzehnten eine zentralschweizerische Bildungspolitik sowie ein Bewusstsein für einen ebensolchen Bildungsraum.

Entwicklung bis Ende der 1990er Jahre

In den 1990er Jahren wuchs in der Zentralschweiz eine Hochschullandschaft heran, welche auf bestehenden Strukturen beruhte. Bereits vorher bestanden diverse Anstalten der höheren Berufsbildung: das Zentralschweizer Technikum, die Höhere Fachschule für Wirtschaft (vor allem Betriebswirtschaft und Tourismus), die Hochschulen für Gestaltung und Musik sowie die Hochschule für Sozialarbeit. Im Zuge der Errichtung der Fachhochschulen wurden diese zur Fachhochschule Zentralschweiz zusammengefügt. Dazu wurde ein Konkordat zwischen den Zentralschweizer Kantonen ausgehandelt.

Einzig die Theologische Fakultät entwickelte sich nicht weiter. Denn es bestand das Problem, dass sie unter ihrer isolierten Existenz sowie am fehlenden geisteswissenschaftlichen Umfeld litt. Ein fachlicher Austausch mit anderen Disziplinen war schwierig zu bewerkstelligen. Die theologische Fakultät konnte nicht von anderen Fakultäten befruchtet werden, und, anders als in der Genferseeregion oder im Espace Mittelland (Bern, Freiburg, Neuchâtel), existierten auch keine anderen Universitäten in der näheren Umgebung. Das Angebot von interdisziplinären Studiengängen war somit unmöglich. Politische und akademische Kreise waren sich einig, dass die Vorlage „Volluniversität“ zwar gescheitert war, aber ein weiterer Versuch einer Strukturbereinigung der vorhandenen Situation unternommen werden sollte und zwar durch einen schrittweisen Ausbau des bereits Bestehenden. Zur Verbreiterung des Studienangebots schuf der Regierungsrat 1981 das Institut für Sozialethik und das Institut für Jüdisch-Christliche Forschung. 1984 nahm das Institut für Philosophie seinen Betrieb auf, das neben Philosophie auch Judaistik oder Religionswissenschaften anbot. Mit dem Lehrstuhl für Allgemeine und Schweizer Geschichte wurde dem philosophischen Institut im Jahre 1989 das erste Fach angegliedert, das nicht in den engeren Kontext der theologischen Bildungstradition gehörte. Im Jahre 1993 wurde eine zweite Fakultät gegründet – die geisteswissenschaftliche Fakultät – welche aus der theologischen herausgelöst wurde. 1997 richtete die Hochschule zudem einen Lehrstuhl für Allgemeine und Schweizer Geschichte der Neuesten Zeit ein, nach Theologie und Philosophie das dritte Fach, welches im Hauptfachstudium absolviert werden konnte (Mattioli/Ries 2000: 137-138).

Die Gründung einer zweiten Fakultät im Jahre 1993 war eine wichtige Zäsur in der Luzerner Universitätsgeschichte. Die vom Regierungsrat ins Parlament eingebrachte Vorlage für eine Strukturbereinigung an der Hochschule Luzern war die erste ihrer Art, die seit dem negativen Volksentscheid von 1978 vom Parlament behandelt und verabschiedet wurde. Am 14. September

1993 stimmte der Grosse Rat des Kantons im Sinne einer kostenneutralen Strukturbereinigung einer Hochschule Luzern mit einer Fakultät I für Römisch-katholische Theologie und einer Fakultät II für Geisteswissenschaften mit 135 gegen 4 Stimmen zu (Mattioli/Ries 2000: 140-141). Unterdessen hatte Brigitte Mürner, treibende Kraft bei der Weiterentwicklung der Universität Luzern, das Amt als Erziehungsdirektorin angetreten. Da sie nicht mehr mit dem gescheiterten Universitätsprojekt der 1970er Jahre in Verbindung gebracht wurde, konnte sie die Universitätsdebatte wieder neu beleben. Ihr Departementssekretär Hans Ambühl war bezüglich der Universität ebenfalls stark engagiert. Auf der akademischen Seite engagierte sich der international renommierte Theologe Walter Kirchschräger für das Projekt. Er war Rektor der theologischen Fakultät von 1990 bis 1993 und von 1997 bis 2000 Rektor der Hochschule Luzern.

Der Grund, weshalb Reformen, welche die Geistes- und Sozialwissenschaften betrafen, kostenlos durchgeführt werden konnten, waren die interkantonalen Zahlungen, die seit 1981 bestehen. Sie wurden seit ihrer Einführung schrittweise erhöht und erreichten Mitte der 1990er Jahre ein Niveau, welches es erlaubte, kostengünstige Studienfächer (nicht naturwissenschaftliche oder medizinische) kostenneutral anzubieten (vgl. Kap. 4.4). Den politischen Verantwortlichen war bewusst, dass für jeden Luzerner Studierenden, der ein Studium in einem anderen Kanton absolviert, ein verhältnismässig hoher Betrag bezahlt werden muss. Ebenfalls war bekannt, dass der Kanton bei einer Angebotsvergrößerung von Geldern anderer Kantone sowie von Bundesbeiträgen profitieren kann. Da die Zahlungen in den 1990er Jahren, unabhängig des belegten Studienfaches, die gleiche Höhe betragen, war es besonders attraktiv, Fächer anzubieten, die geringe Betriebskosten verursachten (vgl. Kap. 4.4).

Interkantonale Transferzahlungen wurden bereits anlässlich des Luzerner Universitätsprojektes der 1970er Jahre in die Überlegungen einbezogen und im Abstimmungskampf 1978 als Argument für die Schaffung einer Volluniversität verwendet. Zu dem Zeitpunkt waren Zahlungen für ausserkantonale Studierende zwar noch nicht eingeführt, wurden aber bereits seit einigen Jahren diskutiert. Es zeichnete sich ab, dass Nichtuniversitätskantone ihren Maturandinnen und Maturanden nicht für immer einen Studienplatz an Universitäten, welche sie nicht mitfinanzierten, garantieren konnten. Die Angst vor einer Zulassungsbeschränkung für ausserkantonale Studierende war einer der Gründe für die Lancierung verschiedener Universitätsprojekte in der Schweiz in den 1970er Jahren (vgl. Fuchs 2011; Mattioli/Ries 2000: 113-114/127).

Obwohl die Hochschule Luzern seit 1993 aus zwei Fakultäten bestand, handelte es sich nach wie vor nicht um eine eigentliche Universität, und an einem neuen Projekt einer Zentralschweizer Universität wollten sich die übrigen Innerschweizer Kantone nicht beteiligen. Dank dem unterdessen fest etablierten System der interkantonalen Zahlungen war die Schaffung einer Universität nun aber auch

ohne Beteiligung der übrigen Kantone möglich, da die interkantonalen Beiträge sie ohnehin zu einer Mitfinanzierung verpflichten würden.

Kurz nachdem die Fakultät II erfolgreich gegründet worden war, wurde bereits die Diskussion um eine weitere Fakultät und die Umwandlung der Hochschule in eine Universität lanciert. Im Vordergrund stand die Gründung einer juristischen Fakultät. Dies bot dem Kanton zahlreiche Vorteile gegenüber anderen Fachrichtungen. Sie ergänzte das Angebot der parallel dazu aufgebauten Fachhochschule, und bei der Jurisprudenz handelt es sich um ein übersichtliches und beschränktes Gebiet. Ein klarer Vorteil der Gründung einer juristischen Fakultät war zudem der geringe Mitteleinsatz, welcher für die Ausbildung von Studierenden aufgewendet werden muss, denn Jus ist das Fach mit den geringsten Betriebskosten (vgl. Kap. 7.1).

Gründung der Universität Luzern

Ein weiterer Wendepunkt in der Geschichte der Luzerner Universitätsentwicklung erfolgte im Jahre 1997. Nach Jahren der Rezession schnürten Regierung und Parlament das Sparpaket Strukturprogramm 99. Eine vom Parlament geplante Sparmassnahme war die Schliessung der Universitären Hochschule Luzern aus Kostengründen, welcher sich die Angehörigen der Hochschule vehement widersetzen. Der Schliessungsentscheid konnte nur deshalb abgewendet werden, weil die Verwaltung und die Vertreter der Hochschule darlegen konnten, dass der Aufbau einer selbsttragenden juristischen Fakultät eine Alternative zur Schliessung darstellte. Auf Grund der bereits mehrfach erwähnten Besonderheiten des Finanzierungssystems war die Ausarbeitung eines kostenneutralen Projektes möglich, und der Grosse Rat stimmte dem von der Regierung ausgearbeiteten Universitätsgesetz (Gesetz über die universitäre Hochschulbildung), welches die Gründung der Universität Luzern ermöglichte, mit grosser Mehrheit zu.

Die Universität Luzern wurde im Jahre 2000 offiziell eröffnet und erhielt in den Jahren darauf die Anerkennung durch den Bund. Die beteiligten Akteure waren sich einig, dass dies mit einem anderen System nicht möglich gewesen wäre. So hält auch Prof. Dr. iur. Paul Richli, Gründungsdekan der neuen Fakultät III für Rechtswissenschaft, anlässlich des Dies Academicus 2000 der Universität Luzern fest, dass die Universität „strukturell ‚billige‘ Fakultäten, die sich zum grossen Teil aus den Beiträgen der anderen Kantone, den Beitragsäquivalenten des Kantons Luzern sowie den Bundesbeiträgen finanzieren lassen“ (Richli 2000: 24) anbiete.

Ausser Rechtswissenschaften wurde anlässlich der Gründung der Universität Soziologie ins Fächerangebot aufgenommen. Ebenfalls ein Fach mit verhältnismässig geringen Betriebskosten. 2006 wurde das Angebot um ein weiteres sozialwissenschaftliches Fach ergänzt: Politikwissenschaften. Auch in den darauf folgenden Jahren ist ein starker Ausbau des Studienangebotes in allen drei

Fakultäten feststellbar. So kann seit dem Herbstsemester 2011 ein "Bachelor of Arts in Religionspädagogik" erworben werden, an welchen ein Master in Religionslehre anschliesst, und zudem wird heute ein Master in Religion, Wirtschaft und Politik angeboten. 2014 wurde die Universität durch eine wirtschaftswissenschaftliche Fakultät ergänzt.

Institution des Finanzierungssystems

Neben dem Wunsch nach einer Stärkung des Bildungsraums Zentralschweiz standen bei der Gründung der Universität Luzern finanzpolitische Überlegungen im Vordergrund. So beginnt die Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Entwurf eines Gesetzes über die universitäre Hochschulbildung (Universitätsgesetz) nicht mit dem bildungspolitischen Nutzen der Universität, sondern mit einer Analyse des finanziellen Risikos:

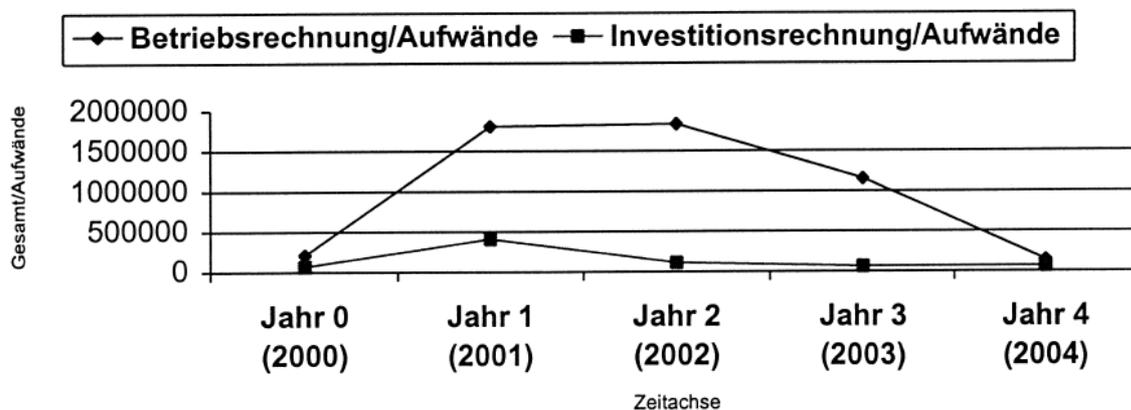
„Das finanzielle Risiko ist minimiert: Mit einer rechtswissenschaftlichen Fakultät wird ein stark gefragtes und relativ kostengünstiges Angebot geschaffen. Die Nettobelastung des Luzerner Staatshaushalts bleibt in der gleichen Grössenordnung wie bisher und wird über pauschalisierte Pro-Kopf-Beiträge pro Studierende(n) bei rund 7,4 Millionen Franken liegen; die Belastung wird auch in den kommenden Jahren nicht sprunghaft steigen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Kanton Luzern wegen der gestiegenen interkantonalen Transferzahlungen für seine Studierenden mehr an die Universitätskantone bezahlen muss; einen Teil dieser Mittel sollte er vorteilhafter in die eigene Universität investieren. Darüber hinaus stellt ein universitäres Angebot einen wichtigen positiven Standortfaktor für Luzern dar“ (Regierungsrat Luzern 1999: 3).

Angesichts der angespannten Finanzlage war es für den Regierungsrat überaus wichtig, dass die Fakultät keine Zusatzkosten verursachen würde. Ziel war es, die rechtswissenschaftliche Fakultät über Drittmittel aufzubauen, so dass sie ab dem fünften Betriebsjahr – bei Vollbestand an Studierenden – im Betrieb kostendeckend werde (Regierungsrat Luzern 1999: 12). Zentrale Bestandteile der Finanzierung sind gemäss der Botschaft Drittmittel, Beiträge aus der Interkantonalen Universitätsvereinbarung, Beiträge des Bundes, Beiträge der Studierenden sowie Eigenerrträge aus Dienstleistungen der Universität (Regierungsrat 1999: 13). Eine weitere wichtige Finanzquelle der Universität sind bis heute die IUV-Äquivalente. Gemäss Kommentar zum § 27 des Universitätsgesetzes (Gesetz über die universitäre Hochschulbildung) finanziert der Kanton die Universität in erster Linie durch einen jährlichen Beitrag an die Ausbildungskosten „seiner Kantonsangehörigen“. Dieser Betrag entspricht der Summe der Beiträge, die er gemäss der Interkantonalen Universitätsvereinbarung (IUV) für „eigene“ Studierenden bezahlen müsste, wenn sie an ausserkantonalen Universitäten ausgebildet würden. In zweiter Linie erfolgt die Finanzierung

durch eine Kostenabgeltungspauschale. Diese wird im Voraus pro Studierenden festgelegt und enthält eine Betriebspauschale sowie einen Beitrag für die betrieblichen Investitionskosten. Bevor die Kostenabgeltungspauschale ermittelt wird, werden alle anderen Erträge, also auch die Ausbildungsbeiträge gemäss IUV, abgezogen (Regierungsrat 1999: 25).

