Zeitschrift: Bulletin / Vereinigung Schweizerischer Hochschuldozenten = Association Suisse des Professeurs d'Université

Herausgeber: Vereinigung Schweizerischer Hochschuldozenten

Band: 33 (2007)

Heft: 1

Artikel: Die Autonomie der Hochschulen im Kanton Bern

Autor: Pulver, Bernhard

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-894114

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 15.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Die Autonomie der Hochschulen im Kanton Bern

Bernhard Pulver

Die Autonomie der Hochschulen steht im Spannungsfeld zwischen Wettbewerb und Hochschulbildung als Service Public. Unbestritten ist, dass die Aufgabe des Staates darin bestehen soll, die Rahmenbedingungen einer Hochschule zu setzen und diese zu garantieren. Im Gegenzug dazu müssen die Hochschulen die notwendigen Freiräume erhalten, um ihren Auftrag effektiv und effizient zu erfüllen. Ebenso unbestritten ist, dass die Hochschulen über Strukturen verfügen müssen, die der Dynamik und Komplexität von Lehre und Forschung Rechnung tragen, dem grossen öffentlichen Interesse an der Hochschulbildung gerecht werden sowie den Wettbewerb unter den Hochschulen nicht behindern. Aber der Teufel steckt im Detail oder in historisch gewachsenen Strukturen und Abläufen, die dies zu behindern scheinen. Wo stehen wir heute also mit der Realisierung der Ziele, welche die Hochschulreformen der Neunziger Jahre geleitet haben? Der nachfolgende Beitrag beleuchtet die Ausgangslage und die Entwicklungen im Kanton Bern.

1. Die Hochschulen des Kantons Bern

Im Hochschulbereich ist der Kanton Bern Träger der Universität Bern, der Berner Fachhochschule und der deutschsprachigen Pädagogischen Hochschule Bern. Zudem ist er Mitträger von zwei interkantonalen Hochschulen, nämlich der Haute Ecole Pédagogique Berne-Jura-Neuch,tel (HEP-BEJUNE) sowie der Haute Ecole Spécialisée de Suisse Occidentale (HES-SO) der Kantone Bern, Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg, Waadt und Wallis [1].

Die Universität Bern ist die älteste Hochschulinstitution des Kantons. Mit dem Gesetz vom 5. September 1996 über die Universität wurde sie neu als öffentlichrechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestaltet, die innerhalb von Verfassung und Gesetz autonom ist (Art 1 Abs. 1 UniG). Die Universität Bern hat keinen Universitätsrat. Die strategische Führung wird durch den Leistungsauftrag der Regierung sowie durch ein jährliches Treffen zwischen dem Regierungsrat und der Universitätsleitung wahrgenommen. Oberstes Organ der Universität ist der Senat, operatives Führungsorgan die Universitätsleitung (Rektorin oder Rektor, Vizerektorinnen oder Vizerektoren für die Bereiche Lehre und Forschung, Verwaltungsdirektor).

Die Berner Fachhochschule (BFH) wurde 1997 gegründet. Wie bei der Universität im Jahr 1996, wurde auch für sie die Rechtsform der öffentlichrechtlichen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit gewählt, die innerhalb von Verfassung und Gesetz autonom ist. Oberstes Organ der BFH ist aber ein Schulrat, der durch die Regierung eingesetzt wird. Die strategische Führung wird durch einen Leistungsauftrag der Regierung wahrgenommen. Ein formalisiertes Treffen zwischen der BFH und der Regierung findet nicht statt. Operatives Führungsorgan der BFH ist die Fachhochschulleitung.

Die jüngste Hochschule des Kantons ist die Pädagogische Hochschule Bern (PH Bern). Sie wurde erst 2005 gegründet[2]. Auch sie ist als öffentlichrechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestaltet, die innerhalb von Verfassung und Gesetz autonom ist. Als strategische Führungsinstrumente bestehen Ziele und Vorgaben des Regierungsrates sowie eine Leistungsvereinbarung zwischen der Erziehungsdirektion und der PH. Oberstes Organ der Hochschule ist ein Schulrat, der durch die Regierung eingesetzt wird. Der Rektor sowie die Institutsleiterinnen und -leiter und der Verwaltungsleiter bilden die Schulleitung.

