

## Ein kohärentes Hochschulsystem als föderative Aufgabe?

Stephan Bieri

*Dr.oec.publ., Vorsitzender des Kuratoriums Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung, Chairman of the Scientific Advisory Board Virginia Bioinformatics Institute, Mitglied des Evaluationsausschusses des Deutschen Wissenschaftsrates; [swbieri@postmail.ch](mailto:swbieri@postmail.ch)*

### Eine alte Kontroverse

Ich verstehe den Föderalismus als Wettbewerbsordnung – als Konkurrenz öffentlicher Gemeinwesen. Das Atelier-Motto reflektiert prima vista eine eher wettbewerbskritische Position, wie sie in der Bildungspolitik oft vorkommt. Dezentrale Angebote öffentlicher Güter führten, so wird behauptet, nicht zu einer kohärenten Versorgung, weshalb eine übergeordnete Koordination und allenfalls eine ergänzende Subventionierung nötig seien.

Nun zeigen die Public-Choice-Literatur und empirische Studien für verschiedene Infrastrukturbereiche, dass dies *keineswegs generell* so sein muss<sup>1</sup>. Ohne weiter auszuholen, erwähne ich einige aus meiner Sicht wichtige Argumente:

- a) Wettbewerb ist gerade ein Mittel, um Kohärenz zu erzielen. Allerdings muss dieser sorgfältig organisiert und garantiert werden<sup>2</sup>.
- b) Namentlich für Lehre und Forschung ist fraglich, ob Vereinheitlichung und top-down-Verfahren überhaupt effektiv sind. Intellektuelle Offenheit und Flexibilität vertragen sich jedenfalls schlecht mit zentraler Planung.
- c) Es ist letztlich unmöglich, den Erkenntnisfortschritt vorauszusagen (Popper). In einer Zeit raschen wissenschaftlich-technologischen Wandels erscheint es darüber hinaus als riskant, einfach auf bekannte Trends - von der Nanotechnologie bis zur Begabtenförderung - zu setzen.

### Autonomie und Koordination in der Hochschulpolitik

Tragendes Element eines solch dezentralen Ansatzes ist die Hochschulautonomie. Diese darf allerdings nicht bloss negativ, als Konsequenz der individuell beanspruchten Wissenschaftsfreiheit aufgefasst

---

<sup>1</sup> Rainer Eichenberger, The Benefits of Federalism and the Risk of Overcentralization, in: Kyklos, Vol. 47, Helbing & Lichtenhahn: Basel 1994, S. 403-420.

<sup>2</sup> Stephan Bieri, Artikel "Programmakkreditierung", Handbuch der Qualität in Studium und Lehre, 15. Lieferung, Raabe: Berlin 2007, S. 11-14

werden: sie ist auch ein Instrument der Entmonopolisierung der Hochschulen - der Marktöffnung, wenn man so will. Die entsprechende *ordnungspolitische Grundannahme* lautet: Selbständige, einer Leistungskonkurrenz unterworfenen Hochschulen sind am besten in der Lage, ein differenziertes, qualitativ hochstehendes Angebot von Lehre, Forschung und Dienstleistung hervorzubringen. Dies ist, ganz unabhängig vom Argument der Globalisierung, auch zweckmässig, weil Wissenschaft von ihrer Anlage her kompetitiv, auf internationalen Vergleich und Austausch angewiesen ist.

Dort, wo Aspekte der Mobilität besonders wichtig sind, schaffen *formale Normierung* (etwa der Bologna-Prozess) und *Akkreditierung* (als eine Form von Konsumentenschutz) die nötige Offenheit. Die Akkreditierung von Studiengängen und Einrichtungen durch zugelassene Agenturen tritt an die Stelle von hoheitlichen Bewilligungen. Dann darf jedoch nicht schleichend, durch Auflagen und informelle Beeinflussungen versucht werden, das Verhalten der Hochschulorgane doch zu steuern. Deshalb sind auch Verfahren wie die Systemakkreditierung zu begrüßen, welche die Interventionstiefe verringern oder den Prüfungsfokus derart verlagern, dass der hochschulinterne Gestaltungsspielraum weniger berührt wird.

Für die in Europa vorherrschenden staatlichen Hochschulen ist eine wettbewerbsneutrale Finanzierungsregelung – das Verhältnis zwischen Grundfinanzierung der Lehre, Forschungsförderung und Drittmittelinwerbung – der Knackpunkt. Die dem Autonomiegedanken entsprechende Praxis von *Leistungsauftrag und Globalbudget* kanalisiert die trägerseitigen Vorgaben und erlaubt, sozial-, struktur- und regionalpolitische Nebenbedingungen transparent in den Zielvereinbarungsprozess einzubringen.