Zur Finanzierung der Universität stellt der Kanton der Universität demnach für jeden Luzerner Studierenden die Mittel zur Verfügung, welche er einspart, da er für diese Studierende keine interkantonalen Zahlungen leisten muss. Zusätzlich stellt er für jeden Studierenden der Universität einen Pauschalbetrag zur Verfügung. Nur diese Kostenabgeltungspauschalbeträge stellen tatsächliche Ausgaben dar, denn die IUV-Äquivalente müsste der Kanton in Form von interkantonalen Zahlungen auch leisten, wenn er keine Universität betreiben würde. Das Ziel der Gesetzesvorlage, dass durch die Gründung der rechtswissenschaftlichen Fakultät für den Kanton keine Zusatzkosten entstehen und die Fakultät ab dem fünften Betriebsjahr selbsttragend ist (vgl. Grafik 10), wurde erreicht.

Grafik 10: Darstellung des Regierungsrates bezüglich der Kostenentwicklung der rechtswissenschaftlichen Fakultät



Quelle: Regierungsrat Luzern 1999: 25

Akteurkonstellation

Die Akteurkonstellation im Fallbeispiel Luzern unterscheidet sich dahingehend von derjenigen der anderen Fallbeispiele, als Luzern am Anfang des beschriebenen Prozesses ein Nichtuniversitätskanton war. Wie in Kapitel 5.2.1 dargestellt, verfolgte die Regierung (in ihrer Eigenschaft als Regierung eines Nichtuniversitätskantons) in erster Linie das Ziel, ihren Studierenden eine möglichst kostengünstige Ausbildung zu garantieren. So waren denn auch finanzielle Engpässe

die Ausgangslage der Restrukturierungen. Diese Interessenlage wurde auch vom Parlament geteilt, welches aber eine radikalere Position als die Regierung vertrat. Der Grosse Rat beabsichtigte Mitte der 1990er Jahre, die bestehenden Fakultäten zu schliessen. Vertreter Letzterer widersetzten sich diesem Ansinnen. Die Fakultätsvertreter beabsichtigten schon seit einigen Jahren, die universitäre Hochschule zu einer Universität auszubauen. Dieses Anliegen unterstützte die Erziehungsdirektion unter der Bedingung, dass es kostenneutral durchgesetzt würde. Gleich wie in Bern konnte trotz dieser unterschiedlichen Positionen eine Einigung erzielt werden, welcher mit grosser Mehrheit zugestimmt wurde. Auch hier spielte der Kontext, in welchem die Entscheidungen getroffen wurden, nämlich die spezifische Ausgestaltung des Finanzierungssystem, als strukturierender Rahmen, eine Rolle (vgl. Scharpf 2000: 17, 74-75). Das System der interkantonalen Zahlungen und IUV-Äquivalente erlaubte es, die rechtswissenschaftliche Fakultät im Rahmen eines Sparpaketes zu gründen, was schliesslich Universitätsbefürworter und -gegner überzeugte (Fuchs 2011: 49). Das Fallbeispiel zeigt, dass, neben der Stärkung des Bildungsraums Zentralschweiz, finanzielle Überlegungen den Ausschlag gaben, die universitäre Hochschule um eine rechtswissenschaftliche Fakultät zu erweitern und zu einer Universität auszubauen. Das Finanzierungssystem nach teilweise leistungsorientierten Kriterien spielte von Anfang an eine wichtige Rolle in der Diskussion rund um die Gründung der Universität Luzern. Die auf den ersten Blick widersprüchlichen Ziele von Kosteneinsparungen und Ausbau der Hochschule konnten gleichzeitig erreicht werden, indem eine kostengünstige Fakultät gegründet wurde: Eine Fakultät mit so tiefen Betriebskosten, dass die zu tätigen Ausgaben die Einnahmen (inklusive der Einsparungen bei den Zahlungen für „eigene“ Studierende) nicht überstiegen.

Kostentransparenz

Das interkantonale Finanzierungssystem war ausschlaggebend für die Gründung der Universität. Alle beteiligten Akteure waren sich der Finanzierungsmechanismen bewusst. Deshalb konnten sie davon überzeugt werden, dass der Betrieb einer eigenen Universität für den Kanton keine finanzielle Mehrbelastung darstellt. Die Finanzierungsmechanismen wurden vom Regierungsrat in seiner Universitätsvorlage präzise beschrieben. Bezüglich der Mittelflüsse bestand also eine relativ grosse Transparenz, zu welcher das Finanzierungssystem nicht unwesentlich beitrug.

Schwerpunktbildung

Regierung und Parlament verfolgten eindeutig nicht das Ziel, in Luzern einen universitären Schwerpunkt zu etablieren, welcher die Reputation der Universität gefördert hätte. Hier kommt die Interessenlage des Kantons Luzern als ursprünglicher Nichtuniversitätskanton zum Ausdruck. Primäres Ziel der Kantonsvertreter war es, die Ausbildungskosten ihrer eigenen Studierenden zu

senken. Die Hypothese 2, gemäss welcher ein „leistungsorientiertes“ Finanzierungssystem, das vorwiegend auf einer Abgeltung gemäss Studierendenzahlen beruht, die Schwerpunktbildung und Diversifizierung des Universitätsraumes fördert, kann demnach auch für dieses Fallbeispiel nicht bestätigt werden.

Dass ein leistungsorientiertes Finanzierungssystem gesamtschweizerisch zu einem Ausbau und nicht zu einer Konzentration des Hochschulangebotes führen kann, wie sich das der Bundesrat erhofft (Bundesrat 2009), wird von den Akteuren in Luzern aber nicht als problematisch empfunden. Im Gegenteil wird betont, dass die Neugründung von Fachrichtungen, Fakultäten oder ganzer Universitäten zu einer Entlastung der bestehenden Angebote anderer Universitäten führt.

Bezeichnend für die Diskussion in Luzern ist, dass im Zuge der Gründung einer wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät, auf welche diese Arbeit nicht genauer eingeht, die Diskussion rund um den Aufbau der Rechtswissenschaften praktisch wiederholt worden ist. Ein wichtiges Argument für die Neugründung war die Möglichkeit, von interkantonalen Zahlungen zu profitieren. So schreibt die Universitätsleitung: „Die Universität Luzern kann 400–600 dieser Studierenden (aus der Zentralschweiz anm. NH) anziehen sowie mindestens 400–600 aus anderen Kantonen und aus dem Ausland, Potential total 800–1200. (IUV-Beitrag 10 090 CHF + Gebühren)“ (Schaltegger 2013: 8). Sowohl die Anzahl Studierender, wie auch die zur Verfügung gestellten Mittel, steigen seit Jahrzehnten an. Von diesen Gegebenheiten wollten die Verantwortlichen im Kanton Luzern profitieren und versuchten, einen möglichst grossen Anteil dieser Studierenden und der entsprechenden Finanzmittel in den eigenen Kanton zu lenken.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das Finanzierungssystem nicht zu einer Angebotskonzentration beitrug, sondern zu einer Expansion in Bereiche komplett ausserhalb des traditionellen Schwerpunktes Theologie.

Mobilität

Gleich wie bei den anderen Fallbeispielen ist auch für Luzern keine Aussage zur Mobilität möglich, weil die entsprechende Hypothese 3 der zweiten Hypothese dieser Arbeit hierarchisch untergeordnet ist. Da kein positiver Effekt auf die Schwerpunktbildung festgestellt wird, kann die Hypothese 3 nicht geprüft werden. Festzuhalten ist dennoch, dass mit der Gründung der Universität Luzern gerade beabsichtigt wurde, die Abwanderung von Luzerner Maturandinnen und Maturanden in andere Regionen zu verhindern.

7.4 Erkenntnisse aus den Fallbeispielen

Die universitäre Lehre wird in der Schweiz gemäss partiell leistungsorientierten Kriterien finanziert, da die Universitäten, respektive die Universitätskantone, auf Grund der Anzahl Studierender (differenziert nach Fakultätsgruppen) abgegolten werden, die eine bestimmte Studiendauer nicht überschritten haben (zu den Kriterien für Leistungsorientierte Finanzierungssysteme vgl. Kap. 2.1.6). Die Ausführungen in diesem Kapitel haben gezeigt, dass ein solches Finanzierungssystem zu einer gewissen Zunahme der Kostentransparenz führt. Sowohl den Verantwortlichen der Politik als auch den Universitätsangehörigen sind die Mittelflüsse im Hochschulbereich bekannt.

Die Ausgaben der Universitäten werden nicht mehr rein aufwandorientiert finanziert, sondern mehrheitlich gemäss Pauschalen pro Studierenden. Allerdings zeigte sich, dass diese Pauschalen nicht von den tatsächlichen Kosten der einzelnen Fachrichtungen abgeleitet werden. Im Gegenteil galt bis 1997 ein Einheitstarif für alle Fächer, der unterdessen differenziert wurde. Die Pauschale liegt bei den Exakten- und Naturwissenschaften aber nach wie vor weit unter den tatsächlichen Kosten, während zum Beispiel in den Wirtschafts- und Rechtswissenschaften die dem Träger verbleibenden Aufwendungen praktisch vollständig gedeckt werden (vgl. 4.4 und 7.1). Obwohl das Finanzierungssystem eine gewisse Transparenz der Mittelflüsse herstellt, verhindert es nicht, dass an den Universitäten bestimmte Fachrichtungen von anderen quersubventioniert werden (vgl. Fallbeispiel Bern).

Die zweite Hypothese der Arbeit, wonach das Finanzierungssystem gemäss teilweise leistungsorientierten Kriterien zu einer Schwerpunktbildung an den Universitäten und einer besseren Diversifizierung des Universitätsraumes geführt hat, kann nicht bestätigt werden. Die Fallbeispiele zeigen, dass die Wirkung dieses Finanzierungssystems eher strukturerhaltend ist.

Die dritte Hypothese der Arbeit besagt, dass ein stärker diversifiziertes Finanzierungssystem zu einer erhöhten Mobilität der Studierenden führt. Da die dritte Hypothese aus der zweiten abgeleitet wird, und die zweite Hypothese nicht bestätigt wird, können keine Rückschlüsse auf Hypothese 3 gemacht werden. Das Finanzierungssystem kann keinen positiven Effekt auf die Mobilität haben, weil dieser über die Diversifizierung des Hochschulraumes vermittelt würde.

Für den Fall, dass Hypothese 2 nicht bestätigt werden kann, wurden in Kapitel 2.2.2 die folgenden beiden Hypothesen aufgestellt, die den Haupthypothesen widersprechen:

1. Eine zu starke Gewichtung des quantitativen Indikators „Studierendenzahlen“ führt zum Effekt, dass Hochschulverantwortliche wenig dazu bereit sind, auf bestimmte Angebote zu verzichten, um keine Studierenden zu verlieren.
2. In einem Hochschulsystem, welches im Wachstum begriffen ist und dem jedes Jahr in allen Bereichen mehr Studierende und mehr Finanzmittel zugefügt werden, besteht für die Hochschulverantwortlichen ein geringer Anreiz, sich zu spezialisieren.

Die Fallbeispiele haben gezeigt, dass leistungsorientierte Finanzierungssysteme tatsächlich zu Fehlanreizen führen können, wenn sie sich stark an den Studierendenzahlen als Indikator für die Abgeltung orientieren. Gleich wie in anderen europäischen Ländern besteht auch in der Schweiz das Problem, dass eine starke Gewichtung von quantitativen Indikatoren tendenziell negativ auf die Diversifizierung des Universitätsraumes wirkt. Auch vom Deutschen Wissenschaftsrat wurde festgehalten, dass formelbasierte Finanzierungssysteme unter Umständen homogenisierend wirken können und die einseitige Ausrichtung aller Hochschulen auf die gleichen Bereiche fördern (Wissenschaftsrat 2010: 10). Das Bildungsministerium Nordrhein-Westfalens kommt zum Schluss, dass ein auf quantitative Indikatoren aufgebautes Finanzierungssystem zu einer Fokussierung auf dieselben Ziele führen kann, die von allen Hochschulen gleichermaßen verfolgt werden. Dies steht in einem Widerspruch zur gewünschten Diversifizierung des Hochschulraumes (Jaeger/In der Smitten 2013: 6). Oder, wie es Andrew Codling, Lynn V. Meek ausdrücken: „If institutions are funded exactly the same way for the same outputs, then they will inevitably seek the same ways of maximising their income through this provision [...] in spite of the ideologically driven contention that autonomous institutions operating in a competitive market will automatically diversify if given sufficient independence“ (Codling/Meek 2006: 12).

Zudem haben deutsche Bundesländer die Erfahrung gemacht, dass eine starke Gewichtung des Faktors „Studierendenzahl“ die Hochschulen dazu verleitet, möglichst viele Studierende auszuweisen, um ihre finanzielle Situation zu verbessern (de Boer et al. 2015: 79) (vgl. Kap. 2.1.5). Genau diese Effekte konnten in Bern und Genf beobachtet werden. Es wurde gezeigt, dass die Universitätsleitungen an Kooperationsprojekten zwar Interesse zeigten, aber vor allem darum bemüht waren, möglichst viele Studierende an der eigenen Universität zu halten. So ist auch in den Schlussbetrachtungen der SUK zu den BENEFRI Zusammenarbeitsprojekten zu lesen, dass die Interkantonale Universitätsvereinbarung (IUV) sowie die Grundbeiträge des Bundes auf einer volumenbezogenen Finanzierung basieren und die Universitäten deshalb dazu verleitet werden, möglichst viele eigene Studierende auszuweisen. Gemäss den Ausführungen der SUK sind diese mehrheitlich auf Studierendenzahlen basierten Instrumente einer Diversifizierung des

Universitätsraumes nicht förderlich. Im Gegenteil führen sie dazu, dass Strukturveränderungen verhindert werden (Schenker-Wicki 2004:46).

