

Die Hochschulen: zwischen öffentlicher Infrastruktur und privatem Unternehmertum

Stephan Bieri

In: R. Eichler (ed.), Autonomie der Forschungsorganisationen, Festschrift für Stephan Bieri, Villigen: PSI, pp. 18 - 23

1. Ein knapper wirtschaftsgeschichtlicher Rückblick

Als nach dem 2. Weltkrieg die europäische und die japanische Wirtschaft wieder aufgebaut werden mussten, stellten sich diffizile ordnungspolitische Aufgaben. Einerseits ging es darum, günstige Bedingungen für eine Neubildung des zerstörten Sachkapitals zu schaffen. Andererseits galt es, gleichzeitig die Funktionsfähigkeit der Märkte und einen angemessenen sozialen Ausgleich zu suchen. Die Überwindung des Interventionismus der Dreissigerjahre verlief in den einzelnen Ländern der ehemaligen Alliierten und Achsenmächte durchaus unterschiedlich. Und auch zwischen Deutschland und Japan, die in mancher Weise von ähnlichen Voraussetzungen auszugehen hatten, beobachten wir im Laufe der Zeit teilweise markante Differenzen. Die Schweiz, bezüglich Kapitalausstattung und Wettbewerbsfähigkeit an sich sehr günstig positioniert, verlor in den folgenden Jahrzehnten weltwirtschaftlich zunehmend an Boden. Einer der Gründe war zweifelsohne die Unfähigkeit unserer Wirtschaftspolitik, sich schnell genug aus den Fesseln jener Bürokratisierung und Reglementierung zu lösen, die bei der Bekämpfung der Weltwirtschaftskrise und im Rahmen der Kriegswirtschaft entstanden war.

Die meist noch lokal verwurzelten Hochschulen blieben vorerst ebenfalls in diesem Geist verhaftet.

"Der Zweck unseres heutigen Nationalfonds ist die Förderung der Arbeitsbeschaffung und des Exportes, die Forschung ist das Mittel dazu, während bei der bisherigen Aktion die Förderung der jungen Gelehrten im Vordergrund stand. Ich frage mich, ob die Spender für den heute gedachten Nationalfonds gegenüber den Geisteswissenschaften nicht zurückhaltend sein werden."

(Heinrich Häberlin, Präsident Pro Helvetia, 1942).

Der sich nach 1946 verdichtende schweizerische Agrarprotektionismus, ursprünglich als Belohnung für die während des 2. Weltkrieges durch den "Nährstand" erbrachten Leistungen gedacht, geriet in der Folge zu einer immer schwereren volkswirtschaftlichen Last. Ähnlich dürfen die in Grossbritannien in den Fünfziger- und Sechzigerjahren vorgenommenen Nationalisierungen als Fehlschläge betrachtet werden, obwohl wir die Gründe für den damaligen Paradigmenwechsel verstehen können.

Der von den Siegermächten beschlossenen Liberalisierung des Welthandels erwuchs (und erwächst noch) auf nationaler Stufe vielerlei Widerstände. Bezüglich der Binnenmärkte blieb es der EU vorbehalten, systematisch Wettbewerbshindernisse abzubauen. In jedem Fall galt es, nicht nur die eigentlichen Handelsströme und Gütermärkte, sondern auch die damit zusammenhängenden intellektuellen Errungenschaften, private Services und öffentliche Versorgungsleistungen einzubeziehen. Und hier liegt die wettbewerbspolitische Bedeutung von Deregulierung und Liberalisierung, wie sie seit anfangs der Achtzigerjahre auf breiter Front zur Korrektur der erwähnten Nationalisierungen durchgesetzt wurden. Das parallel im Bereich der öffentlichen Haushalte eingeführte New Public Management (NPM) und die sich teilweise überlagernde Autonomisierung der Hochschulen müssen meines Erachtens vor diesem besonders wirtschaftsgeschichtlichen Hintergrund beurteilt werden. Ich will allerdings nicht der Versuchung erliegen, spezifische Zielkonflikte der Bildungs- und Wissenschaftspolitik allein ökonomisch zu interpretieren.

2. Hochschulautonomie als Ziel und Mittel

Als ich 1976 in den schweizerischen Wissenschaftsrat eintrat, hiess das beherrschende hochschulpolitische Thema "Koordination". Explizit oder implizit, der föderative Staatsaufbau, die unterschiedlichen Trägerschaftsmodelle und ein ungenügender Kooperationswille standen unter Beschuss. Einzelne der damals formulierten Programmpunkte sind auch noch heute aktuell, so etwa die Schaffung von Skaleneffekten. Aber nach einem viertel Jahrhundert intensiver Auseinandersetzung fällt die Bewertung in der Regel etwas anders aus: Selbstständigkeit, Profilierung und sachbezogene Ko-

operation erscheinen als Leitideen, die trotz finanzieller Engpässe zunehmend Unterstützung gewinnen. Die Schaffung von Universitäts- und Hochschulräten, das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget sowie die Stärkung der inneruniversitären Managementkapazitäten sind dabei wohl die wichtigsten Errungenschaften. Aus meiner Sicht gibt es für die positive, keineswegs selbstverständliche Wendung im Wesentlichen vier Erklärungen:

- a) den letztlich politisch begründeten Wunsch nach einer wissenschaftspolitischen Problemreduktion,
- b) den mit der Aufgabenneuverteilung zwischen Bund und Kantonen entstandenen intellektuellen Läuterungsprozess ("Es gibt keine simple Entflechtungslösung!"),
- c) die Bereitstellung organisatorischer und finanzwirtschaftlicher Instrumente,
- d) das Wirken einzelner engagierter Persönlichkeiten.

Die Fachhochschulen, Ende der Neunzigerjahre in Eile und mit Druck zu sieben neuen Einheiten zusammengefasst, befinden sich in dieser Hinsicht in einer gewissen Aufholjagd, die nicht selten zu Begegnungsgefechten zwischen dem Bund als Aufsichtsorgan und den kantonalen Trägerschaften führt.

Im universitären Bereich wurden die Weichen mit dem ETH-Gesetz von 1991, mit dem Basler Universitätsgesetz und andern wegweisenden kantonalen Revisionsvorhaben richtig gestellt. Die Schaffung einer eigenen Rechtspersönlichkeit für Hochschulen und Forschungseinrichtungen, die Betonung der strategischen Führung sowie die Reform der inneruniversitären Prozesse brachten in den letzten 10 bis 15 Jahren in der Schweiz bedeutende instrumentelle Fortschritte. Wie üblich in solchen Fällen, gab es auch Rückschläge, so etwa im Zusammenhang mit der letzten Revision des Universitätsgesetzes (UVG), bei welcher die Eidg. Räte die inputorientierte Finanzierung nicht zu ändern vermochten. Ambivalent blieb auch die in diesem Erlass proklamierte Zusammenarbeit von Bund und Kantonen, weil die ordnungspolitisch angezeigte Beschränkung auf eine Regelung der Rahmenbedingungen von Lehre und Forschung subventionspolitisch unterwandert wurde (vgl. Art. 6 UVG).

Die im Jahre 1999 vom Bundesrat auf dem Verordnungsweg durchgeführte zusätzliche Autonomisierung des ETH-Bereiches brachte strategisch und operativ einen wichtigen Durchbruch. Es ist hier sicher nicht der Ort, darüber Bilanz zu ziehen. Nur eine persönliche Meinung möchte ich zum ganzen Verfahren, das ich teilweise gestalten durfte, im Rückblick anbringen: Ohne konsequente organisatorische und finanzwirtschaftliche Erneuerung, ohne Pflege des Details in Reporting, Rechnungswesen und Evaluation wäre die Sache nicht geglückt. Die vor Jahresfrist im Parlament erstaunlich einvernehmlich durchgebrachte Revision des ETH-Gesetzes (die aus meiner Sicht nicht hätte früher kommen dürfen) basierte eben auch auf einem internen Lernprozess und auf Zugewinn handwerklicher Fähigkeiten.

Der Autonomiegedanke ist für das Selbstverständnis moderner Hochschulen unabdingbar. Er gründet letztlich auf Freiheit und Verantwortung der zentralen Persönlichkeiten, der Professorinnen und Professoren. Aber oft wird vergessen, dass moderne Hochschulen komplexe, arbeitsteilige Gebilde sind, die sich ihrerseits mit den technisch-organisatorischen Errungenschaften auseinander zu setzen haben und durch eine zunehmende Kapitalintensität, namentlich in der Forschung, geprägt sind. Zwischen dem Schutz des Einzelnen und einem hohen Organisationsgrad des Ganzen besteht ein labiles Gleichgewicht. Nach meiner Überzeugung benötigen Hochschulen institutionelle Autonomie, um die höhern Werte zu schützen, und sie zeigen Effizienz und Würde, indem sie intern Kompetenzen delegieren.

Der Rektor einer Fachhochschule darf sich also nicht wie ein Zirkusdirektor gebärden und alle Akteure an einer kurzen Leine führen. Und die Präsidentin einer grossen Universität kann sich nicht an den Regeln eines mittelalterlichen Klosters oder an der Arbeitsteilung einer Automobilfabrik in den 1920er Jahren orientieren. Die unternehmerische Ausrichtung von Hochschulen macht nur einen Sinn, wenn die institutionelle Stärke den wissenschaftlichen Interessen, dem eigentlichen Kerngeschäft dient.

Controlling geschieht auf mehreren Ebenen. Bürokratische Wasserköpfe sind in diesem Zusammenhang ebenso schädlich wie eine unverbindliche Senatsdemokratie. Ich gehe davon aus, dass richtig dimensionierte Fakultäten und Departemente mit starken Dekanen in Zukunft Angelpunkt einer erfolgreichen Hochschulentwicklung sein werden.

3. Ordnungsdenken als Kern der Hochschulpolitik

In den meisten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Sektoren stellen sich ordnungspolitische Fragen:

- Wie viel Wettbewerb braucht es, um eine leistungsfähige Versorgung sicherzustellen?
- Wie offen soll der Marktzugang sein, und auf welche Weise sind Marktschliessungen und schädliche Konzentrationswirkungen zu vermeiden?
- Sollen das "Social overhead capital" und andere Kollektivgüter mit erwünschten externen Effekten durch staatliche Massnahmen geschützt oder gar gefördert werden?

Im Prinzip dürften die Antworten nicht anders ausfallen, ob es sich um Hamburger, Strom oder Hochschulausbildung handelt. Aber der kleine, oft entscheidende Unterschied liegt in Fähigkeit oder Unfähigkeit des Staates, für das jeweilige Produkt das richtige Gleichgewicht zwischen Wettbewerbskräften und Regulierung zu finden.

Erfolge und Misserfolge in der Ordnungspolitik liegen nahe beieinander. Die Erfahrungen mit Deregulierung und Liberalisierung in den letzten zwanzig Jahren zeigen deutlich, dass es keine einfachen Rezepte gibt.

"If our goal is to improve the functioning of the public sector rather than ride one of the "either / or" horses in a political race, we need move forward on two tracks: improvement of the environment of public service and improvement of the public contracting process" (E.D. Sclar, 2000).

Für mich besteht kein Zweifel, dass Wissenschaft per se auf Wettbewerb ausgelegt ist und nur in einer entsprechenden internationalen Ordnung gedeihen wird. Aber so gut Marktöffnungen in der Telekommunikation oder im Bahnverkehr scheitern können, vermag die Autonomisierung von Hochschulen (als eine Form von Liberalisierung) allein noch keine Bestleistungen zu garantieren.

Ein üblicher Reflex in diesem Zusammenhang ist deshalb, Fragen der Ethik, des Wohlverhaltens oder der Corporate Governance zu stellen. Etwa nach der simplen Formel "Autonomie gegen Accountability". Ich will die Bedeutung solcher Verpflichtungen – weder auf individueller noch kollektiver Ebene – nicht gering schätzen, doch Ordnungspolitik zielt, auch im Hochschulbereich, in eine andere Richtung: auf die Gestaltung vernünftiger Rahmenbedingungen für das Handeln der verschiedenen Akteure.

Worin bestehen nun die grössten ordnungspolitischen Hürden?

Die sogenannte Wohlfahrtstheorie, aber auch Erfahrungen mit Deregulierung und Liberalisierung öffentlicher Monopoleinrichtungen weisen in zwei Richtungen:

a) Infrastrukturproblematik

Viele gehobene öffentliche Dienstleistungen setzen eine Infrastruktur voraus, die – wie sich Ökonomen ausdrücken – unteilbar und bezüglich ihrer Erstfinanzierung anspruchsvoll ist. Dies gilt auch in zunehmendem Masse für Hochschulen, die, wie ich schon erwähnte, immer kapitalintensiver werden. Die Lichtquelle Schweiz, neue Reindräume und nicht zuletzt Kommunikationsinvestitionen für Lehre und Forschung schaffen Kostenblöcke, die durchaus mit Grosskraftwerken oder Trassen für den öffentlichen Schnellverkehr verglichen werden können. Das Beispiel des High Performance Computing zeigt überdies, dass immer stärker auch übergeordnete Architekturen und Topologien notwendig sind. Konzept, Finanzierung und Nutzung können also nicht vollständig dem Wettbewerb überlassen bleiben.

b) Netzproblematik

Moderne Infrastrukturen weisen – über das Merkmal der Unteilbarkeit hinaus – Netzcharakteristiken auf. Deregulierung und Liberalisierung bei einzelnen Netzteilen (etwa bei der Stromübertragung) können sich in unerwarteter Weise andernorts auswirken (z.B. bei der Produktion), wenn die Rahmenbedingungen nicht stimmen. Der Ersatz öffentlicher durch private Monopole ist wenig sinnvoll, weshalb solch schwierige Märkte ergänzender Regulierung bedürfen; diese kann Marktzugang, Produktqualität oder Preisgestaltung betreffen. Für die Hochschulpolitik sehe ich in der Akkreditierung eine derartige Regulierungsfunktion. Längerfristig liegt das schwierigste Netzproblem wohl darin, dass Gymnasien und Berufsschulen Hochschulinputs generieren, deren Qualität nicht vom Gesamtsystem geregelt wird. Meines Erachtens kann dieses Regulierungsproblem nur durch eine einheitliche Steuerung von Maturitätsabschlüssen und Akkreditierungsvoraussetzungen gelöst werden. Oder, in extremis, durch eine Autonomie der Hochschulen, sich ihre Studierenden selbst auszuwählen. Dieses Vorgehen würde übrigens auch Druck von der Studiengebührenfront nehmen, wo in den nächsten Jahren – so oder so – etwas geschehen muss.

Ich habe in den letzten acht Jahren viele Beispiele versteckten Monopoldenkens, von Frühstückskartellen, erschütternder Staatsgläubigkeit, aber auch von naivem Neoliberalismus erlebt. Ob man es mag oder nicht: Hochschulpolitik muss sich mit den Methoden der Regulierung eines ganz speziellen Marktes auseinandersetzen, der weder sich selber überlassen noch allein von Bürokraten geführt werden darf.

4. Das Strategiedilemma

Kein Teil meiner Bibliothek altert so schnell wie jener der Businessbooks. Hier kann ich nach kurzer Zeit, ohne dogmengeschichtliche Skrupel den Bestand umschlagen. Wenn ich beim Wegwerfen rasch auf einzelne Titel der Achtziger- und Neunzigerjahre schaue, dominiert der Strategiebegriff. Alles und jedes scheint von strategischer Bedeutung zu sein. Ähnlich wuchert es nun auch in den Publikationen, die sich mit Demokratie und Föderalismus beschäftigen. Das NPM, dem durchaus grosse Ver-

dienste zukommen, wird leider oft darauf reduziert, dass eine effektive Organisation dann vorliege, wenn intern sauber zwischen strategischen und operativen Funktionen unterschieden werde ...

Dabei fehlt es nicht an zurückhaltenden Positionen, welche die fundamentale Schwierigkeit einer strategischen Entscheidung erfassen. Seit Clausewitz liegt der springende Punkt ja in der Umsetzung und Rückkoppelung.

„Not only must the future be imagined, it must be built; hence our term, ‘strategic architecture’. An architect must be capable of dreaming of things not yet created ... But an architect must also be capable of producing a blueprint for how to turn the dream into reality... An architect marries art with structural engineering” (G. Hamel, C.K. Prahalad 1994).

Die Analyse verschiedener politischer und unternehmerischer Fehlleistungen der letzten zehn bis fünfzehn Jahre führt meines Erachtens zum Ergebnis, dass zuviel zu rasch gewollt wurde. Dass abgehobene, operativ unbelastete strategische Ziele staatliche Institutionen fehlleiten oder Unternehmungen hohen (internen und externen) Risiken aussetzen. So gesehen können staatliche Haushaltsdefizite und Unternehmungszusammenbrüche auch als ein Phänomen der strategischen Überforderung angesehen werden.

Interessanterweise betreffen die meisten ernsthaften Kritiken, die mitten im letzten Konjunkturaufschwung (in der Euphorie der New Economy) ertönten, nicht nur politische oder unternehmerische Attitüden, sondern auch die Theoriebildung selbst. Ich kann hier diesen Ast nicht weiter verfolgen, aber auch für die Praxis geschriebene Beiträge aus dieser Zeit zeigen ein methodisches Unbehagen. Als Beispiel erwähne ich einen 1995 im McKinsey Quarterly erschienen Artikel. Die Autoren charakterisieren das übliche Strategierisiko eingängig mit „Growing too fast“, „Too much too soon“ und „From glitter to glut“. Ihre Antwort besteht in einem Rückgriff auf die Prinzipien der Systemdenkens (Business Dynamics):

- “ - *Every action produces a reaction.*
- *Structure shapes behavior.*
- *Complex interrelationships make a system's behavior difficult to understand.*
- *Time clouds the picture.*
- *Hard and soft factors interact.*
- *Feedback reinforces and counteracts”*

(J.A. Avila, N.J. Mass, M.P. Turchan, 1995).

Wenn ich an die Bemühungen (um nicht zu sagen: Mühen) des ETH-Rates bei der Vorbereitung und Selbstevaluation seines ersten Leistungsauftrages denke, wird die Bedeutung der erwähnten Vorbehalte rasch klar. Ein besonderes Kapitel ist hier natürlich die Messung der strategischen Leistung und die Auswahl geeigneter, dem Hochschulalltag angemessener statistischer Techniken. Die sich heute breit machende Ernüchterung bezüglich der „Indikatorenbewegung“ könnte mir als altem Statistiker fast ein wenig Schadenfreude bereiten, wäre das Ganze – vor allem wegen der politischen Verantwortung - nicht zu ernst.

Methodisch ist klar, dass strategische und operative Tätigkeiten im Hochschulbereich einer feinen, engen Verknüpfung bedürfen, sollen die früher erwähnten bottom-up-Prozesse nicht leiden. Für die Führung und Organisation der Hochschulen ergeben sich daraus zwei wichtige Konsequenzen:

- a) Die Gremien der strategischen und operativen Führung besitzen zwar unterschiedlichen Aufgaben, dürfen aber in ihrer Gesamtwirkung nicht isoliert vorgehen - weder in ihrer politischen Verantwortung noch bezogen auf die Gestaltung des akademischen „Was“ und „Wie“.
- b) Die funktionell nötige Verknüpfung kann durch die Anlage sinnvoller Prozesse (Stichworte „Controlling-Kreis“ oder „Mitwirkung“) oder durch geeignete personelle Lösungen (Stichworte „go-between“ oder „Ämterkumulation“) geschehen.

Die am 1. Januar 2004 in Kraft tretende Revision des ETH-Gesetzes offeriert dafür eine mögliche Lösung: jene der direkten Partizipation der operativen Chefs an der

strategischen Systemführung. Das Experiment wird nur gelingen, wenn der ETH-Rat als Ganzes bei seinen Entscheidungen operatives Gefühl zeigt und die Institutionen selber strategische Gesamtverantwortung übernehmen können.

Bedauerlich wäre, wenn übergeordnete Aufgaben, namentlich der Ausbau einer gemeinsamen wissenschaftlichen Infrastruktur, wegen ungenügender Verständigung oder gar Egoismus blockiert würden.

5. Ein paar praktische Schlussfolgerungen

Hochschulen und die zu ihnen komplementären Forschungseinrichtungen weisen gleichzeitig Merkmale der öffentlichen Infrastruktur und privater Unternehmungen auf. Ordnungspolitisch ergeben sich daraus ähnliche Herausforderungen, wie wir sie beispielsweise bei Telekommunikationsunternehmen, Verkehrsbetrieben oder Energieversorgern konstatieren. Der in den letzten Jahren vollzogene Schritt der Autonomisierung der Hochschulen kann methodisch mit Deregulierungs- und Liberalisierungsmassnahmen in diesen Branchen verglichen werden.

Ordnungspolitisch ist die Hochschulautonomie nicht nur ein Ziel an sich, sozusagen das Spiegelbild der Freiheit von Lehre und Forschung auf kollektiver Ebene, sondern auch ein Mittel, um die Leistungsfähigkeit des Sektors zu erhöhen. Sie schützt Träger und Hochschulangehörige vor politischen und bürokratischen Direktzugriffen, setzt aber eigene Verantwortung und eigenes Führungsvermögen voraus. Im Hinblick auf die in der Schweiz anvisierte "Hochschullandschaft 2008" scheint es mir besonders wichtig zu sein, zwischen der ordnungspolitischen Aufgabe und jener der Träger zu unterscheiden.

Ich versuche in diesem Sinn, zu einigen praktischen Fragen Position zu beziehen:

- a) Bund und Kantone müssen für alle Träger eine einheitliche, den verschiedenen Institutionstypen faire Wettbewerbsmöglichkeiten bietende Rahmenordnung schaffen.

- b) Durch eine Rahmengesetzgebung können zentrale Elemente der Aufbau- und Ablauforganisation für alle Institutionstypen definiert werden, ohne dass eine zentrale Steuerung von Lehre, Forschung und Dienstleistung Platz greift.
- c) Ordnungspolitische Kernaufgabe von Bund und Kantonen ist die Regelung von Zulassung und Akkreditierung; letztere ist primär als Konsumentenschutz und Qualitätssicherung, ohne Schaffung eines nationalen Monopolanbieters, zu gestalten.
- d) Es gibt keine freiheitliche Hochschullandschaft ohne selbstständige, initiative Träger; sie sind es, die in einer sich rasch wandelnden internationalen Umwelt für den Ausgleich zwischen politischen Vorgaben, limitierten Ressourcen und wissenschaftlicher Innovation sorgen.
- e) Die Portfoliogestaltung ist das unverzichtbare Kerngeschäft der Träger, welches keine nationale bürokratische Koordination erträgt; die Hochschulen kooperieren interessengetrieben und - je nach Portfolio - mit unterschiedlichen internationalen und nationalen Partnern.
- f) Der Bund darf, neben seinem ordnungspolitischen Engagement, zurückhaltend eigene Trägeraufgaben übernehmen, die der nationalen Schwergewichtsbildung dienen; die Begrenzung des Portfolios und die langfristige Pflege übergeordneter Infrastrukturen steht ordnungspolitisch in Vordergrund.
- g) Bund und Kantone können sich über ein einheitlich aufgebautes Finanzierungssystem einigen, welches die verschiedenen Finanzierungskomponenten transparent macht; eine zusätzliche subsidiäre Finanzierung des Bundes muss sorgfältig zwischen der Finanzausgleichszielsetzung und der Förderung bestimmter wissenschaftlicher Outputs ("Merit Goods") unterscheiden.

"The kind of situation which economists are prone to consider as requiring corrective governmental action is, in fact, often the result of 'governmental action'."
(R. Coase, 1960).