Die in einem Konkordat geführten Hochschulen bestehen in der heutigen Form seit den Abschlüssen der Konkordate (HEP-BEJUNE seit dem Jahr 2000, HES-SO seit dem Jahr 2004). Die HEP-BEJUNE ist als interkantonale öffentlichrechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestaltet. Ihre Autonomie innerhalb von Verfassung und Gesetz wird im Konkordat nicht erwähnt. Oberstes Organ bildet die strategische Leitung, die aus den Bildungsdirektorinnen und "direktoren der Konkordatskantone zusammengesetzt ist. Operatives Führungsorgan bildet die HEP-Leitung, die aus vier Mitgliedern aus den Reihen der Direktorinnen und Direktoren der Bereiche und Standorte zusammengesetzt ist. Die HES-SO bildet ein Dach, unter welchem verschiedene weitere vom Kanton Bern in Konkordaten geführte Schulen (HE-ARC und HES-S2) vereinigt wurden. Angesichts der Komplexität des Gebildes soll im Rahmen dieses Artikels nicht auf die Strukturen der in diesem Konkordat geführten Hochschulen eingegangen werden.

2. Die Autonomie der Hochschulen in der kantonalen Politik

Der Ruf der Hochschulen nach mehr Autonomie ging im Kanton Bern zunächst von der Universität aus. Diese machte rund fünf Jahre, nachdem sie als autonome öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestaltet wurde [3], immer wieder geltend, das neue Gesetz führe nicht zur erwünschten Entkoppelung zwischen Universität und Zentralverwaltung, die Handlungsspielräume der Universitätsleitung seien nach wie vor stark eingeschränkt, die politischen Interventionen seien nicht stufengerecht und würden bis in den gesetzlich zugestandenen Autonomiebereich hineinreichen und die Planungssicherheit sei durch die Finanzabläufe nicht gewährleistet.

Einige Jahre später stimmten auch die Berner Fachhochschule und die deutschsprachige Pädagogische Hochschule Bern in diesen Diskurs ein, während von den vom Kanton Bern in einem Konkordat geführten Hochschulen (HEP-BEJUNE und HES-SO) bis anhin keine entsprechenden Forderungen gestellt wurden.

Von staatlicher Seite stellte sich die Frage der Grenzen der Autonomie von Institutionen mit öffentlichem Auftrag bereits im Zusammenhang mit den Begebenheiten in Sachen Berner Kantonalbank Mitte der Neunzigerjahre. Der Kanton überprüfte damals wegen der Missstände "das Verhältnis zu seinen öffentlichen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen" und setzte dafür eine Arbeitsgruppe VKU (Verhältnis Kanton - Unternehmungen) ein. Es wurden Grundsätze zur Beteiligungspolitik und zum Verhältnis zwischen Kanton und Unternehmung aufgestellt, z.B. die Trennung der politischen und unternehmerischen Verantwortung sowie die Festlegung von Eigentümerstrategien und Anforderungsprofilen ("VKU-Grundsätze" [4]). 1998 verabschiedete der Regierungsrat darauf abgestützte Richtlinien zur Aufsicht über die Berner Kantonalbank und die Dezennium-Finanz AG [5].

Erst im 2004/2005 fand die Diskussion über die Steuerung und Autonomie der Hochschulen Eingang in die politischen Grundsatzüberlegungen der kantonalen Instanzen. Einerseits befasste sich die Oberaufsichtskommission (OAK) des Grossen Rates schwerpunktmässig mit den Themen mittelbare Verwaltung/Beteiligungen. Andererseits (und unabhängig von der Oberaufsichtskommission) beschloss der Regierungsrat, die "VKU-Grundsätze" auch hinsichtlich der Steuerung und staatlichen Beaufsichtigung der Hochschulen zu überprüfen [6]. Es wurde dazu eine Arbeitsgruppe unter der Leitung der Finanzdirektion eingesetzt. Unter den analysierten Institutionen befinden sich die Universität Bern, die Berner Fachhochschule, die deutschsprachige Pädagogische Hochschule, die Haute Ecole Pédagogique BEJUNE und die Haute Ecole Spécialisée de Suisse Occidentale. Die Arbeiten sind noch nicht abgeschlossen.