Es gibt also starke Hinweise auf einen negativen Effekt einer starken Gewichtung des Indikators „Studierendenzahlen“ auf die Diversifizierung des Universitätsraumes, wobei mit Diversifizierung gemeint ist, dass sich die einzelnen Universitäten auf einen Bereich spezialisieren und nicht überall dasselbe angeboten wird. Eine zu grosse Bedeutung dieses Indikators kann dazu führen, dass Hochschulverantwortliche kaum dazu bereit sind, auf bestimmte Angebote zu verzichten, um keine Studierenden zu verlieren.

Ebenfalls finden sich in den Fallbeispielen Hinweise, dass die zweite Hypothese, die den Haupthypothesen widerspricht, bestätigt wird.

Das Hauptargument für die Gründung der Universität Luzern war der Wille, einen Teil der Studierenden, deren Anzahl stetig zunimmt, im Kanton zu halten. Zudem wollten die Regierungsvertreter des Kantons Luzern von interkantonalen Zahlungen anderer Kantone profitieren, die seit derer Einführung kontinuierlich steigen. Dies war für den Kanton die bessere Option als zunehmend grösserer Beträge an andere Kantone zu bezahlen.

Die Einrichtung neuer Institute und Fakultäten in Luzern führte gesamtschweizerisch nicht zu einer Konzentration, sondern zu einer Verzettelung des Angebotes. Gerade die Rechtswissenschaften sind aber ein Fach mit stark steigender Nachfrage, weshalb die Vertreter der anderen Universitätskantone der Gründung der Universität Luzern mehrheitlich zustimmten. Dank der Neugründung konnte der Kanton Luzern von den stetig wachsenden Mitteln, die pro Studierenden zur Verfügung stehen, profitieren, und die anderen Universitätskantone konnten ihre juristischen Fakultäten entlasten.

Im Fallbeispiel Bern wurde gezeigt, dass die Universitätsleitung in allen Fachrichtungen, welche von einer Schliessung bedroht waren, die Studierendenzahlen erhöhen konnte. Dank den steigenden interkantonalen Zahlungen wurde deren Betrieb zudem kostenneutral.

Die Fallbeispiele zeigen, dass für die Verantwortlichen ein geringer Anreiz besteht, sich auf bestimmte Fachrichtungen zu konzentrieren. Auch in Bereichen, die nicht den Kernkompetenzen der Universitäten entsprechen, kann davon ausgegangen werden, dass, auf Grund steigender Studierendenzahlen und finanzieller Mittel, Fachrichtungen zunehmend kostenneutral betrieben werden können. Die gilt sogar für „marginale“ Studienfächer mit sehr geringen Studierendenzahlen.

Im folgenden Kapitel werden die Befunde der Arbeit nochmals zusammengefasst und die aufgestellten Hypothesen ausführlich diskutiert. Zudem wird konkret auf die Forschungsfrage eingegangen, ob im heutigen Governance-System, durch die Einführung der neuen im HFKG vorgesehenen leistungsorientierten Finanzierungsmechanismen, eine Koordinierung und Diversifizierung des Schweizer Hochschulraumes für die Zukunft erreicht werden kann.

8 Fazit: Welche Erkenntnisse können in Bezug auf die Weiterentwicklung des „leistungsorientierten“ Finanzierungssystems gewonnen werden?

Im letzten Kapitel der Arbeit wird zusammenfassend nochmals beschrieben, welche Auswirkungen die Einführung und Entwicklung des heutigen partiell leistungsorientierten Finanzierungssystems auf den Universitätsraum hatten. Zudem wird aufgezeigt, welche Erkenntnisse in Bezug auf die aufgestellten Hypothesen sowie auf die Forschungsfrage gewonnen werden konnten. Auf Grund der Resultate der Arbeit können Empfehlungen bezüglich einer möglichen zukünftigen Ausgestaltung des Universitätsfinanzierungssystems abgegeben werden.

8.1 Hat das Finanzierungssystem überhaupt einen Einfluss?

Für diese Dissertationsarbeit wurden zahlreiche Analysen durchgeführt und verschiedene Akteure befragt, um dem Einfluss von Hochschulfinanzierungssystemen auf die Hochschulgovernance auf den Grund zu gehen. Es konnte gezeigt werden, dass das Finanzierungssystem nicht der entscheidende Faktor sein kann, welcher die Ausgestaltung der Hochschullandschaft determiniert. Die Finanzierungsmechanismen wurden vielmehr als Argument herangezogen, um beispielsweise Studienfächer zu erhalten, die von der Schliessung bedroht waren (vgl. Fallbeispiel Bern, Kap. 7.3.1). Am Fallbeispiel der Universität Genf wurde gezeigt, dass das Finanzierungssystem nicht den Ausgangspunkt von geplanten Strukturveränderungen (Ausbau der Struktur) darstellte. Die Mittel, welche durch das System bereitgestellt wurden, waren aber schlussendlich entscheidend dafür, ob ein Projekt durchgeführt werden konnte oder nicht (vgl. Kap. 7.3.2). Lediglich im Fallbeispiel Luzern konnte ein direkter Effekt der Finanzierung auf das Studienangebot nachgewiesen werden. Die juristische Fakultät wurde gegründet, weil sie kostendeckend betrieben werden konnte und der

vormaligen Universitären Hochschule zu einer kritischen Grösse verhalf. Damit konnte eine bevorstehende Schliessung der Hochschule abgewandt werden.

Bezeichnend ist, dass das heutige, partiell leistungsorientierte Finanzierungssystem in den untersuchten Fällen einen struktur erhaltenen Einfluss hatte oder zu einem Ausbau des universitären Angebots führte. Zu einer Konzentration des Angebots und einer Diversifizierung des Universitätsraumes, wie dies der Bundesrat von einem leistungsorientierten Finanzierungssystem erwartet (Bundesrat 2009), führte es nicht. Insgesamt dürfte der Einfluss des Finanzierungssystems wohl geringer und weniger einheitlich sein, als dies der Bundesrat in seiner Botschaft zum HFKG annimmt.

Der Einfluss des Finanzierungssystems auf die Hochschulen kann schon deshalb nicht überall identisch sein, weil diese nach wie vor recht unterschiedlich geführt werden und nicht den gleichen Grad an Autonomie aufweisen. Die Spartenuniversitäten St. Gallen, Luzern sowie die Universität der Italienischen Schweiz (USI) sind relativ autonom (vgl. Mäder 2006; Dell Ambrogio/Lepori/Martinoni 2009: 35-36), während sich bei den Volluniversitäten die Ausprägung der Autonomie unterscheidet. So ist Lausanne eine sehr autonome Universität, während Bern als weniger autonom gilt (Mäder 2006). Auch Neuchâtel und Genf (zumindest bis 2006) weisen einen geringeren Grad an Autonomie auf als Lausanne. In Genf müssen wichtige Entscheide, auch bezüglich der Schaffung und Aufhebung von Lehr- und Forschungseinheiten, vom Regierungsrat abgesegnet werden (Art. 40 Loi sur l'université (LU)C 1 30). Es ist aber festzustellen, dass seit den 1990er Jahren für alle Universitäten Gesetze erlassen wurden, welche ihre Autonomie stärkten (vgl. Fallbeispiel Bern, Kap. 7.3.1).

A priori würde man annehmen, dass eine grössere Autonomie der Hochschulen dazu führt, dass Entscheidungen eher durch das gegebene Finanzierungssystem beeinflusst werden. Autonome Universitäten werden nicht von der Politik geführt, sondern von einem hochschulinternen Management, dem die Funktionsweise der Finanzierungsmechanismen bewusst ist und welches fähig ist, auf diese zu reagieren. Die Fallbeispiele zeigten aber, dass sich Verantwortliche von Universitäten mit geringerer Autonomie bisweilen genauso an den vorhandenen Finanzierungsmöglichkeiten orientieren. Denn die entsprechenden Mechanismen sind nicht nur den Hochschulverantwortlichen bewusst, sondern auch den Politikern, wie das Beispiel Genf gezeigt hat (vgl. Kap. 7.3.2). Politik und Verwaltung sind durchaus in der Lage, die relativ einfachen Berechnungen durchzuführen, die zeigen, welche Hochschulangebote dem Kanton hohe Kosten verursachen und welche kostenneutral sind, was am Falleispiel Luzern anschaulich aufgezeigt worden ist (vgl. Kap. 7.3.3).

Es kann also festgehalten werden, dass das Finanzierungssystem prinzipiell einen Einfluss auf die Universitätslandschaft hat, allerdings nicht denjenigen, welchen der Bundesrat anlässlich der Erarbeitung des Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetzes HFKG erwartete. Im Folgenden

wird nochmals auf die aufgestellten Hypothesen bezüglich des Zusammenhangs zwischen Finanzierung und Ausgestaltung des Universitätsraumes eingegangen.

8.2 Test der Hypothesen

8.2.1 Auswirkung des Finanzierungssystems auf die Kostentransparenz

Hypothese 1:

Je stärker das Hochschulsystem nach leistungsorientierten Kriterien finanziert wird, desto höher ist die Kostentransparenz des Systems.

Seit der Einführung des System der interkantonalen Zahlungen anfangs der 1980er Jahre sind zahlreiche Bestrebungen erkennbar, bei allen Hochschulen eine einheitliche Kosten- und Leistungsrechnung durchzusetzen. Diese Bemühungen können direkt auf die Einführung des „leistungsorientierten“ Finanzierungssystems zurückgeführt werden. Denn seit der Etablierung des interkantonalen Finanzierungssystems wird den Universitäten ein zunehmender Anteil der Mittel für die universitäre Lehre als Pauschale pro Studierenden überwiesen (vgl. Kap. 2.1.6). Ebenfalls lässt sich erkennen, dass bei Diskussionen rund um das Hochschulangebot zunehmend finanzielle Argumente vorgebracht werden und mit den detaillierten Einnahmen und Ausgaben für Studierende bestimmter Fachrichtungen argumentiert wird. Aus diesem Grund kann die erste Hypothese der Arbeit bestätigt werden. Die Einführung des leistungsorientierten Finanzierungssystems hat zu einer grösseren Kostentransparenz geführt. Eine Stärkung dieses Systems im Rahmen des HFKG wird die Transparenz noch erhöhen. Bereits heute sind Bemühungen erkennbar, auch für die Medizin eine einheitliche Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen (heute existiert eine solche noch nicht, vgl. Kap. 4.4) (SUK 2014: 11). Diese Bestrebungen stehen in direktem Zusammenhang mit der Berechnung der Referenzkosten, welche in der Hochschulpolitik künftig als Steuerungsinstrument eingesetzt werden sollen.

Nach wie vor intransparent sind allerdings die Mittelflüsse innerhalb der Universitäten. Das Fallbeispiel Bern (vgl. Kap. 7.3.1) zeigt deutlich, dass die Mittel, mit denen ein Studierender über interkantonale Zahlungen, Äquivalente für eigene Studierende, Bundesbeiträge und

Studiengebühren ausgestattet ist, in einem schwachen Verhältnis zu den tatsächlich verursachten Kosten steht. Für Studierende bestimmter Fachrichtungen (z.B. Psychologie oder Betriebswirtschaftslehre) nimmt die Universität mehr Gelder ein als sie ausgibt. Dies hat eine Quersubventionierung von „teuren“ Fachrichtungen zur Folge (vgl. Grafik 9 in Kap. 7.3.1), welche von den Universitäten im Normalfall nicht transparent ausgewiesen wird.

8.2.2 Auswirkung des Finanzierungssystems auf das universitäre Angebot

Hypothese 2:

Je stärker das Hochschulsystem nach leistungsorientierten Kriterien finanziert wird, desto eher kann eine Profilbildung und eine Konzentration auf die Kernkompetenzen festgestellt werden.

Die zweite Hypothese wird aus der ersten abgeleitet. Denn gemäss dem Bundesrat sind „von Kostentransparenz [...] Anreize zu einer kritischen Beurteilung von Aufwand und Leistung mit entsprechenden Anpassungen im eigenen Haus oder unter sich (Portfolio-Bereinigung) zu erwarten“ (Bundesrat 2009: 4603). Der Bundesrat argumentiert in der Botschaft zum HFKG, dass sich die Hochschulen verstärkt auf ihre Kernkompetenzen konzentrieren werden und den Verbleib von Fächern, die keine Profilierungsthemen darstellen, überdenken. Gemäss der Botschaft zum HFKG soll das Angebot der Universitäten über die Festlegung von Referenzkosten gesteuert werden. Für verschiedene Fachrichtungen werden abzugeltende Kosten festgelegt. Dabei soll die Bestimmung der Kosten erlauben, hochschulpolitische Akzente zu setzen. Bei Fachrichtungen, die an zu vielen Standorten angeboten werden, könnten sie gesenkt, für andere Studienfächer erhöht werden, um einen Ausbau des Angebotes zu bewirken (vgl. Bundesrat 2009: 4617). Implizit geht der Bundesrat von der Annahme aus, dass der Betrieb von sehr marginalen Fachrichtungen auf Grund der hohen Fixkosten aufwendig ist. Falls diese nicht zu den Referenzkosten angeboten werden können, wird die Universität das entsprechende Angebot überdenken (Bundesrat 2009: 4617-4618, vgl. auch Bundesrat 2009: 4593, 4603). Durch diesen Prozess sollen sich an den Universitäten Profile herausbilden, und es kann eine Konzentration auf bestimmte Fachrichtungen erreicht werden.

Die Hypothese, dass das leistungsorientierte Finanzierungssystem zu einer Konzentration des Hochschulangebotes und damit zu einer Schwerpunktbildung beigetragen hat, kann jedoch nicht bestätigt werden. Die Arbeit konnte zeigen, dass das Finanzierungssystem bereits heute zunehmend gemäss leistungsorientierten Kriterien funktioniert. Universitätskantone erhalten Zahlungen für die Ausbildung von Studierenden, welche eingestellt werden, wenn das Studium nicht in einer

festgelegten Semesterzahl abgeschlossen wird. Ein solches System gilt gemäss der Definition von de Boer et al. als partiell leistungsorientiert (de Boer et al. 2015: 9) (vgl. Kapitel 2.1.6). Trotzdem wurde das Angebot an Fachrichtungen an allen Universitäten im Verlaufe der letzten Jahrzehnte ausgebaut (vgl. Grafik 1 in Kap. 3.1). Im Fall Luzern kann das Finanzierungssystem sogar als einer der zentralen Ausgangspunkte identifiziert werden, welche zur Gründung der Universität geführt haben. Die kantonalen Behörden wollten Gelder einsparen und weniger interkantonale Zahlungen für Luzerner Studierende an andere Kantone leisten. Das „leistungsorientierte“ Finanzierungssystem führte in diesem Fall zu einem starken Ausbau des Angebotes und nicht zu einer Konzentration auf die Kernkompetenzen (die Universitäre Hochschule Luzern war ursprünglich eine theologische Lehranstalt, die schweizweit einen hervorragenden Ruf genoss).