In der Schweiz wird seit Jahrzehnten über die Rahmenbedingungen dieses Leistungswettbewerbs diskutiert. Ich sehe in der überlieferten Mehrstufigkeit keineswegs einen Nachteil. Mit dem 2006 geschaffenen Verfassungsrecht wird nun die Architektur unter dem Aspekt einer nationalen „Hochschullandschaft“ teilweise neu gezeichnet. Art. 63 a der Bundesverfassung postuliert eine nationale Koordination, anerkennt jedoch auch die Hochschulautonomie als Wert. Das ist schlicht ein *Zielkonflikt*. Der Entwurf für ein Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz (HFKG) befindet sich in Vorbereitung und setzt sich genau mit diesem Konflikt auseinander. Nachdem ich mich bereits andernorts zu den prinzipiellen ordnungspolitischen Fragen geäußert habe, bleibe ich an dieser Stelle sehr kurz<sup>3</sup>. Der in die Vernehmlassung geschickte Entwurf ist, so meine ich, zu breit, zu planungsgläubig und interpretiert den Wettbewerbsgedanken zu wenig; er kann aber relativ einfach effilert werden.

## Grundsätzliche Optionen

Vor diesem Hintergrund halte ich es für angezeigt, die zur Verfügung stehenden ordnungspolitischen Konzepte noch etwas genauer anzusehen. Der Wandel des Föderalismus schreitet ja voran, und

---

<sup>3</sup> *Stephan Bieri*, Hochschullandschaft als integrierte Gesamtschule?, in: Rolf Dubs et al (Hrsg.), Berufsbildung im Lichte der neuen Gesetzgebung, Verlag Neue Zürcher Zeitung: Zürich 2007, S. 191-213

manchmal hat man den Eindruck, gewisse Theoriegrundlagen und empirische Erkenntnisse seien einfach erodiert<sup>4</sup>.

	Ansatz	Grobbeurteilung	Beispiel
1	„Laisser faire“	Föderalismus (allenfalls Markt)	Schweiz vor UFG von 1997
2	„Verbund“	Vertikale Aufgabenverflechtung	Deutschland vor 2006
3	„Rahmenkompetenz“	Konkurrenz mit Minimalstandards	Bundesratsvorschlag 1984
4	„Aufgabensplit nach Ebenen“	Forschung: Bund / Lehre: Länder	Deutschland ab 2006
5	„Formel 1“	Träger schaffen Konkurrenzgefäß	Teilweise Entwurf HFKG

Ich teile die Auffassung von Bernhard Ehrenzeller<sup>5</sup>, dass der erwähnte Verfassungsartikel dem Bund grundsätzlich keine „Rahmenkompetenz“ zubilligt, wie sie die ökonomische und juristische Literatur immer wieder fordert. So bleibt zu klären, wie vernünftige Wettbewerbsbedingungen geschaffen werden können, die den kleinen Schweizer Hochschulraum nach aussen offen halten. Der Kompromiss eines „gemeinsamen und koordinierten Hochschulraumes“, wie ihn Ehrenzeller sieht, lässt sich instrumentell interventionistischer oder freiheitlicher gestalten. Hier passiert es. Je nach *Regelungsdichte und Rigidität des Kooperationszwangs* verändern sich die Entwicklungs- und Profilierungsmöglichkeiten der Hochschulen. Die Hochschullandschaft darf nicht zu einem Kabel- oder Biskuitkartell verkommen. Mit „Formel 1“ meine ich eine spezifische Wettbewerbsarena: eine Konkurrenz der Konstrukteure (Träger) und Rennfahrer (Hochschulakteure), die in einem vereinbarten, geführten Rahmen gegeneinander antreten; die angelsächsische Regulierungsliteratur gibt dazu viele anschauliche Beispiele<sup>6</sup>. Ob dann konkret eher an einen „Veranstalter“ oder an einen „Schiedsrichter“ gedacht wird, ist höchstens ein gradueller Unterschied. Entscheidend ist der organisierte Wettbewerb. Nur so kann eine Ordnung resultieren, die der Funktionalität einer „Rahmenkompetenz“ unter den gegebenen Umständen nahekommt.