Mitte 2004 fand zudem eine vertiefte Überprüfung der Aufsicht und Steuerung der Hochschulen durch die Erziehungsdirektion statt. In enger Zusammenarbeit mit dem Amt für Hochschulen wurde durch eine externe Firma ein Bericht zur Strategischen Aufsicht und Steuerung im Bildungsbereich ausgearbeitet. Der Bericht hielt fest, dass die gesetzlich vorgesehenen Steuerungsinstrumente für die Hochschulen des Kantons zu vielfältig seien, um eine kohärente Steuerung zu gewährleisten. Zudem seien die Finanzabläufe mit der gesetzlich vorgesehenen Ausgestaltung der Hochschulen als öffentlichrechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit inkonsistent.

Gestützt auf diese Ergebnisse wurden die Steuerungsinstrumente für Universität und Fachhochschule im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten unverzüglich angepasst und massgeblich vereinfacht [7]. Ende 2006 gab die Erziehungsdirektion bei den Hochschulen ein Aufsichts- und Controllingkonzept in Vernehmlassung, welches sich vertieft mit dem Spannungsfeld zwischen Autonomie der Hochschulen und staatlicher Aufsicht auseinandersetzt.

3. Problembereiche und Ausgestaltung der Autonomie der Hochschulen im Kanton Bern

3.1. Autonomie und Wissenschaftsfreiheit

Es ist fraglich, wie weit das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit in die Grundsatzdiskussion um die Erweiterung des Autonomiebereichs der Hochschulen gegenüber dem Staat gehört. Der Kanton Bern schrieb die Unterrichts- und Wissenschaftsfreiheit als Grundrecht bereits in seiner Verfassung vom 6. Juni 1993 fest [8]. Der Zusammenhang zwischen diesem Grundrecht und der Hochschulautonomie wird in der Schweiz zwar in den Materialien zu einzelnen Hochschulgesetzen erwähnt, wurde bis anhin aber nicht weiter vertieft [9]. Eine verfassungsrechtliche Gewährleistung der Hochschulautonomie, wie sie Österreich und einige deutsche Länderverfassungen kennen, besteht in der Schweiz weder auf Bundes- noch auf Kantonsebene.

Ein ummittelbarer und kritischer Zusammenhang zwischen Autonomie der Hochschule und Garantie der Wissenschaftsfreiheit ist insofern auszumachen, als die Erhöhung der Autonomie unter Umständen die faktischen Machtverhältnisse vom Staat auf die inneruniversitären Leitungsorgane verschiebt. Diese, nicht mehr der Staat, wären damit primär für die Gewährleistung der Grundrechte der Universitätsangehörigen verantwortlich.

Ein weiterer kritischer Zusammenhang besteht dort, wo die organisationsrechtlichen Bestimmungen im Gesetz grundsätzlich geeignet sein könnten, das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit zu verletzen. In dieser Hinsicht als problematisch könnte sich die im Kanton Bern gesetzlich vorgeschriebene Ernennung der ordentlichen Professorinnen und Professoren der Universität durch die Regierung erweisen. Je nach Regime und Zeitgeist besteht hier eine Möglichkeit direkter staatlicher Einflussnahme (Ernennung politisch erwünschter Personen / Priorisierung politisch erwünschter Forschungsausrichtungen).

Wir befinden uns damit in einem heiklen Bereich. Die Ernennung ordentlicher Professorinnen und Professoren durch die Regierung wurde aber anlässlich der Revision des Universitätsgesetzes 1996 von der Universität selber gewünscht, während der Gesetzgeber ursprünglich die Ernennung der ordentlichen Professorinnen und Professoren durch die Universität vorgesehen hatte.

3.2. Autonomie und Aufsicht

Die Hochschulen unterstehen als Trägerinnen öffentlicher Aufgaben in jeder organisationsrechtlichen Ausgestaltung und Rechtsform der staatlichen Aufsicht. Im Gegensatz zur Gemeindeaufsicht ist die Aufsicht über die Hochschulen rechtlich kaum geregelt und bildet juristisch weitgehend terra incognita. Im Rahmen ihrer Autonomie haben die Hochschulen das Recht, gewisse verbindliche Regelungen zu treffen. Soweit für diese Regelungsbereiche keine staatliche Genehmigung vorgesehen ist, ist der Staat grundsätzlich nur ermächtigt, eine Rechtskontrolle (Kontrolle der Vereinbarkeit und Vollständigkeit bezüglich der Anforderungen des übergeordneten Rechts) vorzunehmen. Ist eine Regelung indessen vom Staat zu genehmigen, kann der Staat grundsätzlich auch Eingriffe im Ermessensbereich vornehmen, sofern diese sachlich richtig und verhältnismässig sind.