Etwas anders verhält es sich im Fallbeispiel Bern. Hier kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Behörden oder die Universitätsleitung aktiv die Strategie verfolgten, interkantonale Zahlungen in den eigenen Kanton zu lenken. Das Finanzierungssystem wurde aber als Begründung herangezogen, um marginale Fächer an der Universität zu halten. Regierung und Universitätsleitung zeigten mehrfach auf, dass deren Streichung nicht zu Einsparungen führen würde. So kann in Bern ein strukturerhaltender Einfluss des Finanzierungssystems festgestellt werden (Schenker-Wicki 2004: 46).

In Genf wurde das Anreizsystem der interkantonalen Zahlungen bis 2014 direkt auf die Universität übertragen. Dieser wurden nicht nur Zahlungen für Studierende aus anderen Kantonen gutgeschrieben, sie musste auch für Genfer Studierende aufkommen, die auf Grund eines Auswärtsstudiums interkantonale Zahlungen auslösten. In Genf zeigte sich besonders anschaulich, dass ein solches System nicht den Anreiz setzt, das Hochschulangebot mit anderen Universitäten zu koordinieren. Im Gegenteil, es verleitet dazu, möglichst viele Fachrichtungen anzubieten, um keine Studierenden und damit Gelder an andere Kantone zu verlieren (Vassalli 2013: 6). Der Mechanismus, welcher im HFKG in nur leicht abgewandelter Form als leistungsorientiertes Steuerungsinstrument dargestellt wird, wurde von der Universitätsleitung in Genf als strukturerhaltendes Instrument kritisiert, so dass er 2014 für die Universität abgeschafft werden musste.

8.2.3 Mobilität

Hypothese 3:

Je stärker das Hochschulsystem nach leistungsorientierten Kriterien finanziert wird, desto grösser ist die Mobilität der Studierenden.

Die dritte Hypothese dieser Arbeit ist der Hypothese 2 hierarchisch untergeordnet. Eine Konzentration der einzelnen Universitäten auf ihre Kernkompetenzen führt gemäss Hypothese 2 dazu, dass nicht mehr alle Fachrichtungen an allen Universitäten angeboten werden. Aus diesem Grund wären die Studierenden zunehmend gezwungen, nicht die geographisch nächstgelegene Universität zu besuchen, sondern diejenige, an welcher das angestrebte Studienfach angeboten wird. Da Hypothese 2 nicht bestätigt werden konnte, kann gemäss der gewählten Systematik keine Aussage zu Hypothese 3 gemacht werden.

Unabhängig des nicht gefundenen positiven Effekts des Finanzierungssystems auf die Differenzierung des Universitätsraumes, kann allerdings ein negativer Effekt des heutigen Systems auf die Mobilität festgehalten werden. In allen drei Fallbeispielen sind Tendenzen feststellbar, dass zum Teil aktiv die Strategie verfolgt wird, Studierende im eigenen Kanton zu halten.

Bezüglich des Beispiels Bern konnte gezeigt werden, dass die Universität netzwerkartig mit andern Hochschulen zusammenarbeitet. Von der Schweizerischen Universitätskonferenz SUK, welche diese Zusammenarbeit finanziell unterstützte, wurde dabei kritisiert, dass das auf den Studierendenzahlen basierende leistungsorientierte Finanzierungssystem die Universitäten „ermuntert“, trotz der Zusammenarbeit mit anderen Hochschulen, möglichst viele eigene Studierende auszuweisen. Es besteht ein Anreiz, Studierende nicht an die Partneruniversitäten abzugeben, um keine Abgeltungszahlungen zu verlieren (Schenker-Wicki 2004:46).

Im Fallbeispiel Genf konnte festgestellt werden, dass sich nicht nur das Rektorat der Universität, sondern auch Regierung und Parlament, der Finanzierungsmechanismen bewusst sind. Hier wurden Bestrebungen aufgezeigt, durch ein möglichst breites Studienangebot Studierende im eigenen Kanton zu halten. Dies gilt vor allem für Fächer, die nicht an der EPFL angeboten werden. Denn für die Verantwortlichen besteht ein Anreiz zu verhindern, Gelder für Studierende zu bezahlen, die ein ausserkantonales Angebot besuchen.

Zudem zeigte das Fallbeispiel Luzern, dass mit der Gründung der Universität Luzern das Ziel verfolgt wurde, eine Abwanderung von Zentralschweizer Maturanden in andere Regionen der Schweiz zu

verhindern. Damit wollte die Luzerner Regierung erreichen, dass die Beiträge der Kantone und der Eidgenossenschaft in Form von interkantonalen Zahlungen und Bundesbeiträgen nicht in andere Kantone fliessen.

8.2.4 Den Haupthypothesen widersprechende Hypothesen

Die Hypothesen dieser Arbeit sind hierarchisch geordnet. Wenn ein Zusammenhang nicht bestätigt wird, werden Hypothesen getestet, welche der nicht bestätigten (Haupt)hypothese widersprechen (vgl. Kap. 2.2.2). Gemäss dieser Struktur ist vorgesehen, für den Fall, dass Hypothese 2 nicht bestätigt werden kann (wenn also kein positiver Zusammenhang zwischen dem partiell leistungsorientierten Finanzierungssystem und der Diversifizierung des Universitätsraums gefunden wurde), folgende zusätzliche Hypothesen zu prüfen:

1. Eine zu starke Gewichtung des quantitativen Indikators „Studierendenzahlen“ führt zum Effekt, dass Hochschulverantwortliche wenig dazu bereit sind, auf bestimmte Angebote zu verzichten, um keine Studierenden zu verlieren.
2. In einem Hochschulsystem, welches im Wachstum begriffen ist und dem jedes Jahr in allen Bereichen mehr Studierende und mehr Finanzmittel zugefügt werden, besteht für die Hochschulverantwortlichen ein geringer Anreiz, sich zu spezialisieren.

Indikator Studierendenzahlen

Der Bundesrat geht in der Botschaft zum HFKG davon aus, dass ein leistungsorientiertes Finanzierungssystem zu einem Abbau von Fachrichtungen ausserhalb der Kernkompetenzen führt, selbst wenn es auf Studierendenzahlen als wichtigsten Indikator beruht. Marginale Studienfächer müssten gemäss dieser Argumentation abgebaut werden, da sie zu hohe Fixkosten verursachen.

Die Arbeit hat aber gezeigt, dass ein solches Finanzierungssystem eher zum gegenteiligen Effekt führen kann, wenn es sich stark an den Studierendenzahlen als Indikator für die Abgeltung orientiert. Das Fallbeispiel der Universität Bern zeigte zum Beispiel, dass die Universitätsleitung eher das Ziel verfolgte, (unter anderem durch Kooperationsprojekte) die Studierendenzahlen in solchen Fächern zu erhöhen und die Kosten zu senken. Wenn der besagte Indikator stark gewichtet wird und eine Universität schon alleine auf Grund der ausgewiesenen Studierendenzahlen Gelder erhält, ist diese Strategie in finanzieller Hinsicht einer Schliessung des Faches vorzuziehen.

Studien aus anderen europäischen Ländern zeigen, dass eine zu starke Gewichtung von quantitativen Indikatoren prinzipiell problematisch ist und zu Fehlanreizen führen kann. Denn um ihre Einnahmen zu erhöhen, sind Universitätsleitungen darum bemüht, möglichst hohe Werte zu erzielen. Dies geschieht möglicherweise auf Kosten der Qualität. Zudem birgt die Anwendung von quantitativen Indikatoren die Gefahr einer gewissen Vereinheitlichung des Universitätsraumes. Ein auf quantitative Indikatoren basierendes Finanzierungssystem führt tendenziell nicht zu einer Diversifizierung des Hochschulraumes, sondern zu einer Fokussierung auf dieselben Ziele, welche von allen Hochschulen gleichermaßen verfolgt werden: „If institutions are funded exactly the same way for the same outputs, then they will inevitably seek the same ways of maximising their income through this provision“ (Codling/Meek 2006: 12) (vgl. Kap. 2.1.5).

Die Hypothese, dass eine zu starke Gewichtung des quantitativen Indikators „Studierendenzahlen“ zum Effekt führt, dass Hochschulverantwortliche wenig dazu bereit sind, auf bestimmte Angebote zu verzichten, um keine Studierenden zu verlieren, kann auf Grund der Resultate dieser Arbeit bestätigt werden.

System im Wachstum begriffen

So lange das Gesamtsystem Hochschule am Wachsen ist und die Mittel, welche pro Studierenden ausgeschüttet werden, relativ hoch sind, besteht für Hochschulverantwortliche ein Anreiz, neue Institute zu schaffen und auch Nichtschwerpunktbereiche beizubehalten, selbst wenn sie im Gesamthochschulraum keine Rolle (mehr) spielen. Auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass die in der Hochschullandschaft verteilten Mittel nicht an der eigenen Universität vorbeifliessen. So konnte im Fallbeispiel Bern gezeigt werden, dass von der Schliessung bedrohte marginale Studienfächer auf Grund von gestiegenen Studierendenzahlen (zum Teil dank erfolgreicher Kooperationsprojekte) und interkantonalen Zahlungen nach einigen Jahren kostenneutral betrieben werden konnten. Der Erhalt der Fächer war möglich, weil die Verantwortlichen davon ausgehen konnten, dass die vorhandenen Angebote mittelfristig von einer genügend grossen Anzahl Studierender besucht würden. Wegen der steigenden Nachfrage nach Hochschulbildung und der geringen Mobilität der Studierenden (diese wandern im Normalfall nicht an eine andere Universität ab, selbst wenn dort dasselbe Fach in besserer Qualität angeboten wird) haben die Fächer, deren Weiterbestehen hinterfragt wurde, tatsächlich eine Grösse erreicht, die einen kostendeckenden Betrieb erlaubt. Gemäss Tatiana Fumasoli spezialisieren sich Hochschulen vor allem dann, wenn sie unter externen Druck geraten, entweder weil die Studierendenzahlen oder die zur Verfügung gestellten Mittel sinken (Fumasoli 2013). Auch Nils Souguel schlägt in einer Studie über die Finanzierung der Fachhochschule der Westschweiz HES-SO vor, die den Hochschulen zur Verfügung

gestellten Beträge sukzessive zu senken, sodass diese gezwungen sind, die von ihnen erbrachten Leistungen dem technologischen Fortschritt anzupassen. In einem solchen System müssten Hochschulen in der Lage sein, ihr Angebot jedes Jahr zu einem etwas geringeren Preis zur Verfügung zu stellen (Soguel/Huguenin 2003: 83), was eine Konzentration auf Schwerpunkte begünstigen könnte.

Ein Rückgang der Studierendenzahlen oder der Finanzmittel könnte wohl eine Spezialisierung der Hochschulen fördern. Allerdings werden für die nächsten zehn Jahre keine rückläufigen Studierendenzahlen vorhergesagt (vgl. BFS 2015), und auch bezüglich der Mittel, welche ins Hochschulsystem fliessen, ist zumindest für die nahe Zukunft eher mit einer Erhöhung als mit einer Senkung zu rechnen (vgl. Bundesrat 2016).

Es finden sich also Indizien dafür, dass in einem Hochschulsystem, welches im Wachstum begriffen ist und dem jedes Jahr in allen Bereichen mehr Studierende und mehr Finanzmittel zugefügt werden, für die Hochschulverantwortlichen ein geringer Anreiz besteht, sich zu spezialisieren.

Der Hypothese 3 widersprechende Hypothese

Gemäss der hierarchischen Struktur der Hypothesen dieser Dissertationsarbeit (vgl. Kap. 2.2.2) wurde zudem eine Hypothese formuliert, welche untersucht wird, wenn keine positive Wirkung des Finanzierungssystems auf die Mobilität der Studierenden festgestellt wird (Hypothese 3):

Die schlecht ausgebaute Mobilitätsförderung (Stipendienwesen) führt dazu, dass sich die Studierenden trotz diversifiziertem Hochschulsystem am häufigsten für die nächstgelegene Universität entscheiden.

Ein Test dieses Zusammenhangs erübrigt sich allerdings, da bereits Hypothese 2 verworfen wurde und die Hypothese 3, welche die Mobilität betrifft, daher gar nicht im Detail untersucht werden konnte. Unabhängig davon ist es aber eine Tatsache, dass die Mobilität innerhalb der Schweiz praktisch nicht gefördert wird. Die Schweizerische Eidgenossenschaft unterstützt lediglich die internationale Mobilität von Schweizer Studierenden durch so genannte Swiss European Mobility Stipendien. Diese ersetzen die Erasmus-Stipendien, seit die Schweiz 2014/2015 aus dem entsprechenden Programm der Europäischen Union ausgeschlossen worden ist (Universität Freiburg 2017). Für die Förderung der Studierendenmobilität innerhalb der Schweiz existieren keine besonderen Einrichtungen. Studierende können sich zwar um kantonale Stipendien bewerben, diese sind aber Personen in Ausbildung aus finanzschwachen Familien vorbehalten. Heute liegt der

Prozentsatz von Hochschulstudierenden, die in den Genuss von Stipendien kommen, unter 15 %. Zudem sind die Stipendiensysteme oftmals so ausgestaltet, dass sich die Beträge nach der „kostengünstigsten“ Lösung richten. Das bedeutet, dass Stipendien im Normalfall für den Besuch der nächstgelegenen Hochschule berechnet werden. Wenn sich ein Studierender für eine andere Institution entscheidet, werden die Mehrkosten nicht übernommen (Heuberger 2011). Die kantonalen Stipendienwesen mögen zwar das Ziel erreichen, Personen aus finanzschwachen Familien ein Studium zu ermöglichen, als wirksames Instrument zur Mobilitätsförderung können sie jedoch nicht betrachtet werden.