<sup>4</sup> Friedrich Schneider, Lars P. Feld, Zum Wandel des Föderalismus: Anmerkungen zu Österreich und der Schweiz, in: Uwe Wagschal, Hans Rentsch (Hrsg.), Der Preis des Föderalismus, Orell Füssli: Zürich 2002, S. 267-291

<sup>5</sup> Bernhard Ehrenzeller, Hochschulautonomie im Spannungsfeld von Wissenschaftsfreiheit und Steuerung im Hochschulwesen, in: *Liber amicorum Luzius Wildhaber*, Nomos & DIKE: Zürich und St. Gallen, S. 206f

<sup>6</sup> W. Kip Viscusi, Economics of Regulation and Antitrust, 3rd ed., MIT Press: Cambridge (Mass.) 2000, S. 295ff

## Schweizer Hochschulföderalismus in einem internationalen Umfeld

Unabhängig von den Schwierigkeiten, Hochschulleistung zu messen, darf allgemein gesagt werden, die Schweizer Hochschulen seien in ihrer Gesamtheit erfolgreich. Dies gilt in mehrfacher Hinsicht:

- *Ranking*: Drei bis vier universitäre Hochschulen befinden sich im weltweiten Vergleich in der Spitzenliga; aussagekräftige Indikatoren (z.B. Zitationen pro Einwohner) belegen darüber hinaus, dass unsere nationale Wissenschaftsleistung überdurchschnittlich hoch ist.
- *Komplementarität*: Mit den zehn (mehr oder weniger) klassischen Universitäten, den beiden ETH und den acht Fachhochschulen ist unser Hochschulraum genügend differenziert. Das duale System von gymnasialer und Berufsmatur bietet dabei den Hochschulen erhebliche Vorteile durch eine breite Rekrutierungsbasis. Dabei erfolgt die Profilierung immer weniger nach bestimmten Typen oder spezifischen Portfolios als durch die Art und Weise, wie die Umsetzungs- und Transferfunktionen wahrgenommen werden.
- *Ausstattung*: Grundfinanzierung und Infrastruktur schweizerischer Hochschulen dürfen im internationalen Vergleich (noch) als grossen Wettbewerbsvorteil bezeichnet werden. Die relativ hohen Löhne der Professorenschaft und die günstige Vorfinanzierung von Overhead sind namentlich für die Spitzenforschung wichtig. Dem steht – trotz zunehmenden Anstrengungen – die überwiegend unterdurchschnittliche Drittmittelinwerbung gegenüber.
- *„Versäulung“*: Die horizontale Differenzierung der Hochschullandschaft ist etwa im Vergleich mit Deutschland (Max Planck, Helmholtz, Leibniz), Frankreich (CNRS) oder Grossbritannien (Typologisierung) bedeutend weniger ausgeprägt. Der ETH-Bereich schafft es mit seinen Forschungsanstalten, allen Hochschulen international anerkannte User Labs zur Verfügung zu stellen. Wenig entwickelt ist die Bildung nationaler Schwerpunkte, soweit sie über die Forschungsförderung hinaus geht (NCCR); kaum anvisiert wurde bisher die Portfolioabstimmung zwischen Universitäten und Fachschulen, meist nicht einmal auf der Stufe eines einzelnen Trägers.

Ohne jede Überheblichkeit gilt: die Schweizer Hochschullandschaft ist kein Sanierungsfall, an dem die Politik zu nagen hätte.

## Welche Kooperation?

Eine häufige Unsitte schweizerischer Politiker und Politikerinnen ist, Koordination mit Kooperation gleichzusetzen. Historisch mag es dafür gute Gründe geben, wurde doch oft die fehlende Bundeskompetenz durch Vereinbarungen überspielt. Dadurch entstanden ein Überlappungen und Verflechtungen, die mit Bestimmtheit nicht die Effizienz des Ganzen förderten. Es ist hier nicht der Ort, auf die systematischen Nachteile eines solchen kooperativen Föderalismus hinzuweisen, mit dem der neue

Finanzausgleich des Bundes weitgehend aufgeräumt hat<sup>7</sup>. Hochschulpolitisch ist indessen klar, dass wissenschaftliche Zusammenarbeit nur funktionieren kann, wenn sie *interessegetrieben* ist: quid pro quo. Weder Träger noch Hochschulleitungen sollen in diesen sensiblen, ja intimen Bereich eingreifen. Man kann die Physiker der Universität A nicht dazu zwingen, mit jenen der Universität B zu kooperieren, wenn sich Menschen, Kompetenzen und Interessen nicht entsprechen. In diesem Sinne ist es auch gefährlich, Internationalisierung einfach zu erzwingen - ohne fachlich gelebten Austausch verkommen solche Allianzen zu gehobenen Au-Pair-Programmen.