Eine erst kürzlich abgeschlossene Studie der Erziehungsdirektion hat ergeben, dass nicht genehmigungspflichtige Erlasse der Hochschulen kaum bestehen. Die meisten Erlasse der Hochschulen bedürfen einer staatlichen Genehmigung. Zudem ergab die Studie, dass die Genehmigungsinstanz (Amt für Hochschulen, Erziehungsdirektion, Regierung) für analoge Erlasse je nach Hochschule unterschiedlich ist. Eine Vereinheitlichung und gleichzeitige Erweiterung der Rechtssatzungsbefugnis der Hochschulen wird von der Erziehungsdirektion im Rahmen der nächsten Gesetzesrevisionen angestrebt.

Im Bereich der Dienstaufsicht hat die genannte Studie der Erziehungsdirektion aufgezeigt, dass die Ernennung der ordentlichen Professorinnen und Professoren der Universität durch die Regierung (und damit die Unterstellung dieser Personalgruppe unter die direkte Dienstaufsicht der Regierung) in der Praxis erhebliche Schwierigkeiten mit sich bringt.

3.3. Autonomie und eigene Rechtspersönlichkeit

Organisationsrechtlich sind die Hochschulen des Kantons als öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestaltet. Die Bedeutung der eigenen Rechtspersönlichkeit wird in der Praxis aber oft überschätzt.

So wird in den juristischen Lehrbüchern denn auch allgemein anerkannt, dass je nach Ausgestaltung der Autonomie unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalten wesentlich autonomer sein können als öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit. Im Weiteren ist der Konnex zwischen Rechtspersönlichkeit und Vermögensfähigkeit sowie Haftung noch weitgehend ungeklärt. Die Hochschulen des Kantons Bern können keine Liegenschaften erwerben und auch keine Mietverträge abschliessen, sofern sie diese nicht mit ihren Drittmitteln finanzieren.

3.4. Finanz-, Personal- und Organisationsautonomie: Hoffnungen und Realität

Die Hochschulen erhoffen sich bezüglich der Erhöhung ihrer Autonomie massgeblich eine Flexibilisierung bezüglich Finanzen, Organisation und Personal. Finanziell bilden die ausserhalb eines Konkordats geführten Hochschulen Teil der Stammhausrechnung des Kantons. Dies bedeutet einerseits, dass die Hochschulen in das Finanzinformationssystem des Kantons eingebunden sind und einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand leisten müssen, da dieses Finanzinformationssystem nicht mit jenem der gesamtschweizerischen Gremien (Kostenrechnungsmodell der Schweizerischen Universitätskonferenz und der Konferenz der Fachhochschulen) deckungsgleich ist. Weiter bedeutet diese Regelung, dass eine Konsequente Outputsteuerung im Sinne von NPM erschwert wird, da der Budgetierungs- und Rechnungslegungsprozess nicht mit dem Leistungsauftrag an die Hochschulen gekoppelt ist. Das erklärte System eines verbindlich erklärten Finanzplans mit Globalbudget wird durch die rechtliche Beibehaltung gewisser Ausgabenkompetenzen bei staatlichen Instanzen (Regierung, Grosser Rat) sowie durch die staatliche Praxis bei Sparmassnahmen (lineare Kürzungen im Budgetvollzug trotz Verbindlicherklärung des Finanzplans) faktisch unterlaufen. Ein mit dem Leistungsauftrag verknüpftes Beitragssystem würde sicher eine Verringerung des Verwaltungsaufwandes nach sich ziehen. Ob ein Staatsbeitragssystem indessen auch zu der von den Hochschulen erhofften Erhöhung der Planungssicherheit führen würde, bleibt fraglich.