8.3 Erkenntnisse in Bezug auf die zukünftige Wirkung und Entwicklung des Finanzierungssystems

8.3.1 Governance-System der Hochschulen

Eines der Ziele der Arbeit bestand darin, die Governance-Mechanismen des Schweizer Universitätssystems aufzuzeigen (vgl. Kap. 2.2.2). Wie in Kapitel 4 dargelegt wurde, ist das Hochschulwesen eine Aufgabe, die von Bund und Kantonen gemeinsam koordiniert wird. Der Bund hat dabei nur sehr beschränkte Mittel zur Verfügung, seine Vorstellungen in der Hochschulpolitik durchzusetzen. Auch mit dem neuen Hochschulfinanzierungs- und -koordinationsgesetz HFKG wurden seine Kompetenzen realiter nicht ausgebaut. Das heutige Governance-System gleicht also demjenigen, welches bereits in den 1970er Jahren bestand. Die Bundesebene ist nur beschränkt in der Lage, eine stärkere Führungsrolle zu übernehmen, wie dies im neuen Hochschulgesetz sowie in den einschlägigen Verfassungsartikeln gefordert wird. Nach wie vor spielen die Vertreter der Universitäts- und Nichtuniversitätskantone eine wichtige Rolle im Governance-System. Es handelt sich dabei nicht um ein hierarchisch gesteuertes System. Lösungen müssen auch heute auf dem Verhandlungsweg zustande kommen. Die zahlreichen Akteure - der Bund, die Universitätskantone, die Nichtuniversitätskantone sowie die Angehörigen der Universitäten - sind an diesem Netzwerk beteiligt. Sie sind über ein Geflecht von interkantonalen Vereinbarungen in die Hochschullandschaft integriert und verfügen über ein Mitbestimmungsrecht. Bund und Kantone sind durch die „Interkantonale Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat) vom 20. Juni 2013“ vernetzt sowie durch die „Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (ZSAV-HS) vom 26. Februar 2015“. Zudem wurde mit

der BFI-Botschaft 2017-2021 ein neues „Bundesgesetz über die Zusammenarbeit des Bundes mit den Kantonen im Bildungsraum Schweiz BIZG“ beantragt (Bundesrat 2016: 3226).

In Zukunft wird das Finanzierungssystem von der neu geschaffenen Hochschulkonferenz ausgestaltet, in welcher alle Kantone sowie der Bund vertreten sind. Es handelt sich also keineswegs um eine zentrale Behörde mit homogenen Interessen. Es ist davon auszugehen, dass dieselben Schwierigkeiten, wie bereits Ende der 1970er Jahre, bestehen werden, sich auf gemeinsame Ziele zu einigen und ein kohärentes Anreizsystem zu entwerfen, um diese zu erreichen.

8.3.2 Akteurkonstellationen

Weiter setzte sich diese Arbeit zum Ziel, die Akteurkonstellationen des Schweizer Universitätssystems sowie deren Einfluss auf die Governance des Systems zu untersuchen. Es konnte aufgezeigt werden, dass das Governance-System der Schweizer Hochschulen stark verflochten ist und zahlreiche Akteure mit unterschiedlichen Interessen an den Entscheidungen beteiligt sind. Die Akteurkonstellation ist seit den 1970er Jahren demnach praktisch unverändert geblieben und die Interessenlage der einzelnen Akteure entspricht nach wie vor derjenigen, welche in Kapitel 5.2.1 dargestellt wurde. Die Regierungen der Universitätskantone sind an einer Schwerpunktbildung in ihrem eigenen Kanton interessiert. So hält zum Beispiel der Regierungsrat des Kantons Bern - im Leistungsauftrag an die Universität für die aktuelle Periode - die Bildung von Schwerpunkten als eines ihrer wichtigsten Anliegen fest (Regierungsrat Kanton Bern 2013a). Demgegenüber haben die Nichtuniversitätskantone wenig Interesse daran, möglicherweise kostenintensive Schwerpunkte an einem Universitätsstandort zu fördern. Für sie ist eine kostengünstige Ausbildung ihrer Studierenden von höherer Priorität. Die Regierung des Kantons Wallis, als Vertretung eines Nichtuniversitätskantons, hält diese Präferenz im 2016 erschienen „Rapport cantonal sur les hautes écoles“ klar fest. So ist der Zugang von Walliser Studierenden zum Universitätssystem der Schweiz zu möglichst kostengünstigen Konditionen ein wichtiges Ziel der Regierung. Zudem hält das Bildungsdepartement des Kantons Wallis fest, dass die Regierung bestrebt ist, dieses Ziel in den Verhandlungen um das neue Finanzierungssystem (gemäss HFKG) durchzusetzen (Service des hautes écoles 2016).

Es kann deshalb vorhergesagt werden, dass die heutige Akteurkonstellation zu keiner wesentlich anderen Ausgestaltung des Finanzierungssystems führen wird, als dies Ende der 1970er Jahren der Fall war, denn die Standpunkte haben sich in den letzten Jahrzehnten nicht grundsätzlich verändert.

Ein Element, das in den letzten Jahrzehnten jedoch gestärkt wurde, sind die Spartenuniversitäten, welche bestimmte Fachrichtungen, zum Beispiel Naturwissenschaften, nicht abdecken: Luzern, St.Gallen sowie das Tessin. Kantone mit einer Spartenuniversität dürften das Akteurgefüge allerdings nicht stark verändern. Am Fallbeispiel Luzern konnte gezeigt werden, dass die Regierung nach wie vor eher den Standpunkt eines Nichtuniversitätskantons vertritt. Ihr oberstes Ziel ist die möglichst kostengünstige Ausbildung der Luzerner Studierenden und nicht eine Schwerpunktbildung an der eigenen Universität.

Eine tatsächliche Veränderung im Gefüge entstände dann, wenn neue Volluniversitäten gegründet würden. Falls sich dadurch die Mehrheitsverhältnisse änderten, könnten die Universitätskantone ihre Interessen in den interkantonalen Zusammenarbeitsgremien besser durchsetzen. Allerdings sind Neugründungen von Volluniversitäten auf Grund der bereits hohen Hochschulichte in der Schweiz weder wünschenswert noch werden solche momentan diskutiert.

Eine weitere Möglichkeit, die das Akteurgefüge verändern würde, wäre eine stärkere Position des Bundes. Während der Ausarbeitungsphase des heutigen Finanzierungssystems (Ende der 1970er Jahre) war der Bund in einer besonders schwachen Position, weil er die Abstimmung über ein neues Hochschulgesetz verloren hatte (vgl. Kap. 6.1). Demgegenüber hat der Bundesrat die aktuellste eidgenössische Volksabstimmung über den Hochschulbereich am 21.05.2006 klar gewonnen. 85.6% der Stimmbevölkerung nahmen die von Bundesrat und Parlament vorgeschlagene Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung an (Linder et al. 2007: 663). Seinen Einfluss merklich steigern vermochte der Bundesrat mit dieser Vorlage jedoch nicht. Der klare Sieg an der Urne bedeutete eben nicht, dass der Bund dadurch seinen Finanzierungsanteil an den kantonalen Universitäten erhöhen konnte. Vielmehr war wohl gerade die Kostenneutralität der Vorlage ein Grund für das eindeutige Ergebnis.

Weder im Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz HFKG noch in der aktuellen Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation 2017-2021 ist eine Steigerung des Bundesanteils vorgesehen. Ebenso wenig wurde das Gewicht des Bundesrates in den neu geschaffenen hochschulpolitischen Organen verstärkt. Aus diesem Grund ist unklar, wie der Bund die mit dem HFKG angestrebte Führungsrolle ausüben kann, und es ist im Verhältnis Bund-Kantone keine veränderte Konstellation zu erwarten. Ohne eine grundlegende Veränderung der Akteurkonstellation ist wiederum kein grundsätzlich anderes System der Finanzierungsmechanismen zu erwarten. Es ist also davon auszugehen, dass durch das HFKG weder die Governance noch die Finanzierungsmechanismen des Universitätssystems stark verändert werden.

8.3.3 Mögliche zukünftige Entwicklung

Die in dieser Arbeit zu beantwortende Forschungsfrage lautet, ob die neuen Finanzierungsmechanismen gemäss HFKG die Hochschulen dazu veranlassen, Schwerpunkte zu bilden, damit das Schweizer Universitätssystem stärker diversifiziert wird. Dafür wurden die Akteure, die Finanzströme und die Governance-Mechanismen des Schweizer Hochschulsystems analysiert, und es wurde festgestellt, dass eine zentrale Steuerung des Systems auf Grund der Vielzahl der beteiligten Akteure auch nach Inkrafttreten des Hochschulförderungs- und –koordinationsgesetzes HFKG unmöglich ist. Die Akteure müssten sich vielmehr auf eine Handhabung der im neuen Hochschulgesetz vorgesehenen Instrumente einigen. Eine Diversifizierung des Universitätsraumes über den Mechanismus der Referenzkosten wäre also nur dann möglich, wenn es den beteiligten Akteuren gelingt, das Instrument entsprechend einzusetzen. Sie müssen ein ausgeklügeltes System entwerfen, welches sicherstellt, dass die geschaffenen Anreize tatsächlich in die gewünschte Richtung wirken.

Auf Grund der heutigen Akteurkonstellation ist es schwer vorstellbar, dass sich Bund und Kantone auf ein System einigen, welches hochschulpolitische Akzente setzt, wie sich der Bund das vorstellt (Bundesrat 2009). Dafür müssten die Akteure die Referenzkosten für Fachrichtungen senken, die an zu vielen Universitäten angeboten werden, und die Tarife für andere Fächer erhöhen. Auf Grund der uneinheitlichen Interessenlage (vgl. Kap. 5.2.1) wäre es aber äusserst komplex, sich darauf zu einigen, welche Fachrichtungen gefördert würden und welche nicht. Aus diesem Grund kann erwartet werden, dass die Abgeltung auch in Zukunft auf Grund von einfachen Pauschalen erfolgen wird und sich die Universitätslandschaft ähnlich weiterentwickeln wird wie bisher.

Die Ausführungen zur Entstehung des heutigen Finanzierungssystems haben gezeigt, dass die Interessen der Akteure praktisch ausschliesslich in Krisensituationen zur Übereinstimmung gebracht werden können, wenn es in erster Linie darum geht, den Fortbestand des Universitätssystems zu gewährleisten. Am Fortbestand einer funktionierenden Hochschullandschaft sind alle Akteure interessiert. So zeichnete sich Ende der 1970er Jahre, vor dem Hintergrund zunehmend knapper werdender Mittel für die Universitäten und einer Gefährdung des Hochschulbetriebs, eine Einigung über eine grundlegende Neuordnung der Finanzierung zwischen Bund, Universitäts- und Nichtuniversitätskantonen ab. Diese wurde von der Stimmbevölkerung an der Urne jedoch abgelehnt, und in den 1980 Jahren erwies sich die finanzielle Situation der Universitäten keineswegs als derart dramatisch wie befürchtet. Sie konnten weiterhin mit jährlich steigenden Budgets rechnen, und grundsätzliche Reformen blieben vorerst aus.

Auch heute befinden sich die Universitäten nicht in einer Krisensituation, und die zur Verfügung gestellten Mittel steigen jährlich an (vgl. Kap. 8.2.4). Um das angestrebte Ziel einer Diversifizierung des Universitätsraumes dennoch zu erreichen, müssten alternative Wege beschritten werden und nicht lediglich über die Abgeltung von verschiedenen Fachrichtungen gesteuert werden.

Um die Nichtuniversitätskantone von einem transparenteren Finanzierungssystem zu überzeugen, müsste sichergestellt werden, dass diese nicht für die Finanzierung von (Forschungs)schwerpunkten gerade stehen müssen, von deren Nutzen sie nicht profitieren. So müsste den Nichtuniversitätskantonen garantiert werden, dass die Zahlungen, die sie leisten, in erster Linie in eine qualitativ hochstehende Lehre fließen und nicht in die Standortförderung der Universitätskantone. Um dies zu erreichen, könnte das Indikatorensystem verändert werden, oder es müssten grundsätzlich andere Finanzierungs- und Steuerungsmechanismen eingeführt werden.

Alternative Indikatoren

Die Einführung von qualitativen Indikatoren wäre eine Möglichkeit, das Ziel einer Schwerpunktbildung und Diversifizierung des Hochschulraumes besser zu erreichen. Mit solchen Indikatoren würden Universitäten, die eine Lehre von schlechter Qualität anbieten, Gelder gestrichen, und eine qualitativ hochstehende Lehre würde belohnt. Ein derartiges System könnte sicherlich dazu beitragen, dass Universitäten mehr auf Schwerpunkte fokussieren und sich auf das Angebot von Fächern konzentrieren, die zu ihren Kernkompetenzen gehören. Allerdings wäre das Hochschulsystem bei einer stärkeren Gewichtung der Qualität mit neuen Problemen konfrontiert. Es müsste eine Instanz gegründet werden, welche die Qualität aller Hochschulangebote objektiv überprüfen könnte (vgl. Kap. 2.1.2). Wenn davon ausgegangen wird, dass die besten Wissenschaftler an den Hochschulen selbst und nicht in einer zentralen Verwaltung angestellt sind, müsste es für die Behörde schwierig werden, deren Leistungen objektiv zu beurteilen. Zudem haben bereits die Verhandlungen in den 1970er Jahren über das heutige Finanzierungssystem gezeigt, dass es in einem föderalistischen System schwierig ist, sich auf weitere Indikatoren für die Hochschulfinanzierung als lediglich die „Studierendzahlen“ zu einigen. Denn von den Vertretern der Nichtuniversitätskantone wurde befürchtet, dass sie die finanziellen Folgen nicht abschätzen könnten, wenn sie ausser einem Pauschalbetrag für ihre Studierenden noch weitere Abgeltungen leisten müssten. Für sie besteht die Gefahr, dass die Zahlungen plötzlich steigen, wenn eine Universität bei einem bestimmten Indikator einen sehr hohen Wert erzielt.

Finanzierungspool

Eine andere Möglichkeit, die Steuerungsfähigkeit des Systems zu erhöhen, wäre die Einführung eines Finanzierungspools, wie er bereits Ende der 1970er Jahre diskutiert worden ist (vgl. Kap. 6.1). Da die Universitätsstandortkantone durch interkantonale Zahlungen und Bundesbeiträge primär für ihre erbrachten Leistungen abgegolten werden, ist es prinzipiell sinnvoll, dass diese Abgeltung gemäss der Anzahl Studierender erfolgt. Die Gelder des Bundes und der Kantone müssten aber nicht direkt an den Empfängeranton respektive an die Hochschule fliessen, sondern könnten in einen Pool einbezahlt werden. Die Universitätskantone würden für ihre Leistungen aus diesem Pool entschädigt. Die Auszahlungen aus dem Pool müssten es den Universitäten erlauben, zusammen mit den vom Bund und vom Standortkanton zur Verfügung gestellten Mitteln, eine qualitativ hochstehende Lehre anzubieten (wobei die Forschungsfinanzierung nicht Hauptgegenstand dieser Arbeit ist). Die Auszahlungsmodalitäten wären so geregelt, dass kein Anreiz bestünde, möglichst viele Studienfächer, sondern Fachrichtungen von hoher Qualität anzubieten.

Der Finanzierungspool hätte einen entscheidenden Vorteil gegenüber der vom Bundesrat vorgeschlagenen Steuerung über die Referenzkosten. Die Gegensätze zwischen den Vertretern der Universitäts- und der Nichtuniversitätskantone würden abgeschwächt. Für die Vertreter der Nichtuniversitätskantone besteht die Gefahr, dass sie durch das Finanzierungssystem teure Forschungsstandorte der Universitätskantone mitfinanzieren, von denen sie keinen Nutzen haben. Denn gemäss HFKG wird das Prinzip verfolgt, dass den Universitäten, neben den Kosten für die Lehre, die für eine gute Lehre notwendigen Forschungskosten abgegolten werden. Weil die Vertreter der Nichtuniversitätskantone die Finanzierung von stetig zunehmenden Forschungskosten verhindern und Planungssicherheit erreichen möchten, sind sie daran interessiert, für die Abgeltung ihrer Studierenden Pauschalen festzulegen, die möglichst nicht verändert werden können.

Mit der Einrichtung eines Finanzierungspool wäre es relativ einfach, dass sich die Vertreter der Universitäts- und Nichtuniversitätskantone auf solche Pauschalen einigten. Für die Frage, gemäss welchen Kriterien die einbezahlten Gelder verwendet würden, müssten sich die Vertreter der Nichtuniversitätskantone dann nicht mehr interessieren. Da die Pauschalen fix wären, hätten sie nicht zu befürchten, dass sie erhöht würden, falls die Universitätskantone damit (möglicherweise) kostspielige Schwerpunkte förderten.

Die Verhandlungen über die Verwendung der Gelder aus dem Pool würden folglich nur noch zwischen den Universitätskantonen und möglicherweise mit dem Bund geführt.

Wie in Kapitel 6 gezeigt wurde, ist es in der Universitätspolitik vor allem in Krisensituationen möglich, Gegensätze zwischen den unterschiedlichen Gruppen von Akteuren zu überbrücken. So standen die

Universitäten Mitte der 1970er Jahre auf Grund der stark steigenden Studierendenzahlen vor grossen finanziellen Herausforderungen, worauf sich die Universitäts- die Nichtuniversitätskantone sowie der Bund auf eine Neugestaltung des Finanzierungssystems einigten (wie dargelegt, wurde die Einigung später an der Urne vom eidgenössischen Stimmvolk abgelehnt). In der heutigen Situation kann auf Grund der kontinuierlich steigenden Studierendenzahlen und Finanzmittel nicht von einer Krise der Universitäten gesprochen werden (vgl. Kapitel 8.2.4). Eine Einigung aller beteiligten Akteure auf zu verfolgende Ziele wird sich deshalb voraussichtlich schwierig gestalten. Das Poolssystem hätte den grossen Vorteil, dass die Verhandlungen über die Verwendung der Gelder (und damit über die Ziele in der Universitätspolitik) nur noch zwischen den Vertretern der Universitätskantone geführt würden, deren Standardinteressen sich nicht zu stark unterscheiden (vgl. Kap. 5.2.1). Auf diese Weise wäre es eher möglich, Einigungen zu erzielen, denen alle Seiten zustimmen.

Unterstützung von Kooperationsprojekten

Eine andere - die Idee des Finanzierungspools ergänzende - Möglichkeit ist die Unterstützung von Zusammenarbeitsprojekten. Ein Finanzierungspool, welcher solche Projekte unterstützt, dafür die Studierendenzahlen weniger stark gewichtet, wäre eventuell geeignet, Fehlanreize im Governance-System der Hochschulen zu verhindern. Ansatzweise wurde ein solches System von der SUK bereits einmal vorgeschlagen. In ihrem Bericht, welche Andrea Schenker-Wicki im Auftrag der SUK über die Kooperationsprojekte an den Universitäten erstellt hat, schlägt sie vor, Studierende, welche Studiengänge absolvieren, die in Kooperation zwischen Universitäten entstanden sind, gesondert zu finanzieren. Damit würden nicht die gesamten interkantonalen Zahlungen - sowie die Bundesbeiträge - der Hochschule zukommen, in welcher die Studierenden schlussendlich immatrikuliert sind (Schenker-Wicki 2004: 49). So könnte erreicht werden, dass eine Universität respektive der Universitätskanton kein Geld verliert, wenn Kooperationen mit andern Universitäten eingegangen werden, wie dies beim Transfer des „Institut des sciences du mouvement et de la médecine du sport“ von Genf nach Lausanne geschehen ist (vgl. Kap. 6.3.2). Zudem könnten Kooperationsprojekte durch den Pool, zum Beispiel durch Anschubfinanzierungen, speziell gefördert werden. Ein solcher „Kooperationspool“ könnte eine Ergänzung zum oben beschriebenen Finanzierungspool darstellen. Ein Teil der einbezahlten Mittel würde für Kooperationsprojekte verwendet werden.

8.4 Schlussbemerkungen

Diese Dissertationsarbeit setzte sich zum Ziel, eine Einschätzung des Potentials der im Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz HFKG festgehaltenen Finanzierungsmechanismen zu liefern. Die durchgeführten Analysen, Fallstudien und internationalen Vergleiche haben gezeigt, dass der geplanten Steuerung über die Referenzkosten kein sehr grosses Potential attestiert werden kann, da sie zu stark auf den Studierendenzahlen als Grundlage basiert.

Die interviewten Akteure auf Ebene Universitäten waren sich mehrheitlich in dem Punkt einig, dass es nicht zweckmässig ist, dass strategische Entscheidungen der Hochschulpolitik von einem Finanzierungssystem beeinflusst werden. Die Steuerung über finanzielle Anreize im Hochschulsystem wird als wenig sinnvoll erachtet. Wichtige Entscheide sollen gemäss akademischen Gesichtspunkten gefällt werden, diese müssen auch in Zukunft mit allen beteiligten Akteuren diskutiert und gemeinsam gefällt werden. Dass ein finanzielles Anreizsystem, auch wenn es noch so ausgeklügelt ist, der Politik und den Hochschulleitungen Entscheidungen abnehmen kann, muss sich gemäss den interviewten Akteuren auf Ebene Universitäten zwangsläufig als Illusion entpuppen.

Im Gegensatz dazu stehen die Vertreter von Politik und Verwaltung der Steuerung durch Anreize eher positiv gegenüber. Diese Arbeit kommt zum Schluss, dass eine solche Steuerung zwar grundsätzlich möglich wäre, die geplante Steuerung über die Referenzkosten aber wohl nicht das angemessene Mittel ist. Die bereits in den 1970er Jahren vorgeschlagene Pool-Lösung wäre wohl eine praktikablere Lösung. Bei dieser werden die Gelder für ausserkantonale Studierende in einen Finanzierungspool einbezahlt und gemäss bestimmten Kriterien wieder entnommen.

Die Arbeit kommt zum Schluss, dass den aufgezeigten Herausforderungen bezüglich der Governance des Universitätssystems auf zwei unterschiedliche Arten begegnet werden könnte:

1. Ein Lösungsansatz wäre, die Steuerung und die Finanzierung der Universitäten prinzipiell zu entkoppeln. Die Steuerung des Systems sollte so weit wie möglich den Universitäten selbst überlassen werden. Denn die Ausrichtung und Spezialisierung der Universitäten müsste nach akademischen Kriterien erfolgen und sollte den Verantwortlichen der einzelnen Institutionen überlassen werden. Eingriffe sollten nur vorgenommen werden, wenn es offensichtlich zu einer Fehlfunktion kommt, zum Beispiel wenn sich zu viele Hochschulen auf das gleiche Gebiet spezialisieren oder bestimmte Bereiche, für welche ein öffentliches Interesse besteht, zu wenig angeboten werden. Es müsste klar geregelt werden, wer in einem solchen Fall eingreifen kann und welche Sanktionen möglich sind. Sinnvoll wäre, dass die Bundesebene

mit dieser Kompetenz ausgestattet würde. Ansonsten sollten die Standortkantone, respektive die Institutionen selbst, für den Hochschulbetrieb verantwortlich sein. Ein Steuerungsgremium wie die Hochschulkonferenz, in welcher alle Kantone Mitspracherecht haben, ist einer wirkungsvollen Hochschulgovernance wohl eher abträglich.

2. Eine zweite Möglichkeit wäre, am Konzept der Steuerung über die Finanzierung festzuhalten, zu diesem Zweck aber einen Finanzierungspool einzurichten. In der Schweiz als föderalistischem Staat ist es sinnvoll, dass alle Kantone bei der Festsetzung der Beiträge, welche für einen ausserkantonalen Studierenden bezahlt werden, mitbestimmen können. Wie die bezahlten Beiträge verwendet werden (wie die Auszahlungen aus dem vorgeschlagenen Pool erfolgen), sollte jedoch vor allem von den Universitätskantonen oder gar den Universitäten entschieden werden. Im Vergleich zur Steuerung über die Referenzkosten, würde ein Pool die Governance des Universitätsraumes stark vereinfachen, weil sich nicht mehr alle Kantone sowie der Bund über die tatsächliche Verwendung der Mittel einigen müssten.

Insgesamt zeigte die Arbeit, dass die Koordination des universitären Angebotes, die Bildung von Schwerpunkten sowie die Diversifizierung des Hochschulraumes über den gesamten betrachteten Zeitraum Thema blieben. Um diese Ziele zu erreichen, wurden seit den 1970er Jahren Strategien überlegt und wieder verworfen. Auch anlässlich des aktuellen Prozesses der Umsetzung des Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetzes HFKG ist eine bessere Hochschulkoordination, die eine Schwerpunktbildung an den einzelnen Universitäten fördert, ein äusserst präsent Thema. Passiert ist in den letzten Jahrzehnten allerdings wenig, und eher selten führte ein Zusammenarbeitsprojekt zwischen Universitäten tatsächlich zu einer Änderung der Struktur. Zudem konnte aufgezeigt werden, dass die Mechanismen des HFKG, zumindest was die Lehre betrifft, kaum geeignet sind, die gesteckten Ziele zu erreichen.

Die Arbeit konnte zeigen, dass die Bundesverwaltung, und in erster Linie der ehemalige Staatssekretär für Bildung und Forschung Charles Kleiber, ernsthaft an einer Diversifizierung des Hochschulraumes interessiert waren. Letzterer setzte sich für die Konzentration bestimmter Fachrichtungen an lediglich einer Universität ein. Der insgesamt mangelnde Erfolg lässt jedoch in gewisser Weise an der Ernsthaftigkeit zweifeln, mit welcher die politischen Verantwortlichen das Projekt einer besseren Koordination der Universitätslandschaft und einer Schwerpunktbildung an den einzelnen Universitäten tatsächlich verfolgt haben. Bezeichnend ist, dass keine Untersuchungen existieren, die aufzeigen, ob der Universitätsraum wirklich so stark fragmentiert ist, wie dies in den

bundesrätlichen Botschaften und den strategischen Planungen jeweils dargestellt wird (vgl. Kap. 1.2.2). Ebenso wenig gibt es Untersuchungen bezüglich der Frage, ob und inwieweit eine Diversifizierung des Hochschulraumes tatsächlich wünschenswert ist und welche Indikation zeigen, dass eine Fachrichtung an zu vielen Standorten angeboten wird. Dass die Diskussion um eine Koordination und Diversifizierung ohne fundierte Grundlage geführt wird, könnte auf einen mangelnden Willen hinweisen, dieses komplexe Problem, mit einer grossen Anzahl beteiligter Akteure, ernsthaft anzugehen. Ein weiterer Hinweis darauf, dass das Ziel einer Diversifizierung und Schwerpunktbildung an den Universitäten möglicherweise nicht mit der nötigen Ernsthaftigkeit verfolgt wird, ist die Tatsache, dass im HFKG mit der Steuerung über die Referenzkosten ein Mechanismus eingeführt wird, der sich dazu als wenig tauglich herausstellt. Mit dem vorgeschlagenen Instrument wird die Finanzierung gemäss quantitativer Indikatoren (Studierendenzahlen) grundsätzlich beibehalten. Die Resultate dieser Arbeit zeigen, dass sich ein solches System kaum zur Steuerung eignet, wie dies der Bundesrat in der Botschaft zum Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz HFKG vorsieht (vgl. Bundesrat 2009)

Den Hochschulraum besser zu koordinieren ist eine Bestrebung, welche von allen Akteuren a priori befürwortet wird, solange sie nicht mit konkreten Inhalten gefüllt wird. Möglicherweise ist ein mangelnder Wille zur Veränderung ein Grund dafür, dass der Begriff der Koordination in allen Diskussionen mitgeführt wird, ohne dass tatsächlich entsprechende Schritte eingeleitet werden.

Literatur

Abs, Hermann Josef /Brüsenmeister, Thomas/Schemmann, Michael/Wissinger, Jochen (2015): Governance im Bildungssystem. Analysen zur Mehrebenenperspektive, Steuerung und Koordination. Wiesbaden: Springer VS.

Altrichter, Herbert/Brüsenmeister, Thomas/Wissinger, Jochen (2007): Educational Governance – Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Altrichter, Herbert (2015): Governance – Steuerung und Handlungskoordination bei der Transformation von Bildungssystemen. In: Abs, Hermann Josef /Brüsenmeister, Thomas/Schemmann, Michael/Wissinger, Jochen (Hrsg.). Governance im Bildungssystem. Analysen zur Mehrebenenperspektive, Steuerung und Koordination (21-64). Wiesbaden: Springer VS.

Anderson, George (2008): Föderalismus. Opladen: Verlag Barbara Budrich.

Année politique Suisse (1994-2016): Onlinversion: <http://www.anneepolitique.ch/>.

Arbeitsausschuss Finanzierung der Hochschulen (1978): Protokoll der Sitzung vom 11. Mai 1978.

Arbeitsausschuss Finanzierung der Hochschulen (1978a): Auszug aus dem Protokoll der Sitzung vom 12. Oktober 1978.

Baschung, Lukas (2014): Patterns of University Governance: Insights Based on an Analysis of Doctoral Education's Management Reform. In: Musselin, Christine/Teixeira, Pedro N. (Hrsg.). Reforming Higher Education. Public Policy Design and Implementation (125-137). Dordrecht, Heidelberg, New York, London: Springer.

Benninghoff, Martin/Leresche Jean-Philippe (2011): L'Etat et les territorialisations de la politique universitaire en Suisse: le cas de la coordination interuniversitaire sur le Bassin lémanique. Congrès AFSP Strasbourg 2011. ST 12 « L'Etat et ses territoires : nouvelles logiques, nouvelles relations ? »

Becker, Gary S. (1993): Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education. Chicago: University of Chicago Press.

Benz, Arthur (2010): Multilevel Governance - Governance in Mehrebenensystemen. In: Benz, Arthur/Dose, Nicolai (Hrsg.). Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen (111-136). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Benz, Arthur/Dose, Nicolai (2010): Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

BFS (2005): Bologna-Barometer. Die Einführung gestufter Studiengänge an den Schweizer Hochschulen. Neuchâtel: BFS.

BFS (2010): Statistisches Lexikon der Schweiz. Kosten der universitären Hochschulen 2009. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.

BFS (2010a): Schweizerisches Hochschulinformationssystem SHIS. Neuchâtel: BFS.

BFS (2011): Schweizerisches Hochschulinformationssystem SHIS. Neuchâtel: BFS.

BFS (2014): Finanzen der Hochschulen. Bundesamt für Statistik. Neuchâtel: BFS.

BFS (2015): Bildungsperspektiven. Szenarien 2015-2024 für das Bildungssystem. Neuchâtel: BFS.

BFS (2016): Finanzen der universitären Hochschulen 2014: Bundesamt für Statistik.

Blumenthal, Julia von (2005): Governance – eine kritische Zwischenbilanz. In: Zeitschrift für Politikwissenschaften 15(4): 1149-1180.

Bochsler, Daniel/Koller, Christophe/ Sciarini, Pascal/Traimond, Sylvie/Trippolini, Ivar (2004): Die Schweizer Kantone unter der Lupe. Behörden, Personal, Finanzen. Bern: Haupt Verlag.

Bodmer, Frank (2011): Anreize und Fehlanreize im schweizerischen Hochschulsystem. St.Gallen: IHK St.Gallen, Appenzell.

Bouckaert, Geert/Peters, Guy B./Verhoest, Koen (2010): The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Bourquin, Maurice (2003) Rapport d'activités du rectorat 1999 – 2003. Bilan et perspectives. Genève: Rectorat de l'Université de Genève.

Brunetti H./Peterli J.-J. (1997): Philosophisch -Historische Fakultät der Universität Bern. Portfolio – Analyse. Bern: Bericht zuhanden des Lenkungsausschusses.

Brüsemeister, Thomas (2004): Schulische Inklusion und neue Governance: Zur Sicht der Lehrkräfte. Münster: Monsenstein & Vannerdat.

Brunsson, Nils/Olsen, Johan P. (1993): The Reforming Organization. Chichester: Wiley.

Bundesrat (1991): Botschaft über Kredite nach dem Hochschulförderungsgesetz für die Jahre 1992-1995 und über Sondermassnahmen zur Förderung des akademischen Nachwuchses vom 3. Juni 1991 (BBl 1991 III 1009).

Bundesrat (1998): Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie in den Jahren 2000-2003 vom 25. November 1998 (BBl 1999 I 297).

Bundesrat (2001): Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001 (BBl 2001 2291).

Bundesrat (2007): Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2008–2011 vom 24. Januar 2007 (BBl 2007 1223).

Bundesrat (2009): Botschaft zum Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) (BBl 2009 4561).

Bundesrat (2016): Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2017–2020 (BBl 2016: 3089).

Bundesrat (2017): Das Portal der Schweizer Regierung. Die Departemente. Online, letzter Zugriff: 16.9.2016, <https://www.admin.ch/gov/de/start.html>

Coase, Ronald H. (1937): The Nature of the firm. In: Coase Ronald H. (1988): The Firm, the Market and the Law. The University of Chicago Press: Chicago and London.

Codling, Andrew /Meek, Lynn V. (2006). Twelve Propositions on Diversity in Higher Education. In: Higher Education Management & Policy, Volume 18 (3) (23-47), 2006.

COHEP (2013): Empfehlungen Qualitätsstandards zur institutionellen Akkreditierung von Pädagogischen Hochschulen. Überarbeitete Version mit Fokus auf Minimalkriterien und Priorisierung. Genehmigt von der Mitgliederversammlung COHEP am 13./14. März 2013. Bern: COHEP.

Coleman, James S. (1991): Grundlagen der Sozialtheorie. Band 1: Handlungen und Handlungssysteme. München: Oldenburg.

Conseil d'Etat (2001): Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion Queloz, Baud, Torracinta-Pach, Spielmann et Cramer demandant une meilleure coordination des enseignements universitaires et la création d'un fonds universitaire. M 801-B.

CRUS (2006): Strategische Planung 2008-2011 der Schweizerischen Universitäten. Bern: CRUS.

De Boer, Harry/Jongbloed, Ben/ Benneworth, Paul/Cremonini, Leon/Kolster, Renze/ Kottmann, Andrea/Lemmens-Krug, Katharina/Vossensteyn, Hans (2015): Performance-based funding and performance agreements in fourteen higher education systems. Report for the Ministry of Education, Culture and Science. Enschede: University of Twente. Center for Higher Education Policy Studies.

Dell Ambrogio, Mauro/Lepori, Benedetto/ Martinoni, Mauro (2009): Die Schweizer Hochschulpolitik: Einblicke und Ausblicke. Ein Versuch zu sechs Händen. Bern: Eidgenössisches Departement des Innern EDI, Staatssekretariat für Bildung und Forschung SBF.

Denzler, Stefan/Wolter, Stefan C. (2010): Wenn das Nächstgelegene die erste Wahl ist. Der Einfluss der geographischen Mobilität der Studierenden auf die Hochschullandschaft Schweiz. Aarau: SKBF Staff Paper 2.

Deuber-Pauli, Erica (1993): Interpellation de Mme Erica Deuber-Pauli : L'école d'architecture de l'université de Genève entre tous les risques; () I1848. 52e législature - 4e année - 1re session - 4e séance.

Diem, Andrea/Wolter, Stefan C. (2011): Beurteilung von Hochschulen anhand der Arbeitsmarktfähigkeit ihrer Absolventen und Absolventinnen. Eine Analyse der Schweizer Universitäten. Aarau: SKBF Staff Paper 5. Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung.

DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W. (1983): The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organisational Fields. In: American Sociological Review, Volume 48 (2) (147-160), 1983.

Durkheim, Emile (1895): Die Regel der soziologischen Methode. Hrsg. und eingel. von R. König 4. revidierte Aufl. 1976. Berlin: Neuwied.

EDK (1978): Protokoll der EDK-Sitzung vom 27. April 1978.

EFD (2007): Grösste Föderalismusreform der Schweiz: Die NFA ist startbereit. Online, letzter Zugriff: 16.9.2016, <http://www.bafu.admin.ch/recht/00245/12705/index.html?lang=de&msg-id=15562>.

EFD (2000): NFA-Weichenstellungen. Pressemitteilung. Online, letzter Zugriff: 16.9.2016, <https://www.admin.ch/cp/d/39B3A0D2.4D0DA3B3@gs-efd.admin.ch.html>.

Eidgenössisches Finanzdepartement (2001): Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen. NFA Reform für mehr Effizienz und günstigere Leistungen unseres Staates. Bern: Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD).

Eidgenössisches Finanzdepartement (2013): Die Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen zu Beginn der zweiten Vierjahresperiode. Beitrag zum Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2012-2015. Bern: Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD).

Enroth, Henrik (2011): Policy Network Theory. In: Bevir, Mark (Hrsg.), The SAGE Handbook of Governance (19-35). London : SAGE.

Erard Jacques (2006): Les 100 jours du nouveau Rectorat: premier bilan. Université de Genève. Presse Information Publications. Décembre 2006. Onliene, letzter Zugriff: 2.6.2017, <http://www.unige.ch/presse/archives/unes/2006/20061214centjours.php?seek=print>

Erziehungsdirektion Kanton Bern (1996): Überprüfung der Aufgaben der Universität Bern: Diskussionspapier 5.2.1996.

EUA (2012): University autonomy in Europe II. Brussels: European University Association.

Evans, Peter B./Rueschemeyer, Dietrich/Skocpol, Theda (1985): Bringing the state back in. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Fuchs, Hanns (2011): Der Aufbruch. Wie das Luzerner Volk zu seiner Universität kam. Luzern: Pro Libro.

Fumasoli, Tatiana (2013): Strategic Agency and System Diversity: Conceptualizing Institutional Positioning in Higher Education. Article in Minerva, June 2013. Oslo: University of Oslo.

Gerber, Sascha/Jochheim Linda (2012): Paradigmenwechsel im Wissenschaftswettbewerb? Umsetzungsstand und Wirkung neuer Steuerungsinstrumente im deutschen Universitätssystem. In: Die Hochschule, Volume 2 (82-99), 2012.

Handel, Kai/Jaeger, Michael/Schmidlin, Janina (2005): Evaluation der formelgebundenen Mittelvergabe für die niedersächsischen Fachhochschulen. In: Beiträge zur Hochschulforschung, Volume 27 (2) (72-89), 2005.

HEFCE (2012): History of HEFCE. Online, letzter Zugriff: 2.10.2015, <http://www.hefce.ac.uk/about/intro/historyofhefce/>.

Heuberger Nils (2009): Interkantonale Harmonisierung der obligatorischen Schule aus Sicht der Städte: Eine Betrachtung anhand der HarmoS-Abstimmungsresultate. Chavannes-près-Renens: Working Paper IDHEAP, 02/2009.

Heuberger Nils (2010): Interkantonale Zusammenarbeit aus Sicht der Regionen. Erste Resultate der BADAC-Erhebung über die Behörden und die kantonalen Verwaltungen 2008. Chavannes-près-Renens: Working Paper BADAC-IDHEAP 02/2010.

Heuberger, Nils (2011): Sozialverträgliche Studiengebühren. Modelle für eine sozialverträgliche Ausgestaltung von Studiengebühren vor dem Hintergrund der interkantonalen Ausgleichszahlungen und der kantonalen Stipendiensysteme. Bern: EDK.

Heuberger, Nils (2011a): Interkantonale Zusammenarbeit. Integration mitgestalten oder nur Gesetze vollziehen? In: terra cognita, Volume 19 (82-85), 2011.

Hurst, André (2006) Rapport d'activités du rectorat 2003 - 2006 Bilan et chantiers en cours.
Genève:Rectorat de l'Université de Genève

IKSK (1978-2003): Stipendienstatistik. Interkantonale Stipendienbearbeiterkonferenz.

Institut für Archäologische Wissenschaften (2017): Institut für Archäologische Wissenschaften.
Online, letzter Zugriff: 11.2.2017, http://www.iaw.unibe.ch/content/ueber_uns/index_ger.html.

Institut für italienische Sprache und Literatur (2017): Geschichte des Instituts. Online, letzter Zugriff: 11.02.2017, http://www.italiano.unibe.ch/ueber_uns/geschichte_des_instituts/index_ger.html.

Institut für Sprachwissenschaft (2017): Kurze Geschichte des Berner Instituts für Sprachwissenschaft.
Online, letzter Zugriff: 11.02.2017, http://www.isw.unibe.ch/ueber_uns/geschichte/index_ger.html.

Jaeger, Michael (2008): Wie wirksam sind leistungsorientierte Budgetierungsverfahren an deutschen Hochschulen? In Zeitschrift für Hochschulentwicklung ZFHE, Volume 3 (1) (89-104), 2008.

Jaeger, Michael/In der Smitten, Susanne (2013): Hochschulsteuerung durch Leistungsorientierte Mittelvergabe in NRW. Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Innovation, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen am 3. Juli 2013 HIS Stellungnahme.
Hannover: Hochschul-Informationssystem GmbH.

Jongbloed, Ben (2010): Funding Higher Education: A View across Europe. Brussels: European Centre for Strategic Management of Universities (ESMU).

Jongbloed, Ben/de Boer, Harry/Enders, Jürgen/File, Jon (2010): Progress in higher education reform across Europe. Governance and Funding Reform. Brussels: European Commission.

Joye-Cagnard, Frédéric/Ramuz, Raphaël/Sormani, Philippe/Benninghoff, Martin/Goastellec, Gaële/Leresche, Jean-Philippe (2009): Evaluation de l'instrument „Projets de coopération et d'innovation“ (2004-2007). Rapport final. Bern: SUK.

Küpper, Hans Ulrich (2002): Hochschulfinanzierung als Steuerungselement. In: Beiträge zur Hochschulforschung, Volume 24 (2) (23-43), 2002.

Kussau, Jürgen/Brüsemeister, Thomas (2007): Educational Governance: Zur Analyse der Handlungskoordination im Mehrebenensystem der Schule. In: Altrichter, Herbert/Brüsemeister, Thomas/Wissinger, Jochen (Hrsg.). Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem (15-54). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Laegreid, Per/Verhoest, Koen (2010): Governance of Public Sector Organisations. Proliferation, Autonomy and Performance. IIAS: Chippenham and Eastbourne.

Laegreid, Per/Küllli, Sarapuu/Rykkja, Hise H./Randma-Liiv, Tiina (2014): Organizing for Coordination in the Public Sector. Practices and Lessons from 12 European Countries. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Leresche, Jean-Philippe/Joye-Cagnard, Frédéric/Benninghoff, Martin/Ramuz, Raphaël (2012): Gouverner les Universités. L'exemple de la coordination Genève-Lausanne (1990-2010). Lausanne: Presse polytechniques et universitaires romandes.

Leszczensky, Michael/Orr, Dominic/Schwarzenberger, Astrid/Weitz, Brigitta (2004): Staatliche Hochschulsteuerung durch Budgetierung und Qualitätssicherung: Ausgewählte OECD-Länder im Vergleich. Hannover: HIS GmbH.

Linder, Wolf/Bolliger, Christian/Rielle, Yvan (2010): Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848 bis 2007. Bern: Haupt.

Maag Merki, Katharina/Altrichter, Herbert (2015): Educational Governance. In: DDS – Die Deutsche Schule, Volume 107 (4) (396-410), 2015.

Mäder, Felix (2006): Hochschulautonomie Sieben Universitäten und Fachhochschulen im Vergleich. Bern: Diplomarbeit Nachdiplomstudium/Executive Master Public Management.

Marquardt, Wolfgang (2012): Neuere Entwicklungen der Hochschulfinanzierung in Deutschland. Berlin: Wissenschaftsrat.

Mattioli, Aram/Ries, Markus (2000): Eine höhere Bildung thut in unserem Vaterlande Noth. Steinige Wege vom Jesuitenkollegium zur Hochschule Luzern. Zürich: Chronos.

Mayntz, Renate (2002): Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen. In: Renate Mayntz (Hrsg.). Akteure – Mechanismen – Modelle: Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen (7-43). Frankfurt a.M.: Campus.

Mayntz, Renate (2004): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? MPIfG Working Paper 04/1, März 2004. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

Mayntz, Renate (2008): Von der Steuerungstheorie zur Global Governance. In: Schuppert, Gunar Folke/Zürin, Michale (Hrsg.). Governance in einer sich wandelnden Welt (43-60). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Mayntz, Renate (2009): Governance-Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? In: Mayntz, Renate. (Hrsg.): Über Governance. Institutionen und Prozesse politischer Regelung (41-52). Frankfurt a.M.: Campus-Verlag.

Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1995): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt a.M.: Campus-Verlag.

Müller, Hans-Peter (2000): Emile Durkheim. In: Dirk Kaesler (Hrsg.). Klassiker der Soziologie 1 (150-170). Verlag C.H. München: Beck.

OECD (2003): Reviews of National Policies for Education. Tertiary Education in Switzerland. Paris: OECD Publications Services.

Orr, Dominic (2005): Hochschulsteuerung und Autonomie englischer Universitäten. Hochschulfinanzierung und Qualitätssicherung aus einer Verfahrensperspektive. Münster: Waxmann.

Parsons Talcott (1937): The Structure of Social Action. A Study in Social Theory with Special Reference to a Group of Recent European Writers. Edition 1949 by the Free Press. Glencoe, Illinois: The free press.

Pedrina, Francesca/Delcourt, Pierre-Yves /Pfister, Paul (2014): Ausbildung Raumplanung in der Schweiz. Analyse des Ausbildungsangebots mit Blick auf die Bedürfnisse der Raumplanung in der Praxis. Studio habitat. Bellinzona.

Phil.-hist. Fakultät (1996) Mehrjahresplanung MJP. 1996-1999. Bern: Universität Bern.

Pöllmann, Guido (2007): Kooperativer Staat und Parteiendemokratie. Staatlichkeit im Wandel. Band 5. Glienicke (Berlin): Galda + Wilch Verlag.

Projektgruppe Bund-Kantone (2004): Hochschullandschaft 2008. Bericht über die Neuordnung der schweizerischen Hochschullandschaft vom 20. September 2004. Bern.

Protokoll Nationalrat (1977): Protokoll vom 8. Juni 1977. Hochschulförderung. Bundesgesetz. 76.083.

Protokoll Nationalrat (1977): Protokoll vom 20. September 1977. Hochschulförderung. Bundesgesetz. 76.083.

Protokoll Nationalrat (1978): Protokoll vom 27. September 1978. Hochschulförderung. Bundesgesetz. 78.041.

Pruvot, Enora Bennetot/Estermann, Thomas (2012): European Universities Diversifying Income Streams. In: Curaj, Adrian/Scott, Peter/Vlasceanu, Lazar/Wilsons, Lesley (Hrsg.). European Higher Education at the Crossroads. Between the Bologna Process and National Reforms (709-726). Dordrecht et al.: Springer.

Regierungsrat Basel-Stadt (2004): Regierungsratsbeschluss vom 9. März 2004. ED/047832/047835/047836/047838/047885.

Regierungsrat Kanton Bern (2000): Interpellation. Wie viele kleine Fakultäten kann sich der Kanton Bern leisten? Eingereicht am: 01.09.2000. I 158/2000 ERZ.

Regierungsrat Kanton Bern (2013): Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates. Interpellation ASP - Einsparungen auch im universitären Bereich. 1416/2013 23. Oktober 2013.

Regierungsrat Kanton Bern (2013a): Leistungsauftrag des Regierungsrates an die Universität Bern für die Jahre 2014 – 2017. Regierungsratsbeschluss vom 6. November 2013.

Regierungsrat Kanton Zürich (1993): Sitzung vom 22. September 1993. 2927. Anfrage Auswirkungen der Sparmassnahmen an der Universität.

Regierungsrat Luzern (1999): Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Entwurf eines Gesetzes über die universitäre Hochschulbildung (Universitätsgesetz). B 22.

Reichert, Sybille (2007): Universitäre Weiterbildung in der Schweiz: Bestandsaufnahme und Perspektiven im europäischen Vergleich. Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Bildung und Forschung. Bern: Eidgenössisches Departement des Innern EDI, Staatssekretariat für Bildung und Forschung SBF.

Richli, Paul (2000): Das Luzerner Universitätsgesetz im Fokus der Rechtswissenschaft. Luzerner Universitätsreden 12. Dies Academicus 26. Oktober 2000: Luzern.

Risse, Thomas (2008): Regieren in „Räumen begrenzter Staatlichkeit“: Zur Reisefähigkeit des Governance-Konzepts. In: Schuppert, Gunar Folke/Zürin, Michale (Hrsg.). Governance in einer sich wandelnden Welt (43-60). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Ritz, Adrian (2009): Leistungsauftrag und Globalbudget: Beitrag der Ressourcenpolitik zur Verbesserung politisch-administrativer Entscheidungsprozesse. In: Peter Knoepfel (Hrsg.). Réformes de politiques institutionnelles et action publique (5-30). Bern: Haupt Verlag.

Sabo, Müfit/Minder, Stefan/Haenni Bernadette/Kaeser, Francis/Balmer, Markus/Heuberger, Nils/Zingg, Christian/Mühlemann, Katrin (2016): BFI-Finanzbericht 2016. Finanzierung von Bildung, Forschung und Innovation durch Bund und Kantone. Bern: Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung; Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren.

SBF/BBT (2006): Wirkung von Steuerungsmassnahmen im Bildungs- und Forschungsbereich. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 01.3534 Fetz. Bern: Staatssekretariat für Bildung und Forschung und Bundesamt für Berufsbildung und Technologie.

SBF/BBT (2007): Bericht vom 12.9.2007 über die finanziellen Grundsätze und Auswirkungen des Entwurfs des neuen Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG). Bern: Staatssekretariat für Bildung und Forschung und Bundesamt für Berufsbildung und Technologie.

SBFI (2016): Forschung und Innovation in der Schweiz: Chronologie. Bern: Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI.

Schaltegger, Christoph (2013): Wirtschaft an der Universität Luzern: Solid in der Lehre, kompetent in der Forschung und doch anders. Generalversammlung Universitätsverein vom 13. März 2013.

Scharpf, Fritz W. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen: Leske + Budrich.

Schäublin, Christoph (1995): Die Aufgabenüberprüfung aus der Sicht des Rektors. In: Erziehungsdirektion des Kantons Bern (Hrsg.): Die Uni unter der Lupe. Bern: Presse- und Informationsstelle der Universität.

Schäublin, Christoph (2000): Rechenschaftsbericht des Rektors. Bern: Universität Bern.

Schedler, Kuno/Proeller, Isabella (2011). New Public Management. 5. Auflage. Bern: Haput Verlag.

Schenker-Wicki, Andrea/Griessen, Thomas/Hofacker, Martin/Patusi, Marco (2004): Systemanalyse und Wirkungsprüfung. Bericht Kooperationsprojekte. Beitragsperiode 2000-2003. Bern: Schweizerische Universitätskonferenz SUK.

Schenker-Wicki, Andrea/Hürlimann, Mark (2006): Wirkungssteuerung von Universitäten – Erfolg oder Misserfolg? Eine ex post Analyse. In: Weiss, Manfred (Hrsg.). Evidenzbasierte Bildungspolitik: Beiträge der Bildungsökonomie. Berlin: Duncker & Humblot.

Schmid, Michael/Maurer, Andrea (2003): Ökonomischer und soziologischer Institutionalismus. Marburg: Metropolis Verlag.

Schweizerische Hochschulkonferenz (1975): Der Beitrag der Nicht-Hochschulkantone an das höhere Bildungswesen der Schweiz. Umfrage bei den Erziehungsdirektoren aller Kantone. 19./20. Juni 1975. Bern/Genf.

Schweizerische Hochschulkonferenz (1978): Beiträge aller Kantone an die Kantonalen Hochschulen. Papier vom 6.11.1978.

Secrétariat du Grand Conseil (2000): Projet de loi modifiant la loi sur l'université (C130). PL 8430.

Secrétariat du Grand Conseil (2008): Rapport de la Commission de l'enseignement supérieur chargée d'étudier la pétition pour le soutien de l'Institut d'architecture de l'Université de Genève. Date de dépôt: 9 juin 2008. P 1543-A.

Secrétariat du Grand Conseil (2009): Rapport de la Commission des finances chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat approuvant les états financiers de l'Etat de Genève et la gestion du Conseil d'Etat pour l'année 2008. PL 10458-A.

Secrétariat du Grand Conseil (2013): Rapport de la Commission des finances chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat accordant une indemnité annuelle de fonctionnement à l'Université de Genève pour les années 2012 à 2015. Date de dépôt: 30 avril 2013. PL 11023-A.

Service des hautes écoles (2016): Rapport cantonal sur les hautes écoles «Financement et impact». Sion: Canton du Valais.

SHK (1978): Schreiben an Professor E. Egger EDK. 22. September 1978.

Soguel, Nils/Huguenin, Jean-Marc (2003): Modifications à apporter à l'organisation financière de la HES-SO et de la HES-S2. Rapport à l'attention des Comités directeurs HES-SO et S2. FP 34-2003 – Juillet 2003. Chavannes près Renens: IDHEAP.

Spillmann, Andreas/Meier, Alfred /Frey, René L. (1995): Interkantonale Vereinbarung zur Hochschulfinanzierung. Prüfung der Finanzierungskredite aus ökonomischer Sicht. Bern: Kommission Hochschulvereinbarung.

Sporn Barbara/Aeberli, Christian (2004): Hochschulen Schweiz. Ein Vorschlag zu Profilbildung im internationalen Umfeld. Zürich: Avenir Suisse.

Steiner, Andreas (2005): Universitäten in der Wissensgesellschaft. Fünf Spitzenuniversitäten im Vergleich und Lehren für die Schweiz. Zürich: economiesuisse.

SUK (2008): Richtlinien für die koordinierte Erneuerung der Lehre an den universitären Hochschulen der Schweiz im Rahmen des Bologna-Prozesses (Bologna-Richtlinien) vom 4. Dezember 2003. 3. Auflage. Stand: 1. August 2008. Bern: SUK.

SUK (2014): Jahresbericht SUK/CUS. Bern: Schweizerische Universitätskonferenz.

Swissuniversities (2017): Die ehemaligen Rektorenkonferenzen CRUS, KFH und COHEP sind jetzt swissuniversities. Online, letzter Zugriff 26.1.2017, <http://www.swissuniversities.ch/de/willkommen>.

Theologiestudium (2017): Studienorte. Online, letzter Zugriff 26.1.2017, <http://www.theologiestudium.ch/studium/studium/fakultaeten/>.

Universität Bern (1996): PhilHist Fakultät - Portfolio-Analyse. Statistischer Überblick. Bern: Universität Bern.

Universität Bern (2003): Geschäftsbericht der Universität Bern 2003. Bern: Schulrat.

Universität Bern (2012): Studierendenstatistik. Bern: Controllerdienst der Universität Bern.

Universität Bern (2017): Vetsuisse-Fakultät. Online, letzter Zugriff: 26.1.2017, http://www.vetsuisse.unibe.ch/content/index_ger.html.

Universität Freiburg (2017): Swiss European Mobility. Online, letzter Zugriff: 4.3.2017, <http://www.unifr.ch/international/de/out/program/erasmus>.

Universität Freiburg (2017a): BENEFRi. Ein Netzwerk für die Zukunft. Online, letzter Zugriff: 25.3.2017, <http://www.unifr.ch/benefri/de>

Van Kersbergen, Kees /van Waarden, Frans van (2004): 'Governance' as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. In: *European Journal of Political Research*, Volume 43 (143–171), 2004.

Vassalli, Jean-Dominique (2013): *Projet de budget 2013*. Genf: Université de Genève.

Vetsuisse-Fakultät (2005): Beschluss des Regierungsrates über die Vereinbarung über die Vetsuisse-Fakultät der Universitäten Bern und Zürich vom 6. Dezember 2005. OS 61, 372.

WBK-N (2005): Parlamentarische Initiative. Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats (BBl 2005 1728).

Weber, Karl/Tremel, Patricia/Balthasar, Andreas (2010): Die Fachhochschulen in der Schweiz: Pfadabhängigkeit und Profilbildung. *Swiss Political Science Review*, Volume 16(4) (678-713), 2010.

Weber, Max (1922): *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. Fünfte, revidierte Auflage besorgt von Johannes Winckelmann 1972. Tübingen: C.B. Mohr (Paul Siebeck).

Williamson Oliver E. (1975): *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications. A Study of the Economics of Internal Organization*. London: The Free Press.

Wissenschaftsrat (1978): *Aktennotiz zum Gespräch mit Mitgliedern des Wissenschaftsrates aus Nichthochschulkantonen*. 10. Oktober 1978.

Wissenschaftsrat (2010): *Empfehlungen zur Differenzierung der Hochschulen*. Lübeck: Wissenschaftsrat WR.

Wunderli Peter (2006): *Franko-italienische Studien ohne Romanische Philologie?* In: Dahmen, Wolfgang/Holtus, Günter/Kramer, Johannes/Metzeltin, Michael/Schweickard, Wolfgang/Winkelmann, Otto (Hrsg.). *Was kann eine vergleichende romanische Sprachwissenschaft heute (noch) leisten?* Romanisches Kolloquium XX (361-390). Tübingen: Gunter Narr Verlag.