Nun ist aber offensichtlich, dass auf einer *strategischen Ebene* hie und da spezifische Kooperationen nötig sind. Die Kleinheit des nationalen Forschungsraumes und steigende Infrastrukturkosten (von der Teilchenphysik über die klinische Forschung bis zu den gesteigerten Ansprüchen an die Bibliotheken) zwingen dazu. Eine Schwäche der heutigen Hochschulverfassung ist gerade, dass übergeordnete nationale Anliegen in solchen Fällen oft auf der Strecke bleiben, obwohl alle drei bestehenden Bundesgesetze, das Universitätsförderungs-, das ETH- und das Fachhochschulgesetz sie ausdrücklich fordern.

Ein aktuelles Beispiel dafür sehe ich im Seilziehen um das *High Performance Computing (HPC)*. Jede Institution, die *Computational Science* betreibt, benötigt solche Einrichtungen, aber niemand will sie so recht mitfinanzieren. Angesichts anstehender Neuinvestitionen und wissenschaftlich-technologischer Umwälzungen muss eine über den ETH-Bereich hinausgehende Plattform gefunden werden. Dazu habe ich kürzlich einen praktischen Vorschlag formuliert.

---

<sup>7</sup> René L. Frey (Hrsg), *Föderalismus – zukunftstauglich?!*, Verlag Neue Zürcher Zeitung: Zürich 2005

## HPC als komplexe übergeordnete Aufgabe

Zur Zukunft des CSCS

	National operator	User lab	Research unit
Goal	Providing integration	Offering capabilities and capacities	Autonomous R&D
Instrument	Design of architecture Operating the HPC grid („load management“)	HPC time Storage Software, Services	HPC and its environment Basis research Industrial mandates
Lead	All Swiss Universities („Trägerrat“)	ETH domain	ETHZ

Bund und Kantone haben mit ihrem Wettbewerbsveranstalter dafür zu sorgen, dass die nationale HPC-Aufgabe sinnvoll tranchiert, aber von einer Hand geführt wird. An der Front gilt es, einerseits betrieblich Skalenvorteile zu nutzen, andererseits den Nutzern Transparenz und freien Zugang bei definierten Qualitätskriterien zu garantieren. Wie etwa die Erfahrungen mit der Lichtquelle Schweiz (SLS) am Paul Scherer Institut zeigen, müssen sich Anbieter und Nachfrager der Anlage laufend miteinander abstimmen. Wissenschaftliche Entwicklung und der Wandel der unterstützenden Technologie führen immer wieder zu neuen Konstellationen. Gerade dabei zeigt sich, dass das User Lab nur reüssiert, wenn es auch in der Lage ist, relevante Begleit- und Vorlaufforschung zu betreiben.

### Schlussfolgerungen

Der Übergang von einem Wettbewerb der Kantone zu einer international ausgerichteten Konkurrenz autonomer Hochschulen ist ein diffiziler Prozess. Zusammenfassend halte ich fest:

- a) Autonomie und Wettbewerb sind ordnungspolitisch siamesische Zwillinge.
- b) Der gültige Verfassungsartikel (*Don't fight the problem!*) transformiert die traditionelle Trägerkonkurrenz definitiv in einen Wettbewerb autonomer Hochschulen.
- c) Die Hochschullandschaft soll unter diesen Voraussetzungen als gemeinsamer Wettbewerbsraum, aber keinesfalls als eigene Institution verstanden werden. Ein Ansatz vom Typ „Formel 1“ könnte ein Ausweg sein, oligopolistische Tendenzen einigermaßen zu begrenzen.

- d) Bund und Kantone müssen mit dem nötigen wissenschaftspolitischen Respekt für stabile Rahmenbedingungen sorgen, damit der Hochschulwettbewerb funktioniert. Dazu gehört eine Hochschulfinanzierung, die gleich lange Spiesse in der Grundfinanzierung gewährleistet. Die übrigen Hochschulmittel sind in Konkurrenz, schwergewichtig über SNF und KTI, zu vergeben.
- e) Letztes Ziel des Wettbewerbs ist die Entwicklung von Portfolio und Profil der Hochschulen in einem dauernden gegenseitigen Kräfteressen: national *und* international. Profilierung ist ein unverzichtbares Anliegen der internen Orientierung und der externen Behauptung von Hochschulen.

Die Trägeraufgabe von Bund und Kantonen hat sich mit der Autonomisierung der Hochschulen und - technisch gesprochen - mit der Einführung des Instrumentariums von Leistungsauftrag und Globalhaushalt grundlegend gewandelt. Gemeinsam sollten sie nun die Einsicht haben, dass der zu institutionalisierende Wettbewerbsveranstalter nicht einfach ein Absprachegremium Direktbetroffener, sondern ein distanzierter, aufgeklärter *Regulator* sein müsste. In diesem Sinn sollte auch das im Entwurf des HFKG skizzierte Profil des Akkreditierungsrates verdeutlicht, geschärft werden.

---