Die konkreten Erwartungen der Hochschulen bezüglich der Erhöhung ihrer Organisationsautonomie sind wohl unterschiedlich und weitgehend ungeklärt. Festzuhalten ist, dass schon die Kantonsverfassung vorschreibt, bei Trägern von öffentlichrechtlichen Aufgaben seien die Grundsätze der Organisation gesetzlich festzuschreiben.

Von einer Erhöhung der Personalautonomie erhoffen sich die Hochschulen eine massgebliche Flexibilisierung bei der Anstellung des Hochschulpersonals.

Dies mag angezeigt sein, wenn es um die Gewinnung herausragender Persönlichkeiten für unsere Hochschulen geht.

Ausblick

Der Regierungsrat des Kantons Bern hat in seinen Regierungsrichtlinien 2006-2009 festgehalten, dass ihm eine hohe Qualität der Bildung ein besonders wichtiges Anliegen ist. Dies einerseits, weil Bildung zentrale Voraussetzung für die Selbstentfaltung und -entwicklung des Individuums ist und damit Voraussetzung für die Weiterentwicklung unserer Gesellschaft. Andererseits ist die Bildung für den Einzelnen und die Volkswirtschaft das Fundament für das wirtschaftliche Wohlergehen. Bildung ist und bleibt der wichtigste Rohstoff unseres Kantons. Bei der Verfolgung dieser Ziele sind die Hochschulen von zentraler Bedeutung.

Damit die Hochschulen des Kantons Bern auch in Zukunft ihre hohen Leistungen erbringen können, brauchen sie den nötigen Freiraum, um sich in einem sich verändernden Umfeld entwickeln zu können. Die Frage des Umfangs der Autonomie der Hochschulen ist die zentrale Frage, mit der ich mich seit meinem Amtsantritt im Bereich der Hochschulen auseinandersetze. Wenn ich jedoch in politischen Gremien von einem Ausbau der Autonomie der Hochschulen spreche, erlebe ich nicht nur Wohlwollen, sondern oft auch ernst zu nehmende ƒngste: "Wenn wir schon Millionen-Beträge öffentlicher Gelder an die Hochschulen zahlen, so wollen wir auch mitreden können." So lautet ein oft gehörtes Argument. Ein Argument, das grundsätzlich durchaus richtig ist. Eine Einflussnahme der öffentlichen Hand auf die strategische Ausrichtung ihrer Hochschule ist grundsätzlich legitim. Nur muss sie dazu die richtigen Instrumente einsetzen.

M.E. brauchen wir eine erneuerte Debatte über die Autonomie der Hochschulen. Eine Debatte, die anerkennt, dass die Politik die strategische Ausrichtung der Universität mitbestimmen können muss. Und dazu auch die richtigen Instrumente braucht. Der Leistungsauftrag ist dazu an sich der richtige Ansatz. Wir müssen allerdings den Prozess verbessern, so dass die Politik auch wirklich echt Einfluss nehmen kann. Gleichzeitig sollten die politischen Behörden in den Personal- und Finanzfragen sowie in innerorganisatorischen Fragen der Universität nicht mehr im Detail mitentscheiden. Um diese Themen für alle kantonalen Hochschulen anzugehen, fand im Herbst 2006 ein erster Workshop mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus der Erziehungsdirektion und der Leitung der drei deutschsprachigen Hochschulen statt. Ein weiterer Workshop folgt im Frühjahr 2007. In rund einem Jahr sollten für mich als politisch Verantwortlicher die Grundlagen gelegt sein, um mit einem konkreten Projekt zur Veränderung der Gesetzgebung der Hochschulen starten zu können.

Anmerkungen

[1] Während für die Steuerung und Autonomie der interkantonalen Hochschulen die entsprechenden Konkordate oder Verträge massgeblich sind - Loi du 8 septembre 2004 relative à l'adhésion du canton de Berne à la convention concernant la HE-ARC, au concordat intercantonal créant une Haute Ecole Spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO) et à la convention intercantonale créant la Haute Ecole Spécialisée Santé-Social de Suisse romande (HES-S2) und Loi du 23 novembre 2000 concernant l'adhésion du canton de Berne au concordat intercantonal créant une Haute Ecole Pédagogique commune aux cantons de Berne, Jura et Neuch,tel (HEP-BEJUNE) - bestehen für die Universität Bern, die Berner Fachhochschule und die deutschsprachige Pädagogische Hochschule Bern Gesetze (Gesetz vom 5. September 1996 über die Universität Bern, UniG; BSG 436.11; Gesetz vom 19. Juni 2003 über die Berner Fachhochschule, FaG, BSG 435.411; Gesetz vom 8. September 2004 über die deutschsprachige Pädagogische Hochschule, PHG, BSG 436.91). Neben den Steuerungselementen in den gesetzlichen Grundlagen finden sich Steuerungselemente in der Bildungsstrategie der Erziehungsdirektion von 2005 sowie in den Leistungsaufträgen und Leistungsvereinbarungen für die Hochschulen.

[2] Bis 2001 wurden die Lehrkräfte für den Kindergarten und die Primarstufe (inkl. Schulische Heilpädagogik) an acht staatlichen und zwei privaten Seminaren, die Sekundarlehrkräfte am SLA (Sekundarlehramt) bzw. BES (Brevet d'Enseignement secondaire) der Universität Bern und die Gymnasiallehrkräfte an der Abteilung für das Höhere Lehramt (AHL) der Universität Bern ausgebildet. Die Zentralstelle für Lehrerinnen- und Lehrerfortbildung (ZS LLFB), welche für die Weiterbildung der Lehrkräfte zuständig war, sowie das Medienzentrum Schulwarte Bern (MZSB), welches u.a. Bildungsmedien und Beratung für Lehrkräfte zur Verfügung stellt, waren als Abteilung des Amtes für Lehrerinnen-, Lehrer- und Erwachsenenbildung (ALLEB) der Erziehungsdirektion zugeordnet. Die seminaristische Lehrerbildung wurde am 1. September 2001 durch die tertiäre Lehrerinnen- und Lehrerbildung (LLB) abgelöst, welche der Universität angegliedert war. Es wurden die Studiengänge Vorschulstufe-2. Klasse Primarstufe, 3.-6. Klasse Primarstufe, Sekundarstufe I und Schulische Heilpädagogik sowie diverse Zusatzausbildungen für die seminaristisch ausgebildeten Lehrkräfte angeboten. Die Verwaltung der LLB wurde durch das Kantonale Sekretariat der Lehrerinnen- und Lehrerbildung (KS LLB) geführt. Geleitet wurde die LLB durch die Kantonale Konferenz der Lehrerinnen- und Lehrerbildung (KKLLB). Die Ausbildung der Gymnasiallehrer/innen (Sekundarstufe II) erfolgte nach wie vor an der AHL der Universität Bern. Ebenso stellten die ZS LLFB und das MZSB nach wie vor Abteilungen der Erziehungsdirektion dar. Die heutige Organisationsform erfolgte gestützt auf die Motion Santschi.

[3] Der Ruf nach Erhöhung der Autonomie der Universitäten wird auch gesamtschweizerisch im Jahr 2001 laut. An der Salamanca-Konferenz der europäischen Hochschulen werden in diesem Jahr Grundsätze zu einer "Autonomie mit Rechenschaftspflicht" festgelegt. Die Universitäten sollten gemäss diesen Grundsätzen die Möglichkeit haben, "ihre Strategien festzulegen, die Prioritäten in Forschung und Lehre zu setzen, ihre Mittel zuzuteilen, ihre Studienpläne zu erstellen und ihre Kriterien für die Aufnahme von Studenten und Dozenten zu bestimmen" sowie zu diesem Zweck über "die notwendige Freiheit des Managements, leichte und unterstützende Regulierungen und eine faire Finanzierung verfügen".

[4] Regierungsratsbeschluss 0994/1995 vom 12. April 1995.

[5] Regierungsratsbeschluss 2295/1998 vom 21. Oktober.

[6] Regierungsratsbeschluss 1834/2005 vom 1. Juni 2005.

[7] Vgl. Leistungsauftrag für die Universität Bern (Regierungsratsbeschluss 1133 vom 26. Mai 2006) und Leistungsauftrag für die Berner Fachhochschule (Regierungsratsbeschluss 2286 vom 20. Dezember 2006).

[8] Und damit sechs Jahre vor dem Bund (Bundesverfassung von 1999, Artikel 20). Freilich war die Wissenschaftsfreiheit schon lange vorher als ungeschriebenes Grundrecht anerkannt.

[9] Vgl. dazu Peter Kottusch, Zur neuesten Entwicklung des schweizerischen Hochschulorganisationsrechts, in: Wissenschaftsrecht, Band 32 (1999), S. 318 (mit Verweisen).

Zur Autonomie einer modernen Universität

Antonio Loprieno

Es hat sich in den letzten Jahren an den europäischen Universitäten ein intellektueller und politischer Diskurs entwickelt, der den Begriff der "Autonomie" einer Universität als Gegenstand hat. Die meisten Stimmen, die aus den Reihen der Universität kommen, befürworten und beteuern den Wunsch nach Eigenständigkeit. Viele Aussenstehende erkennen hingegen in der Autonomie der Universität die Gefahr einer Einschränkung der Verbindung zwischen den Institutionen der höheren Bildung und der Zivilgesellschaft, die sie trägt und auch eine bestimmte Leistung von ihnen erwartet. Soll die Universität - wie viele andere Institutionen unserer Gesellschaft - vom politischen Entscheidungswillen bestimmt und gesteuert werden, oder soll sie vielmehr das Ideal einer von den momentanen sozialen Gegebenheiten unabhängigen Forschung und Lehre verwirklichen?

Bei dieser Diskussion wird oft übersehen, dass das Konzept einer autonomen Universität keineswegs eindeutig definiert ist.

Unter dem Gebot der "Autonomie" stellen sich verschiedene stakeholders ganz unterschiedliche Prämissen und Realitäten des akademischen Lebens vor. Auch bleibt oft ungeklärt, ob sich die - je nach akademisch-politischer Gesinnung gewünschte oder befürchtete - Autonomie der Universität auf die akademischen Strukturen, auf die administrativen Abläufe oder auf die intellektuellen Inhalte des universitären Betriebes beziehen soll. In diesen Zeilen möchte ich das konkrete Beispiel der Universität Basel als Paradigma für die breite Palette an Optionen in Betracht ziehen, die sich durch eine Entscheidung zugunsten einer autonomen Universität ergeben, und zugleich die Probleme aufzeigen, mit denen sich die Verwendung dieses Begriffes konfrontiert sieht.

Die autonome Universität Basel

Die Universität Basel wurde 1996 in die "Autonomie" entlassen. Darunter versteht man in Basel eine administrative und finanzpolitische Entwicklung: War die Universität bis 1996 eine vollständig in das Budget des Erziehungsdepartements des Kantons Basel-Stadt integrierte Einheit, so ist sie seitdem eine eigenständige Struktur, die nunmehr (seit dem 1. April 2007) von zwei Kantonen getragen wird, die über ihr Budget autonom verfügt und über die ein politisch gewählter Universitätsrat die Aufsicht ausübt.

Gewiss hat dieser strukturelle Schritt in die finanzielle Autonomie eine Emanzipierung von der direkten politischen Bestimmung der Ausrichtung der Universität Basel geführt. Er hat auch - direkt oder indirekt - eine graduelle Professionalisierung der Führungsstrukturen und der Entscheidungsabläufe bewirkt sowie einen strategischen Gestaltungsspielraum ermöglicht, der die globale Fähigkeit der Institution, sich nach eigenständig bestimmten Kriterien zu steuern, dramatisch erhöht hat.

Aber diese institutionelle Autonomie geht auch mit einer gewissen Einschränkung der individuellen Autonomie ihrer akademischen Einheiten einher. Was früher aufgrund der persönlichen Wahrnehmung von Exzellenz in direkter Verhandlung mit dem Regierungsrat möglich war - die Erhöhung eines Betriebsbudgets, die Gewährung einer zusätzlichen Assistenz, die Unterstützung eines Forschungsvorhabens - wird jetzt von der Universitätsleitung, und nicht von der politischen Instanz, aufgrund der Berücksichtigung gesamtuniversitärer Prioritäten entschieden. Das führt institutionelle Transparenz, aber auch administrative Belastung herbei. Es ist deshalb nicht unüblich, Professorinnen und Professoren zu treffen, die sich nach der alten Ordnung sehnen und die Universitätsleitung als Wasserkopf einschätzen. Im systematischen Sinne könnte man den Unterschied vielleicht so formulieren: