



## Professor of *In Situ* Tumour Biology

The Department of Biology ([www.biol.ethz.ch](http://www.biol.ethz.ch)) at ETH Zurich and its Institute of Molecular Health Sciences – IMHS ([www.mhs.biol.ethz.ch](http://www.mhs.biol.ethz.ch)) invite applications for a tenured professorship in *In Situ* Tumour Biology.

The successful candidate will have an independent, world-class research programme in the area of *in situ* tumour biology and potential therapeutic applications, as well as strong teaching skills in these areas. Candidates may work in a wide range of tumour biologies and systems, studying the development of early pre-cancerous lesions, the progression to frank neoplasm, and/or metastasis. The focus should be on how cancer interacts with a complicated environment, especially in higher eukaryotic model organisms and in patients. Example research areas include direct cell-cell contacts between tumour and surrounding cells, cytokine/hormone and other signals from surrounding or distal sites, cell-cell cross-talk, the influence of the microbiome, and more. Bridging molecular and cellular mechanisms to organismal phenotypes integrates this professorship into the strengths of the Department. The candidate may develop and use a wide range of approaches to address this broad area. Examples of approaches could include advanced microscopy to track tumour development in living organisms, understanding how immune cells beyond T cells interact with cancers, “flight recorder” tracing to determine the molecular signals encountered by a tumour cell in the body, investigating the role of metabolic or microbial signals in cancer, or studying paracrine or endocrine signals from supporting cells that modulate tumour development. The successful candidate might use *in vitro* systems to explore pointed molecular questions, and the focus should be on an integrated understanding of *in situ* cancer biology.

In general, at ETH Zurich undergraduate level courses are taught in German or English and graduate level courses are taught in English.

Please apply online: [www.facultyaffairs.ethz.ch](http://www.facultyaffairs.ethz.ch)

Applications should include a curriculum vitae, a list of publications, a statement of future research and teaching interests, and a description of the three most important achievements. The letter of application should be addressed to the President of ETH Zurich, Prof. Dr. Joël Mesot. **The closing date for applications is 30 November 2019.** ETH Zurich is an equal opportunity and family friendly employer, strives to increase the number of women professors, and is responsive to the needs of dual career couples.

Editorial Gernot Kostorz	2
-----------------------------	---

---

## «New Public Management» an der Hochschule «La nouvelle gestion publique» aux Hautes Ecoles

La nouvelle gestion publique en Suisse: quels défis pour le monde de l'enseignement supérieur Yves Emery et David Giaucue	5
200 Jahre nach Humboldt – Erneuerung der universitären Autonomie Sebastian Brändli	12
The Università della Svizzera italiana. New Public Management 'à la Suisse' Benedetto Lepori	15
New Public Management am Beispiel der Universität Luzern Bruno Staffelbach und Marcel Schwerzmann	20
Die Universität zwischen Management und Akademischer Selbstverwaltung – Herausforderungen in der Schweiz Bernhard Nievergelt	26
Hochschulreformen im Geiste von «New Public Management»: Erfahrungen und Pläne des Kantons und der Universität Bern Daniel Schönmann	33
Steuerung von Universitäten über Zielvereinbarung und Globalbudget: Erste Erfahrungen an der Universität Freiburg Fabian Amschwand	38
Hochschulmanagement im Spannungsfeld nationaler Erwartungen und globalen Wettbewerbs Joël Mesot und Robert Perich	44
Universität St.Gallen – Gesetzesrevision im Licht des NPM Stefan Kölliker	49

---

Stellenausschreibungen/Postes à pourvoir	ii, 11, 32, 37, 43, 50, 51, iii
--	---------------------------------



## Editorial

Gernot Kostorz

Unter «New Public Management» versteht man die Umorientierung der öffentlichen Institutionen von den Prinzipien bürokratischer Verwaltung zu «kunden- und marktorientiertem» Management. Manager<sup>1</sup> ist, wer über Menschen oder Prozesse Entscheidungen trifft. Ursprünglich bezog sich Management auf die exekutive Führungsebene eines gewinnorientierten Betriebs. Die akademische Ausbildung für diesen Beruf begann vor ca. 100 Jahren.

In den 1960er Jahren des vorigen Jahrhunderts waren Industrie-Arbeitsplätze mit hierarchischem Denken und bürokratischen Prozessen bei jungen Eliten wenig beliebt.<sup>2</sup> Die höhere Bildung der Hochschulabsolventen (nur wenige -absolventinnen) förderte Ansprüche auf Autonomie, bei gleichzeitiger Ablehnung klassischer, angepasster Verhaltensmuster. Modelle für ein «neues Management» griffen diesen Wunsch auf. Loyalität und Leistungsbereitschaft, die früher in überschaubaren Familienunternehmen und sicheren, oft lebenslangen Arbeitsbeziehungen verankert waren, brauchten ein neues Fundament. In den 1970/80er Jahren setzten sich in den westlichen Industriestaaten neoliberale Konzepte für die Führung von (Gross-)Unternehmen mit dem Ziel verstärkter und gesicherter Wettbewerbsfähigkeit in extensiven Märkten durch. Vielerorts begannen «gereifte 1968er» in den Betrieben Führungsrollen zu übernehmen.<sup>3</sup> Gemeinsam mit gewerkschaftlich Engagierten brachten sie Elemente wie Spontaneität, Mobilität, Disponibilität, Kreativität, Vielseitigkeit und Netzwerkfähigkeit ins Spiel, durchaus im Interesse einer Gewinnsteigerung. «Sozialkompetente» Vorgesetzte sollten die Mitarbeitenden zur Selbstmotivation anregen. Neue technologische Entwicklungen, wie Automatisierung und Digitalisierung (EDV, heute IT)<sup>4</sup> verlangten flexible und lernbereite Menschen. Die neue Ideologie sollte nicht nur der Firma, sondern auch dem Einzelnen helfen, von der Technisierung des Alltags und der damit verbundenen Degradierung des Menschen zum «Roboter» Abstand zu gewinnen. Selbstbewusstes Engagement entsprach in den 1980er Jahren dem Zeitgeist: «Sich könnerschaftlich zu betätigen – das ist eine Lebensglücksquelle. [...] wir erfahren uns tätig in unseren Selbstbestimmungsfähigkeiten – sogar in moralischer Hinsicht bis

hin zur Zeitumgangsmoral.»<sup>5</sup> Ratgeberbücher für Betriebe und (angehende) Manager, Coaching und Unternehmensberatung erlebten in den 1970er und 1980er Jahren eine unerahnte Blüte. Ohne auf sozialkritische Aspekte weiter einzugehen, lässt sich zusammenfassen: An Mitarbeitende werden höhere Ansprüche gestellt. Am «Management by objectives» sollen alle teilnehmen, und sie sollen sich mit den Betriebszielen persönlich identifizieren.

Ein gewinnorientiertes privatwirtschaftliches Unternehmen hat demnach das folgende Profil: Die Eigentümer («Shareholders») regeln die «Governance». Governance betrifft zentrale Entscheidungen über Zielsetzungen, Programm, Investitionen, Kapazität, Führungspersonal usw. Der Betrieb erhält einen Leistungsauftrag. Angestellte Manager setzen die Ziele um. Entsprechend dem oben geschilderten Menschenbild sind Führungsaufgaben auf allen Ebenen relevant. Pläne müssen möglichst gemeinsam erarbeitet werden. Zielvereinbarungen zwischen allen Stufen und flache Hierarchien sind nützlich. Budgetzuweisungen erfolgen global und werden innerhalb der Kompetenzbereiche aufgeteilt. Interne Dienstleistungen werden gegenseitig verrechnet (Kostentransparenz). Die Mitwirkung bzw. Mitbestimmung der Personalorganisationen muss ergebnisfreundlich genutzt werden. Firmenbindung, Berufsbilder, Arbeitsbedingungen, gesundheitliche Betreuung inkl. Coaching, Karriereaussichten und Weiterbildungsangebote sind zu pflegen. Profitorientierung braucht Qualitätssicherung sowie Beobachtung und Beeinflussung des Marktes. Externe Beratung ist ein wichtiges Hilfsmittel.

Es brauchte nicht lange, und diese wesentlichen Komponenten wurden auch bei Reformbemühungen der öffentlichen Verwaltung eingesetzt. Das «New Public Management» (NPM)<sup>6</sup> hat Ende der 1970er Jahre seinen Anfang im Vereinigten Königreich und in kommunalen Verwaltungen der USA genommen.<sup>7</sup> NPM wurde ausgelöst, um die steigenden Kosten der öffentlichen Haushalte in Zeiten finanzieller Krisen besser in den Griff zu bekommen. Die

<sup>1</sup> Berufs- und Funktionsbezeichnungen sind generisch zu verstehen, soweit zur besseren Lesbarkeit das Femininum nicht aufgeführt wird.

<sup>2</sup> Boltansky, Luc / Chiapello, Eve: Der Managementdiskurs der 90er Jahre, in: Dieselben: Der neue Geist des Kapitalismus. Konstanz 2003, 91–146. Hier: 98.

<sup>3</sup> Ibid.: 143.

<sup>4</sup> Die entscheidende Rolle dieser Entwicklung für das moderne Management wird von Gugerli ausführlich betrachtet, siehe Gugerli, David: Kybernetisierung der Hochschule. Zur Genese des universitären Managements. In: M. Hagner, E. Hörl (Hg.): Die Transformation des Humanen: Beiträge zur Kulturgeschichte der Kybernetik. Frankfurt a. M. 2008, 414–439.

<sup>5</sup> Lübke, Hermann: Im Zug der Zeit. Berlin 1992, 407.

<sup>6</sup> Der Begriff etablierte sich in der Literatur erst um 1990: Hood, Christopher: A public management for all seasons? In: *Public Administration* 69, 1991, 3–19; Dunsire, Andrew: Administrative Theory in the 1980s: a viewpoint, in: *Public Administration* 73, 1995, 17–40. In der Schweiz sprach man noch («wie wir es nennen») von wirkungsorientierter Verwaltungsführung: Schedler, Kuno: Ansätze einer wirkungsorientierter Verwaltungsführung: von der Idee des New Public Managements (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell: Fallstudie Schweiz. Bern (Haupt) 1995.

<sup>7</sup> Gruening, Gernod: Origin and theoretical basis of New Public Management, in: *International Public Management Journal* 4, 2001, 1–25.; Schedler, Kuno / Proeller, Isabella: New Public Management. 5., korr. Aufl. Bern (Haupt) 2011.

Verwaltung, früher ein bürokratisches, steuerndes Organ, soll im NPM nun ihr Angebot ähnlich einer Ware betrachten. Das Angebot ist zu optimieren. Der Begriff «Kunde» beschreibt die neue Ideologie. Wie in der Industrie sind Effizienz und Effektivität zu steigern.

Dass nicht alle Leistungen der öffentlichen Institutionen in finanzielle Einheiten umgerechnet werden können, ist im Bereich der Bildung besonders evident und problematisch, erst recht für wissenschaftliche Hochschulen: Weder ist Wissensgenerierung planbar noch gibt es eine sinnvolle Metrik für Forschungs- und Lehrleistungen auf den dominanten Zeitskalen der Politik. Hochschulen sind besonders komplex, weil die Experten für die gestellten Aufgaben (Lehre, Forschung, Dienstleistungen [heute «Third mission»], Verwaltung [heute: «Administration»]), schon innerhalb der vorhandenen Strukturen tätig sind und Direktiven von «oben» («top-down») oder aussen höchst ungern akzeptieren. Verschiedene Gruppen von Mitarbeitenden agieren in verschiedenen Funktionen: Mitglieder des Lehrkörpers sind auch Arbeitnehmer und gleichzeitig leitende Manager,<sup>8</sup> aber sie üben auch eigenständige (heute Governance-)Aktivitäten aus (z.B. in Audits, Beiräten, Fachverbänden), ebenso geben sich die Studierenden selbst Regeln der Zusammenarbeit, sind an den Planungsprozessen in günstigen Fällen beteiligt, treten aber auch als «Konsumenten» (heute «Kunden») auf. Eine Hochschule muss sich für die genannten vier grossen Aufgabebereiche zu optimieren versuchen. Die Basisfunktion von Forschung an Hochschulen ist die Vermittlung gesunder Forschungspraktiken und aktueller Forschungsergebnisse. Nur so kann eine zeitgemässe Lehre und damit eine gute Ausbildung künftiger, intellektuell kompetenter Generationen von Hochschulabsolvierenden gesichert werden. Finanziell ergeben sich daraus langfristige, nicht kommerziell verrechenbare Verpflichtungen.

Dennoch müssen auch Hochschulen «gemanaged» werden. Die OECD begann bereits um 1970, die Management-Situation an den Hochschulen verschiedener Länder zu analysieren. Als «strategisch wichtige Themen» für die Zukunft wurden Problemfelder wie Beziehungen zwischen zentraler Verwaltung und fachlichen Bereichen, Rolle externer Personen in Hochschulorganen, strategische Planung, «unternehmerische» Aspekte des Hochschulbetriebs, Dienstleistungen für Studierende, Gewerkschaften

<sup>8</sup> Es war in den 1970er Jahren unter Hochschullehrern eher verpönt, die Sprache der Manager zu kennen oder gar zu verwenden. Dennoch gab es bei einigen Ansätze für eine fachkundige Verwaltung.

im Hochschulbereich genannt.<sup>9</sup> Steigende Studierendenzahlen verlangten hinreichende Lehrpersonal- und Raumkapazitäten. Ein frühes Beispiel für den Einsatz von EDV-Programmen für die Betriebssteuerung im Hochschulraum zeigt die Komplexität des scheinbar begrenzten Problems der Stundenplanungsgestaltung.<sup>10</sup> Die Universität Göttingen, die sich als Versuchsobjekt zur Verfügung gestellt hatte, war mit den Ergebnissen nicht einverstanden. So wurden bei Erhebungen über Lehrraumkapazitäten die Zeiten für den Auf- und Abbau von Versuchen bei experimentellen Lehrveranstaltungen nicht bedacht. Hohe Lehrkapazitäten in einem kleinen Fach können weder nutzbar gemacht noch eliminiert werden, weil man eine kritische Grösse in Lehre und Forschung nicht unterschreiten kann.<sup>11</sup> Generell wirkt erschwerend, dass bei freier Studienwahl von Jahr zu Jahr starke Bedarfsschwankungen auftreten, in Extremfällen bis zu 50%.<sup>12</sup>

Für die schweizerische Bundesverwaltung liegt zur Einführung von NPM eine Bibliographie (1970–2010) mit über 200 Titeln vor.<sup>13</sup> Nach mehreren Anläufen zu Reformen startete der Bundesrat zwar 1984 das Projekt «EFFI» (Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung), aber noch 1993 bemängelte eine parlamentarische Untersuchungskommission, dem Bundesrat fehle eine «idée précise» für eine zukünftige Organisation der Verwaltung.<sup>14</sup> Der ETH-Bereich (damals Schulratsbereich) wurde nach der Ablehnung des geplanten neuen ETH-Gesetzes (1969) bis 1993(!) mit einer Übergangsregelung geführt.<sup>15</sup> Reformen wurden so oft verschleppt. Der 1973 verfügte Personalstopp beim Bund schränkte Reformen noch mehr ein. Trotz dieser vom Bund verordneten «Zwangsjacke»<sup>16</sup> waren ab den 1970er Jahren einige Neuerungen möglich. Die Forschungskommission wurde neu konzipiert, eine Planungskommission eingerichtet. Neue Studiengänge alimentierten weitere Reformideen und «Innovation».

<sup>9</sup> Bender, Ignaz / Henning, Wolfgang (Hg.): Universitätsmanagement. Bericht zur Lage. Deutsche Version von Teilen eines OECD Projektberichts. Trier 1980, 24–25.

<sup>10</sup> Bayer, Werner / Hutzenlaub, Rolf: Schlussbericht über die Entwicklung eines Programmsystems für die Betriebssteuerung wissenschaftlicher Hochschulen und seiner Einführung an einer Universität. Bonn (Bundesminister für Bildung und Wissenschaft) 1975.

<sup>11</sup> Ibid.: 8–19.

<sup>12</sup> Ein Beispiel ist der dramatische Einbruch der Studierendenzahlen in Chemie an der ETH Zürich nach dem «Schweizerhalle»-Grossbrand 1986.

<sup>13</sup> Bösiger, Stephan: Geschichte der Bundesverwaltung. Forschungsbericht. Bern (Schweizerisches Bundesarchiv) 2010.

<sup>14</sup> Varone, Frédéric: L'administration fédérale, in: Klöti, Ulrich (Hg.): Handbuch der Schweizer Politik. Zürich 2006, 289–316, hier 294.

<sup>15</sup> Gugerli, David: 1973–2005: Flexibilisierung und Informatisierung. <https://www.ethz.ch/de/die-eth-zuerich/portraet/geschichte/epochen/1973-2005.html> (Stand: 9.12.2017).

<sup>16</sup> Ursprung, Heinrich: Hochschulwachstum in der Zwangsjacke, Zürich und Stuttgart 1986.

Man begann, Erkenntnisse aus der Betriebswirtschaft zu verwerten, insbesondere bei der internen Meinungsbildung und Verwaltung. An der University of Nebraska wurde schon in den frühen 1980er Jahren ein Modell entwickelt und umgesetzt, das industrielle Prinzipien wie «Administration by objectives» und «Goal programming» offenbar erfolgreich auf die Hochschulsituation übertragen konnte.<sup>17</sup> Viele der Ratschläge sind ohne weiteres für andere Hochschulen brauchbar. Wichtig ist die Einrichtung und Unterstützung von Mechanismen der Entscheidungsfindung (Zeithorizonte von 5 bis 20 Jahren!) auf allen Ebenen, eine weitsichtige und qualitätsorientierte Personalpolitik, adäquate Ausstattung (Bauten, Laboratorien, Bibliotheken, Rechenanlagen,...), Qualitätsmanagement und nicht zuletzt die gute interne Integration der Einzelinformationen («funktionale Zusammenführung»).

Im Jahr 1985 lancierte der Schweizerische Schulrat eine eigene Optimierungsstudie und konnte Reformen konzipieren, die angepasst auch ins neue ETH-Gesetz vom Oktober 1991 aufgenommen wurden. In der «Hayek-Grobanalyse» wurden Einsparungen beim Verwaltungspersonal, bei Hausdienst, Reinigung und Bibliothekswesen aufgezeigt, die aber für die Aufstockung bei den erkannten neuen, zukunftssträchtigen Aufgaben nicht ausreichten. Weitere Analysen und Projekte flossen schliesslich in das 1991 verabschiedete ETH-Gesetz ein. Damit waren die Technischen Hochschulen in Zürich und Lausanne nach Prinzipien des NPM organisiert. Bei den Kantonalen Universitäten dauerten die Prozesse etwas länger. Von 1998 bis 2008 beschlossen von Basel bis Genf alle Hochschulkantone ein neues Universitätsgesetz.<sup>19</sup> Inzwischen beginnen die Revisionen, zurzeit bei den Eidgenössischen Technischen Hochschulen und im Kanton St. Gallen.

Für das vorliegende Heft haben wir im Frühjahr 2019 alle Hochschulleitungen und Träger um eine Einschätzung der Erfahrungen und Perspektiven im Licht der NPM-Prinzipien im Hochschulbereich gebeten. Nicht alle haben geantwortet, sei es, weil andere Prioritäten und Zeitmangel unüberwindbare Hindernisse darstellten, sei es, weil der Zeitpunkt für einen Bericht nicht geeignet war. Nach einem einführenden Essay von Emery und Giauque zeigen die weiteren Beiträge, wie unterschiedlich die zahlreichen Facetten des Hochschulmanagements gesehen und gewichtet

werden, ob an lange etablierten Hochschulen nach teils mühsamen Reformaktivitäten oder an Neugründungen ohne eingefahrene «Usancen». Die diversen Sichtweisen der einzelnen Berichte und Stellungnahmen illustrieren die Vielschichtigkeit der Führungsaufgaben im modernen Hochschulmanagement und lassen erkennen, dass es hinsichtlich der Besonderheiten der Institution Hochschule noch Platz für neue Ideen gibt. So ist z.B. das Thema «Third mission» von zunehmendem Interesse und soll in der nächsten Ausgabe des «Bulletin VSH-AEU» behandelt werden.

Allen Leserinnen und Lesern wünsche ich eine anregende Lektüre.

Ihr Gernot Kostorz

<sup>17</sup> Lee, Sang M. / Van Horn, James C.: Academic Administration Planning, Budgeting, and Decision Making with Multiple Objectives. Lincoln, Nebraska und London 1983.

<sup>18</sup> Ibid.: 66.

<sup>19</sup> Vgl. die Beiträge von S. Brändli (pp. 12–14) und B. Lepori (pp. 15–19) in diesem Heft.

# La nouvelle gestion publique en Suisse: quels défis pour le monde de l'enseignement supérieur

Yves Emery\* et David Giaque\*\*

## 1. Introduction

La nouvelle gestion publique (NGP) a marqué le paysage suisse de ces 30 dernières années. Puisant ses origines dans les approches néolibérales et la montée en puissance du managérialisme<sup>1</sup>, elle a été popularisée par l'ouvrage de Osborne et Gaebler «Reinventing Government»<sup>2</sup> et, pour notre pays plus spécifiquement, celui de Schedler «New public Management»<sup>3</sup>. Au cœur de ces publications, qui ont eu un retentissement considérable au sein des organisations publiques suisses, on trouve quelques grands principes tous inspirés de l'économie privée<sup>4</sup>: instiller une concurrence entre organisations, stimuler l'entrepreneuriat en valorisant l'autonomie des managers et en les motivant par des incitatifs financiers, simplifier les structures et les processus de travail, et développer une *orientation-client*. Pourquoi ces principes ont-ils eu autant de succès et qu'ont-ils véritablement apporté aux organisations publiques suisses? C'est ce que nous allons voir dans cet article, qui résume les idées fortes de la NGP, montre leur application en Suisse ainsi que les évaluations qui en ont été faites, et qui s'achève par les principaux questionnements que la NGP a soulevés (et continue de soulever) au sein des Hautes Ecoles.

## 2. Montée en puissance et finalités de la nouvelle gestion publique

L'économie privée gouvernée par le principe du marché et de la libre entreprise, s'est progressivement imposée comme le modèle dominant de la société, à la fois cadre de référence, mode de pensée, ensemble de valeurs, pratiques et outils destinés à optimiser son fonctionnement. Une *Weltanschauung* que Boltanski & Thévenot ont appelé «monde marchand»<sup>5</sup>, qui entre en totale confrontation avec un autre monde, *civique* celui-ci, gouverné par les principes de l'intérêt général et du bien commun, ainsi que de la participation démocratique au fon-

ctionnement des institutions. De fait, la NGP n'a pas seulement bénéficié de cette hégémonie du modèle économique: elle a mis en lumière un ensemble de critiques, déjà plus anciennes, formulées à l'encontre du fonctionnement de l'Etat et des administrations publiques<sup>6</sup>: des critiques au modèle bureaucratique conceptualisé par Max Weber au début du XX<sup>e</sup> siècle. En effet, l'administration publique est souvent dépeinte, par l'intermédiaire de ses agentes et agents que sont les fonctionnaires, comme introvertie, lente et paperassière, hostile à tout changement et, par conséquent ni efficace ni efficiente. S'attaquer au modèle bureaucratique wébérien, c'est donc chercher à dépolier l'appareil administratif et le rapprocher, à tout le moins dans son fonctionnement, de l'entreprise privée. La difficulté principale réside toutefois dans le caractère singulier de la *res publica*, à savoir le fait que le public agit pour le bien commun sans poursuivre des buts lucratifs, ce qui pose la question de la pertinence de méthodes à visée lucrative dans l'administration publique.

En réalité au niveau international, le mouvement de la NGP s'est révélée pluriel, plusieurs modèles concu-

<sup>6</sup> Voir par ex. les critiques de M. Crozier dans «La société bloquée» (1980), Paris, Point-politique

\* IDHEAP, Faculté FDCA, Université de Lausanne, 1015 Dorigny.

E-mail: [yves.emery@unil.ch](mailto:yves.emery@unil.ch)



**Yves Emery**, Docteur en sciences économiques de l'Université de Genève, professeur ordinaire à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP, Université de Lausanne), responsable de l'unité de recherches management public et gestion des ressources humaines. Directeur de recherches, consultant au sein de nombreux services publics au niveau suisse et international, auteur de multiples ouvrages et articles scientifiques. Rédacteur en chef associé pour la Revue internationale des Sciences Administratives (RISA).

\*\* IEP, Faculté SSP, Université de Lausanne, Geopolis, 1015 Lausanne.

E-mail: [david.giaque@unil.ch](mailto:david.giaque@unil.ch)



**David Giaque**, Docteur en administration publique de l'Université de Lausanne, professeur associé au sein de l'Institut d'études politiques. Il enseigne la sociologie des organisations et des administrations publiques ainsi que la gestion des ressources humaines. Il est l'auteur de nombreuses publications portant sur les domaines suivants: management public; nouvelle gestion publique; motivations dans le secteur public; gestion des ressources humaines publique.

<sup>1</sup> Chanlat, J.-F. (2003). Le managérialisme et l'éthique du bien commun: la question de la motivation au travail dans les services publics. *La motivation au travail dans les services publics*. T. Duvillier, J.-L. Genard and A. Piraux. Paris, L'Harmattan: 51–64.

<sup>2</sup> Osborne, D. and T. Gaebler (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. New York, Plume Book.

<sup>3</sup> Schedler, K. (1995). *New Public Management*. Berne, Haupt.

<sup>4</sup> Giaque, D. and Y. Emery (2008). *Repenser la gestion publique. Bilan et perspectives en Suisse*. Lausanne Presses Polytechniques et Universitaires Romandes (collection le «savoir suisse»).

<sup>5</sup> Boltanski, L. and L. Thévenot (1991). *De la justification. Les économies de la grandeur*. Paris, Gallimard.

rents ayant été observés. Les publications régulières de C. Pollitt et G. Bouckaert font autorité en la matière<sup>7</sup>. Sans entrer dans les détails, disons que la NGP a été appliquée, dans sa forme extrême néolibérale, pour diminuer la taille et les dépenses de l'Etat, surtout dans les pays anglo-saxons; alors qu'à l'autre extrême, la NGP visait à renforcer la légitimité de l'action étatique et améliorer la qualité des prestations fournies à la population, surtout dans les pays scandinaves.

Comme toujours, la Suisse se situe plus ou moins au milieu de ces deux extrêmes, le modèle général retenu au niveau de la Confédération et de nombreux cantons visant à la fois à augmenter l'efficacité administrative, mais également la capacité des services publics à atteindre des objectifs de prestations, et plus généralement à résoudre les grands problèmes de la société contemporaine (éducation, santé, sécurité, écologie, etc.). Ce *Swiss Way of New Public Management* a été baptisé par différents acronymes tels que WOV<sup>8</sup> et GMEB<sup>9</sup>. D'ailleurs, le fait qu'il ait été mis en avant autant par les partis de droite visant un *moins-d'Etat*, que les partis de gauche visant un renforcement de l'action publique, est assez symptomatique. Ainsi, le prof. d'Université et Conseiller d'Etat zurichois E. Buschor s'est beaucoup engagé dans le mouvement de la NGP en Suisse<sup>10</sup>, avec des visées d'essence libérale, alors qu'un autre professeur d'Université, J.-D. Delley<sup>11</sup>, d'obédience socialiste, a publié un résumé de l'ouvrage d'Osborne et Gaebler pour mettre en exergue les opportunités que la NGP offrait aux administrations publiques suisses pour redorer leur blason.

A peine diffusées en Suisse, les idées associées à la NGP ont généré moult réactions, d'autres professeurs d'Université, des plus enthousiastes<sup>12</sup> aux plus critiques<sup>13</sup> se faisant l'écho de réflexions publiées dans la littérature internationale<sup>14</sup>. Que pouvait-on

attendre de méthodes de management importées du secteur privé et introduites, quasiment telles quelles, au sein de l'Etat?

Parmi les objectifs essentiels de la NGP développée en Suisse, nous trouvons:

- La séparation entre les décisions stratégiques, qui devraient être l'apanage des autorités politiques, et les décisions opérationnelles, à confier aux spécialistes de l'administration
- Le développement d'une *orientation-client*, nécessitant une identification claire des prestations à fournir ainsi que le développement d'une culture de service au public
- La marge de manœuvre qu'il convient d'accorder aux chef.fes de service, rebaptisés «managers publics», sur la base d'objectifs clairement fixés, assortis d'indicateurs de mesure et d'une enveloppe financière attribuée (ce qui a souvent été appelé *mandat de prestations*)
- L'introduction d'incitatifs financiers, collectifs et individuels, afin de récompenser les cadres et employés les plus méritants. Ce qui suppose aussi une transparence sur les coûts générés par l'activité administrative et les prestations fournies à la population (et donc une comptabilité analytique)
- Et last but not least, même si ce point a été moins mis en avant que dans d'autres pays, la création de quasi-marchés amenant une mise en concurrence de prestataires (comme c'est le cas par ex. pour l'assurance maladie de base LAMAL).

On le voit bien, les finalités poursuivies étaient multiples et il n'est dès lors pas surprenant que les évaluations de ces projets soient très différentes selon le contexte dans lequel la NGP a été mise en œuvre notamment, ce que nous allons voir dans le paragraphe suivant.

### 3. Quel bilan tirer de l'introduction de la NGP en Suisse?

De nombreuses évaluations ont été réalisées quant à l'impact de la NGP dans notre pays<sup>15</sup>. Ces dernières s'avèrent en demi-teinte, soulignant des progrès en matière de fonctionnement administratif, mais également quelques conséquences inattendues moins positives. En reprenant les cinq objectifs essentiels de la NGP soulignés auparavant, nous nous proposons de faire un bilan des expériences de NGP helvétiques. Nos propos seront obligatoirement un peu simplifi-

<sup>7</sup> Pollitt, C. and G. Bouckaert (2011). *Public management reform: A comparative analysis: new public management, governance, and the neo-Weberian state*, Oxford University Press.

<sup>8</sup> Pour *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung*.

<sup>9</sup> Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (FLAG en allemand).

<sup>10</sup> Buschor, E. (1993). *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung*. Wirtschaftliche Publikationen. Zürich, Handelskammer, ZHK.

<sup>11</sup> Delley, J.-D. (1994). *Quand l'esprit d'entreprise vient à l'Etat: pour une réforme du service public*. Lausanne, Domaine public.

<sup>12</sup> Voir par ex. Hablützel, P., T. Haldemann, K. Schedler and K. Schwaar (1995). *Umbruch in Politik und Verwaltung: Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz*. Berne, Haupt.

<sup>13</sup> Knoepfel, P. (1995). *Le New Public Management, est-ce la panacée?* *Revue suisse de sciences politiques* 1(4): 133–138, Hufty, M., Ed. (1998). *La pensée comptable. Etat, néolibéralisme, nouvelle gestion publique*. Paris, PUF/Les nouveaux cahiers de l'IUED.

<sup>14</sup> Pollitt, C. (1993). *Management Techniques for the Public Sector: Pulpit and Practice. Governance in a Changing Environment*. G. P. Peters and D. J. Savoie. Montreal, McGill-Queen's University Press.

<sup>15</sup> Voir par exemple: Steiner, R. (2000). *New Public Management in Swiss Municipalities*. *International Public Management Journal* 3(2): 169–189; Emery, Y. et D. Giauque (2005). *Paradoxes de la gestion publique*. Paris, L'Harmattan; Rieder, S. (2004). *Leistung- und Wirkungsmessung in NPM-Projekten, 10 Jahre New Public Management in der Schweiz*. Bern, KPM.



cateurs et généraux, mais il n'est pas possible, dans le cadre du présent article, d'atteindre un niveau de détails plus important.

La séparation plus stricte entre niveau de pilotage stratégique, dévolu aux acteurs politiques, et niveau opérationnel, responsabilité exclusive de l'administration, n'a pas pu se réaliser complètement. Et c'est bien logique dans la mesure où le système politico-administratif suisse, à tous les niveaux de gouvernance, dépend très fortement des acteurs administratifs à toutes les étapes du développement des politiques publiques. Notre système politique de milice, marqué par une professionnalisation moindre de nos politiciens, a pour conséquence que l'administration et ses acteurs s'impliquent beaucoup tant dans la formulation, la mise en œuvre que dans l'évaluation des politiques publiques. Une séparation inachevée, mais en même temps un accent plus important sur la performance des politiques publiques. De nombreux indicateurs de gestion ont ainsi été définis afin d'être en mesure d'évaluer si les politiques publiques mises en œuvre atteignent ou non leurs objectifs politiques et si elles correspondent à des standards de qualité et d'économicité acceptables. De sorte que le pilotage des politiques publiques se réalise de plus en plus sur la base d'une kyrielle d'indicateurs de gestion, à tel point que certains observateurs de la vie politique estiment aujourd'hui que nous serions entrés dans une ère de la gouvernance par les chiffres<sup>16</sup>. Du reste, cette focalisation sur la mesure de toutes les activités politico-administratives est parfois considérée comme un effet inattendu ayant conduit à une bureaucratisation encore plus prononcée du système politico-administratif, alors que la NGP avait pour but d'aboutir à une simplification administrative pour la rendre plus entrepreneuriale<sup>17</sup>.

L'idée de vouloir rapprocher l'utilisateur-client de l'administration et, ce faisant, de mieux adapter les prestations publiques aux besoins des différentes populations cibles est sans conteste une avancée importante dans le cadre des réformes de NGP. Il n'est plus une seule organisation publique, des hôpitaux, des écoles, des transports publics, jusqu'à l'armée, qui n'ait pas entrepris de se rapprocher de leurs usagers afin de mieux comprendre leurs besoins et par conséquent d'augmenter la légitimité, l'efficacité et l'efficacé des prestations publiques. La qualité

générale des services publics a probablement très largement bénéficié de cette période de NGP. Ceci étant, ces transformations se sont également accompagnées d'impacts plus incertains, notamment liés à une perte de repères chez les agents publics quant aux comportements à adopter. Les usagers ne sont pas toujours des clients et certaines prestations publiques continueront à s'adresser à trois figures, parfois peu compatibles entre elles, que sont: les usagers, réclamant une égalité de traitement en matière de prestations; les clients, qui souhaitent un suivi personnalisé et adapté; ainsi que les citoyens, qui paient des impôts et en veulent pour leur argent. Ainsi, les démarches qualité et l'orientation client qui ont vu le jour largement grâce à cette mouvance NGP, ont contribué sans conteste à favoriser l'innovation et la qualité des prestations publiques, mais ont aussi provoqué un brouillage entre les différentes figures, clients, usagers et citoyens, auxquelles doit s'adresser le système politico-administratif. Bien souvent la figure du client, propre au monde des entreprises privées, semble constituer un horizon souhaitable mais également indépassable de l'administration. Car la prédominance de la figure du client peut conduire à rendre obsolètes des valeurs centrales dans la conduite des affaires publiques, telles que l'égalité de traitement ou la neutralité administrative<sup>18</sup>.

Il ne fait guère de doute que les réformes ont très largement permis aux managers publics d'obtenir plus de marge de manœuvre dans la conduite et le pilotage de leur unité administrative (offices, services). Un grand nombre de responsabilités de gestion leur ont été déléguées, avec une autonomie managériale accrue autorisant dès lors une conduite plus «entrepreneuriale» de leurs entités, avec pour objectif une plus grande performance... si possible à moindre coût. Le célèbre «faire plus avec moins»! Si le débat est encore ouvert pour savoir si les performances organisationnelles se sont effectivement améliorées – un débat de spécialistes en fonction d'indicateurs concurrents – il ne fait guère de doute que la liberté managériale des cadres au sein de l'administration publique a progressé. Cependant, en parallèle, les contrôles politiques se sont également renforcés. Des enveloppes budgétaires et des indicateurs de gestion ont été définis, parfois de façon très restrictive et étroite, afin d'encadrer ces nouvelles libertés managériales. De telle sorte que les marges de manœuvre managériales se retrouvent petit à petit «corsetées» par de nouvelles contraintes et de nouveaux standards politico-administratifs. Dans les

<sup>16</sup> Hibou, B. (2012). *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*. Paris, La Découverte.

<sup>17</sup> Giaque, D. (2014). *Le management stratégique ou stratégie de contrôle? Des éléments d'analyse du secteur hospitalier suisse. La stratégie des organisations de l'Etat. Contexte d'analyse, paramètres de décision et gestion du changement*. B. Mazouz. Québec, *Les Presses de l'Université du Québec*: 93–113.

<sup>18</sup> Villeneuve, J.-P. (2006). «Citoyen-clients et administrations: acteurs confus et organisations entêtées. Typologie et analyse des rôles.» *Revue économique et sociale*, no. 1, mars: 81–90.

nombreux entretiens que nous avons eu l'occasion de mener avec des managers publics, ces derniers ont souvent évoqué leur impression de vivre dans «le pire de deux mondes»: à la fois devoir piloter leur unité administrative comme s'ils en étaient les responsables managériaux, au même titre que dans le secteur privé, tout en devant prendre en compte un nombre considérable de contraintes administratives nouvelles, représentées par les indicateurs et objectifs imposés par la sphère politique, mais aussi toutes les contraintes définies par les services transversaux de «soutien» (finances, RH, systèmes d'informations, etc.). Difficile d'être entrepreneur dans un univers marqué par une forte bureaucratiation<sup>19</sup>.

Les réformes de type NGP ont aussi conduit à adopter de nouveaux principes de pilotage et de gestion du personnel. L'évaluation individuelle et la rémunération à la performance ont donc fait leur apparition, à la Confédération, et à des degrés divers dans les cantons et les communes<sup>20</sup>. Une telle gestion, plus individualisée, peut être considérée comme un des principaux produits des réformes de type NGP. Du reste, la gestion des ressources humaines, de façon générale, a été l'un des domaines qui a fait l'objet d'un grand nombre d'initiatives de modernisation depuis les années 1990. La performance individuelle s'est donc imposée comme un thème central au sein des administrations publiques. Une logique libérale souhaitant récompenser les plus méritants, notamment par des incitations financières, s'est petit à petit imposée dans les univers administratifs. Si l'idée, assez universelle il faut bien le dire, de récompenser les plus méritants tout en sanctionnant ceux qui le sont moins, est en soi assez bien acceptée, elle se heurte fortement aux conditions de travail propres à l'administration publique, mais également aux valeurs qui fondent l'engagement au travail des agents publics suisses. Des recherches récentes montrent, notamment, que ces derniers tout en étant sensibles à la reconnaissance institutionnelle et financière de leurs efforts, sont principalement et avant tout motivés par le sens qu'ils peuvent donner à leur travail. La motivation à l'égard des valeurs du service public est bien souvent sous-estimée et elle est très importante dans les organisations publiques<sup>21</sup>. D'autres études, développées par des économistes spécialistes

des comportements humains dans les organisations, soulignent bien le risque que constitue l'introduction de récompenses monétaires dans des univers où les salariés s'engagent avant tout par rapport au sens de leurs activités professionnelles. En l'occurrence que des motivations extrinsèques se substituent, à terme, aux motivations intrinsèques<sup>22</sup>: une approche de la motivation à la fois plus coûteuse (alors que les budgets publics sont limités) et moins durable.

Finalement, mentionnons que la création de quasi-marché et la mise en concurrence de différents prestataires de services au sein des administrations publiques suisses ont été plutôt rares. Cela concerne surtout des domaines d'activités couverts par des entreprises publiques (transports, énergie par ex.), et non pas des services gérés par l'administration. Le cas des hôpitaux (à travers l'introduction des DRG) et des Hautes Ecoles (concurrence entre Universités et HES) sont également à considérer. De surcroît, certaines fonctions internes aux administrations se sont retrouvées sous pression, comme par exemple les services informatiques qui ont dû faire face à la concurrence d'entreprises privées ou, dans certains cas, les services RH ou comptables, que certaines petites communes ont préféré sous-traiter à des entreprises privées. Mis à part ces quelques exemples, les réformes de NGP n'ont pas conduit à l'adoption de pratiques de concurrence systématique entre différents prestataires, comme cela a été le cas en Angleterre par exemple.

En synthèse, soulignons que les administrations publiques suisses, à différents niveaux de gouvernance, ont procédé à de nombreuses réformes inspirées de la NGP, et que ces dernières ont abouti à des résultats que l'on peut qualifier de «mitigés». Si les progrès réalisés en matière de performance et de qualité de service sont manifestes, des conséquences inattendues ont été relevées, susceptibles dans certains cas d'annuler les bénéfices attendus des réformes. Gardons-nous, toutefois, de tirer un bilan définitif tant il faut bien admettre que les réformes administratives suisses sont incrémentales et de longue haleine, si bien qu'elles n'ont pas encore produit tous leurs effets, même si actuellement, on ne parle plus que rarement de «nouvelle gestion publique» car elle a été intégrée et *digérée* par les acteurs politico-administratifs en présence.

#### 4. Questions critiques pour le monde de l'enseignement supérieur

Parmi les nombreuses interrogations que l'introduction de la NGP dans les Hautes Ecoles a générées, hor-

<sup>19</sup> Giauque, D. and Y. Emery (2008). Repenser la gestion publique. Bilan et perspectives en Suisse. Lausanne Presses Polytechniques et Universitaires Romandes (collection le «savoir suisse»).

<sup>20</sup> Emery, Y. (2012). La rémunération en fonction des prestations. In T. Tanquerel & F. Bellanger (Eds.), Les réformes de la fonction publique (pp. 147-168). Genève: Schulthess.

<sup>21</sup> Ritz, A., O. Neumann and W. Vandenabeele (2017). Motivation in the Public Sector. The Routledge Handbook of Global Public Policy and Administration. T. R. Klassen, D. Cepiku and T. J. Lah. Oxford, Routledge.

<sup>22</sup> Frey, B. S. (1997). Not Just for the Money: An Economic Theory of Personnel Motivation. Cheltenham Brookfield, Edward Elgar Publishing.

mis celles liées au marché commun de la formation (accords de Bologne notamment), nous aimerions en développer quelques-unes des plus marquantes, en lien avec les développements précédents.

Dans la plupart des cas les Universités et Hautes Ecoles suisses ont obtenu plus d'autonomie en matière de gestion en regard du régulateur politique cantonal et fédéral. Bien souvent, cette autonomie est octroyée via la négociation d'une enveloppe budgétaire globale, permettant le financement des prestations de formation et de recherche, définies dans une convention d'objectifs. Cette délégation aux directions des Hautes Ecoles s'est concrétisée également par le renforcement du management stratégique (élaboration de vision, de plans stratégiques) qui traduit cette nouvelle autonomie. Relevons au passage qu'il n'est guère aisé de renforcer le top management des hautes écoles (rectorat, et dans une moindre mesure décanats), dans une organisation marquée par une culture souvent très individualiste et par la liberté académique.

En contrepartie, le renforcement du pilotage par le régulateur, sur la base d'indicateurs multiples qui doivent permettre d'évaluer si les universités remplissent les objectifs politiques qu'elles sont chargées de mettre en œuvre, contrebalance cette autonomie. Et certains de ces objectifs peuvent parfois se trouver en concurrence les uns avec les autres, ou à tout le moins en forte tension. Ainsi, l'université est tout à la fois censée doter les étudiants des compétences idoines pour servir l'économie, mais aussi favoriser la pensée critique et promouvoir l'accès désintéressé à la connaissance scientifique. Ce sont des missions qu'il n'est pas toujours aisé de concilier. Et certaines de ces missions sont plus faciles à quantifier que d'autres, le risque étant que seules les prestations quantifiables soient au final politiquement valorisées. Il est ainsi facile de savoir combien d'étudiants ont été diplômés, combien d'entre eux ont trouvé un emploi plus ou moins rapidement. Il est plus difficile de savoir si leurs compétences sont adéquates par rapport à la demande de l'économie et si leur esprit critique et leur ouverture à la connaissance ont favorisé l'émergence de nouvelles idées ou d'innovations.

Ainsi, les universités disposent certes d'une marge de manœuvre élargie, mais elles se trouvent aujourd'hui plus qu'avant sous pression, principalement celle des chiffres et du tout quantifiable. Des chiffres en lien avec le respect du budget, naturellement, mais aussi en lien avec les indicateurs de performance: les financements de recherches labellisés obtenus (suisses ou européens), le nombre de publications dans des revues prestigieuses, le nombre d'étudiants

étrangers choisissant les universités suisses comme lieux de formation, le nombre de partenariats avec des acteurs privés finançant une partie des projets, etc. Tous ces indicateurs entrant aujourd'hui dans la composition des classements internationaux des universités, tels celui de Shanghai. Difficile de résister à une telle tendance, car les autorités suisses, qui financent les universités, sont aussi sensibles à ce type d'informations.

Ces classements expriment également la montée en puissance de *l'étudiant-client* à qui l'on demande de qualifier les enseignements (et donc les enseignants), les infrastructures, l'accueil et la disponibilité du personnel académique et administratif. En bref, la montée du «client» direct de l'Université est évidente, avec ses côtés positifs mais également ses travers, à savoir notamment la diminution des exigences formulées à leur encontre, et plus généralement l'émergence d'un comportement d'inspiration *consumériste* de la part des étudiants. Tout en réactivant d'anciennes interrogations, en particulier celle de déterminer le «vrai» client des hautes écoles: S'agit-il de l'étudiant, des futurs employeurs, des collectivités qui financent, etc.?

Cette mise en concurrence mondiale des universités, sur la base d'indicateurs quantifiables, implique également une compétition très virulente pour l'accession aux postes académiques. Le marché de l'emploi universitaire est très internationalisé, de sorte que chaque poste mis au concours donne lieu à une concurrence acharnée entre candidats locaux et externes ou étrangers. L'accès à ces postes académiques dépendant du reste de plus en plus du nombre des publications des candidats, de la nature des revues dans lesquelles ils ont eu l'opportunité de publier, de la capacité à obtenir des fonds de recherche aussi. La myopie sur le quantifiable est tangible au sein des universités et peut conduire à des effets indésirables inattendus, au même titre que dans les administrations publiques.

Finalement, le point sur lequel les changements inspirés par la NGP n'ont guère pris racine dans les Hautes Ecoles, c'est celui de la rémunération à la performance. Alors que celle-ci a été introduite dès 2002 au sein de l'administration fédérale, à la faveur de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le personnel<sup>23</sup>, les hautes écoles sont restées largement en retrait, la culture dans le monde de l'enseignement en général n'étant pas réceptive à ces incitations financières. Le souhait d'élever les niveaux de rémunération de professeurs «stars» à l'étranger afin de les faire venir en

<sup>23</sup> LPers, RS172.220.1

Suisse, ne s'est guère concrétisé. Par contre, d'autres formes de reconnaissance, liées notamment à la disponibilité d'infrastructures de recherche et la possibilité de développer des projets d'envergure, ont été mises en avant.

## 5. Conclusion

Les nombreux travaux évaluatifs portant sur la modernisation de l'Etat, notamment en Suisse<sup>24</sup> soulignent bien les gains d'efficacité obtenus par les différentes vagues de réformes récentes. Le système politico-administratif suisse est sans nul doute devenu plus économe (à volume de prestations égal), parfois plus à l'écoute des usagers-clients. Il n'en reste pas moins que les administrations publiques, de même que les Universités suisses, se trouvent toujours confrontées à une tension majeure entre, d'une part, la volonté d'efficacité et donc de proposer plus de prestations en utilisant moins de ressources et, d'autre part, l'obligation d'efficacité, soit que les prestations répondent à des objectifs de politiques publiques et permettent de résoudre des problèmes sociétaux. A cette aune-ci, des doutes quant à l'apport des réformes peuvent légitimement être entretenus.

Dans tous les domaines d'action, les agents publics de terrain, confrontés aux usagers-clients, font état d'une augmentation importante des contraintes administratives et des rythmes de travail. Ils déplorent bien souvent le manque de moyens à leur disposition pour réaliser un travail qu'ils pourraient considérer de «qualité». Des difficultés qui se reflètent dans les statistiques récentes sur le stress au travail. Dans ce contexte *managérialisé*, ils nourrissent de sérieux doutes quant à l'efficacité des réformes, c'est-à-dire la possibilité que ces dernières permettent d'améliorer les prestations publiques. De plus, ils sont nombreux à déplorer la mise en place d'une culture du «chiffre» et de la quantification à outrance de toutes leurs activités. Bien sûr, piloter l'action publique nécessite comptabilisation et quantification, ne serait-ce que pour anticiper des problèmes et corriger les dérives. Mais une telle myopie sur les aspects quantitatifs du travail inquiète beaucoup les agents publics de terrain, ne serait-ce que parce que celle-ci se réalise en partie également au détriment d'aspects plus qualitatifs de leurs activités professionnelles. Ainsi en est-il, par exemple, dans les hôpitaux au sein desquels les infirmières et infirmiers, ainsi que médecins, se plaignent du peu de temps «relationnel» à consacrer aux patients. Ainsi en est-il aussi des enseignants

qui passent de plus en plus de temps à des activités administratives et de moins en moins à faire de l'enseignement. Et qui sont amenés à faire du «chiffre» en vue de gagner, justifier ou légitimer leur place dans un monde très compétitif. Notamment en multipliant le nombre d'articles scientifiques dans des journaux à comité de lecture si possibles prestigieux, en courant après les financements de recherche, en fréquentant assidûment les congrès internationaux dans l'espoir de créer des réseaux porteurs, etc. Tout ceci, parfois, au détriment des activités d'enseignement que les indicateurs des classements universitaires ne valorisent que peu.

Dans de telles conditions, il ne fait guère de doute que les universitaires suisses sont devenus plus efficaces et très performants, ce que confirme un rapport récent du Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation<sup>25</sup> intitulé «Les publications scientifiques en Suisse, 2006–2015». On peut notamment y trouver l'indication selon laquelle la place scientifique suisse se classe première en termes de publications par année rapportées au nombre d'habitants (période 2011–2015) et 19<sup>ème</sup> au niveau de la part mondiale de publications pour les périodes 2006–2010 et 2011–2015. Un résultat bibliométrique impressionnant, certes, mais qui ne dit pas grande chose des autres missions des Hautes Ecoles (enseignement et qualité des diplômes décernés, relations avec la Cité, publication d'ouvrages de vulgarisation pour le grand public, etc.). Le monde universitaire suisse connaît donc d'importants succès, mais il souffre aussi des mêmes maux que les autres organisations publiques, à savoir une concentration exagérée sur la performance productive au détriment de considérations plus qualitatives échappant bien souvent à une quelconque mesure.

Les effets de la NGP dont nous avons parlé dans cet article sont apparus progressivement suite aux réformes, car il a fallu de nombreuses années pour les voir émerger. Du reste, nombreux sont les auteurs à évoquer d'autres tendances plus actuelles insistant tantôt sur le renouvellement bureaucratique, via l'idée d'*Etat néo-Wébérien*<sup>26</sup>, tantôt évoquant le renouveau des prestations publiques via la notion de *nouveau service public*<sup>27</sup>, ou tantôt encore évoquant le dépassement du modèle bureaucratique par le truchement

<sup>24</sup> Ladner, A., J.-L. Chappelet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel and F. Varone, Eds. (2013). Manuel d'administration publique suisse. Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes (PPUR).

<sup>25</sup> SEFRI (2017). Les publications scientifiques en Suisse, 2006–2015. Berne: Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation.

<sup>26</sup> Pollitt, C. and G. Bouckaert (2011). Public Management Reform: A comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state, Oxford University Press.

<sup>27</sup> Denhardt, J. V. and R. B. Denhardt (2015). The new public service revisited. *Public Administration Review* 75(5): 664–672.

du concept de *post-bureaucratie*<sup>28</sup>. C'est dire que la discussion sur la NGP a connu, depuis maintenant 15 ans, des évolutions importantes et qu'elle n'est guère achevée. Gageons que ce mouvement de «modernisation» publique d'envergure continuera d'exercer

une influence durable sur le fonctionnement des administrations, même si le vocabulaire utilisé pour le désigner a entretemps évolué et que ses formes les plus extrêmes ont été abandonnées. ■

<sup>28</sup> Kernaghan, K. (2000). The Post-Bureaucratic Organization and Public Service Values. *International Review of Administrative Sciences*, 66: 91–104.

Stellenausschreibung - Poste à pourvoir

**ETH** zürich

## Professor or Assistant Professor (Tenure Track) of Theoretical Cosmology

The Department of Physics ([www.phys.ethz.ch](http://www.phys.ethz.ch)) at ETH Zurich invites applications for the above-mentioned position.

Successful candidates are outstanding scientists in the field of theoretical cosmology and will perform pioneering theoretical research in the exploration of the fundamental laws of nature. The new professor will i) aim to formulate new realistic theories which extend the known fundamental laws of physics and pursue the deep questions about the origin and evolution of the universe, ii) profit from the fast paced progress which is anticipated in observational cosmology and from future advances in other related fields such as experimental or theoretical particle physics, and iii) identify the important future milestones in the general field of cosmology and offer theoretical guidance for their accomplishment by the wider scientific community. He or she is expected to provide inspiration and leadership in research, to be an effective and enthusiastic teacher, and to develop and teach theoretical physics courses at the bachelor (in German or English) and master (in English) level. The Department of Physics offers a stimulating environment in mathematical, theoretical, and computational physics, as well as in experimental high-energy physics, condensed matter physics, astrophysics and observational cosmology, quantum optics, and neuroinformatics.

Assistant professorships have been established to promote the careers of younger scientists. ETH Zurich implements a tenure track system equivalent to other top international universities. The level of the appointment will depend on the successful candidate's qualifications.

Please apply online: [www.facultyaffairs.ethz.ch](http://www.facultyaffairs.ethz.ch)

Applications should include a curriculum vitae, a list of publications, a statement of future research and teaching interests, a description of the three most important achievements, and the names of five references. The letter of application should be addressed to the **President of ETH Zurich, Prof. Dr. Joël Mesot**. **Submissions will be reviewed starting on 15 December 2019, but applications are welcome until the position is filled.** ETH Zurich is an equal opportunity and family friendly employer, strives to increase the number of women professors, and is responsive to the needs of dual career couples.

# 200 Jahre nach Humboldt – Erneuerung der universitären Autonomie

Sebastian Brändli\*

## 1. Einleitung

Die Bestrebungen von New Public Management (NPM) im Bereich der schweizerischen Hochschulen werden immer wieder gerne mit dem Vorwurf der «Ökonomisierung» und «Amerikanisierung» in Verbindung gebracht. Eine genauere Betrachtung zeigt indessen, dass es in den 1990er Jahren – beginnend mit dem neuen ETH-Gesetz, und fortgeführt in den Universitätskantonen – zwar auch darum ging, international wettbewerbsfähige Institutionen zu schaffen – und damit auch die angelsächsischen Verhältnisse zu reflektieren. Im Zentrum der politischen Bemühungen stand allerdings eine Reform des Verhältnisses zwischen der tragenden politischen Einheit (Träger) und der getragenen wissenschaftlichen Institution.

Hauptgedanke war es, die humboldtsche Freiheit von Forschung und Lehre bzw. die Autonomie der Wissenschaft trotz massgeblicher Integration der Universitäten in den Staat und trotz hauptsächlichlicher Finanzierung durch die öffentliche Hand zu gewährleisten und weiterzuentwickeln. Gleichzeitig sollte die Handlungsfähigkeit der wissenschaftlichen Institutionen erhöht werden, was durch organisationelle Verselbständigung mit garantierter Grundfinanzierung erreicht werden sollte. Ziel war also eine spezifische «Hochschul-Governance», die sowohl die Autonomie der Wissenschaft als auch stabile Beauf-

tragung und Finanzierung der Hochschulen durch den Staat gewährleisten sollte.<sup>1</sup>

## 2. Beispiel Universität Zürich

Besonders klar lässt sich diese These an den Bestrebungen der Universität Zürich zeigen, deren Verselbständigung in eine «selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit Globalbudget» auf ein inneruniversitäres Reformprojekt «Uni2000» zurückging, das von Rektor Hans Heinrich Schmid schon Anfang der 1990er Jahre eingeleitet worden war. Im Zentrum der Bemühungen stand die Überwindung der früheren Verfassung als «unselbständige Anstalt», als Anhängsel der damaligen Erziehungsdirektion, und die Stärkung der akademischen Selbstverwaltung bzw. die Stärkung der Führung durch das erst 1984 eingerichtete vollamtliche Rektorat. Das hinter der Reform stehende Selbstverständnis lässt sich nachlesen, zum Beispiel in der Rektoratsrede von Schmid am Zürcher Dies academicus des Jahres 1999.<sup>2</sup>

Einen neuen Drift bzw. einen Bezug zu New Public Management erhielt die Universitätsreform in Zürich allerdings durch die Übernahme der Bildungsdirektion durch Regierungsrat Ernst Buschor im Jahre 1995. Buschor, früher Finanzverwalter des Kantons Zürich, später Professor und Vizerektor der HSG St. Gallen, war den Reformideen der Universität gegenüber von Beginn weg offener eingestellt als Vorgänger Alfred Gilgen; er verband diese aber auch mit seinen Ideen eines wirkungsvollen Staates, eines unternehmerischen Staates – er propagierte im Grunde eine «unternehmerische Universität».<sup>3</sup> Wichtiges Detail dieser Konzeption war auch die Finanzierung der Universität über ein Globalbudget, das für Buschor neben der Freiheit von Forschung und Lehre Ausdruck der universitären Autonomie war: Die Universität sollte auch verantwortlich für die eigene finanzielle Führung werden – und diese im Rahmen der akademischen Selbstverwaltung bestmöglich für die Ziele der Bildung und Forschung einsetzen.

\* Kanton Zürich, Bildungsdirektion, Hochschulamt, Amtsleitung, Walcheplatz 2, 8090 Zürich.

E-mail: [sebastian.braendli@hsa.zh.ch](mailto:sebastian.braendli@hsa.zh.ch)  
[www.hsa.zh.ch](http://www.hsa.zh.ch)



**Sebastian Brändli**, Dr. phil. I, ist seit 2005 Chef des Zürcher Hochschulamtes. An der UZH belegte er diverse Fächer der Geistes- und Sozialwissenschaften, promovierte bei dem Sozialhistoriker Rudolf Braun. Die Dissertation untersuchte die Professionalisierung der Zürcher Landärzte im ausgehenden Ancien Régime («Die Retter der leidenden Menschheit»). Für kurze Zeit sass er im Zürcher Gemeinderat, bis er 1991 in den Zürcher Kantonsrat gewählt wurde (bis 2003). In die Thematik der Wissenschaftspolitik und der Hochschulgovernance führte ihn zusätzlich zur wissenschaftlichen Arbeit das Mandat als VAUZ-Präsident (1986–90). Wichtig waren zudem die Gesetzgebungsarbeiten am Zürcher Uni-Gesetz (1997/98) sowie das Zürcher Fachhochschulgesetz (1998). Ein Schwerpunkt der politischen Arbeit waren zudem die Zürcher Reformen von Parlament, Regierung und Verwaltung während der Legislaturen zwischen 1995 und 2003. Beruflich war Brändli nach der Assistenz an der UZH seit 1991 Stabschef im Bildungsdepartement Aargau, 2001 wurde er Generalsekretär des ETH-Rates, seit knapp 15 Jahren ist er in der heutigen Position; dazu gehört auch die Geschäftsführung des Universitätsrates UZH sowie des Zürcher Fachhochschulrates sowie weitere Delegationen.

<sup>1</sup> Vgl. etwa Lothar Zechlin. Governance als Führungshandeln, in: Luzia Truniger (Hg.). Führen in Hochschulen. Wiesbaden 2017, S. 33ff.

<sup>2</sup> Hans Heinrich Schmid. Der Universitätsreform zweiter Teil. Rektoratsrede. Dies academicus 1999. Zürcher Universitätschriften 1. Zürich: Generalsekretariat der Universität Zürich 2000.

<sup>3</sup> Den Begriff der unternehmerischen Universität verwendete Buschor meines Wissens zwar nicht, deren Fähigkeit, institutionelle Entscheide zu fällen, war ihm indessen wichtig. Zum Begriff vgl. Maasen Sabine/ Weingart Peter. Unternehmerische Universität und neue Wissenschaftskultur, in: Matthias Hildegard/ Simon Dagmar (Hrsg.): Wissenschaft unter Beobachtung. Leviathan Sonderheft 24/2007, S. 141–160, Wiesbaden.

Die Universität Zürich erhielt gegen Ende des Jahrhunderts – endlich – ein neues Universitätsgesetz. In der Volksabstimmung im März 1998 erzielte die Vorlage eine relativ deutliche Mehrheit (über 76%) – erstaunlich, nachdem unter Gilgen mehrere einschlägige Anläufe für Gesetzesrevisionen ohne Erfolg geblieben waren. Wichtigste Punkte des Gesetzes bildeten die Schaffung eines Universitätsrates als Nachfolger der vormaligen Hochschulkommission bei gleichzeitiger Übertragung wichtiger Befugnisse vom Regierungsrat auf den Universitätsrat (insbesondere das Berufsrecht für Professor/innen), die generelle Stärkung der Universitätsleitung, die finanzielle Unterstützung durch einen «Kostenbeitrag» (Globalbudget) sowie die Rechtspersönlichkeit der Institution.

### 3. ETH-Bereich als Pionier

Die Bemühungen im Kanton Zürich waren ausschliesslich der Entwicklung der eigenen Universität geschuldet, die Bemühungen für eine neue Governance reichten dabei bis 1965 (sog. Motion Bremi im Zürcher Kantonsrat) zurück.<sup>4</sup> Andere Auslöser waren beim Bund und der Entwicklung des ETH-Bereichs massgebend. Hier waren es die Übernahme der Waadtländer technischen Hochschule, der EPUL, 1968 durch den Bund sowie die nachfolgende Ablehnung eines neuen ETH-Gesetzes in der Referendumsabstimmung 1969. Dies führte zu einer provisorischen neuen Governance, da neben der ETH Zürich neu eben nicht nur die EPFL, die ETH Lausanne, vom Bund getragen wurde, sondern auch die früheren Annex-Anstalten der ETH Zürich (PSI, EMPA, WSL, EAWAG) verselbständigt und mit den beiden Bundesuniversitäten unter dem ETH-Rat im ETH-Bereich geführt werden sollten. Diese Konstruktion wurde indessen erst um 1990, unter völlig veränderten politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in einem mehrheitsfähigen Gesetzeserlass «legalisiert».

Das ETH-Gesetz 1991 kann insofern als Pionierwerk der Schweizer Hochschulpolitik angesehen werden, als der zuständige Bundesrat und die Verwaltung nicht nur das Ziel hatten, die lange Zeit eines Gesetzesinterregnums zu beenden, sondern mit der neuen Gesetzgebung eine Wissenschaftsinstitution des Bundes zu schaffen, die mit der internationalen Entwicklung, insbesondere mit den Errungenschaften des amerikanischen Wissenschaftssystems, gleichziehen sollte. Ausdruck dieser Zielsetzung war beispielsweise eine Tagung internationaler Hochschulexperten, zu der der zuständige Bundesrat, Flavio Cotti,

zu Beginn der eigentlichen Gesetzesarbeit nach Bern eingeladen hatte. Gemäss dem damaligen Bundesamtsdirektor Gerhard Schuwey ging es darum, von den Experten die Rahmenbedingungen und Zielsetzungen erfolgreicher Hochschulsysteme zu erfahren («best practice»). Schuweys späteres Fazit dazu war: «Aus dieser Séance ging die Grundidee einer modernisierten universitären Autonomie auf die Schweiz hervor».<sup>5</sup>

### 4. Universitätsreformen und Neo-Liberalismus

Vor Zürich im Jahre 1998 war schon die Universität Basel mit dem Universitätsvertrag der beiden Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft zu einer neuen Verfassung mit dem Ziel einer stärkeren universitären Autonomie gekommen. Treiber der Entwicklung am Rheinknie war indessen der Einbezug des Kantons Basel-Landschaft in die Trägerschaft der Universität. Doch diese Erweiterung zog ein anderes Verhältnis des Trägers zur Institution nach sich, das zugunsten einer stärkeren und institutionalisierten Autonomie genutzt wurde. Auch in anderen Kantonen wurden die Universitätsgesetze im Sinne einer institutionell verstandenen Autonomiegewährung erneuert – am Schluss der Reihe stand Genf, das seine Reform mit dem Universitätsgesetz des Jahres 2008 abschloss. Obwohl auch in Genf die Verselbständigung der Universität im Vordergrund stand, formuliert der Universitätshistoriker Marco Marcacci im Historischen Lexikon der Schweiz sein Fazit: «Nach dem 2008 verabschiedeten Universitätsgesetz wird die Universität Genf nach betriebswirtschaftlich orientierten Bewertungskriterien und Managementgrundsätzen geleitet.»<sup>6</sup>

Diese Einschätzung führt zurück zur Frage, inwiefern die Hochschulreformen in der Schweiz seit den 1990er Jahren eine besondere Prägung durch NPM und Neo-Liberalismus erfahren haben. Nochmals: Auf der obersten Stufe der Reform, bei konkreten Gesetzesvorlagen, standen Autonomiegewährung sowie diesbezügliche Gremien und deren Zuständigkeiten für institutionelle Belange im Vordergrund. Wenn die Auftrags- und Finanzierungsbedingung des Leistungsauftrags mit Globalbudget zum Instrumentarium, das Neo-Liberalismus anzeigt, gezählt werden wollte, dann wäre dies ein Hinweis in diese Richtung im Bund und in fast allen Kantonen. Mit gutem Grund kann dieses Instrumentarium aber auch zur Gewährleistung von Autonomie gerechnet werden: Der Leistungsauftrag gibt den Universitäten den Auftrag, Wissenschaft auf dem neuesten Stand zu betreiben, d.h. Studierende auszubilden und For-

<sup>4</sup> Vgl. Sebastian Brändli. Investition Bildung. Ausbaupläne und Reformideen der Zürcher Universitätspolitik vor 1968, in: Reformen jenseits der Revolte. Hg. von Erika Hebeisen *et al.* Chronos. Zürich 2018, S. 11–25.

<sup>5</sup> Zit. nach Vierzig: Sebastian Brändli. 40 Jahre Schweizer Hochschulpolitik. Gerhard M. Schuwey gewidmet. In: SZG. Heft 2014–1, S. 140–146.  
<sup>6</sup> <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010974/2014-03-04/>

schung zu betreiben, ohne sich auf eine detaillierte Steuerung einzulassen. Selbstverständlich wird man einzelne Beispiele finden, wo Messkriterien vielleicht allzu spezifisch oder zu detailliert sind. Eine Tendenz zu detaillierterer Steuerung als vorher ist meines Erachtens aber aufgrund der neuen Hochschul-Governance nicht auszumachen.

Während auf Gesetzesstufe – in den Hochschulgesetzen selber – die Reformen also wenig von spezifischem hochschulischem Wirtschaftsdenken geprägt sind, konnten einzelne Bestimmungen in anderen Gesetzen möglicherweise doch mehr Betriebswirtschaft in den Universitäten, auch mehr Bürokratie auslösen. So wurde beispielsweise in Zürich durch die Erneuerung des Finanzhaushaltsrechts (sog. CRG, 2006) ein Teil der finanziellen Autonomie der Zürcher Hochschulen wieder eingeschränkt – zu einem Zeitpunkt, als die Berner Universität mehr organisatorische und finanzielle Autonomie erlangte (die sie freilich mit der Abschaffung der Lehrstühle für eine Abkehr von bisherigen Formen akademischer Autonomie nutzten). Wichtig für die Frage nach Einwirken betriebswirtschaftlicher («neo-liberaler») Kriterien waren (bzw. sind immer noch) die Integration von Leistungsbereichen, die früher allein beim Träger organisiert waren. So etwa die Ausdehnung der universitär-institutionellen Autonomie auf Aspekte der Immobilienfragen, die der ETH-Bereich seit 1991 kennt, und der in Zürich bei der Universität zur Notwendigkeit führte, eine Bauadministration innerhalb der Universität aufzubauen; deren Direktor ist inzwischen richtigerweise auch Mitglied der Universitätsleitung.

##### 5. HFKG – End of History?

Der Kanton Zürich stand dem Erlass des Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetzes (HFKG)

des Bundes immer sehr kritisch gegenüber. Der grösste Hochschulkanton war der Meinung, er betreue seine Hochschulen auch ohne Mitwirkung des Bundes gut, und der entsprechende HFKG-Vernehmlassungsentwurf gehe in vielen Punkten zu weit. Einverstanden war Zürich allerdings mit der Notwendigkeit, ein nationales Akkreditierungssystem einzuführen, und dieses – um der Einheitlichkeit willen – dem Bund als Vertreter aller zur Führung zu überlassen und damit weitestgehend im HFKG zu regeln. Die kritische Haltung Zürichs zum HFKG war deshalb eher dem Föderalismus geschuldet als dem konkreten Gesetzesinhalt. Auch sah Zürich im HFKG keine Gefahr für die Autonomie der Hochschulen – ja durch die Anträge der vorberatenden Kommission im Ständerat (als Erstrat) wurde die Universitäts- und Hochschulautonomie noch stärker als im Vorschlag des Bundesrates auf Bundesebene geschützt.

Einen Vorwurf muss sich das HFKG und sein Vollzug indessen nach wie vor gefallen lassen. Angetreten mit der Erwartung, die komplizierte Governance auf nationaler und regionaler Stufe im Hochschulraum Schweiz zu vereinfachen, hat sich durch Beschluss und Vollzug des Gesetzes keine besonders smarte Lösung ergeben. Im Gegenteil: Im Bestreben, alle *Stakeholder* einzubinden, ist heute die Schweizerische Hochschulkonferenz eine Mammutveranstaltung, die kaum mehr dazu kommt, sich über Hochschulen, über Chancen und Risiken des Hochschulraumes Schweiz auszusprechen. Vielmehr behandelt das höchste hochschulpolitische Organ des Bundesstaates mehr und mehr in lediglich relativ kurzen Sitzungen politische Fragen, indem über Lösungen, die von Experten der Verwaltung vorbereitet wurden, entschieden wird. ■



# The Università della Svizzera italiana. New Public Management 'à la Suisse'

Benedetto Lepori\*

## 1. Introduction

Since the 1980s, a wave of reforms spread in the European public sector under the broad label known as New Public Management (NPM; e.g., Christensen and Lægreid 2011). In its essence, NPM aimed at renewing the management of public-sector entities such as public utilities, hospitals and educational institutions by borrowing some elements from corporate management. These included the idea of transforming public entities into organizational actors, with distinct boundaries from the State, a clear identity and hierarchical command (Brunsson and Sahlin-Andersson 2000); the devolution of the State by granting more autonomy to public organizations and delegating State tasks to largely autonomous agencies (Pollitt, Talbot, Caulfield and Smullen 2004); and, finally, the replacement of traditional bureaucratic control with steering at distance through economic incentives, such as funding models based on results and performance (Brignall and Modell 2000).

The higher education sector has been strongly affected by these policy changes (Ferlie, Musselin and Andresani 2008). Traditional universities were perceived as decentralized organizations with little capacity for strategic action and with academics being more connected to their discipline than committed to the university (Musselin 2007). At the same time, in many countries including Switzerland, universities were tightly controlled by the State in their administrative functioning (Braun and Merrien 1999): professors had the status of public servants with the corresponding privileges, but also little flexibility in employment conditions; the university budget was included in the State budget and had very limited flexibility; the universities did not have a central administration, as these tasks were managed by the public administration. It was generally felt that universities were not very responsive to the demands of students and of society, while professors enjoyed almost unlimited freedom in how to conduct education and research.

Reforms under the NPM 'umbrella' included at least three main dimensions, i.e. granting more autonomy to the university (Enders, de Boer and Weyer 2013), turning universities into corporate actors (Whitley 2008), and introducing performance-based funding in education (Boer, Jongbloed, Benneworth, et al 2015) and research (Hicks 2012). This process was not without conflict and contestation, as academics tended to resist to what they considered to be an interference

in their professional competences from managers that did not have the fine-grained knowledge of scientific disciplines required to steer university affairs (de Boer, Enders and Leisyte 2007). As a matter of fact, managerialism did not replace professional self-governance, but the two were integrated into hybrid forms of governance characterized by a complex division of power between professionals and managers and by a mix of top-down decision-making and remaining areas of collegiality (Lepori 2016; Braun, Benninghoff, Ramuz and Gorga 2015). Moreover, large differences between countries and institutions have been observed in the extent of managerialisation (Seeber, Lepori, Montauti, et al. 2014).

Switzerland was no exception to these trends. NPM ideas started to disseminate in the 1990s and led to a policy debate at federal and cantonal level for reforming the system, setting priorities and giving more autonomy to the universities (Perellon and Leresche 1999). In the late 1990s, the federal university act was reformed by introducing performance-based funding to cantonal universities, based on the number of students and on the acquired third-party funds; the law on the federal institutes of technology was also revised in order to provide more management autonomy. As of cantonal universities, most university acts were revised granting more autonomy, reforming internal structures and moving from line-item budgeting to a global budget

\* Faculty of Communication Sciences, Università della Svizzera italiana, via Lambertenghi 10, 6904 Lugano.

E-mail: [blepori@usi.ch](mailto:blepori@usi.ch)



**Benedetto Lepori**, PhD in Communication Science, wrote his thesis on the Swiss research and higher education policy. He is currently titular professor at the Faculty of Communication Science and rector delegate for research analysis at the Università della Svizzera italiana (USI), senior researcher at the University of Paris Est and invited researcher at the Department of Management of the University of Bath. His research interests cover a broad range of topics in research and higher education studies. He is a recognized specialist in the analysis of research policies and, especially, public research funding. In this area, he is a core member of the Research Infrastructure of Science and Innovation Studies H2020 infrastructure project, a coordinator of the European Tertiary Education Register (ETER) and scientific coordinator of the H2020 project KNOWMAK, on developing a European Map of Science and Technology. His research deals with on issues of higher education governance, university management and theory of S&T indicators. He published extensively on these topics on journals like *Organization Studies*, *Research Policy*, *Science and Public Policy*, *Research Evaluation*, *Evaluation*, *Journal of Informetrics*, *Scientometrics*, *Higher Education and Studies in Higher Education*.

managed by the university itself. A core change in all Swiss universities has been the reinforcement of the central structure, with rectors becoming full-time jobs, the creation of an executive board and of a central administration managing finances, staff and facilities. Swiss universities also started to develop priorities and strategic plans, albeit with large differences in their content and impact on actual decisions (Fumasoli and Lepori 2011).

While the process was more gradual than in countries such as the UK, nevertheless it was not without conflicts, which concerned particularly strategic decisions and the role of the rectors or presidents. On the one hand, some cantons were not always willing to grant strategic autonomy to their university and intervened directly on the university management, such as the Canton of Neuchâtel dismissing the university rector in 2007 because of conflicts about the institute of microelectronics. On the other hand, managerial reforms encountered the resistance of professors, such as in the case of ETH Zurich, where, in 2006 the president was forced to leave in front of a revolt of the academic corps.

## 2. A new university in the Public Management age

While existing universities had to go through a long-standing process of reforms, which took almost two decades, such as in the case of the University of Basel (König 2010), the Università della Svizzera italiana (USI) was founded in 1996, i.e. in a period where NPM reforms were rapidly spreading and reforms at the federal and cantonal level were taking place. The founders of USI seized therefore the opportunity to shape the organization of the university and its relationships with the state from scratch by adopting managerial principles.

The cantonal university act of the 3rd of October 1995 identifies the University as an autonomous public entity with its own legal personality, therefore setting the principle that USI is distinct from the public administration. The core of the act is to define the (remaining) cantonal competences and the university financing mode. The Canton nominates the members of the University Council and decides on the establishment of new Faculties and on the affiliation of research institutes, but has no competences on the university internal structure and regulations. Moreover, the Canton finances the university through a performance contract (with a base funding per students at the same level as the one foreseen by the intercantonal agreements) and monitors compliance and achievement of the goals.

At the same time, the act guarantees the freedom of education and, the right of academics and students

to participate in internal decision-making, as well the scientific and organizational autonomy of the faculties. In other words, the act sets clear limits to internal managerialisation and requires USI internal governance to respect academic autonomy and collegial participation.

These two principles, i.e. a clear distinction and wide management autonomy from the state on the one hand and the importance of academic autonomy on the other hand, were to shape the development of the University in its first two decades.

## 3. Centralisation and academic autonomy in practice

Within this framework, USI was confronted with the task of creating its own organizational structure, but also of setting up curricula, nominating professor and developing research activities from scratch.

Autonomy proved to be key to this process, as it allowed finding quickly solutions to emerging issues and deciding on a case-by-case basis, then establishing rules based on the experiences made. This was for example the case for the nomination of professors: most of the early recruitments were *ad personam*, as this was the only way to find quickly people for teaching in the new curricula. The first batch of recruitments therefore focused on educational needs and resorted largely to academics who already held a professor position in other universities (largely from Italy), as well as people from the region who were willing to return and to invest in the new university. After this first phase, USI adopted more stringent procedures for recruitment through international calls, focusing on recruitment of young and promising researchers at the assistant professors level.

Rather than to design from the beginning a complex regulatory structure, USI maintained a very lean regulation and administrative structure, with general rules alongside a flexible implementation in individual cases. A similar approach was adopted for management, which was largely based on personnel networks and informal contacts, rather than on the establishment of organizational structures and procedures. This was enabled by the stability of individuals occupying key roles: from 1996 to 2019, the university had only three rectors/presidents and three general secretaries, while high continuity characterized also membership in the University Council and key positions within faculties.

The emerging governance mode can therefore be characterized by the coexistence of extensive academic autonomy, with the faculties being largely in charge

of the conduct of education and research, and tight financial management from the center, since the university budget was fully centralized (Bleiklie, Enders and Lepori 2015). Central control of financial resources allowed the university presidents to launch quickly new strategic initiatives without going through complex planning to seize opportunities generated by the environment, such in the case of the rapid development of computational science, starting around 2010.

This mode of governance was conducive to the growth of a new university, which had to find its place in the Swiss academic environment and, given limitations in resources, had to find niches were to position against the competition of larger and more reputed institutions. It was reflected in a rapid growth in the university size, in terms of budget, number of students and research activities.

#### **4. Autonomy in question and a growing institutional complexity**

While this model had been very successful for almost two decades, some signs of change started to emerge after 2010, which eventually led to a wave of internal governance reforms.

A first issue were emerging tensions with the Canton Ticino. Both in Europe and in Switzerland, the big NPM wave was over and requests for re-regulation started to emerge. Moreover, financial constraints at the cantonal level jeopardized the performance-based funding arrangements, as the canton set a ceiling to its annual contribution, independent of the achieved results. In this respect, USI was faced with two forms of critiques: on the one hand, the University, with its strong openness and international orientation – in 2016 67,5% of the students and almost 2/3 of the professors were from abroad -, was felt as too far away from the regional reality and needs. On the other hand, left-wing parties criticized the University for being privately managed and not respecting basic rules of public administration for example in setting salaries and working conditions for administrative staff.

Eventually, the university was successful in defending its autonomy, but had to compromise on some minor issues: a parliamentary commission of control was created with the right of asking more information and reports from the university, while a collective contract had to be established for administrative staff setting some common rules and safeguards. The principle of merit-based personnel management was, however, maintained.

A second, more important issue was related to internal governance. The style of informal, personnel-based

governance, which characterized the first phase of USI, increasingly met its limitations, given the growth of the University. In 1996, USI comprised three faculties, all in social sciences and humanities, while the faculty of informatics was created in 2004 and the faculty of biomedical sciences in 2016; moreover, in 2011 and in 2016 USI affiliated two large research institutes in biomedical and oncological research, which maintained however their administrative autonomy, therefore adding to the institutional complexity. The original governance structure around a part-time university council, a president and a secretary general was not any more at par with the amount and diversity of decisions needed, with the result of progressively weakening the central governance.

Third, from 2015, USI faced new challenges in terms of positioning, since both the number of students and the university budget stopped to grow. In this context, the approach of launching experiments to test new potential niches was not any more sustainable, both in research and in education, where the proliferation of master studies increased the workload of professors. What the new context called for was the ability for strategic planning by setting priorities and identifying areas where to invest and areas where to reduce the effort (in order to free financial means). Yet, as well-known in other universities (Fumasoli and Lepori 2011), setting priorities in distributed organizations such as universities (Braun, Benninghoff, Ramuz and Gorga 2015) requires the set-up of a collective process of planning, but also efficient monitoring of activities, results and finances, which was largely absent at USI.

#### **5. New reforms for a growing institution**

The reforms that have been implemented since 2016 aim at addressing these challenges and particularly the last two which impact directly on how the university is governed and administered. The overall direction was to professionalize both academic and administrative management beyond a model based only on personal relationships and soft negotiations (which will remain nevertheless important to soften processes). In that respect, an important advantage was that regulatory reforms could be managed directly within the university and by revisions of the university statutes decided by the University Council; since the cantonal minister of education is member of the University Council, cantonal authorities were informed and could eventually object, but reforms were not subject to a lengthy political bargaining.

The overall direction of the reforms was to strengthen the university governance through a more distributed system of responsibilities, balancing the involvement of the academic corps with the need of central steer-

ing. As a first step, the office of the president of the University Council was separated from the rector's position to guarantee a clearer distinction between the UC's control function on the one hand and academic management on the other hand; in the same vein, an academic senate was created, composed by representatives of professors, administrative corps and students, which received important duties, including the final decision on the nomination of professors.

As a second step, a professional rectorate was established as the body where most operational decisions will be discussed; a key function of the rectorate was also to better connect strategic decisions on the one hand and the functioning of the administrative structure on the other hand. The composition of the rectorate unites academic members and administrative members in order to seek a suitable balance within the university between academic and administrative management.

A third step has been the reorganization of the internal structure as a matrix with faculties, in charge of education, and institutes, in charge of the conduct of research, very much like other universities such as EPFL. This followed the recognition that, at USI, research tended to be interdisciplinary in character and to require institutional structures that cut across faculties, as in the case of the law institute across all faculties. This also allowed providing a specific place in USI's organizational structure for the affiliated institutes, which are strongly focused on research. The establishment of formal contracts between the rectorate and the institutes allows a more fine-grained steering of research.

Finally, as a fourth step, USI's central administration has been reinforced with specific competencies in areas such as fund-raising, technology transfer and institutional evaluation. More generally, the very flat hierarchy inherited from the past is being progressively replaced by a more structured hierarchy with clear responsibilities for each administrative domain at

the strategic and operational level. Such reforms will allow the administration to produce the information needed for strategic planning, but also to be more pro-active in implementing the rectorate's decisions.

## 6. Lessons learned and the way forward

In their essence, the reforms undertaken in the most recent years are fully coherent with the original inspiration, which drew the establishment of USI as an autonomous professional organization in the late 1990s. The clear separation from the State and a lean and flexible administrative structure remain guiding principles of the University. The reforms also keep fundamentally the small-world character of the university, in which personal relationships and trust smooth decision-making processes. This characteristic is fundamental for a small university with limited resources to compete at a national and international level.

At the same time, the reforms reflect the current maturity of USI as a full university, covering a broad spectrum of scientific domains and well-established both in education and research, with all the ensuing complexity and needs for careful balancing between academic and managerial governance. In that respect, the solutions adopted at USI are also common to other universities and enact what we could call a 'moderate' implementation of managerialism. An implementation which recognizes that universities have to remain professional organizations in which academics are in charge of substantive decisions about education and research, but the professional core needs to be complemented with management structures and processes, which ensure the working of the organization and the respect of financial constraints – what has been labeled as 'soft bureaucracies' (Courpasson 2000). Keeping this balance and promoting the mutual understanding between administrators on the one hand, professionals on the other hand, will represent a core task for the future. ■

## References

- Bleiklie, I., Enders, J. & Lepori, B. (2015). Organizations as penetrated hierarchies. *Organization Studies*, 36(7), 873–916.
- Boer, H. d., Jongbloed, B., Benneworth, P., Cremonini, L., Kolster, R., Kottmann, A., Lemmens-Krug, K. & Vossensteyn, J. J. (2015). Performance-based funding and performance agreements in fourteen higher education systems. Centre for Higher Education Science Studies, Twente.
- Braun, D., Benninghoff, M., Ramuz, R. & Gorga, A. (2015). Interdependency management in universities: a case study. *Studies in Higher Education*, 40(10), 1829–1843.
- Braun, D. & Merrien (1999). *Towards a New Model of Governance for Universities? A Comparative View*. London, Jessica Kingsley.
- Brignall, S. & Modell, S. (2000). An institutional perspective on performance measurement and management in the 'new public sector'. *Management Accounting Research*, 11(3), 281–306.

- Brunsson, N. & Sahlin-Andersson, K. (2000). Constructing organizations: The example of the Public Sector Reform. *Organization Studies*, 21(4), 721–746.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2011). *The Ashgate research Companion to New Public Management*. Farnham, Surrey, UK: Ashgate.
- Courpasson, D. (2000). Managerial Strategies of Domination. Power in Soft Bureaucracies. *Organization Studies*, 21(1), 141–161.
- de Boer, H., Enders, J. & Leisyte, L. (2007). Public Sector Reform in Dutch Higher Education: the Organizational Transformation of the University. *Public Administration*, 85(1), 27–46.
- Enders, J., de Boer, H. & Weyer, E. (2013). Regulatory Autonomy and Performance. The Reform of Higher Education Re-visited. *Higher Education*, 65(1), 5–23.
- Ferlie, E., Musselin, C. & Andresani, G. (2008). The steering of higher education systems: a public management perspective. *Higher Education*, 56(3), 325–348.
- Fumasoli, T. & Lepori, B. (2011). Patterns of strategies in Swiss Higher Education Institutions. *Higher Education*, 61(2), 157–178.
- Hicks, D. (2012). Performance-based university research funding systems. *Research Policy*, 41(2), 251–261.
- König, M. (2010). *In eigener Sache. Die Universität Basel unterwegs zu Autonomie und neuer Trägerschaft 1985–2010*. Basel.
- Lepori (2016). Universities as hybrids: Applications of institutional logics theory to higher education. In: Anonymous Theory and Method in Higher Education Research, Vol 2. Emerald Group Publishing Limited, 245–264.
- Musselin (2007). Are universities specific organisations? In G. Krücken, A. Kosmützky & M. Torke (Eds.) *Towards a Multiversity? Universities between Global Trends and National Traditions*. Bielefeld: Transcript Verlag, 63–84.
- Perellon & Leresche (1999). Co-ordinating the impossible? Current changes of governance patterns in swiss university policy. In D. Braun & F. Merrien (Eds.): *Towards a New Model of Governance for Universities? A Comparative View*. London, Jessica Kingsley, 119–140.
- Pollitt, C., Talbot, C., Caulfield, J. & Smullen, A. (2004). *Agencies: How governments do things through semi-autonomous organizations*. Springer.
- Seeber, M., Lepori, B., Montauti, M., de Boer, H., Enders, J., Weyer, E., Bleiklie, I., Hope, K., Michelsen, S., Nyhagen, M., Gigliola, Frølich, N., Scordato, L., Stensaker, B., Waagene, E., Dragsic, Z., Kretek, P., Krücken, G., Magalhães, A., Ribeiro, F. M., Sousa, S., Veiga, A., Santiago, R., Marini, G. & Reale, E. (2014). European universities as complete organizations? Understanding identity, hierarchy and rationality in higher education. *Public Management Review*, 17(10), 1444–1474.
- Whitley, R. (2008). *Construction universities as strategic actors: Limitations and variations*. Manchester Business School Working Paper no. 557, 23–37.

# New Public Management am Beispiel der Universität Luzern

Bruno Staffelbach\* und Marcel Schwerzmann\*\*

«New Public Management» (NPM) bezeichnet eine Vielfalt von Reformen der Öffentlichen Verwaltung. Im Kanton Luzern erfolgten diese ab 1994 unter der Bezeichnung «Wirkungsorientierte Verwaltungsführung» (WOV). In diesen Kontext hinein wurde im Jahr 2000 die Universität Luzern mit 262 Studierenden errichtet. Heute sind an der Universität rund 3'300 Studierende in den Fachrichtungen Theologie, Kultur-, Sozial-, Rechts-, Wirtschafts-, Gesundheitswissenschaften, Medizin und in der Weiterbildung eingeschrieben.

Nachfolgend werden die Ausgangslage zur WOVI im Kanton Luzern skizziert, die Praxis der Zusammenarbeit zwischen den Behörden des Kantons Luzern und der Universität Luzern beschrieben und sodann ausgewählte Erfahrungen der Universität Luzern mit der WOVI dargestellt.

## 1. Ausgangslage

Verschiedene Entwicklungen in den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts führten zu Initiativen, die Öffentliche Verwaltung zu reformieren. Je nach Betroffenheit und Einschätzung wurden etwa wachsende Staatsausgaben genannt, überbordende Verwaltung, Vermischung von politischen und administrativen Führungsebenen, mangelndes Kostenbewusstsein und bürokratische Lethargie. Mit Strukturen, Prozessen und Instrumenten aus dem Management der Privatwirtschaft und der neueren Mikroökonomik wollte

man der überbordenden Verwaltungsbürokratie begegnen.

Der Kanton Luzern startete 1994 mit den ersten Projekten zur «Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOVI)». Es wurden Leistungen und Leistungsgruppen mit 13 Pilotdienststellen definiert, Ziele und Indikatoren erarbeitet und ein entsprechendes betriebliches Rechnungswesen eingeführt. Im Jahr 2001 beschloss der damalige Grosse Rat (das Parlament) des Kantons Luzern die definitive und flächendeckende Einführung der WOVI. In diesen Kontext hinein erfolgte die Errichtung der Universität Luzern am 1. Oktober 2000.

Prägend für die Universität Luzern waren im Wesentlichen vier Anliegen der WOVI des Kantons Luzern: – Der Wechsel von Input- zu Output-Kriterien in der Planung, Führung und Überwachung

Standen in der Verwaltungsführung bis anhin Finanzbudgets, Stellenpläne und andere Ressourcen im Vordergrund, sollten es nun die Wirkungen bzw. die Leistungsergebnisse sein, also das, was letztlich zählt. Mit dieser Verwesentlichung wollte man die Planung, Führung und Überwachung vereinfachen, entschleunigen und entbürokratisieren.

Für die Universität bedeutete dies, dass zuerst ihre Leistungsergebnisse interessierten und erst dann die Budgets, Stellen und Ressourcen. So wurden bereits ab 2002 die Leistungsergebnisse in jährlichen Leistungsaufträgen definiert. Finanzen, Stellen und andere Ressourcen wurden in einem Globalbudget zusammengefasst.

Um auch eine mittelfristige Planung zu ermöglichen, wurden ab 2015 vierjährige Leistungsvereinbarungen eingeführt, in denen die Entwicklungsschwerpunkte und Leistungsziele noch ausführlicher festgehalten wurden. Als Rahmen für die finanziellen Beiträge des Trägerkantons diente der ebenfalls vierjährige Aufgaben- und Finanzplan des Kantons Luzern (IFAP). Diese längerfristigen Leistungsvereinbarungen galt es seither in einjährigen Leistungsaufträgen zu konkretisieren, wobei die Kontinuität bei den finanziellen Beiträgen des Kantons ein wichtiges Anliegen war.

– Die Stärkung der Autonomie von Einheiten durch die Delegation von Befugnissen

Waren bis anhin einzelne Verwaltungseinheiten in erster Linie Ausführungsorgane ihrer vorgesetzten

\* Universität Luzern, Frohburgstrasse 3, Postfach 4466, 6002 Luzern.

E-mail: [bruno.staffelbach@unilu.ch](mailto:bruno.staffelbach@unilu.ch)



**Bruno Staffelbach**, Dr. oec. publ., ist seit August 2016 ordentlicher Professor für Betriebswirtschaftslehre, Direktor des Centers für Human Resource Management und Rektor der Universität Luzern. Von 1992 bis 2016 war er Ordinarius für Betriebswirtschaftslehre und Direktor/Präsident des Executive MBA der Universität Zürich. Brigadier und ehem.

Kommandant einer Infanteriebrigade, seit 2010 Mitglied im Vorstand des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes.

\*\* Bildungs- und Kulturdepartement des Kantons Luzern, Bahnhofstrasse 18, 6002 Luzern.

E-mail: [marcel.schwerzmann@lu.ch](mailto:marcel.schwerzmann@lu.ch)



**Marcel Schwerzmann**, lic. oec. HSG, Regierungsrat, war von Juli 2007 bis Juni 2019 Finanzdirektor und seit Juli 2019 Bildungs- und Kulturdirektor des Kantons Luzern. Er präsidiert verschiedene Gremien, darunter die Fachhochschule Zentralschweiz, die Pädagogische Hochschule Luzern (PH-Rat) und die Innerschweizer Kulturstiftung. Ferner ist er Mitglied

des Universitätsrats Luzern. Marcel Schwerzmann ist Präsident des Verwaltungsrats von eOperations Schweiz AG und VR-Mitglied der CKW.

Instanzen, die vorgegebene Regelungen weiter verfeinerten und umsetzten, so sollten Verwaltungseinheiten neu nun selbstständig operieren, und dies dank eigener Fachkunde und mit grösserer Problemnähe effektiver, effizienter und flexibler.

Diese neue Ausrichtung kam dem Wesen der Universität entgegen, die sich mit ihrer akademischen Freiheit und ihrer wissenschaftlichen Autonomie seit jeher unabhängig von staatlichen oder obrigkeitlichen Einflussnahmen verstand.

– *Die Vereinfachung der Zusammenarbeit zwischen dem Trägerkanton und der Universität*

Der Kanton und die Universität sind öffentliche Institutionen und produzieren öffentliche Güter, haben aber unterschiedliche Aufgaben. New Public Management soll die Zusammenarbeit von Trägerkanton und Universität vereinfachen, indem es die Aufgaben entflechtet, abgrenzt und klar definiert und die wechselseitigen Verantwortlichkeiten klärt.

Die Universität leistet wissenschaftliche Arbeit in Forschung und Lehre im Dienste der Allgemeinheit, und der Trägerkanton gewährleistet, reguliert und subventioniert die Tätigkeiten der Universität.

– *Die Ermöglichung von unternehmerischer Initiative*  
Waren oder sind öffentliche Universitäten vielerorts mehr oder weniger staatlich betrieben, so sind sie im Gefolge von NPM und WOV nur noch staatlich getragen. Die Gestaltung, der Betrieb und die Entwicklung erfolgen selbstorganisiert durch die Universitäten. Das ermöglicht ihnen, Projekte mit nichtstaatlichen Akteuren durchzuführen, und es können daraus spezielle Private-Public-Partnerships entstehen.

## 2. Regulatorischer Rahmen

Ganz im Geist dieser WOV entstand das am 1. Oktober 2000 in Kraft getretene Universitätsgesetz, welches am 21. Mai 2000 in einer kantonalen Volksabstimmung vom Luzerner Stimmvolk angenommen worden war. Gemäss dem Universitätsgesetz ist die Universität Luzern eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit, die ihre Angelegenheiten im Rahmen von Verfassung und Gesetz aufgrund einer Leistungsvereinbarung autonom plant, regelt und führt (Paragraph 1). Aus diesen rechtlichen Vorgaben ergeben sich zwei Führungskreise, die in den letzten Jahren aufgebaut und weiterentwickelt wurden:

**Der externe Führungskreis** umfasst die Beziehung zwischen der Universität (vertreten durch den Universitätsrat) und den kantonalen Behörden (vertreten durch den Regierungsrat).

Der Regierungsrat, der in Absprache mit dem Universitätsrat die Eignerstrategie erlässt, schliesst mit der Universität eine vierjährige Leistungsvereinbarung ab. Sie wird in einem jährlichen Leistungsauftrag mit Globalbudget konkretisiert. Zudem genehmigt der Regierungsrat den jährlichen Geschäftsbericht der Universität. Die mehrjährige Leistungsvereinbarung bestimmt die mittelfristigen Entwicklungsschwerpunkte und Leistungsziele und hält die geplanten Finanzierungsbeiträge des Kantons fest. Im Rahmen der gegebenen Auflagen ist die Universität dann frei, wie sie sich organisiert. Auch personalpolitisch ist die Universität autonom, und sie führt ein eigenes Rechnungswesen.

**Der interne Führungskreis** verbindet die Universitätsleitung (vertreten durch die Rektorin oder den Rektor) mit den einzelnen Leistungserbringern der Universität, namentlich den Fakultäten, den Prorektoraten und den Diensten der Verwaltung. Auf der Basis des vom Regierungsrat erteilten jährlichen Leistungsauftrags mit Globalbudget werden die zu erbringenden jährlichen Leistungen der Fakultäten und Prorektorate definiert und entsprechende universitätsinterne Globalbudgets fixiert.

Die Governance der Universität ist im Kern also einfach, klar und flexibel.

## 3. Aktuelle Praxis

Aus der aktuellen Praxis seien die Inhalte und Prozesse der wichtigsten Elemente herausgegriffen:

- die mehrjährige Leistungsvereinbarung zwischen dem Trägerkanton und der Universität Luzern,
- darauf basierend der jährliche Leistungsauftrag zwischen dem Kanton und der Universität und auf dieser Grundlage
- die jährlichen internen Leistungsvereinbarungen der Universität.

### 3.1. Die mehrjährigen Leistungsvereinbarungen

Die Leistungsvereinbarung des Regierungsrates des Kantons Luzern und der Universität Luzern für die Jahre 2019–2022 hat folgende Inhalte:

#### 1. Leistungen der Universität

##### 1.1 Aufgaben der Universität

Es wird der Fokus der Universität definiert. Demnach ist die Universität Luzern eine humanwissenschaftliche Universität, welche die Menschen und ihre Institutionen fokussiert: wie sie glauben und hoffen, denken und reden, kooperieren und regeln, entscheiden und handeln, gesund bleiben und gesund werden.

### 1.2 Entwicklungsschwerpunkte 2019–2022

Es werden drei Entwicklungsschwerpunkte mit Finanzierung definiert (Gesundheitswissenschaften und Medizin, organisatorische Bündelung der Weiterbildung und Graduiertenakademie).

### 1.3 Studierende und Mitarbeitende

Es wird die für den Planungszeitraum zugrunde gelegte Anzahl von Studierenden angegeben, aufgeschlüsselt nach den Studienstufen Bachelor, Master, Doktorat und Weiterbildung.

### 1.4 Forschung

Es werden die Seminare, Institute, Zentren und Akademien genannt.

### 1.5 Lehre

Es werden die angebotenen Studiengänge auf Bachelor- und Masterstufe aufgezählt.

### 1.6 Weiterbildung

Die Universität Luzern deklariert, dass sie ihre Weiterbildungsstudiengänge auf Zertifikats-, Diplom- und Masterstufe führt. Die einzelnen Studiengänge werden nicht einzeln erwähnt.

## 2. Leistungen des Kantons

### 2.1 Finanzierung

Es werden die relevanten Finanzzahlen für den Planungszeitraum prognostiziert und die Beteiligung des Kantons an den Betriebskosten der Universität (Grundbeitrag des Kantons) fixiert. Der Kanton bezahlt zusätzlich für alle Luzerner Studierenden jenen Betrag, der im Rahmen der Interkantonalen Universitätsvereinbarung bei der Immatrikulation an einer ausserkantonalen Universität fällig würde.

### 2.2 Förderung als Eigner

Der Regierungsrat vertritt die gemeinsamen Interessen von Kanton und Universität auf politischem Weg und mit rechtlichen Mitteln und unterstützt die Anliegen der Universität bei den Behörden von Bund und Kanton.

## 3. Betrieb

### 3.1 Gebäude

Der Kanton bezahlt die Investitionen, die Universität den Betrieb und die Miete.

### 3.2 Mehrwertsteuer

Die Universität rechnet mit der eidgenössischen Steuerverwaltung in eigener Verantwortung ab.

### 3.3 Ausgabenkompetenzen

Die Universität regelt ihre Ausgabenkompetenzen und die Unterschriftenberechtigungen im Rahmen der rechtlichen Auflagen selbständig.

### 3.4 Regelung der Teuerung auf den Personalaufwand

Bei einer Anpassung des kantonalen Grundbeitrages werden die Teuerung sowie Besoldungsanpassungen gemäss Vorgaben des Regierungsrates berücksichtigt.

### 3.5 Personalrecht

Für das Universitätspersonal gelten das Personal- und Besoldungsrecht des Kantons, die Personalverordnung der Universität, das Reglement über die Anstellung von Assistenzprofessorinnen und Assistenzprofessoren und das Reglement über die wissenschaftlichen Assistentinnen und Assistenten.

### 3.6 Beschaffungswesen

Beschaffungen der Universität unterliegen den öffentlich-rechtlichen Vergabebestimmungen, die für den Kanton Luzern generell gelten.

### 3.7 Versicherungswesen

Die Versicherung erfolgt durch den Kanton Luzern. Die Universität rechnet mit der SUVA direkt ab.

## 4. Qualitätssicherung

### 4.1 Ziele

Es werden die Vorgaben für das Qualitätsmanagement definiert und der Abschluss der Re-Akkreditierung beim Bund wird auf Ende 2022 festgelegt.

### 4.2 Indikatoren

Als Indikatoren werden die Vorgaben des Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetzes des Bundes (HFKG), des Schweizerischen Akkreditierungsrates und der Schweizerischen Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung (AAQ) definiert.

## 5. Berichterstattung und Controlling

### 5.1 Jahresbericht

Es wird definiert, worüber jährlich öffentlich minimal zu berichten ist

### 5.2 Transparenz

Besondere Anforderungen an die Transparenz werden definiert, vor allem im Bereich der Donationen und der Interessenbindungen von Exponent/innen der Universität.

### 5.3 Revision

Die kantonale Finanzkontrolle wird als Revisionsstelle der Universität bestimmt.

### 5.4 Risikomanagement

Verpflichtung der Universität zu einem bestimmten Risikomanagement.



### 5.5 Internes Kontrollsystem

Das Kontrollsystem ist abgestimmt auf die Risikobewirtschaftung des Kantons.

### 5.6 Rechnungslegungsvorschriften und -standards:

Es werden die relevanten Regeln fixiert («Swiss GAAP FER», etc.).

### 5.7 Informations- und Offenlegungspflicht

Die Universität stellt dem Bildungs- und Kulturdepartement die für das Bildungscontrolling erforderlichen Unterlagen zur Verfügung.

Grundlagen für die Leistungsvereinbarung sind

- seitens des Kantons das Universitätsgesetz, das Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen, das Staatsbeitragsgesetz, der Aufgaben- und Finanzplan 2019–2022 und die Eignerstrategie des Kantons Luzern für die Universität;
- seitens der Universität die Leistungsvereinbarung 2019–2022, die in Abstimmung mit der Universitätsstrategie 2019–2022 definiert wurde.

Das Prorektorat Universitätsentwicklung entwickelt den Entwurf, der universitätsintern verabschiedet und der Regierung über den Universitätsrat zu Genehmigung beantragt wird. Unterschrieben wird das Dokument einerseits vom Regierungspräsidenten bzw. von der Regierungspräsidentin und vom Staatsschreiber bzw. von der Staatsschreiberin des Kantons Luzern und andererseits von der Präsidentin bzw. vom Präsidenten des Universitätsrates und von der Rektorin bzw. vom Rektor der Universität Luzern.

Die der mehrjährigen Leistungsvereinbarung zugrundeliegenden Planzahlen zum Budget und zu den Leistungen werden jährlich aktualisiert. Es lassen sich damit Veränderungen der Rahmenbedingungen berücksichtigen, die nach Abschluss der Vereinbarung eingetreten sind. Der Regierungsrat und die Universität sind für die Erfüllung der von ihnen eingegangenen Verpflichtungen verantwortlich.

Das Dokument ist auf der Website der Universität öffentlich zugänglich.

### 3.2. Die jährlichen Leistungsaufträge

Auf der Basis der mehrjährigen Leistungsvereinbarung werden im Leistungsauftrag des Kantons für die Universität Luzern die für ein Jahr gültigen Meilensteine definiert. Die Redaktion erfolgt wiederum über das Prorektorat Universitätsentwicklung. Der Entwurf wird universitätsintern verabschiedet und dem Regierungsrat via Universitätsrat zur Genehmigung vorgelegt. Unterschrieben wird das Dokument vom zuständigen Regierungsrat bzw. von der zuständigen

Regierungsrätin auf der einen und von der Rektorin oder dem Rektor auf der anderen Seite.

Der jährliche Leistungsauftrag ist inhaltlich wesentlich kürzer als die mehrjährige Leistungsvereinbarung, und er präzisiert die im Planungsjahr zu erreichenden Leistungen (Management by Objectives).

Das Dokument des Leistungsauftrags 2019 hat folgende Inhalte:

#### 1. Ausrichtung der Arbeit

Die Universität Luzern ergreift die erforderlichen Massnahmen, um die bildungspolitischen, wissenschaftlichen, standortpolitischen und volkswirtschaftlichen Ziele der kantonalen Eignerstrategie zu erreichen.

#### 2. Leistungen der Universität

##### 2.1 Forschung

Es wird die minimale Zahl von Begutachtungen, Tagungen, Forschungsaufhalten, Habilitationen und Drittmittelprojekten definiert, die Führung einer öffentlich zugänglichen Publikationsliste fixiert und die Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Nationalfonds (SNF) präzisiert.

##### 2.2 Lehre

Es wird die minimale Zahl von Immatrikulationen, internationalen Studierenden, Bachelor- und Masterdiplomen, Doktoraten, Weiterbildungsstudiengängen definiert und die Kooperation thematisiert mit den Luzerner Hochschulen, die Evaluation von Lehrgängen und der Ausbau eines Fernstudiums.

##### 2.3 Weiterentwicklung

Es werden die zentralen Projekte, die neuen Kooperationen und die organisatorischen Veränderungen definiert.

##### 2.4 Gesellschaftliche Relevanz für die Region und öffentliche Präsenz

Im Zentrum stehen die Unterstützung der Senioren-Universität Luzern und anderer Bildungsveranstaltungen sowie die Verpflichtung zur Unabhängigkeit, Neutralität und Unparteilichkeit.

##### 2.5 Arbeits- und Lebensqualität

Im Zentrum stehen Grundsätze zur Personalpolitik und zum Zusammenleben auf dem Campus.

##### 2.6 Leistungen des Kantons

Es werden die Aufgaben und Verantwortlichkeiten des Regierungsrates zur Unterstützung

und Schaffung günstiger Voraussetzungen genannt. Zudem wird der Globalbeitrag für das Planjahr fixiert und die vermutliche Gesamtsumme an IUV-Äquivalenten für Luzerner Studierende prognostiziert.

### 3.3. Die Leistungsvereinbarungen innerhalb der Universität

Auf der Basis des Leistungsauftrages des Kantons Luzern für die Universität und der Finanzplanung der Universität Luzern erfolgen dann die Leistungsvereinbarungen sowie die Globalbudgets für die verschiedenen Leistungserbringer der Universität, die Fakultäten, die Prorektorate und die Dienste.

Die Struktur der internen Leistungsvereinbarungen ist analog aufgebaut wie jene des Leistungsauftrages des Kantons. Einerseits werden die Leistungen der entsprechenden Einheit präzisiert und gleichzeitig werden die Globalbudgets kreditiert. Im Vordergrund stehen dabei

- für die Fakultäten die Forschung und Lehre;
- für die Prorektorate die Unterstützung von Forschung und Lehre der Fakultäten mit Programmen und Einrichtungen, welche durch eine einzelne Fakultät alleine nicht betrieben werden können (z.B. Graduate Academy, Weiterbildungszentrum);
- für die Dienste die Gewährleistung vor allem des Personellen, Finanziellen, der Informatik und der Infrastruktur.

Die vereinbarten Leistungen und die Globalbudgets sind allen beteiligten Leistungserbringern universitätsintern zugänglich via Intranet.

## 4. Erfahrungen

Eine Evaluation der WOV im Kontext der Universität Luzern ist nicht einfach. Für die Universität stellte sich damals nicht die Frage, ob sie es einführen wolle oder nicht. Deshalb stellt sich auch nicht die Frage eines entsprechenden Change-Managements. Die Universität Luzern wurde in ein politisches Umfeld hinein gegründet, in der WOV das Paradigma der Verwaltungsführung war – mit zwei Ausnahmen.

Erstens wurde auf wettbewerbliche Elemente verzichtet, wie sie anderen NPM- oder WOV-Projekten zugrunde lagen. Die Universität war der einzige Anbieter universitärer Leistungen im relevanten politischen Biotop. Einem Wettbewerb waren damit natürlicherweise Grenzen gesetzt. Zudem ist die Universität in den Ligen der Wissenschaften sowieso genügendem Wettbewerb ausgesetzt.

Zudem wurde auf die Einführung von leistungsorientierten Anreizsystemen verzichtet, was angesichts der möglichen kontraproduktiven Begleit- und Folgeerscheinungen von solchen Systemen durchaus vernünftig ist.

Reflektiert man die Universität Luzern anhand der gemachten Erfahrungen und strukturiert diese nach den mit WOV verbundenen Anliegen, so ergeben sich doch einige lehrreiche Erkenntnisse und Konsequenzen.

### 4.1. Output- statt Input-Kriterien in der Planung, Führung und Überwachung

In den hier vorgestellten Prozessen und Dokumenten sind die Output-Kriterien dominant. Die Semantik strotzt von Leistungen, Ergebnissen und Wirkungen, von Zahlen, Zielen und Aufträgen. Auch kann man feststellen, dass die Zielkaskade von der mehrjährigen Leistungsvereinbarung über den Leistungsauftrag bis hin zu den internen Leistungsvereinbarungen durchaus schlüssig ist. Zudem ermöglichen Ziele, Zahlen und Indikatoren ein Management mit Daten und Fakten.

Das alles darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass mit Output-orientierten Zielsystemen durchaus auch Tücken verbunden sein können. Das beginnt mit der Zahl und der Qualität der Ziele. Nur schon die Eigenerstrategie des Kantons Luzern weist 35 Ziele auf. Hinzu kommen die 24 Punkte der Leistungsvereinbarung und die im Leistungsauftrag fixierten Ziele. Hier ist eine zielorientierte Führung anspruchsvoll, vor allem wenn die Ziele inhaltlich und zeitlich nicht hinreichend klar sind. Auch aus psychologischer Sicht sind klare, wirkungsorientierte Ziele herausfordernd! Je präziser das Ziel ist und je klarer das Ergebnis ausfällt, desto eindeutiger lässt sich bestimmen, ob ein Leistungsträger das Ziel erreicht hat oder nicht. Akteure, die bestimmte Ziele nicht erreichen können oder die bezüglich Zielerreichung nicht kontrollierbar sein wollen, werden präzise Ergebnis-orientierte Ziele meiden, Input-orientierte Ziele präferieren und vage Zielformulierungen suchen.

### 4.2. Disziplinierung der Bürokratie durch die Stärkung der Autonomie von Einheiten und durch die Delegation von Befugnissen

Im WOV-Kontext des Kantons Luzern ist die Universität nicht nur eine eigene Rechtspersönlichkeit gemäss Paragraph 1 des Universitätsgesetzes, die im Rahmen von Verfassung und Gesetz ihre Angelegenheiten aufgrund einer Leistungsvereinbarung autonom plant, regelt und führt. Auch faktisch kommt der Universität Luzern ein grosses Mass an behördlicher Unabhängigkeit und unternehmerischem Hand-

lungsspielraum zu. Dabei spielt allerdings weniger eine Rolle, wie Unabhängigkeit und Handlungsspielräume in den Papieren reguliert sind, sondern wie die Akteure einander begegnen und wie sie ihre Handlungsspielräume wahrnehmen.

Eigenverantwortung motiviert. Autonomie und Delegation bedingen aber gegenseitiges Vertrauen und Respekt. Spielräume verlangen nach unternehmerischer Freiheit und nicht nach verwaltungstechnischer Mechanik. Fehlen der unternehmerische Wille, der Respekt und das Vertrauen, dann führen Dokumentationen, Regulierungen und Vorschriften zurück in eine Zeit-, Prozess- und Motivationsverschlingende Bürokratie.

#### 4.3. Vereinfachung der Zusammenarbeit zwischen dem Trägerkanton und der Universität

Die klare Trennung verschiedener Führungsebenen (politisch, strategisch, operativ) ist ein wichtiges Anliegen von NPM/WOV. Strukturell ist diese Trennung zwischen dem Trägerkanton Luzern und der Universität Luzern eindeutig: Die Behörden des Kantons definieren die Leistungen (mehrjährige Leistungsvereinbarung, jährlicher Leistungsauftrag) und schaffen günstige Voraussetzungen. Die Universität andererseits erbringt die vereinbarten Leistungen und erhält einen Grundbeitrag zur Finanzierung der Betriebskosten. Diese klare Arbeitsteiligkeit vereinfacht die Koordination, fokussiert die strategische Arbeit und präzisiert, wo welche Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sind.

Diese vertikale Arbeitsteiligkeit zwischen Trägerkanton und Universität wurde beim Zyklus 2019–2022 auf die horizontale Arbeitsteiligkeit innerhalb der Universität erstreckt. Die Fakultäten sind in der Formulierung ihrer fakultären Entwicklungspläne frei, denn niemand weiss besser, was für die jeweilige Fakultät in ihrer Forschung und Lehre zielführender ist als sie selber. Und im gleichen Sinne sind auch die Prorektorate in der Entwicklung ihrer strategischen Optionen frei, das Prorektorat Forschung z.B. im Bereiche der Graduate Academy oder das Prorektorat Lehre z.B. im Bereich des Weiterbildungszentrums.

Und sowohl für die vertikale wie für die horizontale Arbeitsteiligkeit gilt: nicht die Umschreibung und Abgrenzung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten in den Reglementen bestimmen die Effizienz der Zusammenarbeit, sondern wie die Repräsentanten der jeweiligen Gremien einander begegnen: im Idealfall mit Vertrauen zueinander, mit Respekt voreinander und bei Bedarf mit Unterstützung füreinander.

#### 4.4. Die Ermöglichung von unternehmerischer Initiative

Die heutige Universität Luzern hat im Moment sechs operative Leistungseinheiten: vier Fakultäten (Theologie, Kultur- und Sozialwissenschaften, Recht, Wirtschaftswissenschaften), das Departement für Gesundheitswissenschaften und Medizin sowie die Graduate Academy. Nächstes Jahr folgt als weitere Einheit die Errichtung eines Weiterbildungszentrums.

Von all diesen Einheiten sind lediglich deren drei mit Globalbeiträgen des Kantons finanziert, deren Anteil 19 Prozent des Gesamtbudgets der Universität beträgt, wenn man die IUV-Äquivalente nicht mitrechnet. Der derzeit laufende Aufbau der 2016 errichteten Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät wird mit privaten Drittmitteln finanziert. Private Drittmittel und eine Anschubfinanzierung des Bundes ermöglichen auch den Aufbau des Departementes für Gesundheitswissenschaften und Medizin. Und schliesslich stipuliert die Leistungsvereinbarung mit dem Kanton Luzern, dass zur Finanzierung der Graduate Academy und des künftigen Weiterbildungszentrums keine Mittel aus dem Grundbeitrag herangezogen werden dürfen.

Gemessen daran, wie die heutige Universität Luzern finanziert ist, sind also nur die drei Fakultäten durch kantonale Globalbeiträge mitfinanziert, welche bereits Bestandteil der 2000 errichteten Universität waren. Alle anderen seither dazugekommenen Leistungseinheiten sind - die Pro-Kopf-Beiträge des Kantons pro Studierenden ausgenommen - das Ergebnis von Private-Public-Partnerships! Ob gewollt oder nicht, ob WOV-bedingt oder nicht, ob aus der finanziellen Not des Kantons Luzern eine Tugend gemacht oder nicht: die WOV-Mentalität hat zumindest die Möglichkeit zu einem nicht-etatistisch finanzierten Wachstum der Universität eröffnet. Die Universität Luzern wird vom Kanton Luzern (mit-)getragen, aber nicht betrieben.

Ein zentraler Schönheitsfehler besteht darin, dass der gleiche Kanton, der von der Universität unternehmerische Initiativen erwartet, gleichzeitig die Bildung von Eigenkapital auf maximal 10% des Jahresbudgets limitiert, was einer Betriebsreserve von lediglich gut einem Monat eines Geschäftsjahrs entspricht.

Mit dieser tiefen Limite wird die Bildung von strategischen Reserven und des nötigen Kapitals zum Ausgleich von Jahresschwankungen allzu sehr eingeschränkt, weshalb im Rahmen einer Überprüfung der Eigenkapital-Limite bei allen ausgelagerten Einheiten dieser Passus im Universitätsgesetz überprüft werden soll. ■

# Die Universität zwischen Management und Akademischer Selbstverwaltung – Herausforderungen in der Schweiz

Bernhard Nievergelt\*

*Der Geist von New Public Management (NPM) hat längst das Weite gesucht, sein Atem aber ist noch spürbar und die Nachwirkungen seines Erscheinens bleiben virulent, auch und gerade in der Schweiz mit der im internationalen Vergleich späten Orientierung an diesen neuen Konzepten, die in den 1990er Jahren eingesetzt hat und seit nunmehr gut 20 Jahren wirksam ist. Im vorliegenden Text wird die Genese des NPM-Geistes als Teil des Governancediskurses beschrieben, der anstelle der klassisch staatlichen Steuerungsperspektive getreten ist. Dieser Perspektive lag lange die Vorstellung zugrunde, dass aus Universitäten normale Organisationen am Vorbild der Unternehmungen werden und dass es nur eine Frage der Zeit und unterschiedlicher Managerialisierungsdynamiken ist, bis dies im Einzelfall erreicht wird. Nach gut 20 Jahren Strukturwandel der Universitäten in der Schweiz zeigt sich aber ein anderes Muster, für welches erst noch die richtigen Kategorien zur Beschreibung von Universitäten jenseits von «hybriden Organisationen» gefunden werden müssen – die Universität als eigenständige Organisationsform!*

## 1. Die Programmatik von New Public Management als spezielle Governancekonstellation

Spricht man von einem Strukturwandel der Universitäten vom Kollegialmodell zum Managementmodell, so ist NPM als spezielle Governancekonstellation der wichtigste Treiber dieser Entwicklung. Der Governan-

cebegriff lässt sich zunächst mit der kurzen Formel «Alle Formen und Mechanismen der Koordinierung zwischen mehr oder weniger autonomen Akteuren, deren Handlungen interdependent sind, sich also wechselseitig beeinträchtigen oder unterstützen können» (Benz 2004) beschreiben. Wichtig für das Verständnis des Governanceansatzes ist neben der mehr oder weniger grossen Autonomie aller Akteure zudem der Blick auf intentionale Gestaltungsversuche verschiedener Akteure: «Die Governance-Perspektive betrachtet also eine Akteurskonstellation im Hinblick auf tatsächlich geschehende oder mögliche multiple Bestrebungen intentionaler Gestaltung – Sachinteressen, Machtinteressen» (Schimank 2007). Die Governanceperspektive tritt damit an die Stelle der früheren politischen Steuerungsperspektive und relativiert den Nutzen staatlicher Massnahmen. «Steuerungskonstellationen als Governancekonstellationen zu betrachten heisst, die analytische Perspektive zu dezentrieren. Der wissenschaftliche Beobachter blickt nicht länger einem bestimmten Steuerungsakteur über die Schulter und erschliesst die Konstellation aus dessen Warte, sondern nimmt die Konstellation gleichsam aus der Vogelperspektive als Kräftefeld in den Blick» (Schimank 2007). Die so beschriebene Governanceperspektive bleibt analytisch offen und es lassen sich auf Universitäten bezogen ganz viele Konstellationen denken. NPM als eine spezifische Governancekonstellation wurde dagegen als normatives Programm für die Neugestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung im öffentlichen Sektor konzipiert und versucht umzusetzen. Die NPM-Kernbotschaft lautete denn auch, das alte Governance-Regime, das von Profession und Staat dominiert wurde, durch ein neues zu ersetzen, in dem Markt und Organisation vorherrschen. Der Staat behält dabei seine grosse Bedeutung, aber anstelle bürokratischer Regulierung tritt das «*management by objectives*» mit ausgebauter Rechenschaftspflicht (*accountability*) (Schimank 2005).

Vor diesem Hintergrund entsteht im Hochschulbereich eine Programmatik der neuen Governance der Hochschulen als Managementmodell, die sowohl in der Hochschulforschung wie auch in den Bildungsverwaltungen und an den Hochschulen selbst eine grosse Wirksamkeit entwickelt hat. Diese NPM-Programmatik – und das ist zentral für das Argument in diesem Aufsatz – beinhaltet eine spezifische Vorstellung einer richtigen Organisation – nämlich diejenige der Unternehmung – an der sich die Hochschulreformen

\* Universität Zürich, Kompetenzzentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung CHESS c/o IKMZ, Andreasstr. 15, 8050 Zürich.

E-mail: [bernhard.nievergelt@chess.uzh.ch](mailto:bernhard.nievergelt@chess.uzh.ch)  
[www.chess.uzh.ch](http://www.chess.uzh.ch)  
[www.caslg.uzh.ch](http://www.caslg.uzh.ch)



**Bernhard Nievergelt**, lic. phil. I, MPA, seit 2014 Geschäftsführer Kompetenzzentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung CHESS, seit 2016 Studiengangleiter des CAS «Leadership und Governance an Hochschulen» und Beteiligung am Aufbau der UZH internen Führungsausbildung. Studium der Soziologie in Zürich, Berlin und Paris mit Spezialisierung auf Wissenschaftspolitik. Ab 2000 verschiedene wissenschaftspolitische Tätigkeiten und Dozent für Forschungs- und Wissenschaftspolitik. 2004–2009 Sekretariatsleiter Schweizerischer Wissenschafts- und Technologierat SWTR, auch zuständig für die Begleitung der HFKG-Arbeiten und die dem SWTR angegliederten Zentren für Wissenschafts- und Technologiestudien CEST und für Technikfolgenabschätzung TA-SWISS. 2009–2011 Executive MPA an der Universität Bern. 2011–2014 Mitarbeit im Nationalfondsprojekt «Universitäres Wissenschaftsmanagement: Die Mikroebene der «Neuen Governance der Wissenschaft»». Schwerpunkte: Wissenschaftspolitik, Wissenschafts- und Technikforschung, Governance der Hochschulen, Professionalisierung des Hochschulmanagements.

vom Kollegialmodell hin zum Managementmodell orientieren sollen. Dies unterscheidet sich fundamental von früheren Transformationsprozessen, weil das Organisationsvorbild erstmals nicht aus einer besonders guten Hochschulorganisation wie etwa dem humboldtschen Universitätsmodell kommt, sondern sich an einem systemfremden Modell aus der Wirtschaft orientiert (Hüther/Krücken 2011). Wegweisend für das grundsätzliche Verständnis dieses Prozesses ist der Artikel «*Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform*» von Brunsson/Sahlin-Andersson aus dem Jahre 2000. Sie beschreiben die NPM-Reformen als Versuch, aus Universitäten «*Complete Organizations*» mit Akteursstatus zu konstruieren. Diese «*Complete Organizations*» zeichnen sich durch eine Gesamtidentität (Autonomie, kollektive Ressourcen, Abgrenzung zur Umwelt, Selbstwahrnehmung als Organisation), Hierarchie (Koordination und Kontrolle, internes Management) und Rationalität (eindeutige Ziele, Messung und Zurechnung von Leistungen (Hüther/Krücken 2011) aus. Arbeiten und Aktivitäten der Organisationsmitglieder müssen der Organisation zugeschrieben werden können und möglichst auf die Organisationsziele hin ausgerichtet werden. Dies vom akademischen Personal unterhalb einer Professur zu erwarten, erscheint abenteuerlich. Wird doch von diesen Wissenschaftler\*innen erwartet, dass sie sich ihre (inter)disziplinäre Reputation durch grosse Mobilität und Erfahrungen an anderen Hochschulen erwerben und sie in aller Regel auch an anderen Hochschulen das Ziel Professur erreichen. Und auch bei Professor\*innen ist die Orientierung an und in ihrer wissenschaftlichen Community zentral.

Mit der Vorstellung einer «*Complete Organization*» können oder konnten aber Universitäten als «*Incomplete Organizations*» beschrieben werden: Wissenschaftler\*innen orientieren sich stärker an ihrer Disziplin als an ihrer Hochschule, Hierarchie widerspricht dem Kollegialitätsprinzip und Rationalität impliziert eine aus wissenschaftlicher Sicht unmögliche Planbarkeit der Wissensgenerierung (vgl. Abb. 1).

## 2. Der Geist von New Public Management – die Universität als werdende Unternehmung

Der Geist von NPM im Hochschulbereich lässt sich mit zwei Facetten fassen. Einerseits die starke Orientierung am Organisationsvorbild der Unternehmung, die zu einer betriebswirtschaftlichen Deutung der neugewonnenen Autonomie der Universitäten führt. Der Geist von NPM steht damit in starkem Gegensatz zur Autonomievorstellung der Wissenschaftler\*innen, für welche Stichworte wie «*protected spaces*» und «*academic heartland*» oder die «Wissenschafts- und Lehrfreiheit» zentrale Orientierung sind – die Profession steht im Zentrum und nicht die Organisation. Und

New Public Management Complete organizations	Traditionelles Governance Regime
<b>Gesamtidentität</b> (Autonomie, kollektive Ressourcen, Abgrenzung zur Umwelt, Selbstwahrnehmung als Organisation)	<b>Lose gekoppelte Systeme ohne Gesamtidentität</b> (Orientierung und Identität im wissenschaftlichen Fachbereich)
<b>Hierarchie</b> (Koordination und Kontrolle, internes Management)	<b>Kollegialitätsprinzip</b> (Professionsperspektive, akademische Selbstverwaltung)
<b>Rationalität</b> (eindeutige Ziele, Messung und Zurechnung von Leistungen)	<b>Organisierte Anarchien</b> (Prozesse laufen typischerweise nicht zweckrational ab)

Quellen: Brunsson/Sahlin Andersson (2000); Hüther/Krücken (2011)

Abb. 1. Gegenüberstellung New Public Management und traditionelles Governance Regime.

zweitens die Annahme, dass sich der Strukturwandel der Universitäten vom Kollegialmodell mit starker akademischer Selbstverwaltung hin zum Managementmodell vollziehen wird und es eine Frage der Zeit ist, bis sich das Managementmodell vollständig durchgesetzt hat – auch als Imperativ der Gegenwart, um den Herausforderungen als Universität in der Gesellschaft gerecht zu werden. Dieser Geist von New Public Management, als starke Programmatik formuliert, hat sich an den vielgestaltigen und jahrhundertealten Traditionen in unterschiedlichen Hochschulsystemen und Universitäten immer mehr aufgegeben und hat heute keine diskursive Kraft mehr. Was ist geschehen?

### 2.1. Governance Equalizer

Zunächst wurden wissenschaftliche Konzepte entwickelt, um diesen Strukturwandel empirisch beobachten zu können. Mit dem «*Governance Equalizer*» (Governance-Schieberegler) hat Schimank 2007 ein Raster vorgelegt, mit welchem der Grad der Umsetzung von NPM-Reformen an jeder Hochschule, aber auch in Hochschulsystemen analysiert werden kann. Er unterscheidet fünf Governance-Dimensionen (s. Abb. 2), bei welchen sich NPM und traditionelles Governance-Regime diametral unterscheiden.

	New Public Management	Traditionelles Governance Regime
Staatliche Regulierung	–	+
Staatliche Steuerung	+	–
Akademische Selbstorganisation	–	+
Konkurrenzdruck	+	–
Hierarchische Selbststeuerung	+	–

Abb. 2. Governance-Dimensionen nach Uwe Schimank (2007).

Der Schieberegler-Ansatz erlaubt es graduelle Verschiebungen zu zeigen und eine einzelne Universität bezüglich der Durchsetzung von NPM Elementen zu charakterisieren – wo steht sie auf dem Weg zur «Complete Organization»?

Ramuz *et al.* (2011) haben mit dem «Governance Equalizer» Gesetze und Reglemente der Schweizer Universitäten analysiert und konnten zeigen, dass verschiedene Elemente von NPM in jeder Universität unterschiedlich stark umgesetzt sind. Vergleicht man nur schon die Universitätsräte, so fällt auf, dass es bspw. an der Universität Bern keinen Universitätsrat gibt, an der Universität Lausanne der Universitätsrat als Standesorganisation ohne hochschulexterne Mitglieder aufgebaut ist, an den Universitäten Zürich und St. Gallen die Universitätsräte von den Bildungsdirektor\*innen präsiert werden und an den Universitäten Basel und Luzern ein Universitätsrat mit ausschliesslich hochschulexternen Mitgliedern besteht, wie es bei vollständiger Durchsetzung des NPM-Modells sein sollte. Mit der Aussage, dass an allen Schweizer Universitäten das NPM-Modell und die traditionelle Hochschulgovernance koexistieren, hat Braun (2011) auf Grundlage der Analyse von Ramuz *et al.* (2011) für die Schweiz vier Governancetypen beschrieben (s. Abb. 3).

Über diese formale Analyse der Governancestrukturen hinaus zeigen sich weitere Unterschiede in der Umsetzung von New Public Management an Universitäten, die nicht einem einheitlichen Muster folgen und in der Hochschulforschung schon früh antizipiert wurden: «Universities are best understood as historical, time-dependent systems that are strongly embedded in their own national and organizational histories. The «new multiversity» emerges because universities all over the world devise divers solutions in the face of global trends, that may appear standard, but that are never standardized in their effects, as they are adapted, incorporated or resisted by universities that are ultimately rooted in particular times and places.» (Krücken *et al.* 2007)

Solche Unterschiede lassen sich auch an Schweizer Hochschulen erkennen, die wie die ETH Zürich und

die EPF Lausanne vermeintlich demselben Governancetypus «Unternehmer- oder Präsidentenmodell» zugehörig sind, aber eine ganz andere Geschichte, eine andere Grösse und eine andere regionale Einbettung haben. An der ETHZ wurde eine ganz andere Governancepraxis entwickelt als an der EPFL, obwohl die gesetzlichen Rahmenbedingungen – das Präsidentenmodell – und die übergeordneten Akteure mit dem ETH-Rat und dem zuständigen Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) identisch sind. Während der organisatorische Durchgriff an der EPFL mit dem langjährigen Präsidenten Patrick Aebischer vollständig umgesetzt wurde und an der EPFL letztlich alle relevanten Entscheide top-down gefällt werden können, ist es an der ETHZ nach der gescheiterten Reform unter Ernst Hafen im Jahre 2006 im Gegenteil zu einer Stärkung der Selbstverwaltung der Departemente gekommen.

## 2.2. Enger werdende strukturelle Kopplung zwischen Wissenschaft und Verwaltung

Ausgelöst durch NPM-Reformen wurden viele vormalig von den Bildungsverwaltungen verantwortete Aufgaben (Personal, Finanzen, Berufungen und zuletzt auch Immobilien) an die Hochschulen übertragen oder anders formuliert, die Universitäten werden immer weitgehend in die Autonomie entlassen. Zur Analyse der Konsequenzen für die Arbeit innerhalb der Organisation Hochschule auf dem Weg zum Managementmodell fasst dies Nickel (2012) treffend mit: «Unabhängig vom Ausmass der Durchsetzung des Managementmodells kann von einer enger werdenden strukturellen Kopplung zwischen der traditionell nur lose gekoppelten Wissenschaft mit der Verwaltung gesprochen werden». Sie macht dazu eine Dreiteilung der Hochschulorganisation mit unterschiedlichen Formalisierungsgraden und Orientierungen und schärft damit auch den Blick für unterschiedliche Schnittstellen zwischen Verwaltung und Forschung und Verwaltung und Lehre:

- Verwaltung: Hohe Formalisierung, sehr gut organisierbar, Top-Down-Orientierung wie bei Arbeitsorganisationen
- Forschung: Geringe Formalisierung, ausgeprägte Selbstorganisation, Bottom-up-Orientierung wie bei Interessenorganisationen
- Lehre: Mittlere Formalisierung, gut organisierbar, Bottom-up-Orientierung wie bei Interessenorganisationen

In jedem Fall steigen aber die Management-Anforderungen an die hochschulinternen Führungsaufgaben und stellen auch die Frage nach der Qualifikation für diese neuen Aufgaben.

Sowohl das Analyseraster «Governance Equalizer» wie auch der Ansatz der «enger werdenden strukturellen Kopplung» schliessen eine vollständige Durchsetzung

	Bleibender Einfluss akademischer Kooperation	Reduzierter Einfluss akademischer Kooperation
Starke Autonomie nach aussen	«Korporatistisches Modell» (Basel, Lausanne, Zürich, Genf)	«Unternehmer- oder Präsidentenmodell» (EPFL, ETHZ)
Geringe Autonomie nach aussen	«Rationalisiertes Selbstverwaltungsmodell» (Lugano, Luzern, St. Gallen)	«Staatlich geführtes Modell» (Bern, Freiburg, Neuenburg)

Abb. 3. Governancetypen an Schweizer Universitäten (Braun 2011:9).

des Managementmodells an Hochschulen nicht aus, eignen sich aber auch sehr gut zur Beschreibung der Koexistenz von New Public Management und traditioneller Hochschulgovernance. Dieser Befund und die ersten empirischen Resultate schlagen den Bogen zur Betrachtung, dass die NPM Programmatik der Hochschulen als Managementmodell nicht vorschnell als empirische Tatsache zu betrachten ist und sich die Praxis – mindestens vorläufig - viel besser als ein mit- und nebeneinander beider Modelle charakterisieren lässt (Maasen/Weingart 2008:56).

### 2.3. Strukturelle Gründe gegen die Durchsetzung des Managementmodells

Immer stärker werden aber auch grundsätzliche Einwände struktureller Art formuliert, die einer vollständigen Durchsetzung des Managementmodells im Wege stehen, bzw. dieses als nicht funktional für Universitäten erscheinen lassen. Dieses Argument findet sich in den wichtigsten Grundzügen im viel beachteten Aufsatz «*Are universities specific organizations?*» von Christine Musselin (2007). Darin beschreibt sie, wie Hochschulen traditionell als spezifische Organisationen angesehen werden, welche sich fundamental von Wirtschafts- und Verwaltungsorganisationen unterscheiden und arbeitet heraus, dass dies partiell auch als gezielte Abschottungsrhetorik der Hochschulforscher\*innen gegenüber externen Steuerungsversuchen zu verstehen ist. «*When describing universities as collegial entities, authors relied on their observations but at the same time were convinced that universities should be collegial. Notions like «organized anarchy», «garbage can model» (Cohen, March, Olson 1972) or «loosely coupled system» (Weick 1976) – intentionally – gave credence to the idea, that such institutions are not ordinary ones and in a way intended to discourage the appointed presidents as well as the public authorities to try to steer them.*» (Musselin 2007, S. 67). Darüber hinaus vertritt Musselin aber die starke These, dass aus der Dynamik der Wissensproduktion in den Kernprozessen Forschung und Lehre immer wieder neue Anforderungen an die Organisation entstehen, die in hochschulspezifischer Weise verhandelt werden müssen. Dabei ist aus ihrer Sicht immer darauf zu achten, ob Wissenschaftler\*innen die Eigenarten zur Abschottung konstruieren oder ob sie der wissenschaftlichen Arbeit tatsächlich intrinsisch sind. Trotz dieser Relativierung der Universität als spezieller Organisation kommt sie zum Schluss, dass Universitäten eben doch einen eigenen Status haben: «*Such a conclusion is not intended to disqualify the introduction of managerial tools and practices within universities. It simply stresses that the specificity of universities should not be ignored and that change should build on their specificities. Rather than being considered as obstacles for change and*

*rather than fighting against them, they should be used as strenghts and resources.*» (Musselin, 2007: 79).

Zur Charakterisierung von Hochschulen als spezielle Organisationen lässt sich auch die weitgehend fehlende Motivation der Professor\*innen diskutieren, Führungsfunktionen für die Organisation auf allen Stufen – Institut, Fakultät, Universitätsleitung – zu übernehmen. Nur ganz wenige Professor\*innen sind bereit, für die Universität auf ihre primäre Orientierung in ihrer Disziplin für längere Zeit oder gar hauptsächlich zu verzichten. Und wenn sie das tun, werden sie von Ihren Kolleg\*innen oft gefragt, weshalb sie sich das antun und ob sie denn noch Zeit für Forschung in ihrer Disziplin hätten. Die Übernahme einer organisatorischen Führungsfunktion ist also aus wissenschaftlicher Sicht legitimationsbedürftig, sicherlich aber nicht a priori erstrebenswert.

Durch die Entlassung der Universitäten in die Autonomie haben Hochschulleitungen zudem eine neue Rolle erhalten und werden Träger einer operativ tätigen Organisationsebene. Der Rektor oder die Rektorin ist nicht mehr der kurzzeitig gewählte Kollege zur Repräsentation der Hochschule, sondern in vielen Fällen – gemeinsam mit der gesamten Universitätsleitung – der Chef oder die Chefin. Viele Professor\*innen sehen denn auch ihre Fakultät als primären und von ihrer Profession geprägten Referenzrahmen, die Universitätsleitung dagegen als Managementebene weit entfernt von wissenschaftlicher Praxis. In dieser Perspektive ist der mit dem HFKG auf Bundesebene geschaffene Akteur *swiss-universities* noch viel weiter weg und wird kaum als akademisches Gremien wahrgenommen. Dies obwohl das HFKG mit *swissuniversities* ein «Rektorat» geschaffen hat, welches alle Schweizer Hochschulen koordinieren und gegenüber der Politik – der Schweizerischen Hochschulkonferenz – strategisch positionieren soll.

### 2.4. Fazit – Strukturwandel der Hochschulen vom Kollegial- zum Managementmodell?

Der Strukturwandel vom Kollegial- zum Managementmodell findet statt, in der Schweiz seit gut 20 Jahren, im angelsächsischen Raum und den Niederlanden schon seit den 1980 Jahren. In der Hochschul- und Organisationsforschung unbestritten befinden sich die Universitäten in einem tiefgreifenden Transformationsprozess hin zu «*Complete Organizations*». Managerialisierungsprozesse lassen sich vor diesem Befund an jeder Universität beschreiben. Managementtechniken und -funktionen werden auf allen Ebenen eingeführt und angestrebt wird die Professionalisierung der Führungskräfte auf allen Stufen.

Die Hochschulforschung beschreibt aber gleichzeitig, dass sich das Managementmodell nicht als dominie-

rendes Muster durchgesetzt hat. Vielmehr zeigen sich an jeder Hochschule unterschiedliche Mischverhältnisse und damit eine Koexistenz der alten Hochschulgovernance mit starker Orientierung an der akademischen Selbstverwaltung und der neuen, am Managementmodell orientierten Governance der Hochschulen (Hüther/Krücken 2016). Universitäten werden als hybride Organisationen beschrieben mit unterschiedlichen Managerialisierungsgraden. Es stellt sich aber verstärkt die Frage, ob sich ein eigener Organisationstypus für Hochschulen erkennen lässt, der nicht mehr nur zwischen dem traditionellen Governance-Modell und dem Managementmodell zu verorten ist. Voraussetzung für diese Debatte wäre der definitive Abschied von der Vorstellung, dass Hochschulen Unternehmen werden können. Ganz wichtig wäre aber auch der definitive Abschied von der Vorstellung, dass Hochschulen von Wissenschaftler\*innen selbstverwaltete Organisationen sind und Managementanforderungen als zweitrangig betrachtet werden können.

Damit würde der Blick frei zur Entwicklung einer eigenständigen Organisationsform Universität, auf welche hin sich die Universitäten in der täglichen Praxis orientieren können. Also durchaus Organisationsprozesse und durchaus viel Management, aber entlang der spezifischen Eigenarten der Universitäten. Hauptorientierungspunkt ist damit nicht mehr die richtige Organisation am Beispiel der Unternehmung, sondern die beste Organisation für die Kernprozesse der Hochschule – Forschung und Lehre. Die Referenzpunkte werden also wieder im System selbst gesucht, entwickelt und realisiert.

### 3. Herausforderungen für Schweizer Universitäten

Auch wenn der Geist von NPM schon lange das Weiße gesucht hat und heute kaum noch jemand über diesen Ansatz diskutiert, braucht es noch viel Arbeit, um seine Auswirkungen konstruktiv verarbeiten zu können. Einen Beitrag dazu kann auch die Wissenschaft leisten, indem sie andere mögliche Governancekonstellationen in den Blick nimmt, wie das zu Beginn der Debatte um die Relativierung des Staates als Steuerungsakteur diskutiert wurde (Schimank 2007). Die Wissenschaft und da in erster Linie die Hochschul-, Wissenschafts- und Organisationsforschung ist gefordert, Universitäten über den Begriff «hybride Organisation» hinaus klarer zu fassen. Hybrid sind die Universitäten nur, wenn man ein Vorher und ein Nachher klar definiert und den Blick noch nicht frei hat für eine eigenständige Organisationsform Universität, die – so die These – sich gegenwärtig am Herausbilden ist. Zu erarbeiten ist also eine Begrifflichkeit für die spezifische Organisation Universität, die die Governance- und Organisationsperspektive integriert und die Besonderheiten der akademischen

Arbeitsweise mit ihren disziplinären Erfordernissen berücksichtigt.

#### 3.1. Mesebene - die Universität als Organisation *Selbstverständnis als spezielle Organisation in der eigenen Universität entwickeln – eine eigene Organisationsperspektive.*

Empirische Resultate zeigen die Koexistenz von Kollegial- und Managementmodell und die mehr oder weniger kreative Adaptation dieser beiden Governanceregime an jeder einzelnen Universität. Die strukturellen Herausforderungen sind dabei grundsätzlich die gleichen, aber jede Universität geht mit der eigenen Geschichte und den eigenen Möglichkeiten in diese Auseinandersetzung. Wo also steht die einzelne Universität und in welche Richtung möchte sie sich entwickeln?

Die Arbeit an diesem Selbstverständnis ist voraussetzungsvoll und muss mit viel Sorgfalt und Umsicht auf allen Ebenen der Universität ausgestaltet werden. Die Universität Zürich hat diese Notwendigkeit erkannt und bietet unterschiedliche Plattformen zur Diskussion dieser Fragen an (<http://www.weiterbildung.uzh.ch/de/mitarbeitende.html>). Die Diskussionen in diesen Gefässen drehen sich immer um ähnliche Fragen und zeigen, dass hier noch viel zu tun ist. Durch die vielen Wechsel in universitären Führungsaufgaben müssen diese Diskussionen zudem immer wieder von Neuem geführt werden. Das Verständnis für die spezifische Situation der eigenen Universität zwischen kollegialer Selbstverwaltung und gemanagter Organisation muss immer wieder neu hergestellt und aktualisiert werden.

#### 3.2. Makroebene – das Verhältnis zwischen Universität und Gesellschaft

*Das Selbstverständnis von Universitäten als spezieller Organisation im gesellschaftlichen Diskurs verankern – Universitäten sind keine Unternehmungen, aber zur Erfüllung der Kernaufgaben Forschung und Lehre optimal aufgestellte Organisationen, die auch die «Third Mission»-Erwartungen erfüllen können.*

Jede einzelne Universität ist gefordert, sich in den gesellschaftlichen Diskurs einzubringen und das für die faktische Gewährung der Autonomie und die Finanzierung relevante organisatorische Umfeld in den Kantonen, dem Bund und der Gesellschaft von spezifischen organisatorischen Erfordernissen für Hochschulen zu überzeugen. Gut organisiert, aber so, wie das eben für die Universitäten passt und funktional ist für deren Erfolg.

#### 3.3. Mikroebene – Die Hochschulakteure

*Geeignetes Personal zur Führung der Hochschulen finden – organisationsaffine AkademikerInnen und akademieaffine OrganisatorInnen.*

Vielleicht die schwierigste Aufgabe und zugleich entscheidend für die Bewältigung der spezifischen Her-



ausforderungen einer guten Hochschulorganisation ist es, die richtigen Leute für die Führungsfunktionen auf allen Stufen der Universität zu gewinnen: die Universitäten brauchen organisationsaffine Wissenschaftler\*innen und wissenschaftsaffine Organisator\*innen. Schneijderberg et al (2013) haben dieses hochschulspezifische Anforderungsprofil konzipiert gefasst: «Anders als Hochschulangehörige in Forschung und Lehre müssen Hochschulprofessionelle Experten des Hochschulsystems sein, das heisst Kenntnisse haben über die Organisation Universität und die politische Landschaft, in die das – zumeist – öffentliche Hochschulsystem eingebettet ist, darüber hinaus ist für sie anders als für Spezialisten von Management und Verwaltung grosse Vertrautheit mit den Kernfunktionen der Hochschulen unentbehrlich. Das doppelte Anforderungsprofil prägt das professionelle Handeln von Hochschulprofessionellen». Ergänzend dazu muss natürlich auch noch ein organisatorisches Anforderungsprofil formuliert werden, nämlich das notwendige Führungsknowhow (Leadership, Kommunikation), Betriebswirtschaftliches Knowhow (z.B. Strategie, Planung), Finanzwirtschaftliches Knowhow (z.B. Budgetprozess) und Technisches Knowhow (z.B. IT).

*Wissenschaftler\*innen* brauchen Affinität und Interesse an Organisationsfragen. Sie bringen ihr spezifisches Wissen aus einem Fachbereich mit, müssen dies aber je nach Organisationsstufe, ganz speziell aber in Universitätsleitungen auch erweitern um Kenntnisse anderer Fachkulturen und disziplinären Eigenarten. Viele Wissenschaftler\*innen haben aber keine oder nur wenig Organisationsaffinität und es ist sowohl für sie wie auch für die Organisation Universität dysfunktional, wenn sie eine organisatorische Führungsaufgabe übernehmen. Wichtig ist hier aber, dass auch die nicht organisationsaffinen Wissenschaftler\*innen erkennen können und schätzen lernen, was eine gute Hochschulorganisation an Beteiligung aller Hochschulakteure erfordert. Hier ist viel innerorganisatorische Kommunikations- und Verständigungsarbeit gefragt. Organi-

sationsaufgaben an Hochschulen können darüber hinaus nicht viel zur Lösung mangelnder Karriereperspektiven in der Postdoc-Phase beitragen, wie das jüngst im Rahmen der Akademien Schweiz (<https://sagw.ch/sagw/archiv/veranstaltungen/third-space/>) diskutiert wurde. Aus Sicht der Organisation Universität eignen sich nur wenige Wissenschaftler\*innen für organisatorische Führungsaufgaben und die gilt es zu erkennen und zu gewinnen. Aber auch aus Sicht der Wissenschaftler\*innen gibt es nur wenige, die in organisatorischen Führungsfunktionen glücklich werden würden.

*Hochschulexterne Mitarbeiter\*innen*, Organisations-spezialist\*innen in einem Bereich wie etwa Human Resources, Kommunikation, Finanzen oder Immobilien brauchen eine Affinität zur Wissenschaft und insbesondere das Wissen, dass eine Universitätsleitung nicht mit einer Unternehmensleitung verwechselt werden darf, weil der organisatorische Durchgriff auf die Fakultäten und Institute vergleichsweise schwach und die Führungsdynamik damit eine ganz andere ist.

Aus diesen Überlegungen lassen sich aber nur sehr allgemeine Profile für ideale Institutsleiter\*innen, Dekan\*innen oder Hochschulleitungsmitglieder ableiten. Organisations- und Wissenschaftsaffinität haben immer grosse Bedeutung, aber die spezifischen Herausforderungen einer Organisationsebene zu einer bestimmten Zeit können sehr stark variieren. Geht es um die Schärfung des wissenschaftlichen Profils oder die bessere Verankerung im gesellschaftlichen Diskurs oder um die Erschliessung neuer Finanzquellen oder um die Bewältigung vieler Emeritierungen oder Wechsel auf Führungspositionen. Folgt man als Führungsperson auf eine äusserst umtriebige Person, die viel Neues initiiert hat oder auf eine langjährige Phase der Agonie aufgrund sich blockierender Personen. Hier sind unterschiedliche Fähigkeiten gefragt und sollten in aller Regel von den auswählenden Gremien berücksichtigt werden. ■

### Literatur

- Benz, Arthur (Hg.) (2004): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, VS, Wiesbaden.
- Braun, Dietmar (2011): Die Förderung wissenschaftlicher Innovationen an Schweizer Universitäten, in: Heinze, Thomas/Krücken, Georg (Hg.): Die institutionelle Erneuerungsfähigkeit der Forschung, Wiesbaden.
- Brunsson, Nils/Sahlin-Andersson, Kerstin (2000): Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform, in: *Organizational Studies*, 2000, Vol. 21,4, S. 721–746, Sage Publications.
- Hüther, Otto/Krücken, Georg (2011): Wissenschaftliche Karriere- und Beschäftigungsbedingungen – Organisationssoziologische Überlegungen zu den Grenzen neuer Steuerungsmodelle an deutschen Hochschulen, in: *Soziale Welt*, 3/2011, S. 305–325, Nomos-Verlag, Baden-Baden.
- Hüther, Otto/Krücken, Georg (2016): Hochschulen – Fragestellungen, Ergebnisse und Perspektiven der sozialwissenschaftlichen Hochschulforschung, Springer VS, Wiesbaden.
- Krücken, Georg et al. (2007): Towards a Multiversity – Universities between Global Trends and National Traditions, Transcript Verlag, Berlin.
- Maasen, Sabine/Weingart, Peter (2008): Unternehmerische Universität und neue Wissenschaftskultur, in: Matthies, Hildegard/Simon, Dagmar (Hrsg.): Wissenschaft unter Beobachtung. Leviathan Sonderheft 24/2007, S. 141–160, Wiesbaden.

- Musselin, Christine (2007): Are Universities Specific Organizations? in: Georg Krücken *et al.*, Towards a Multiversity – Universities between Global Trends and National Traditions, Transcript Verlag, Berlin.
- Nickel, Sigrun (2012): Engere Kopplung zwischen Wissenschaft und Verwaltung und ihre Folgen für die Wahrnehmung professioneller Rollen in der Organisation «Hochschule», in: Wilkesmann, Uwe/Schmid, Christian (Hg.): Hochschule als Organisation, VS Verlag, Wiesbaden.
- Nievergelt, Bernhard/Jonas, Klaus/Seidl, David (2018): Leadership und Governance an Hochschulen. Mit Weiterbildung zu organisationsspezifischer Professionalisierung, in: Personal in Hochschule und Wissenschaft entwickeln 2, 2018: 21–31.
- Nievergelt, Bernhard (2013): Professionalisierungsprozesse in der nationalen und internationalen Hochschullandschaft, in: Gautschi/Fischer (Hg.), Arbeitsplatz Hochschule im Wandel, zoom Nr. 3, Universität Bern.
- Nievergelt, Bernhard (2011): Strukturwandel der Universität – Spannungsgeladene Aushandlungsprozesse zwischen kollegialer Selbstverwaltung und gemanagter Organisation, Masterarbeit «Master of Public Management MPA», Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern.
- Ramuz, Raphaël/Gorga, Adriana/Benninghoff, Martin (2011): Governance of higher education institutions in Switzerland: An authority relation perspective, Working Paper OSPS, Université de Lausanne.
- Schimank, Uwe (2005): Die akademische Profession und die Universitäten: «New Public Management» und eine drohende Entprofessionalisierung, in: Klatetzki/Tacke (Hg.), Organisation und Profession, Springer, S. 143–164.
- Schimank, Uwe (2007): Die Governance Perspektive – Analytisches Potential und anstehende konzeptuelle Fragen, in: Altrichter, H. *et al.* (Hg.): Educational Governance – Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem, Wiesbaden, VS: S. 231–260.
- Schneijderberg, Christian/Merkator, Nadine/Teichler, Ulrich/Kehm, Barbara (2013): Verwaltung war gestern? Neue Hochschul-professionen und die Gestaltung von Studium und Lehre, Campus, Frankfurt am Main.

#### Stellenausschreibung - Poste à pourvoir



## Professor or Assistant Professor (Tenure Track) of Computational Physics

The Department of Physics ([www.phys.ethz.ch](http://www.phys.ethz.ch)) at ETH Zurich invites applications for the above-mentioned position.

Successful candidates maintain a strong research programme in one of the areas of computational physics such as condensed matter, quantum optics, quantum engineering, astrophysics, high energy physics, or physics-related machine learning, and combine it with a broad portfolio of computational methodologies. Commitment to teaching and the ability to lead a research group are expected. Teaching duties focus on the computational curricula in the department as well as in the computational science and engineering programme at ETH Zurich and involve basic courses at the undergraduate level (in German or English) and advanced courses in the Master's programme (in English). The Department of Physics offers a stimulating environment in theoretical and experimental physics, with particular emphasis on condensed matter physics, quantum optics and quantum engineering, in high energy physics, and in observational astronomy.

Assistant professorships have been established to promote the careers of younger scientists. ETH Zurich implements a tenure track system equivalent to other top international universities. The level of the appointment will depend on the successful candidate's qualifications.

Please apply online: [www.facultyaffairs.ethz.ch](http://www.facultyaffairs.ethz.ch)

Applications should include a curriculum vitae, a list of publications, a statement of future research and teaching interests, a description of the three most important achievements, and the names of five references. The letter of application should be addressed to the President of ETH Zurich, Prof. Dr. Joël Mesot. The closing date for applications is 31 January 2020. ETH Zurich is an equal opportunity and family friendly employer, strives to increase the number of women professors, and is responsive to the needs of dual career couples.

# Hochschulreformen im Geiste von «New Public Management»: Erfahrungen und Pläne des Kantons und der Universität Bern

Daniel Schönmann\*

*Der Kanton Bern hat seine Universität 2013 aus seiner kantonalen Rechnung herausgelöst und steuert sie seither als finanziell weitgehend autonome Anstalt im Rahmen eines Beitragssystems. Der nachfolgende Text ordnet diese Entwicklung in den Kontext der Diskussionen um «New Public Management» und Hochschulautonomie ein und es wird eine erste Bilanz und ein Ausblick auf weitere Entwicklungen gewagt.*

## 1. Einleitung

Ausgehend vom Grundsatz der Freiheit von Forschung und Lehre ist der Gedanke der Hochschulautonomie seit geraumer Zeit in den Rechtsgrundlagen der meisten Schweizer Universitäten fest verankert. So hält beispielsweise das kantonale Gesetz über die Universität Bern von 1996 im zweiten Absatz von Artikel 1 fest, dass die Hochschule «innerhalb der Grenzen von Verfassung und Gesetz autonom» sei. Wie diese Autonomie konkret zu verstehen sei, formulierten im Jahr 2005 die damaligen drei Rektorenkonferenzen der Schweiz in einer gemeinsamen Erklärung<sup>1</sup> wie folgt: «Eine Hochschule ist dann autonom, wenn ihr Träger dies in seinen obersten Rechtserlassen (Verfassung, Gesetz, Konkordatsrecht) explizit bestimmt; sich auf die politische Steuerung der Hochschule (mit Leistungsvereinbarung – oder einem anderen Instrument der Zielvereinbarung –, Globalbudget und Rechenschaftsablage) beschränkt; [und] in diesem Rahmen alle strategischen und operativen Führungsaufgaben den Hochschulorganen selbst überlässt». Als das Konzept «New Public Management» (NPM) in der Schweiz in den 1990er Jahren Einzug hielt mit der Forderung nach Management und privatwirtschaftlichen Mechanismen bei der Erbringung öffentlich-rechtlicher Aufgaben, bot es sich an, diese Ansätze auf die Steuerung der Hochschulen anzuwenden. Postulate der NPM-Literatur wie Output-Steuerung und wirkungsorientierte Führung sowie die damit verbundenen Erwartungen bezüglich Kundenorientierung, Leistungs- und Wirkungsorientierung, Qualitätsorientierung und Wettbewerbsorientierung liessen sich gut mit dem Gedanken verbinden, dass der Staat seine Hochschulen nicht zu direkt steuern sollte. Folgerichtig wurden vornehmlich in den 1990er Jahren durch praktisch alle Universitätskantone Leistungsaufträge und Globalbudgets für Universitäten

eingeführt, um ihre Verwaltung autonomer zu gestalten und ihren Leitungsorganen mehr Verantwortung zu übertragen<sup>2</sup>. Mit dem bereits erwähnten neuen Universitätsgesetz von 1996 folgte auch der Kanton Bern dieser Entwicklung.

Die Anwendung des NPM-Gedankens auf die Ausgestaltung der Hochschulautonomie prägte auch auf Bundesebene massgeblich die Ausgestaltung des Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetzes (HFKG) von 2011 mit der Verpflichtung zur institutionellen Akkreditierung für die Hochschulen und insbesondere mit dem Prinzip der Verteilung der Grundbeiträge des Bundes aufgrund von Referenzkosten und einer Liste von quantitativen Kriterien wie «Anzahl Studierende», «Anzahl Studienabschlüsse», «durchschnittliche Studiendauer» oder «Betreungsverhältnisse»<sup>3</sup>. Mit der Akkreditierung haben nun alle Hochschulen Systeme nachzuweisen, die ein transparentes, effizientes und effektives Qualitätsmanagement gewährleisten und bei der Bemessung der Grundbeiträge findet eine Wirkungssteuerung statt, die auch ein Element des Wettbewerbs zwischen den Hochschulen beinhaltet.

Es liegt auf der Hand, dass es an diesen Veränderungen in der Steuerung und Beaufsichtigung auch Kritik gab, namentlich von den Akteuren der universitären Hochschulen selbst. Es wurde zu Bedenken gegeben, die neuen Ansätze seien im Lichte der Freiheit und der humboldtschen Einheit von Forschung und Lehre sowie der traditionellen akademischen Selbstverwaltung teilweise problematisch und die Verminderung der Einflussnahme politischer Organe werde mit einer unverhältnismässigen Stärkung von Administration

<sup>2</sup> SBF & BBT, Die Hochschullandschaft Schweiz, 2006, S. 21.

<sup>3</sup> HFKG Art. 51 Abs. 2.

\* Erziehungsdirektion des Kantons Bern, Amt für Hochschulen, Sulgeneckstrasse 70, 3005 Bern.

E-mail: [daniel.schoenmann@be.ch](mailto:daniel.schoenmann@be.ch)



**Daniel Schönmann**, lic. phil., ist Vorsteher des Amtes für Hochschulen bei der Erziehungsdirektion des Kantons Bern. Nach kaufmännischer Lehre und Berufstätigkeit in der Elektrizitäts- und Elektronikbranche Erwerb der Matura und Studium in Geschichte und Kommunikationswissenschaft an der Universität Bern. 1996–2004: Bundesamt für Bildung und Wissenschaft (später Staatssekretariat für Bildung und Forschung), Bereich Internationale Forschungsprogramme. 2005–2014: Generalsekretär der Universität Freiburg. Seit Oktober 2014: Vorsteher Amt für Hochschulen, Erziehungsdirektion des Kantons Bern.

<sup>1</sup> «Hochschulautonomie. Sechs Thesen der Rektorenkonferenzen», 10 März 2005 ([https://www.swissuniversities.ch/fileadmin/swissuniversities/Dokumente/Kammern/Kammer\\_UH/Stellungnahmen/Autonomie-d2005.pdf](https://www.swissuniversities.ch/fileadmin/swissuniversities/Dokumente/Kammern/Kammer_UH/Stellungnahmen/Autonomie-d2005.pdf))

und Verwaltung im Innern der Hochschulen erkaufte. Bereits viele Begrifflichkeiten der NPM-Literatur wie «Kunden» oder «Produkte» lösten bei Verwendung im Kontext der Universität bei vielen Hochschulangehörigen Abwehrreflexe aus, die durchaus nachvollziehbar erscheinen. Eine frühe Folge dieser Diskussionen war es denn auch, dass viele Begrifflichkeiten und Definitionen von NPM im Hochschulbereich schon bald ersetzt wurden durch differenziertere Anforderungen an eine kohärente «Corporate Governance», welche nicht nur das Management in den Vordergrund stellt, sondern das gesamte Zusammenspiel der staatlichen und nichtstaatlichen Akteure in die Betrachtungen einbezieht und die Verantwortungen dort ansiedeln will, wo sie auch hingehören, um die besten Wirkungen für das Gesamtsystem von Gesellschaft und Staat zu erzielen.

## 2. Finanzielle Autonomie der Universität Bern

Bei der Erprobung und Einführung von «New Public Management» in der Schweiz nahm der Kanton Bern (zusammen mit Luzern) eine Vorreiterrolle ein. Bereits 1993 startete er ein entsprechendes Projekt mit dem Namen «Neue Verwaltungsführung NEF» und ab 1996 wurde die Einführung von NPM mit einigen Pilotämtern getestet. Allerdings ergab die Evaluation nach fünf Jahren, dass dieses «zwar die Transparenz des staatlichen Handelns erhöht, aber die Erwartungen insgesamt nicht erfüllt» habe: Die vorgesehene Steuerung über Leistungs- und Wirkungsziele sowie die Trennung zwischen operativer und strategischer Steuerung sei zu theoretisch und im politischen Alltag nicht umsetzbar. Aufgrund der gemachten Erfahrungen entschied der Kanton aber, das «Verhältnis des Kantons zu seinen öffentlichen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen» (VKU) nach sogenannten «VKU-Grundsätzen» zu regeln, welche sich an den Steuerungsgedanken des NPM anlehnen. Zu diesen «öffentlichen Unternehmen» werden auch die Hochschulen des Kantons Bern, nämlich die Universität, die Berner Fachhochschule und die Pädagogische Hochschule Bern gezählt.

Im sogenannten «VKU-Bericht» von 2007 wird die praktische Umsetzung dieser Grundsätze definiert: Für jede der Beteiligungen legt der Kanton eine Eigenstrategie fest, mit der die Exekutive Leitplanken setzen und so ihre Verantwortung wahrnehmen soll. Bei der Besetzung von Verwaltungs- und Stiftungsräten gelangt ein Standard-Anforderungsprofil zur Anwendung und jedes Unternehmen wird zu einer systematischen Berichterstattung (Reporting) verpflichtet, welche dem Regierungsrat regelmässig zu unterbreiten ist. Für jede einzelne Organisation wird auf Basis dieser Struktur und inhaltlichen Vorgaben ein Aufsichtskonzept festgelegt. Der Grosse

Rat hat den VKU-Bericht erstmals in der Aprilsession 2008 beraten und der Bericht wird seither im Rahmen des Beteiligungscontrollings VKU jährlich aktualisiert.

Bereits vor der Einführung dieses Beteiligungscontrollings beschloss die Erziehungsdirektion des Kantons Bern 2004, eine Überprüfung der Steuerung und Aufsicht vorzunehmen. Der daraus resultierende «Bericht zur Strategischen Aufsicht und Steuerung im Bildungsbereich» vom 13. Juli 2005 hielt fest, dass die damals gesetzlich vorgesehenen Steuerungsinstrumente für die Hochschulen des Kantons zu vielfältig seien, um eine gute Übersicht und eine kohärente Steuerung zu gewährleisten. Die Finanzabläufe seien mit der Ausgestaltung der Hochschulen als öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit inkonsistent und könnten keine kohärente Output-Steuerung gewährleisten.

Die Betriebsrechnung der Hochschulen bildete als «Besondere Rechnung» Teil der Kantonsrechnung. Daher konnte von einem «Globalbudget» der Hochschulen, wie es die kantonalen Hochschulgesetze eigentlich vorsahen, keine Rede sein, waren doch die Ausgabenkompetenzen nur zu einem kleinen Teil an die Universität übertragen worden und die Erziehungsdirektion, der Regierungsrat oder das Parlament bewilligten je nach Ausgabenhöhe die Betriebsausgaben der Hochschulen, beispielsweise für wissenschaftliche Apparate.

Die Erziehungsdirektion beschloss daher, in einem Projekt die neuen Grundlagen für eine kohärente Steuerung und Aufsicht festzulegen. Als Leitlinien wurden die Einbettung der Steuerung der kantonalen Hochschulen in die Steuerung des Gesamtsystems der schweizerischen Hochschullandschaft, identische rechtliche Vorgaben und Steuerungsinstrumente für alle drei Hochschulen, die Verknüpfung des Leistungsauftrags mit der finanziellen Abgeltung für die Leistungserbringung durch die Hochschulen, die Eigenverantwortung der Hochschulen für die Leistungserbringung im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben sowie ein Trägercontrolling mit einem Steuerungskreislauf definiert.

Der Steuerungskreislauf sollte Zielsetzungen, Auftragserteilung, Auftragserfüllung, Korrekturmaßnahmen und neue Zielsetzungen zur Sicherstellung der Steuerung durch den Kanton umfassen.

Die Überprüfung der Steuerung und Aufsicht führte schliesslich zu den heute geltenden Governance-Ansätzen, namentlich zu einer Ablösung der früheren vierjährigen «Ziele und Vorgaben» des Regierungsrates durch einen vierjährigen «Leistungsauftrag» mit einem damit verbundenen Staatsbeitrag. Diese

neue Governance wurde im Wesentlichen für alle drei Berner Hochschulen mit einer Gesetzesrevision im Jahr 2010 umgesetzt. Einzig die Änderung der finanziellen Steuerung erfolgte erst später: Die Rechnung der Universität wurde 2013 aus der gesamtstaatlichen Rechnung herausgelöst, die Berner Fachhochschule (BFH) sowie die deutschsprachige Pädagogische Hochschule Bern (PH Bern) folgten 2014. Seither führen alle drei Hochschulen eine eigene Rechnung, sämtliche Instrumente der Finanzplanung, Ressourcensteuerung und Rechnungsführung sind in die Verantwortung der Leitungsorgane der Hochschulen übertragen. Diese haben dabei vom Kanton vorgegebene Standards einzuhalten. Der Regierungsrat nimmt durch die Erziehungsdirektion Aufsicht und Controlling wahr.

Seit der Entflechtung der Rechnung der Hochschulen von der Rechnung des Kantons werden die Berner Hochschulen vom Kanton über einen jährlichen Staatsbeitrag finanziert, welcher an den bereits 2010 eingeführten vier Jahre umfassenden Leistungsauftrag des Regierungsrates gekoppelt ist. Die Rechnung der Hochschulen wird von der Finanzkontrolle des Kantons geprüft und muss vom Regierungsrat jährlich genehmigt werden. Im Rahmen eines jährlichen Controllings wird zudem jeweils der Stand der Erreichung der Zielvorgaben des Leistungsauftrags überprüft.

Die Bemessung des jährlichen Staatsbeitrags richtet sich nach einer Plausibilisierungsgrösse, die auf Basis nationaler Vergleichsgrössen ermittelt wird. Im Falle der Universität werde in erster Linie die vom Bundesamt für Statistik erhobenen schweizerische Durchschnittskosten pro Fachbereich zu Grunde gelegt. Der so ermittelte Plausibilisierungswert entspricht jedoch noch nicht dem Staatsbeitrag, da das kantonale Universitätsgesetz (Art. 62, Abs. 2) vorsieht, dass bei der Festlegung des Kantonsbeitrags für die Erfüllung des Leistungsauftrags neben den interkantonalen Vergleichsgrössen auch «die allgemeine Finanzsituation der Universität sowie jene des Kantons berücksichtigt» werden. Somit behält der Regierungsrat des Kantons Bern die Kompetenz, die genaue Beitragshöhe im Rahmen einer politischen Abwägung festzulegen.

### **3. Erfahrungen mit der finanziellen Autonomie der Universität Bern seit 2013**

Mittlerweile befindet sich die Universität Bern in ihrer zweiten Leistungsauftragsperiode seit der Herauslösung ihrer Finanzrechnung aus der Staatsrechnung des Kantons Bern. Somit konnten erste Erfahrungen mit dem neuen System gemacht und im Rahmen des Hochschulcontrollings auch ausgewertet werden. Insgesamt kann festgehalten werden, dass aus der Perspektive des Trägerkantons Bern die erhöhte finanzielle Autonomie der Universität die erhofften

Vorteile bisher tatsächlich gebracht hat. Insbesondere die dadurch entstandene erweiterte Möglichkeit der Universität, strategische finanzielle Reserven zu bilden, hat ihre Agilität im Sinne der Interessen des Hochschulträgers erhöht.

Eine erste Bewährungsprobe dieser Autonomie ergab sich für die Universität Bern, als der Schweizerische Hochschulrat 2016 mit der Aufnahme eines «Sonderprogramms Humanmedizin» in die BFI-Botschaft 2017–2020 beschloss, einem drohenden Mangel an Ärztinnen und Ärzten entgegenzuwirken durch einen geförderten Ausbau der Ausbildungskapazitäten in Humanmedizin von 900 jährlichen Abschlüssen im Jahr 2016 auf 1350 Abschlüsse im Jahre 2025. Die Universität Bern gehört mit dem Inselspital bereits seit langer Zeit zu den wichtigsten schweizerischen Ausbildungsstätten in Medizin und sie hatte bereits in den Jahren zuvor erhebliche Anstrengungen unternommen, zusätzliche Ausbildungsplätze zu schaffen. Ihre finanzielle Autonomie und die in diesem Rahmen mögliche Reservebildung befähigten die Universitätsleitung, sehr rasch und zielstrebig auf die Anforderung zu reagieren, die Anzahl Studienplätze in Medizin noch weiter zu erhöhen. Eine Analyse der Kapazitäten und des Ausbildungsmodells ergaben das Potenzial, durch einen Ausbau um 100 zusätzliche Studienplätze pro Jahrgang den schweizweit grössten Beitrag aller Universitäten zu leisten. Die Umsetzung konnte umgehend an die Hand genommen werden, so dass bereits 2018 die erste um 100 Studierende vergrösserte Kohorte ihr Studium aufnehmen konnte. Aufgrund des sechsjährigen Studiengangs wird sich bis 2024 somit die Anzahl Studierender in Medizin an der Universität Bern um nicht weniger als 600 Personen erhöhen.

Die Konzeption des Kapazitätsausbaus an der medizinischen Fakultät erfolgte durch die Universitäts- und Fakultätsleitung in enger Abstimmung mit dem Amt für Hochschulen und der Erziehungsdirektion. Das Vorhaben wurde mit Regierungsratsbeschluss von 2017 in den neuen Leistungsauftrag 2018–2021 des Regierungsrats an die Universität Bern aufgenommen. Ein Schlüsselfaktor für diese rasche Realisierung war die Tatsache, dass dank der eigenständigen Rechnungsführung und der in den Vorjahren aufgebauten Reserven der Universität der Kapazitätsausbau ohne eine vorgängige Erhöhung des jährlichen Staatsbeitrages des Kantons umgesetzt werden konnte. Die explizite Aufnahme des Kapazitätsaufbaus in den Leistungsauftrag der Universität durch den Regierungsrat stellte die politische Steuerung sicher, während die Finanzierung des Vorhabens flexibel und unabhängig vom staatlichen Budgetplanungsprozess durch die Leitungsorgane der Hochschule autonom gehandhabt wurde.

Dies Erhöhung der Ausbildungskapazität in Humanmedizin an der Universität Bern um 600 Studierende bis 2024 ist zwar das bisher wohl umfangreichste, aber nicht das einzige Beispiel der erhöhten Agilität, mit welcher die Universität Bern durch ihre finanzielle Autonomie rasch auf Opportunitäten und Herausforderungen zu reagieren vermag. Gerade bezüglich die tragende Rolle, welche die Universität Bern für den Medizinalstandort Bern spielt, lassen sich noch eine Reihe weiterer Beispiele anführen, so den Vollausbau des Studiengangs Pharmazie, den Aufbau eines neuen Zentrums für Präzisionsmedizin gemeinsam mit dem Inselspital sowie die massgebliche Beteiligung der Universität an der einzigartigen öffentlich-privaten Partnerschaft sitem-insel («Swiss Institute of Translational and Entrepreneurial Medicine»).

Aufgrund dieser Erfahrungen seit 2013 kann sicher gesagt werden, dass sich die aus der Grundidee des NPM letztlich hervorgegangene weitgehende finanzielle Autonomie der Universität Bern bewährt. Dies bedeutet freilich nicht, dass die Steuerung der Universität über Leistungsauftrag und Staatsbeitrag nicht ohne Herausforderungen wäre. Letztlich liegt einer derartigen Steuerungsphilosophie die Grundannahme der Messbarkeit von Leistungen zu Grunde. Die Trägerschaft des Kantons über seine Universität stellt jedoch weder eine blosser staatliche Beteiligung an einem Unternehmen dar noch handelt es sich lediglich um eine Subventionierung eines ansonsten eigenständigen Leistungserbringers. Vielmehr ist der Grundauftrag der Universität eine in der Kantonsverfassung und auch in Artikel 63a der Bundesverfassung verankerte öffentliche Aufgabe. Nicht alle Aspekte dieser Aufgabe lassen sich problemlos in eindeutig messbaren Zielgrössen abbilden. Der Leistungsauftrag des Kanton Bern an seine Universität (wie auch an seine beiden anderen Hochschulen) ist denn auch nicht so ausgestaltet, dass bei Nichterreichung von Zielen ohne Weiteres Beitragskürzungen die Folge sind. Denn aufgrund des Verfassungs- und Gesetzesauftrages, Hochschulforschung und -lehre auf höchstem Niveau zu gewährleisten, stellt bei Nichterreichen von Zielen eine simple Einsparung von Steuergeldern keine sinnvolle Alternative dar, vielmehr muss der Träger gemeinsam mit seiner Hochschule anstreben, dass die Zielerreichung laufend verbessert wird.

Dieses formative Verständnis der Hochschulaufsicht und Entwicklung ist nicht immer leicht vermittelbar. Der vierjährige Leistungsauftrag mit Zielen und Massnahmen kann in der Tat den Anschein wecken, dass der jährliche Staatsbeitrag an die Hochschulen mathematisch hergeleitet wurde und bei einer teilweisen Erfüllung oder Nichterfüllung nach den gleichen mathematischen Grundsätzen gekürzt werden

kann. Eine solche einseitig auf betriebswirtschaftlichen «Output» fokussierte Art der Steuerung wäre für den Hochschulbereich indessen fatal. Insbesondere wäre eine solche Sichtweise blind für den Umstand, dass weder der Staat als Träger noch die einzelnen Studierenden der gegenüber der Universität als «Kunden» im eigentlichen Sinne auftreten. Für die Studierenden ist der angestrebte «Outcome» – ein erfolgreicher Studienabschluss – nur dann möglich, wenn sie sich persönlich mit ihrem Engagement und ihrer Arbeitsleistung einbringen. Kein noch so hoher finanzieller Input durch Steuergelder oder Studiengebühren vermag diesen Beitrag zu ersetzen. Auch für die Grundlagenforschung lässt sich eine ähnliche, parallele Aussage machen. In dieser Hinsicht haben die frühen Kritiker des NPM im Hochschulbereich durchaus recht behalten. Der Kanton Bern versucht, dem Spannungsverhältnis zwischen beschränkt messbaren öffentlichen Zielen und Aufgaben einerseits und einem auf Messgrössen und Zielwerten basierendem Steuerungssystem andererseits zu begegnen, indem alle Ebenen von der parlamentarischen Aufsicht über die verschiedenen Verantwortungsbereiche der Kantonsverwaltung und die Hochschulorgane bis hin zu den Mittelbau- und Studierendenorganisationen auf eine stufengerechte und systematische Weise in den Prozess der Hochschulsteuerung und -entwicklung mit einbezogen werden.

#### 4. Ausblick

Im Dialog zwischen der Universität und den staatlichen Akteuren konnte das Berichterstattungs- und Controlling-System fortlaufend weiterentwickelt und eine Vertrauensbasis in das Beitragssystem geschaffen werden. Dadurch wurde eine stabile Entwicklung des jährlichen Staatsbeitrags an die Universität erreicht. Diese Planungssicherheit ist für die Universität letztlich von grösserem Wert als kurzzeitige finanzielle Verbesserungen im Rahmen eines politischen «stop and go» der öffentlichen Finanzen.

Aufbauend auf den guten Erfahrungen mit der weitgehenden finanziellen Autonomie der Berner Hochschulen arbeitet der Kanton Bern gegenwärtig an einer Weiterentwicklung dieser Autonomie im Personalrechtsbereich. Im Personalbereich kommt bei den Hochschulen grundsätzlich das kantonale Personalrecht zur Anwendung, sofern die Hochschulgesetzgebung nichts Anderes regelt. Anders als im Finanzbereich sind die Hochschulen daher grundsätzlich im Personalbereich noch in das Regelungssystem des Kantons eingebunden. Mit einer Gesetzesrevision soll am System der öffentlich-rechtlichen Anstellungen grundsätzlich festgehalten werden, da das Lehr- und Forschungspersonal der Hochschulen eine gesetzlich definierte öffentliche Aufgabe wahrnimmt und dazu den besonderen Schutz der

Lehr- und Forschungsfreiheit genießt. Hingegen unterscheidet sich der Auftrag der Hochschulen erheblich von demjenigen der Kantonsverwaltung. Daher sollen den Hochschulleitungen zusätzliche Kompetenzen im Personalbereich übertragen werden und ihre Spielräume sollen erweitert werden.

Die Entflechtung der personalrechtlichen Vorschriften zwischen Kanton und Hochschule ist insofern nicht trivial, als die Angestellten der Hochschulen grossmehrheitlich öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnehmen und daher in verschiedensten Bereichen eine Gleichbehandlung zwischen Kantonsangestellten und Hochschulangestellten erreicht werden muss.

Mehr als ein Vierteljahrhundert nach dem Beginn der ersten Versuche des Kantons Bern mit «New Public Management» und 12 Jahre nach der Neuregelung des Verhältnisses des Kantons zu seinen öffentlichen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen lässt sich für den Hochschulbereich und die Universität Bern eine durchaus positive Bilanz ziehen, weil bei der Realisierung ihrer heute weitgehenden finanziellen Autonomie nicht die oft naiven Annahmen der NPM-Lehrbücher zu Grunde gelegt wurden, sondern vielmehr die Chance ergriffen wurde, pragmatisch einige der damaligen Ideen dazu zu nutzen, die seit alters her angestrebte Autonomie der «Universitas» ins 21. Jahrhundert zu überführen. ■

Stellenausschreibung - Poste à pourvoir

**ETH** zürich

## Professor of Animal Nutrition

The Department of Environmental Systems Science ([www.usys.ethz.ch](http://www.usys.ethz.ch)) at ETH Zurich invites applications for the above-mentioned position.

The new professor will be responsible for developing a leading research and teaching program that focuses on the sustainability and resilience of livestock nutrition systems. The professorship's main research topics may include: (i) maximizing nutrient utilization efficiency to meet nutritional needs of a growing human population while minimizing the environmental impacts of animal-based food production, (ii) resilient and diverse feeding systems, including the use of novel, human-inedible feedstuff, (iii) the impacts of feedstuff on the composition of rumen/gut microbiomes and on long-term animal health, or (iv) experimental approaches to precision animal nutrition to enable tailored individual feeding.

The professorship will be part of the Institute of Agricultural Sciences. It has full access to the well-equipped facilities of the research and teaching center AgroVet-Strickhof, which includes metabolic chambers suitable for animal phenotyping. Furthermore, the Functional Genomics Center Zurich offers state-of-the-art molecular user labs as well as bioinformatic support and service.

The successful candidate is expected to teach undergraduate level courses (German or English) and graduate level courses (English) in the Agricultural Sciences study program, covering both basic and advanced animal nutrition science.

Please apply online: [www.facultyaffairs.ethz.ch](http://www.facultyaffairs.ethz.ch)

Applications should include a curriculum vitae, a list of publications, a statement of future research and teaching interests, the names and contact details of three referees, and a description of the three most important achievements. The letter of application should be addressed to the **President of ETH Zurich, Prof. Dr. Joël Mesot**. **The closing date for applications is 30 November 2019**. ETH Zurich is an equal opportunity and family friendly employer, strives to increase the number of women professors, and is responsive to the needs of dual career couples.

# Steuerung von Universitäten über Zielvereinbarung und Globalbudget: Erste Erfahrungen an der Universität Freiburg

Fabian Amschwand\*

Viele Trägergemeinwesen führen Ihre Hochschulen mittels Zielvereinbarungen und Globalbudget. Seit 2018 auch der Kanton Freiburg seine Universität. Zeit für eine erste Zwischenbilanz.<sup>1</sup>

## 1. Einleitung

«Einen Campus werden Sie in Freiburg nicht finden – die Stadt ist der Campus! Mit 10'000 Studierenden bei insgesamt 40'000 Einwohnerinnen und Einwohnern prägt die Universität den Rhythmus der Stadt mehr als irgendwo sonst.» Dieser der Webseite der Universität Freiburg entnommene Text macht beispielhaft deutlich, wie stark sich die schweizerischen Universitäten in einem immer kompetitiveren Umfeld bewegen. Denn es geht nebst der Umwerbung von zukünftigen Bachelor-Studierenden namentlich auch um die Einwerbung von Drittmitteln, das Erlangen der Gunst talentierter Masterstudierenden und des wissenschaftlichen Nachwuchses sowie um die Rekrutierung und die Bindung exzellenter Forschender. Wettbewerbs-, Leistungs- und Qualitätsorientierung sind längst im Vokabular des Hochschulalltags angekommen und mittlerweile auch in der Hochschulgesetzgebung von Bund und Kantonen verankert. Der überwiegende Teil der Trägergemeinwesen betrachten in diesem Umfeld Zielvereinbarungen<sup>2</sup> und Globalbudget als wichtiges Instrument zur Gewährleistung einer wirksamen und effizienten Steuerung ihrer Hochschule – so seit wenigen Jahren auch der Kanton Freiburg. Der vorliegende

Beitrag stellt die Steuerung mittels Zielvereinbarungen und Globalbudget in den hochschulpolitischen Kontext, vermittelt einen Überblick über die ersten Erfahrungen an der Universität Freiburg und identifiziert gestützt darauf einige ausgewählte Erfolgsfaktoren.<sup>3</sup>

## 2. Wahrung der Standortvorteile

Um auf dem geschilderten «Markt» bestehen und so die Vorteile eines Hochschulstandorts sichern zu können, sind nicht nur bedeutende Investitionen in Infrastrukturen seitens des Trägergemeinwesens notwendig, sondern insbesondere auch ein effizienter Mitteleinsatz, eine klare Profilierung in Lehre und Forschung, ein attraktives Dienstleistungsangebot, eine gezielte Reputationspflege sowie zunehmend auch ein professionalisiertes Marketing. Die Herausforderungen und Chancen der Digitalisierung, die Vorbildrolle im Bereich ökologische Nachhaltigkeit und Gleichstellung, die Vielzahl der Fachbereiche und ihre unterschiedlichen Wissenschaftskulturen sowie die stete Auseinandersetzung mit den Bedürfnissen und Erwartungen von Politik, Wirtschaft und Öffentlichkeit mit Blick auf die Innovationsförderung und den Wissenstransfer sind weitere Beispiele für die Komplexität der internen und externen Steuerung einer Hochschule. Dabei muss es immer auch darum gehen, den Forschenden und dem wissenschaftlichen Nachwuchs ein akademisches Umfeld zu garantieren, welches exzellente, innovative und freie Forschung und Lehre fördert.

Die im Hochschulrecht verankerte Leistungssteuerung setzt Hochschulen kleiner und mittlerer Grösse zusätzlich unter Druck: *Size matters*: Grosse und traditionell renommierte Universitäten profitieren von Skaleneffekten und guter Reputation. Gelegentlich fühlt man sich an das Matthäus-Prinzip erinnert: «Denn wer da hat, dem wird gegeben, (...)»<sup>4</sup>. Namentlich für Volluniversitäten mittlerer Grösse und nationaler Bedeutung wie die Universität Freiburg und ihre Trägergemeinwesen stellt dieser Trend und die gleichzeitig wachsende Finanzintensität von Lehre und Forschung (und dies nicht nur in den MINT-Bereichen) längerfristig eine existenzielle Herausforderung dar.

<sup>1</sup> Ich danke Frau Dr. Ingrid Hove, Leiterin der Dienststelle Qualitätssicherung der Universität Freiburg, für die Durchsicht dieses Beitrages.

<sup>2</sup> Die Begriffe Zielvereinbarung und Leistungsvereinbarung werden hier als Synonyme verwendet.

<sup>3</sup> Der vorliegende Beitrag gibt die persönliche Einschätzung des Autors wieder. Die nachstehenden Ausführungen übernehmen zudem in Teilen Textstellen und Reflexionen aus dessen Dissertation (Amschwand, Qualitätssicherung).

<sup>4</sup> Matthäusevangelium 25,29.

\* Universität Freiburg, Rektorat, Av. De l'Europe 20, 1700 Fribourg.

E-mail: [fabian.amschwand@unifr.ch](mailto:fabian.amschwand@unifr.ch)

<https://www3.unifr.ch/uni/de/organisation/leitung/generalsekretariat/>  
<https://www.linkedin.com/in/fabian-amschwand-9ba75ba7/>



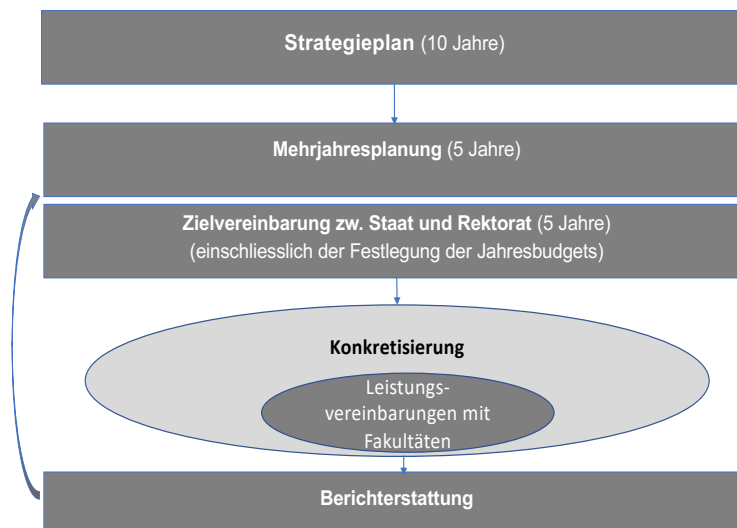
**Fabian Amschwand**, Dr. iur. und MPA Unibe, ist seit 2014 Generalsekretär der Universität Freiburg. 1991 bis 2007 war er im Bereich Steuern tätig, zuletzt als Vorsteher der Kreisverwaltung Berner Oberland der Steuerverwaltung des Kantons Bern. Von 2008 bis 2014 arbeitete und forschte er als wissenschaftlicher Mitarbeiter des Kompetenzzentrums für Public Management KPM an der Universität Bern. Für seine 2014 abgeschlossene Dissertation zur Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen wurde er mit dem Professor Walther Hug Preis ausgezeichnet. Fabian Amschwand unterrichtet im Rahmen von Weiterbildungsprogrammen an den Universitäten Bern und Lausanne.



Vor diesem Hintergrund bzw. als Reaktion auf den Umbruch der Hochschullandschaft hat der Kanton Freiburg im Zuge der Gesetzesrevision von 2015 die Steuerung seiner Universität mittels Zielvereinbarung und Globalbudget eingeführt. Gemeinsam bilden die sich an der strategischen Planung orientierenden und auf der Grundlage einer Mehrjahresplanung erarbeiteten Zielvereinbarung und Globalbudget das Hauptinstrument der Finanzierung der Universität durch den Kanton.<sup>5</sup> Die Zielvereinbarung zwischen Staat und Rektorat wie auch die diese konkretisierenden Leistungsvereinbarungen zwischen Rektorat und Fakultäten wurden erstmals für die Periode 2018 bis 2022 abgeschlossen.

### 3. Ruf nach einer stärkeren Führung

Auf die zunehmenden Herausforderungen der «wissensbasierten Ökonomie», der Globalisierung, der Finanzknappheit der öffentlichen Hand, der zunehmenden Finanzintensität von Forschung und Lehre sowie des internationalen Wettbewerbsdrucks reagierte die Politik spätestens seit der Jahrtausendwende mit der Forderung nach einer Steigerung der Effizienz und Effektivität der hochschulischen Leistungserbringung. Dabei ging und geht es darum, die Nachteile der bis dahin kameralistischen, inputorientierten Grundfinanzierung (im Aussenverhältnis) und der kollegialen Selbstverwaltung (im Innenverhältnis) zu überwinden. Eine inhaltliche Steuerung der Lehr- und Forschungstätigkeit wurde in diesen traditionellen Systemen alleine schon aufgrund der Informationsdefizite und Wissensasymmetrien, wie sie sich heute etwa im Bereich der Forschungsevaluation manifestieren, als nicht möglich erachtet. Bei den zahlreich durchgeführten Hochschulreformen ist deshalb die Verbesserung der strategisch-politischen Steuerung bei gleichzeitiger Gewährleistung der Wissenschaftsfreiheit ein zentrales Anliegen. Politische und akademische Leitung sollen entsprechend entkoppelt werden. Die Botschaft zur Änderung des Gesetzes über die Universität Freiburg fasst das Ziel der 2015 in Kraft getretenen Revision wie folgt zusammen: «Es geht darum, die Führung zu verbessern und genügend Kräfte für die Entwicklung strategischer Visionen freizumachen, ohne die partizipativen Entscheidungsstrukturen auf Fakultätssebene wesentlich zu ändern.»<sup>6</sup> Dabei anerkannte der Staatsrats gleichzeitig, dass die «Rolle und die Befugnisse der Fakultäten (...) ebenfalls neu überdacht werden [müssen], um die Kompetenzen des Rektors besser von jenen der Fakultäten abzugrenzen.»<sup>7</sup> Zu bemerken ist in diesem Zusammenhang, dass es sich bei diesen und anderen Revisionen nicht um isolierte Phänomene



Steuerungssystem der Universität Freiburg (eigene Darstellung)

handelt. Sie reihen sich vielmehr in die Modelle der durch das (nicht mehr so neue) *New Public Management* vorangetriebenen Modernisierung der gesamten Staats- und Verwaltungssteuerung ein.<sup>8</sup>

So weit so gut. Doch was hat sich an der Universität Freiburg seit der Einführung der Steuerung über Zielvereinbarungen und Globalbudget konkret verändert? Das Augenmerk richtet sich nachstehend weniger auf die (durchaus vorhandenen) formalen Effekte. Vielmehr sollen die Wirkungen bzw. *impacts* des neuen Steuerungssystems auf das Verhältnis zwischen Universität und Staat, auf die Beziehung zwischen Rektorat und Fakultäten sowie auf die Funktionsweise der Universität beleuchtet werden. Treiber der nachstehend skizzierten Entwicklungen ist selbstredend nicht alleine die auf kantonaler Ebene eingeführte Steuerung mittels Zielvereinbarung und Globalbudget, sondern eine Vielzahl paralleler, weiterer Faktoren und Entwicklungen. Als Beispiel genannt werden kann etwa die für die universitären Hochschulen neu obligatorische institutionelle Akkreditierung. Diese ist unter anderem Voraussetzung für die Gewährung der Bundesbeiträge, welche damit von der Erfüllung vordefinierter, alle Handlungsfelder der Hochschule umfassender Qualitätssicherungs-Standards abhängig gemacht wird.<sup>9</sup> Als weiterer Treiber kann die leistungsorientierte Finanzierung genannt werden. Diese erstreckt sich auch auf die Grundbeiträge des Bundes.<sup>10</sup> Zudem wird die nationale Forschungsförderung konsequent auf Exzellenz ausgerichtet;<sup>11</sup> eine Politik die tendenziell die grossen bzw. finanzkräfti-

<sup>5</sup> Botschaft UniG-FR, S. 13.

<sup>6</sup> Botschaft UniG-FR, S. 11.

<sup>7</sup> Botschaft UniG-FR, S. 11.

<sup>8</sup> Vgl. zum Ganzen etwa Amschwand, Qualitätssicherung, insb. S. 43 ff., mit zahlreichen Hinweisen.

<sup>9</sup> Vgl. insbesondere Art. 28 Abs. 2 Bst. b sowie Art. 30 HFKG.

<sup>10</sup> Vgl. insbesondere die Bemessungsgrundsätze von Art. 51 HFKG.

<sup>11</sup> So nennt der Schweizerische Nationalfonds SNF die Unterstützung qualitativ hochstehender Forschung sowie Forschender im Bestreben nach Exzellenz ausdrücklich als strategische Zielsetzung (<http://www.snf.ch/de/derSnf/portraet/strategie/Seiten/default.aspx>; 13.09.2019).

gen universitären Hochschulen bevorzugt. Die Einführung der Steuerung der Universität mittels Zielvereinbarung und Globalbudget sowie der Abschluss von Leistungsvereinbarungen zwischen Rektorat und Fakultäten ist damit einer von mehreren Faktoren, welche die nachstehend aufgezeigten Entwicklungen beeinflussen und beschleunigen.

#### 4. Autonomie mit Grenzen

Mit der Revision wurde die Autonomie der Universität und ihrer Organe ausgebaut und damit ihr Verhältnis zum Trärgemeinwesen und zur Politik neu geregelt. Die politische Steuerung wurde damit zumindest konzeptionell noch stärker von der administrativen und akademischen Leitung der Hochschule entkoppelt. So wurde etwa die Befugnis zur Anstellung der Professorinnen und Professoren in die alleinige Kompetenz der Universität mit abschliessendem Entscheid des Rektorats übertragen.<sup>12</sup> Ebenso wurden die gesetzgeberischen Kompetenzen des Rektorats ausgebaut. Nebst ihrer traditionellen Funktion als institutionelle Garantin der Wissenschaftsfreiheit ist die Autonomie somit noch ausgeprägter zu einem Element der Hochschulgovernance gestaltet worden.<sup>13</sup> Der Gesetzgeber erkannte, dass die Erfüllung der in der Zielvereinbarung vorgegebenen Zielsetzungen in einem durch Finanzknappheit und Wettbewerb geprägten Umfeld einen höheren Handlungsspielraum der Hochschule erfordert. Bereits die Botschaft zum HFKG erkannte diese Notwendigkeit: Generell soll die «Hochschulorganisation (...) so ausgestaltet sein, dass einerseits im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben und der (möglichen) Leistungsaufträge des Hochschulträgers die Entscheidungsautonomie der Hochschulen gewahrt und andererseits die Führungsfähigkeit der universitären Leitungsorgane garantiert ist.»<sup>14</sup>

Der Umfang der Autonomie wird durch die Gesetzgebung und die Zielvereinbarung konkretisiert. Entsprechend hängt der Handlungsspielraum der Universität wesentlich von den gesetzlich eingeräumten Kompetenzen und vom in Zielvereinbarung und Globalbudget abgesteckten Rahmen ab. Die derzeitigen Erfahrungen zeigen, dass sich mit der neu eingeführten, konzeptionellen Verknüpfung von Zielen bzw. Leistungen mit den zur Verfügung gestellten Mitteln der Handlungsspielraum der Universität Freiburg in der Praxis bis anhin nicht wesentlich erweiterte: Kurz-, ja auch mittelfristige Anpassungen im Angebot und in der Ausrichtung von Lehre und Forschung sind nur in engen Grenzen möglich. Zu stark sind die Angebote

ineinander verzahnt und an bestehende Stellen gebunden. Möglichkeiten von Neuausrichtungen eröffnen sich in erster Linie im Rahmen von Neubesetzungen von Professuren. Ansonsten münden Entwicklungsbestrebungen im akademischen Bereich oftmals im Ruf der Fakultäten nach zusätzlichen Mitteln. Die diesbezüglichen Möglichkeiten bleiben in einem Kanton wie Freiburg mit begrenzter Finanzkraft jedoch beschränkt, auch wenn wie im Falle des auf das Herbstsemester 2019 eingeführten Masters in Medizin gezielte Entwicklungen durchaus realisiert werden können.

Im Ergebnis mündeten deshalb die 2017 abgeschlossenen ersten Zielvereinbarung und das auf der Mehrjahresplanung erstellte Budget im Wesentlichen in einer Fortschreibung der bisherigen Leistungen und Mittel. Vorsichtig gestaltet wurden namentlich die finanziellen Handlungsspielräume: Zum einen unterliegt das auf fünf Jahre ausgelegte Globalbudget dem Vorbehalt der (jährlichen) budgetären Kompetenzen des Parlaments.<sup>15</sup> Dies setzt der mehrjährigen Planungssicherheit Grenzen. Des Weiteren ist die Universität an die allgemein für die Verwaltung geltende Finanzgesetzgebung gebunden und das Personalgesetz des Kantons gilt im Wesentlichen auch für das an der Universität tätige akademische und nicht-akademische Personal.<sup>16</sup> Der Spielraum geht in diesem Bereich nicht wesentlich über denjenigen der zentralen Verwaltungseinheiten hinaus. Immerhin sieht die Universitätsgesetzgebung die Möglichkeit der Abweichung vom Prinzip der Jährlichkeit und der Spezifikation vor.<sup>17</sup> Das diesbezüglich mit der Finanzdirektion ausgehandelte, vom Staatsrat genehmigte Finanzreglement wie auch die Praxis der Finanzdirektion gestalten den diesbezüglichen Spielraum aber eng und bieten im Ergebnis wenig Flexibilität.

Ungeachtet dieses strukturell eher engen Rahmens verbleiben der Universitätsleitung gewisse Gestaltungsspielräume. So liegt insbesondere die Organisations- und Budget-Kompetenz beim Rektorat, was die Möglichkeit interner Reallokationen und Reorganisationen einschliesst. Dass diese Kompetenz in der Praxis nur in verhaltenem Mass ausgeübt wird, hat insbesondere drei Gründe: Erstens sind grössere Neuorientierungen und Umstrukturierungen wie dargelegt komplex und daher meist nur schrittweise und sukzessive zu verwirklichen. Zweitens ist der finanzielle Handlungsspielraum des Rektorats auf Grund der angespannten Finanzsituation begrenzt. Und drittens widersprechen bedeutende Reallokationen grundsätzlich der auf Wahrung des *Status quo*

<sup>12</sup> Art. 17 Abs. 1 UniG-FR; Botschaft UniG-FR, S. 16.

<sup>13</sup> Zu den verschiedenen Funktionen der Hochschulautonomie und ihrer Konkretisierung vgl. etwa Amschwand, Qualitätssicherung, S. 169 ff. mit weiterführenden Hinweisen.

<sup>14</sup> Botschaft HFKG, BBl 2009 4648.

<sup>15</sup> Art. 9 Abs. 6 UniG-FR.

<sup>16</sup> Art. 11d UniG-FR

<sup>17</sup> Art. 9 Abs. Abs. 5 UniG-FR

ausgerichteten universitären Kultur. Sie bergen ein erhebliches Konfliktpotenzial und damit Risiken für das gute Funktionieren der Universität.

Aus heutiger Sicht müssen Einführung und Umsetzung des neuen Steuerungssystems als kollektiver Lernprozess aller Beteiligten begriffen werden. Die verschiedenen Akteure in Politik, Regierung, Verwaltung, Universitätsleitung und Fakultäten müssen sich an die neue Rollenverteilung und die neuen Spielregeln anpassen. Dieser Prozess braucht Zeit. Vor diesem Hintergrund ist es nachvollziehbar, dass sich das bisherige Vorgehen der Akteure eher durch ein vorsichtiges Herantasten auszeichnet als durch ein forsches Vorwärtstürmen. Allerdings birgt zu viel Vorsicht und Zurückhaltung auch das Risiko des Stehenbleibens auf halbem Weg und damit einer Gefährdung der vom Gesetzgeber mit der Revision angestrebten Ziele.

### 5. Verhältnis zwischen Rektorat und Fakultäten in Bewegung

Der Ausbau der Autonomie geht einher mit einer Stärkung der Kompetenzen und der Verantwortung des Rektorats, welches als leitendes und vollziehendes Organ der Universität<sup>18</sup> insbesondere auch für die Aushandlung der Zielvereinbarung zuständig ist und die Verantwortung für deren Umsetzung trägt. Dies bedingt eine Klärung des Verhältnisses zwischen Rektorat und Fakultäten. Die Botschaft zur Änderung des Universitätsgesetzes unterstreicht, «dass die Universität nicht über eine «zweiköpfige» oder duale Führung verfügt, die sich die zentralen Organe und die Fakultäten teilen, sondern dass an der Universität eine hierarchische Abhängigkeit besteht. Die zentralen Organe führen die Universität im Rahmen ihrer Kompetenzen und die Fakultäten sind die hauptsächlichen Lehr- und Forschungseinheiten der Universität.»<sup>19</sup>

Diese Entwicklung berührt das Selbstverständnis der Fakultäten wie auch der einzelnen Mitglieder der Professorenschaft in ihrem Kern. Dass dieser Wandel von praktischer Relevanz ist, zeigt die 2017 in die Medien getragene Kontroverse betreffend die Neubesetzung einer Professur in der Rechtswissenschaftlichen Fakultät. Nach mehrmaligen Diskussionen mit der Fakultät war das Rektorat dem Listenvorschlag der Fakultät nicht gefolgt und stellte statt des von der Fakultät *primo loco* gesetzten Kandidaten den *secundo loco* platzierten Kandidaten an. Die Debatten rund um dieses Geschäft waren teilweise stark emotional geprägt. Das Beispiel zeigt, dass die konsequente Wahrnehmung neuer Kompetenzen auch dann zu erheblichen

Widerständen führen kann, wenn die Rechtslage klar ist. In weniger eindeutigen Fällen, also dort wo das Gesetz einen gewissen Interpretationsspielraum zulässt, ist diskursiv zu erschliessen, welche Entscheidungsbereiche unter die durch die Wissenschaftsfreiheit geschützte akademische Organisationsfreiheit fallen und welche nicht. Dass die diesbezüglichen Meinungen innerhalb und ausserhalb der akademischen Gemeinschaft weit auseinandergehen, versteht sich von selbst. Zumindest an der Universität Freiburg ist diese Diskussion noch nicht zu Ende geführt. Vor diesem Hintergrund muss die Einführung der Steuerung über Zielvereinbarungen und Globalbudget deshalb auch als Wandel begriffen werden, welcher ein proaktives *Change Management* erfordert.

### 6. Professionalisierung von Leitung und Verwaltung

Die Universität Freiburg muss über eine leistungsfähige Hochschulorganisation und -leitung und über Instrumente zur Überprüfung der Umsetzung ihres Auftrages verfügen.<sup>20</sup> Die Berichterstattung ist ein zentrales Element des mit der Revision implementierten Steuerungskreislaufs. Sie bietet die Möglichkeit, die Umsetzung der vereinbarten Ziele und ihrer Finanzierung zu prüfen. Zudem liefert sie wichtige Entscheidungsgrundlagen für die auf das Jahr 2023 abzuschliessende neue Zielvereinbarung. Neben der Bereitstellung von Kennzahlen im finanz- und leistungswirtschaftlichen Bereich geht es auch um die Visibilisierung der Qualität der Leistungen in Lehre und Forschung. Diesbezügliche Informationen sind eine unabdingbare Voraussetzung für die wirksame Umsetzung des Modells der Steuerung mittels Zielvereinbarung und Globalbudget.

Allerdings ist zu beachten, dass das Fehlen zuverlässiger Aussenkriterien die Bewertung der wissenschaftlichen Leistungen vor allem in der Forschung erschwert. Diese kann nur innerhalb des fragmentierten Wissenschaftssystems erfolgen und erfordert Expertenwissen. Entsprechend ist die Bewertung bzw. Evaluation in erster Linie durch die *Scientific Community* durchzuführen, wobei den spezifischen Besonderheiten der einzelnen Wissenschaftsbereiche Rechnung zu tragen ist. Diese Informationsasymmetrien schwächen allerdings das Vertrauen externer Anspruchsgruppen – namentlich der Politik – in die Bewertungsergebnisse. Der transparenten Kommunikation von Verfahren und Resultaten kommt deshalb eine wichtige Bedeutung zu. Schliesslich gilt es, dem Risiko negativer, die Qualität einer freien Lehre und Forschung beeinträchtigender Anreize Rechnung zu tragen. Die diesbezüglichen Diskussionen werden

<sup>18</sup> Art. 35 Abs. 1 UniG-FR

<sup>19</sup> Botschaft UniG-FR, S. 17. Die akademische Verantwortung der Fakultäten für Lehre und Forschung wird explizit in Art. 43 Abs. 1 UniG-FR festgehalten.

<sup>20</sup> So ausdrücklich die Botschaft UniG-FR, S. 12.

gerade im Bereich der Forschungsevaluation, welche sich zu einem eigenen Wissenschaftszweig entwickelt hat, intensiv und häufig kontrovers geführt. Dabei spielt die Diskussion um die gewünschte Wissenschaftskultur im zunehmend wettbewerbs- und nutzenorientierten Umfeld eine zentrale Rolle. Es erstaunt deshalb nicht, dass auch an der Universität Freiburg die Qualitätssicherung in der Forschung mit der angezeigten Umsicht entwickelt wird.

Nicht nur die Erfüllung der Rechenschaftspflicht gegenüber dem Trägergemeinwesen, sondern auch die Wahrnehmung der mit der Revision erweiterten Handlungsverantwortung der Leitungsorgane erfordert den Ausbau der Führungsinformationssysteme. Dies zwecks Bereitstellung informationsbasierter Grundlagen zu Gunsten der Entscheidungsträger auf Ebene Gesamtuniversität und Fakultäten. Damit einher geht eine zunehmende Professionalisierung der Leitungsorgane, welche sich etwa auch auf die Stellenprofile auswirkt. In den letzten Jahren hat die Universität Freiburg ihre Führungsinstrumente und abläufe sukzessive ausgebaut und weiterentwickelt, wobei diese Arbeiten noch nicht abgeschlossen sind. Begünstigt werden die diesbezüglichen Anstrengungen durch die parallellaufende, umfassende Erneuerung der Informationssysteme. Der Ausbau der Führungssysteme ist allerdings nur zum Teil auf die Einführung der Steuerung mittels Leistungsvereinbarungen und Globalbudget zurückzuführen. Namentlich die Akkreditierung und der steigende Finanzdruck sind weitere wichtige Treiber.

Die Professionalisierung führt zu einer Veränderung der Führungskultur und beeinflusst das Verhältnis zwischen Leitung und Verwaltung einerseits und den Mitgliedern der Akademie andererseits. So hat sich insbesondere der Steuerungsanspruch des Rektorats verstärkt. Betroffen wird dadurch wie bereits erwähnt das Selbstverständnis der Fakultäten und ihrer Mitglieder. Der Ausbau der Führungsinstrumente ist damit auch ein wesentlicher Faktor zur Gestaltung des diesbezüglichen Kulturwandels. Soll dieser erfolgreich gestaltet werden, so ist die Akademie in Entwicklung und Anwendung dieser Systeme miteinzubeziehen.

### 7. Ausgewählte Erfolgsfaktoren

Die dargelegten ersten Erfahrungen zeigen, dass die Einführung der Steuerung mittels Zielvereinbarung und Globalbudget und die Erfüllung der damit verbundenen Erwartungen und Zielsetzungen als komplexer Veränderungsprozess verstanden werden muss. Die Implementierung darf sich nicht auf die formalen und technischen Aspekte beschränken. Sie bedingt vielmehr eine Entwicklung der Rollenverständnisse der verschiedenen Akteure innerhalb und

ausserhalb der Universität. Insofern ist der Übergang zur leistungsorientierten Steuerung ein Lernprozess für alle Beteiligten, welcher in Freiburg nach knapp zwei Jahren noch nicht abgeschlossen ist. Im Sinne einer vorläufigen Würdigung und ohne Anspruch auf Vollständigkeit können mit Blick auf die weitere Implementierung folgende Erfolgsfaktoren hervorgehoben werden:

- Zielvereinbarungen müssen immer mit zukunftsgerichteten strategisch-politischen Entscheidungen verknüpft werden. Erst dann entfalten sie ihre strategische Steuerungswirkung. Die Chancen der Zielvereinbarung liegen nicht im effizienten Miteinsatz allein, sondern insbesondere in der gemeinsamen Einigung von Politik und Hochschulleitung über die strategischen Entwicklungsachsen. Dies bedingt ein gegenseitiges Vertrauensverhältnis sowie den Willen und die Fähigkeit, gemeinsam teilweise auch mutige Entscheidungen zu fällen und diese umzusetzen bzw. durchzusetzen.
- Die mit der Revision angestrebte Fähigkeit, rasch und flexibel auf die Herausforderungen der zunehmend dynamischen Hochschullandschaft reagieren zu können, bedingt einen Ausbau der Autonomie auch im Finanz- und Personalbereich. Die Fortführung kameralistisch geprägter Regelungen und Praxen wirken lähmend. Als Gegengewicht zur Kompetenzerweiterung sind die Anforderungen an die Berichterstattung zu erhöhen und das interne und externe Kontrollsystem zu stärken.
- Universitätsintern ist ein substantieller Ausbau der Führungsinstrumente und der Aufbau und die Bereitstellung des notwendigen Wissens zu deren Entwicklung und Anwendung unabdingbar. Letzteres betrifft namentlich auch die verschiedenen Leitungsorgane. Die diesbezüglichen Arbeiten gehen einher mit einer Entwicklung des Führungsverständnisses und der Rollenverteilung zwischen Universitätsleitung und Fakultäten.
- Die Einführung der Steuerung mittels Zielvereinbarung und Globalbudget hat eine kulturelle Dimension. Die damit einhergehenden Veränderungsprozesse müssen aktiv begleitet werden. Dies bedingt namentlich einen intensiven Dialog zwischen allen Akteuren und Beteiligten sowie – unter Respektierung der gesetzlichen und politischen Vorgaben – teilweise auch einen Aushandlungsprozess. Dies erfordert Zeit, ein ausgeprägtes langfristiges Engagement der Führungskräfte sowie Qualifikationen im Management des Wandels.

Der Beitrag zeigt, dass die Umsetzung des vom Gesetzgeber beschlossenen Steuerungssystem an alle Beteiligten hohe Anforderungen stellt, gleichzeitig aber durchaus Chancen eröffnet. Allerdings bleibt eine Volluniversität wie die Universität Freiburg eine

komplexe Institution, in welcher Veränderungen und Entwicklungen Zeit brauchen, sofern die Risiken von Qualitätsverlusten in Grenzen gehalten werden sollen. Schliesslich sollten sich die beteiligten Akteure ungeachtet der Realitäten des zunehmend wettbe-

werbs- und leistungsorientierten Umfeldes stets der Rolle und der gesellschaftspolitischen Bedeutung der universitären Hochschulen als unabhängige «Denkfabriken» bewusst bleiben. ■

### Literatur und Quellen

Amschwand Fabian, *Qualitätssicherung* im schweizerischen Hochschulwesen. Verfassungsrechtlicher Rahmen und Leitlinien für die Umsetzung an den Hochschulen, Bern 2014.

Gesetz vom 19. November 1997 über die Universität (UniG-FR; 101.000).

Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG; SR 414.20).

Botschaft 2013-DICS-18 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Universität (Botschaft UniG-FR).

Schweizerischer Bundesrat: Botschaft vom 29. Mai 2009 zum Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) (Botschaft HFKG; BBl 2009 4561 ff.).

Stellenausschreibung - Poste à pourvoir



## Professor or Assistant Professor (Tenure Track) of Theoretical Condensed Matter Physics

The Department of Physics ([www.phys.ethz.ch](http://www.phys.ethz.ch)) at ETH Zurich invites applications for the above-mentioned position.

Successful candidates sustain a strong research programme in one of the areas of condensed matter physics or related topics in quantum optics, for example in the context of many-body physics and strong correlations, mesoscopic physics, statistical or non-equilibrium physics, or atomic and molecular many-body physics. Commitment to teaching and the ability to lead a research group are expected. Teaching duties involve the theoretical physics curriculum at the undergraduate level (in German or English) and advanced courses in the Masters programme (in English). The Department of Physics offers a stimulating environment in mathematical, theoretical, and computational physics, as well as in experimental high-energy physics, condensed matter physics, astrophysics and observational cosmology, quantum optics, and neuroinformatics.

Assistant professorships have been established to promote the careers of younger scientists. ETH Zurich implements a tenure track system equivalent to other top international universities. The level of the appointment will depend on the successful candidate's qualifications.

Please apply online: [www.facultyaffairs.ethz.ch](http://www.facultyaffairs.ethz.ch)

Applications should include a curriculum vitae, a list of publications, a statement of future research and teaching interests, a description of the three most important achievements, and the names of five references. The letter of application should be addressed to the President of ETH Zurich, Prof. Dr. Joël Mesot. **Submissions will be reviewed starting on 15 December 2019, but applications are welcome until the position is filled.** ETH Zurich is an equal opportunity and family friendly employer, strives to increase the number of women professors, and is responsive to the needs of dual career couples.

# Hochschulmanagement im Spannungsfeld nationaler Erwartungen und globalen Wettbewerbs<sup>1</sup>

Joël Mesot\* und Robert Perich\*\*

## 1. Einleitung

Die ETH Zürich nimmt – zusammen mit der EPFL – als Bundesuniversität innerhalb der Schweizer Hochschullandschaft eine besondere Rolle ein. Als nationale Ausbildungsstätte und Forschungsuniversität mit internationaler Ausstrahlung zieht sie Talente aus aller Welt an. Gemäss ihrem gesetzlich festgelegten Bildungsauftrag verfolgt die ETH Zürich unter anderem das Ziel, technisch-naturwissenschaftliche Fachkräfte für Wirtschaft und Gesellschaft aus- und wei-

terzubilden und den wissenschaftlichen Nachwuchs zu fördern. Während die Gründung des – damaligen – Eidgenössischen Polytechnikums vor bald einmal 165 Jahren im Kontext der Industrialisierung des jungen Bundesstaats zu sehen ist, hat die Globalisierung der universitären Ausbildung die Grenzen nationaler Bildungsräume heute weitgehend aufgehoben. Hochschulbildung ist im Zuge erhöhter studentischer Mobilität international geworden. Das Werben um die besten Köpfe ebenfalls.

<sup>1</sup> Die Autoren danken Roman Klingler für seine Mitarbeit.

\* ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich.

E-mail: [joel.mesot@sl.ethz.ch](mailto:joel.mesot@sl.ethz.ch)



**Joël Mesot**, Dr. sc. nat., ist seit Anfang 2019 Präsident der ETH Zürich. Er studierte Physik an der ETH Zürich, wo er 1992 promovierte. Nach Forschungsaufenthalten am Institut Laue-Langevin (ILL/Frankreich) und am Argonne National Laboratory (USA) übernahm er 2000 die Führung der Spektroskopie-Gruppe am Labor für Neutronenstreuung (LNS) des Paul Scherrer Instituts (PSI), 2004 wurde er Leiter des LNS. Er wurde 2007 zum Titularprofessor an der ETH Zürich ernannt, 2008 erfolgte seine Wahl zum ordentlichen Professor für Physik (Doppelprofessor mit der EPF Lausanne) und zum Direktor des PSI. Joël Mesots wissenschaftliche Interessen liegen hauptsächlich im Bereich von Materialien, in denen starke Kopplungen zwischen Elektronen, Spins und Gitter auftreten, etwa Supraleiter, Metalloxide und Quanten-Magnete. Für seine Arbeit wurde er 1995 mit dem IBM Preis der Schweizerischen Physikalischen Gesellschaft und 2002 mit dem Latsis Preis der ETH Zürich ausgezeichnet. Mesot ist u.a. Mitglied des Beirats für Digitale Transformation des Bundesrats, des Stiftungsrats des Schweizerischen Innovationsparks und des Senats der Helmholtz-Gemeinschaft.

\*\* ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich.

E-mail: [robert.perich@fc.ethz.ch](mailto:robert.perich@fc.ethz.ch)



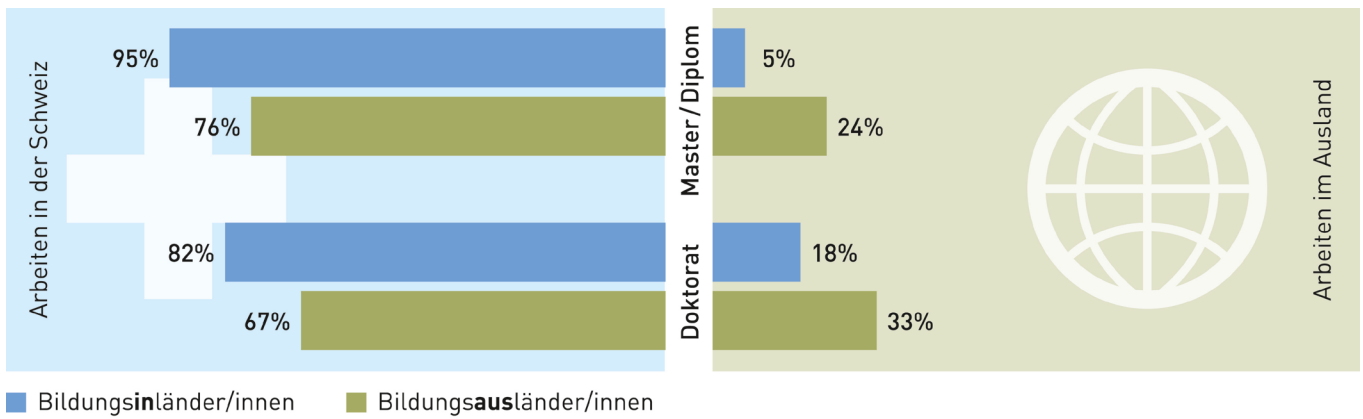
**Robert Perich**, Dr. oec. HSG, ist seit 2008 Vizepräsident für Finanzen und Controlling der ETH Zürich. Er schloss 1986 an der Universität St. Gallen (HSG) sein Betriebswirtschaftsstudium ab und promovierte 1992 mit einer mehrfach ausgezeichneten Dissertation zum Thema «Unternehmungsdynamik». Danach war er als Wissenschaftlicher Assistent am Institut für Betriebswirtschaft der HSG tätig und verbrachte ein Jahr als Nationalfonds-Stipendiat an der Wharton Business School der University of Pennsylvania in Philadelphia. Vor seiner Tätigkeit bei der ETH arbeitete er in verschiedenen Stabs- und Linienfunktionen bei einer Schweizer Grossbank, zuletzt als Geschäftsleitungsmitglied und CFO der Division «Private Banking Switzerland». In seinen Zuständigkeitsbereich an der ETH fallen u.a. die Finanzplanung, Budgetierung und Rechnungslegung sowie das Reporting, Beschaffungswesen und Risikomanagement. Er ist er als Gastdozent an der Swiss School of Public Governance der ETH Zürich sowie am Center for Higher Education Studies der Universität Zürich tätig und seit 2018 Mitglied des Hochschulrats der Universität zu Köln.

So sind im OECD-Raum 3.5 Millionen oder 6% aller Studierender international, unter Doktorierenden der Natur- und Ingenieurwissenschaften liegt der Anteil in den Mitgliedsländern über 50% (OECD, 2019). Was die ETH betrifft, so ist der Anteil an Bildungsinländern auf Bachelorstufe mit 84% bewusst hoch, und die Zulassung zum Studium wird durch die schweizerische Maturität gewährleistet. Bereits im Masterstudium ändert sich das Bild, erhöht sich doch der Anteil an Bildungsausländern auf 40%. Auf Doktoratsstufe liegt dieser bei gut 70%. Dieser hohe Grad an Internationalität im Doktorat geht einher mit einem ebenfalls sehr international zusammengesetzten Lehrkörper. Die Schweiz profitiert davon: Die meisten der an der ETH ausgebildeten Bildungsausländer bleiben in der Schweiz und stehen der Wirtschaft als Fachkräfte zur Verfügung oder gründen eigene Firmen. So arbeiten 76% der Bildungsausländer mit Master-Diplom bzw. 67% mit einem Doktorat ein Jahr nach Abschluss in der Schweiz (ETH, 2015, vgl. Abb. 1).

## 2. Digitaler Wandel im Bildungsbereich

Die digitale Transformation macht auch vor der Hochschulwelt nicht Halt. Internet und Vernetzung machen Wissen praktisch überall und jederzeit verfügbar und eröffnen neue Möglichkeiten der orts- und zeitunabhängigen Wissensvermittlung.

Mit Blick auf den Wandel in Wirtschaft und Gesellschaft stellt sich die Frage, wie die Studierenden am besten auf die berufliche Zukunft vorbereitet werden können und mit welchen Fähigkeiten und Kompetenzen diese auszustatten sind. Dabei sehen sich traditionelle Universitäten mit ihrem umfassenden Bildungsauftrag neuen, agilen Anbietern gegenüber, die sich mit spezifischen Angeboten ein Stück am expandierenden Bildungsmarkt sichern wollen. Im Folgenden gehen wir der Frage nach, wie sich die ETH Zürich im Spannungsfeld zwischen globalem Wett-



Quelle: ETH Zürich, Finanzen und Controlling

**Abb. 1.** Ergebnisse von Befragungen des Bundesamt für Statistik zeigen, dass 76% der Bildungsausländerinnen und Bildungsausländer mit Masterabschluss der ETH bzw. 67% mit Doktorat ein Jahr nach Abschluss in der Schweiz arbeiten.

bewerb und gesellschaftlichen Erwartungen weiterentwickelt und welche Instrumente der wirkungsorientierten Führung ihr dies ermöglichen.

### 3. Rennen um technologische Vorherrschaft

Angetrieben von Fortschritten in den Bereichen Robotik, Datenwissenschaft, künstliche Intelligenz und Biowissenschaften erleben wir einen globalen Wettlauf um die technologische Vorherrschaft. Es gibt zwei Hauptakteure in diesem Rennen – die USA und China. Europa seinerseits versucht, mit den massiven Investitionen auf beiden Seiten des Pazifiks Schritt zu halten. Während die USA bei den Ausgaben für Forschung und Entwicklung mit 484 Milliarden Dollar für das Jahr 2017 noch vor China lag, produziert China bereits heute mehr wissenschaftliche Publikationen als jedes andere Land (Lancet, 2019). Parallel dazu entsteht in Asien eine Anzahl von technisch-naturwissenschaftlichen Universitäten, die mit staatlicher Unterstützung in den Club der besten Universitäten drängen.

Der Wettbewerb um die Technologieführerschaft findet nicht nur zwischen Ländern und Kontinenten statt, sondern auch zwischen einzelnen Technologiefirmen mit «Superstar»-Status wie z.B. Apple, Amazon, Microsoft oder Google auf US-amerikanischer oder Alibaba, Tenecent oder Huawei auf chinesischer Seite. Diese Firmen investieren grosse Summen in die eigene Forschung und stehen mit Universitäten im Wettbewerb um wissenschaftliches Personal. Andererseits sind die gleichen Firmen auch wichtige Kooperationspartner für Hochschulen.

### 4. Offenheit und Planungssicherheit

Globalisierung und Digitalisierung stellen Chancen wie auch Risiken dar für die Weiterentwicklung von Schweizer Hochschulen. Gleich verhält es sich mit den politischen Rahmenbedingungen. Ein dominierendes Thema seit der Annahme der Masseinwanderungsinitiative von 2014 bleibt aus Hochschulsicht der

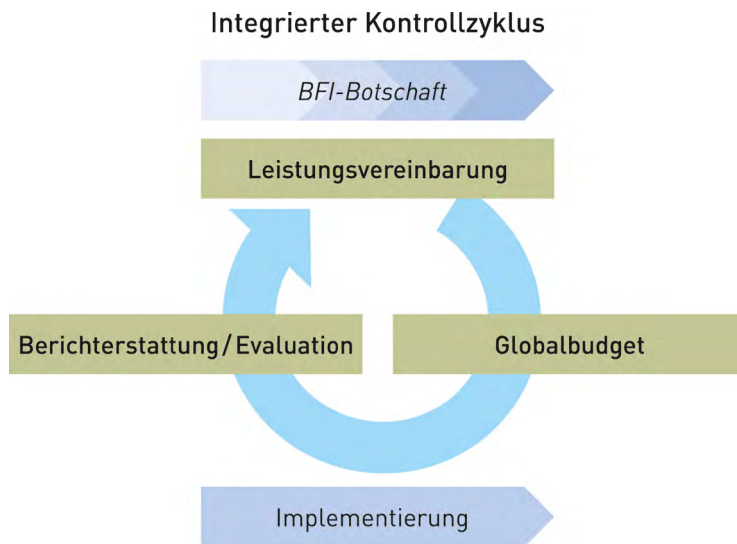
Zugang zum europäischen Forschungsraum. Auch wenn die volle Assoziierung der Schweiz zu «Horizon 2020» nach einem Unterbruch wieder gesichert werden konnte, so bleibt die Unsicherheit mit Blick auf das ab 2021 in Kraft tretende, neue EU-Forschungsrahmenprogramm «Horizon Europe» bestehen.

Die Bedeutung Europas in den internationalen Beziehungen der ETH zeigt sich etwa darin, dass mehr als die Hälfte aller Forschungskontakte europäische Partner betreffen. Damit verbunden ist der Zugang zu einem wichtigen Netzwerk, in dessen Rahmen Herausforderungen wie Energie, Umwelt oder Industrie 4.0 aus europäischer Warte angegangen werden können. Die Schweiz im Allgemeinen und die beiden ETH im Besonderen behaupten sich zudem überdurchschnittlich erfolgreich im Wettbewerb um die prestigeträchtigen ERC-Grants. Die ETH Zürich und die EPFL sind unter den Top 10 der erfolgreichsten ERC-Institutionen (ERC, 2018). Eine Teilnahme an diesem Wettbewerb ist gerade für junge Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler von grosser Bedeutung für ihre Karriereentwicklung.

Die Möglichkeit der einfachen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Bildung, Forschung und Innovation – sowohl in Europa als auch weltweit – ist eine Voraussetzung für den Erfolg des Wissensplatzes Schweiz. Innenpolitisch steckt die Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation (BFI-Botschaft) jeweils für eine Vierjahresperiode den Rahmen ab. Die genauen Eckpunkte für die neue BFI-Periode von 2021 bis 2024 werden zurzeit erarbeitet und es bleibt abzuwarten, unter welchen finanziellen Prämissen der BFI-Bereich die nächste Planungsperiode wird in Angriff nehmen kann.

### 5. Leitplanken institutioneller Autonomie

Bereits in den 80er und 90er Jahren des 20. Jahrhunderts wurden in mehreren europäischen Ländern –



**Abb. 2.** Gemäss den Prinzipien des New Public Managements werden Institutionen über Leistungsaufträge und Zielvereinbarungen geführt. Der Bundesrat formuliert alle vier Jahre «strategische Ziele» für den ETH-Bereich. Der ETH-Rat schliesst mit der ETH Zürich eine Zielvereinbarung ab.

so auch in der Schweiz – Universitätsreformen ange-stossen, die vom hochschulpolitischen Rahmenziel einer grösseren Autonomie geleitet waren (Perich, 2007). Folgerichtig wurden diese mit einem hohen Mass an Gestaltungskompetenz als eigenständige Einheiten des öffentlichen Rechts institutionalisiert (Rechtsfähigkeit), wobei gleichzeitig die Erhaltungs- und Finanzierungsverpflichtung des Staates sichergestellt wurde. Die europäische Universitätsvereinigung (European University Association, EUA) unterscheidet in ihrem Vergleich von 29 europäischen Hochschulsystemen vier Dimensionen institutioneller Autonomie: eine akademische, eine organisatorische, eine finanzielle sowie eine personelle Autonomie (EUA, 2019). Darunter werden sehr unterschiedliche Ausprägungen von Autonomie subsumiert; das beginnt bei der Festlegung von Studienprogrammen und geht über die Personalrekrutierung bis zur Kompetenz, Gebäude und Infrastrukturen in Eigenregie erstellen zu können.

Gestützt auf den Verfassungsauftrag des Bundes, die Eidgenössischen Technischen Hochschulen zu betreiben, gilt seit 2002 für den ETH-Bereich eine «doppelte Autonomie». Damit sind die zwei Stufen der Autonomie angesprochen; zwischen dem ETH-Bereich und dem Bund einerseits und den ETH-Institutionen und dem ETH-Rat andererseits. Der ETH-Rat nimmt als strategisches Führungs- und Aufsichtsorgan die Scharnierfunktion zu den politischen Organen wahr. ETH Zürich und EPFL sowie die vier Forschungsanstalten des ETH-Bereichs, die je mit eigenen Rechtspersönlichkeiten ausgestattet sind, sind selbst für die direkte Steuerung und operative Leitung der einzelnen Institutionen verantwortlich. Mit dem

Subsidiaritätsprinzip übertrug der Gesetzgeber eine in der politischen Kultur der Schweiz tief verankerte Maxime also auch auf den Hochschulbereich: Aufgaben sollten grundsätzlich auf (tiefst möglicher) Ebene, derjenigen der Institutionen, selbstbestimmt und eigenverantwortlich wahrgenommen werden. Autonomie bringt jedoch auch Verantwortung.

### 5.1. Leistungsauftrag und Globalbudget

Gemäss den Prinzipien des New Public Managements werden Institutionen über Leistungsaufträge geführt. Der Bundesrat formuliert alle vier Jahre «strategische Ziele» für den ETH-Bereich. Der ETH-Rat schliesst mit den einzelnen Institutionen Zielvereinbarungen ab. Diese basieren zum einen auf den Vorgaben des Bundesrates und der strategischen Planung des ETH-Rates für den ETH-Bereich sowie zum anderen auf der Planung der jeweiligen Institutionen für denselben Zeitraum. Der Prozess erfolgt somit im Dialog zwischen den einzelnen Akteuren (siehe Abb. 2).

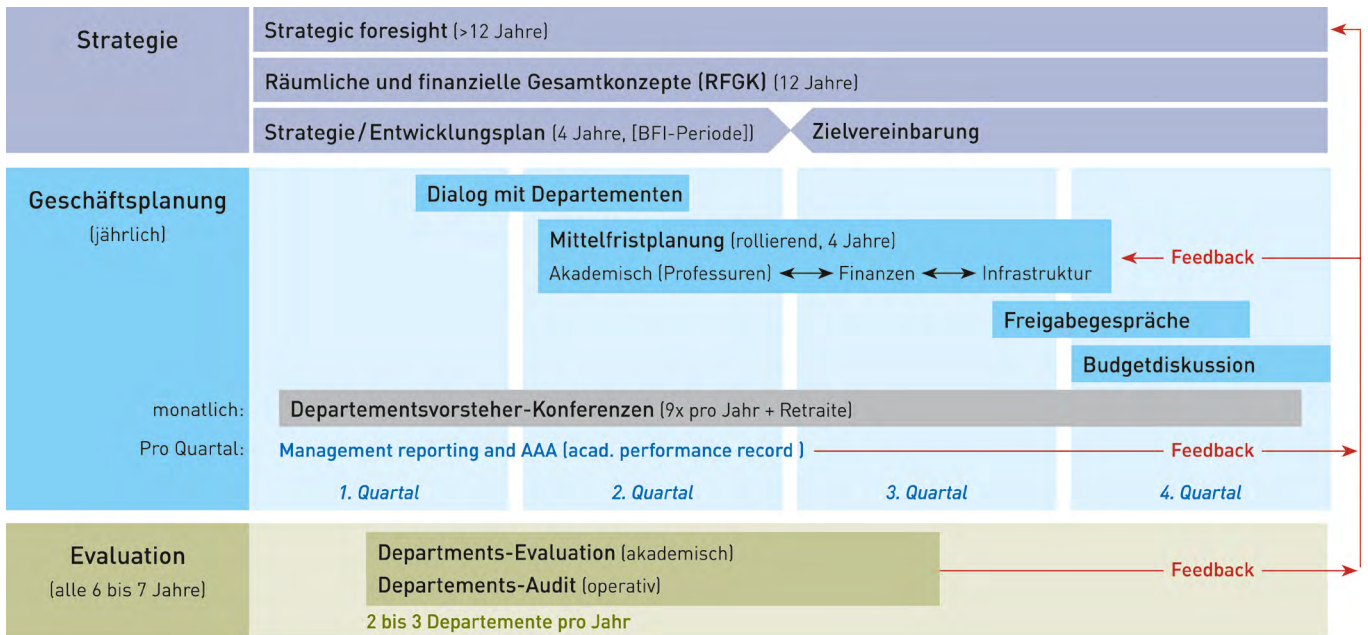
Im Rahmen der aus dem Leistungsauftrag abgeleiteten Zielvereinbarungen verteilt der ETH-Rat die Mittel an die beiden ETHn und die vier Forschungsanstalten. Der der ETH Zürich zugesprochene Finanzierungsbeitrag des Bundes (Globalbudget) deckt die Grundausrüstung für Lehre und Forschung wie auch den Anteil an Bauinvestitionen für die von der ETH Zürich genutzten Immobilien im Eigentum des Bundes ab. Die ETH Zürich rapportiert jährlich im Geschäftsbericht des ETH-Rates über den Stand der Erfüllung ihres Leistungsauftrages. Zur Halbzeit der Leistungsperiode findet zudem eine Zwischenevaluation durch internationale Experten statt und am Ende der Leistungsperiode eine Schlussberichterstattung. Jährlich tauschen sich die ETH Zürich und der ETH-Rat ausserdem über die Erreichung der vereinbarten Ziele bei einem Dialoggespräch aus.

### 5.2. Eigenverantwortung und Mitsprache

Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips gibt die ETH Zürich Eigenverantwortung an ihre Organisationseinheiten weiter (Departemente, Institute, Professuren). Dies sichert die für den langfristigen wissenschaftlichen Erfolg notwendigen Freiräume. Die 530 Professorinnen und Professoren in unterschiedlichsten Fachgebieten und 16 Departementen erhalten und setzen sich selbst sehr unterschiedliche Ziele, was einen hohen Koordinations- und Abstimmungsbedarf mit sich bringt. Jährliche Dialoggespräche zwischen der Schulleitung und den Departementen sowie die Budgetgespräche bieten Gelegenheiten der gegenseitigen Rückmeldung und Absprache.

Der Präsident trägt die Gesamtverantwortung für die Schule und schlägt die Vize-Präsidenten sowie





Quelle: ETH Zürich, Finanzen und Controlling

**Abb. 3.** Die Geschäftsplanung der ETH führt die akademische Planung mit den Infrastrukturvorhaben zu einer integral abgestimmten Finanzplanung zusammen.

Professoren dem ETH-Rat zur Ernennung vor. Diese besondere Rolle des Präsidenten ermöglicht schnelle Entscheidungen und Anpassungen an neue Bedürfnisse und beruht auf Akzeptanz und gegenseitigem Vertrauen innerhalb der Institution. Diese Führungsstruktur wird durch ein gut verankertes System der Mitwirkung von Schulleitung, Hochschulversammlung, Departementen und Professorenschaft ergänzt. Das ETH-Gesetz regelt diese Mitwirkung und beschreibt die Befugnisse der Hochschulversammlung, die sich aus Vertreterinnen und Vertretern des Lehrkörpers (KdL), des Akademischen Mittelbaus (AVETH), den Studierenden (VSETH) sowie der technischen und administrativen Mitarbeitenden (PeKo) zusammensetzt.

### 5.3. Flexible Planungs- und Steuerungsinstrumente

Autonomie ist keine Einbahnstrasse, sondern beinhaltet immer eine Selbstverpflichtung bzw. eine Pflicht zur Rechenschaftsablage der Institutionen. Diese müssen den Gestaltungsspielraum initiativ und verantwortungsvoll nutzen, Führungs- und Steuerungsinstrumente entwickeln, effiziente und effektive institutionelle Entscheidungsprozesse ermöglichen und die Erwartungen der internen und externen Stakeholder erfüllen. Mit andern Worten: Die ETH muss nicht nur im wissenschaftlichen Bereich Topleistungen erbringen, sondern sie will sich auch im Bereich der «Good Governance» mit den Besten vergleichen können. So wurde an der ETH z.B. über die letzten fünf Jahre die neue Ressourcen- und Finanzplattform «refine» zum Software-gestützten Reporting und Controlling entwickelt und Anfang 2019 eingeführt. Damit verfügen Vorgesetzte in Lehre, Forschung und

Administration über ein modernes Tool zur transparenten und effizienten Mittelverwendung.

Der gesamte Planungsprozess der Hochschule verteilt sich auf verschiedene Ebenen mit unterschiedlichen Fristigkeiten. Auf der obersten Planungsebene (>12 Jahre) geht es einerseits darum, die grossen Themen und Trends zu erkennen («Strategic Foresight»), andererseits die räumlichen und finanziellen Langfristbedürfnisse der Hochschule zu berücksichtigen. Darauf aufbauend und in zeitlicher Übereinstimmung mit der vierjährigen BFI-Planung des Bundes erarbeitet die ETH den eigenen Strategie- und Entwicklungsplan. Die Geschäftsplanung erfolgt von Jahr zu Jahr in einem rollenden Prozess und führt die akademische Planung (neue Professuren) mit den Infrastrukturvorhaben zu einer integral abgestimmten Finanzplanung zusammen (siehe Abb. 3).

Deshalb ist die finanzielle Autonomie durch ein Globalbudget aus Hochschulperspektive so wichtig. Seit gut zehn Jahren wird die Globalbudgetphilosophie allerdings insofern unterminiert, als vom globalen Finanzierungsbeitrag ein Teil als Investitionskredit für die Finanzierung von Bauprojekten herausgelöst wird. Dieser wird als Teil des Stammhauses des Bundes durch das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) geführt und unterliegt spezifischen, eingeschränkten Bewirtschaftungsregeln.

### 5.4. Grenzen der Messbarkeit

Zur Überprüfung der aus der Leistungsvereinbarung abgeleiteten Ziele werden verschiedene Messgrößen herangezogen. Steigende Studierendenzahlen und

Abschlüsse sowie Befragungen von Absolventinnen und Absolventen sind ein Gradmesser für die erfolgreiche Umsetzung des Bildungsauftrages sowie die Attraktivität der Hochschule. Zitationen, Publikationen, Patente, Lizenzen und Spin-offs dienen als Indikatoren für die wissenschaftliche Exzellenz bzw. für den erfolgreichen Wissenstransfer in Wirtschaft und Gesellschaft. Rankings sind weitere Indikatoren für die Position der Hochschule im internationalen Vergleich.

Wie bei allen Messgrößen, sind auch die genannten Indikatoren nicht unumstritten, sind doch exzellente Forschung und Lehre nur bedingt an der Menge wissenschaftlicher Publikationen oder Studierendenzahlen messbar. Der Erfolg innovativer Lehrkonzepte oder die Vermittlung kritischer und selbständiger Denkansätze lässt sich nicht 1:1 messen. Ihr Erfolg zeigt sich erst über einen längeren Zeitraum. Auch ein Umfeld, das Kreativität und Grundlagenforschung ermöglicht, führt nicht schon morgen zum Erfolg. Sie dient jedoch der Erweiterung der Wissensbasis und ist Ausgangspunkt für zukünftige Innovationen. Besonders im Dialog mit der Politik erweist sich die Grundlagenforschung als Herausforderung, weil sie per Definition langfristig und risikobehaftet ist. Hier gilt es immer wieder aufzuzeigen, dass neue wissenschaftliche Durchbrüche auf Grundlagenforschung aufbauen und ohne diese mittelfristig auch die Pipeline für Innovationen austrocknet.

## 6. Organisation weiterentwickeln

Veränderungen gesellschaftlicher und politischer Natur bringen es mit sich, dass eine Organisation wie die ETH Zürich ihre Strukturen und Prozesse ständig überprüfen und an neue Erfordernisse anpassen muss. So sind die Anforderungen in Führung und Personalentwicklung einerseits sowie in Wissens- und Technologietransfer andererseits, gestiegen. Die ETH Zürich hat auf Ebene ihrer Führungsstrukturen reagiert. Sie wird die aktuell aus fünf Mitgliedern bestehende Leitung mit zwei zusätzlichen Vizepräsidien in den Bereichen «Leadership und Personalentwicklung» beziehungsweise «Wissenstransfer und Wirtschaftsbeziehungen» verstärken.

Mit der Schaffung eines eigenen Vizepräsidiums im Bereich «Leadership und Personalentwicklung» ist die Absicht verbunden, auch in Zukunft exzellente junge Führungskräfte in Wissenschaft, Technik und Verwaltung zu gewinnen und diese in ihrer persönlichen Entwicklung optimal zu unterstützen. Damit wird die Führung und Betreuung der verschiedenen Mitarbeiterkategorien der ETH in einem Bereich zusammengeführt. Ein besonderes Gewicht soll auf die Förderung von Frauen und die Stärkung von Führungskompetenzen gelegt werden. Der neue Verantwortungsbereich «Wissenstransfer und Wirtschaftsbeziehungen» wird aus dem heutigen Vizepräsidium «Forschung und Wirtschaftsbeziehungen» herausgelöst. Dieser Schritt trägt dem Umstand Rechnung, dass der Wissenstransfer stark an Bedeutung gewonnen hat und sowohl die Kooperationen mit der Industrie als auch die Ausgründungen von Spin-off-Firmen kräftig gewachsen sind.

Durch diese zwei neuen Ressorts erhöht sich die Zahl der Schulleitungsmitglieder von bisher fünf auf sieben. Neben dem Präsidenten (Gesamtverantwortung), der Rektorin (Lehre), dem Vizepräsidenten für Forschung, dem Vizepräsidenten für Finanzen und Controlling und dem Vizepräsidenten für Ressourcen, sollen ab Frühjahr 2020 die beiden neuen Vizepräsidien ihre Arbeit aufnehmen.

Möglich sind solch organisatorische Anpassungen nur, weil die ETH Zürich (noch) ausreichend Gestaltungsspielraum für die eigenständige Initiierung von Neuerungen hat. Diese Fähigkeit, aus eigenen Antrieb rasch und flexibel auf Veränderungen reagieren zu können, ist heute mehr denn je notwendig, um als Hochschule kompetitiv zu bleiben. Nur mit ausreichendem Freiraum kann sie auch in Zukunft ihre gesellschaftliche Verantwortung wahrnehmen und sich weiterhin in den Dienst der Schweiz stellen – als erstklassige Ausbildungsstätte und Innovationsmotor und als weltweit vernetzte Forschungsuniversität, die ihren Beitrag zur Lösung nationaler und globaler Herausforderungen leistet. ■

## Quellen

OEDC (2019). "Measuring and assessing talent attractiveness in OECD countries". [Online]: <https://dx.doi.org/10.1787/b4e677ca-en>  
ETH Zürich, Finance & Controlling, Erstbefragung von Absolventinnen und Absolventen (2010/2012/2014), Basis: Absolventenstudien Hochschulen (EHA) des Bundesamts für Statistik (BFS)

The Lancet (2019). "China's research renaissance", [Online]: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(19\)30797-4](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(19)30797-4)

European Research Council (2018), "Annual Report on the ERC activities and achievements in 2018", [Online]: <https://erc.europa.eu/sites/default/files/document/file/erc-annual-report-2018.pdf>

Perich, R. (2007), «Zwischen akademischer Selbststeuerung und Einflussnahme durch externe Akteure», aus ETH-Debatte «Governance». [Online]: [http://www.ethlife.ethz.ch/archive\\_articles/070901-ethdebatteperich/perich\\_pdf.pdf](http://www.ethlife.ethz.ch/archive_articles/070901-ethdebatteperich/perich_pdf.pdf)

European University Association (EUA), [Online]: <https://www.university-autonomy.eu/>

# Universität St.Gallen – Gesetzesrevision im Licht des NPM

Stefan Kölliker\*

New Public Management (NPM) steht in der internationalen Diskussion als Leitbegriff für die Reform und Modernisierung von Staat und Verwaltung seit Beginn der 1990er-Jahre. NPM soll die öffentliche Verwaltung durch Anwendung privatwirtschaftlicher Instrumente und Managementmethoden effektiver und effizienter gestalten. Das Ziel ist ein Staat mit bürgergerechtem Angebot. NPM hat mit seinem Fokus auf Leistungen, Wirkungen und Kunden ein neues Bewusstsein für moderne Verwaltungsführung geschaffen. Aber wie bei manch anderen theoretischen Konzepten hat auch bei NPM der «Praxistest» gezeigt, dass das Eine oder Andere in der politischen Realität nicht so umgesetzt werden kann, wie im Lehrbuch vorgesehen.

Auch im Kanton St.Gallen hat das NPM-Modell Spuren hinterlassen. In verschiedenen Bereichen sind Leistungsaufträge eingeführt worden und der Kosten- und Leistungsrechnung wurde mehr Bedeutung geschenkt. Stärker als in der Kernverwaltung prägten die Grundsätze von NPM in den letzten Jahren die Steuerung und Führung der Hochschulen mit. Nun werden sie auch bei der aktuellen Revision des Universitätsgesetzes berücksichtigt.

Die Universität St.Gallen ist nach Art. 1 Abs. 2 des Gesetzes über die Universität St.Gallen eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und dem Recht der Selbstverwaltung. Mit dieser Struktur ist die Universität grundsätzlich auf autonomes Handeln im Rahmen des Gesetzes und der ihr anvertrauten Auftragserfüllung ausgerichtet. Die Universität St.Gallen ist als spezialisierte Universität auf spezifische Wissenschaftsbereiche fokussiert. Zudem ist sie aus schweizerischer Perspektive peripher gelegen und verfügt nicht über einen grossen Heimmarkt. Sie muss sich damit an einem überregionalen und internationalen «Universitätsmarkt» behaupten. Um die dafür erforderliche Wettbewerbsfähigkeit zu erreichen, muss sie nachhaltig höchste Qualitätsansprüche erfüllen. Dafür benötigt sie Spielraum zur Entfaltung ihrer Autonomie.

Seit dem Jahr 2016 gilt für die Universität St.Gallen deshalb ein neues Steuerungssystem mit jeweils vierjährigen Leistungsaufträgen und darauf abgestimmten ebenfalls vierjährigen Staatsbeiträgen. Diese orientieren sich an den Rahmenbedingungen der im Jahr 2012 vom Kantonsrat verabschiedeten Beteiligungsstrategie und Public Corporate Governance (PCG).

Der im Voraus definierte, über die Jahresbudgets des Kantons hinaus für vier Jahre fixierte Staatsbeitrag ist innovativ und gibt der Universität eine längerfristige finanzielle Planungssicherheit. Zudem erhält sie das Recht, Eigenkapital in angemessener Höhe zu bilden, um die unternehmerischen Risiken selbst zu tragen und strategische Investitionen zu tätigen. Eine erhöhte Autonomie erhält die Hochschule auch in der finanziellen Führung der Institution sowie bei den Anstellungs- und Besoldungsbedingungen. Im Zuge von PCG wird zudem eine Eigentümerstrategie für die Universität ausgearbeitet.

Ziele dieser Neuerungen sind:

- die unternehmerischen Potenziale der Hochschule freizusetzen;
- durch die Schaffung von Freiräumen Leistungsprozesse weiter zu optimieren;
- durch die erhöhte Autonomie und finanzielle Eigenverantwortlichkeit die Hochschule für Sponsoring und Mäzene attraktiver machen.

Allerdings zeigte sich: Die aktuellen gesetzlichen Grundlagen genügen den heutigen Herausforderungen und den Ansprüchen an Transparenz und an Governance nicht mehr vollständig. Aus diesem Grund beschloss Regierung und Kantonsrat am 27. November 2018, eine Totalrevision des Gesetzes über die Universität St.Gallen in Angriff zu nehmen. Es sind insbesondere Fragen der Rolle, Aufgaben, Kompetenzen und Zusammensetzung der verschiedenen

\*Kanton St.Gallen, Bildungsdepartement,  
Davidstrasse 31, 9001 St. Gallen.

E-mail: [info@stefan-koelliker.ch](mailto:info@stefan-koelliker.ch)

<https://www.sg.ch/content/sgch/politik-verwaltung/departemente-und-staatskanzlei/bildungsdepartement.html>



**Stefan Kölliker** ist Regierungsrat und Vorsteher des Bildungsdepartementes des Kantons St. Gallen seit 2008. Bereits zwei Mal amtierte er als Regierungspräsident. Er ist ausserdem Vorstandsmitglied der EDK und Vizepräsident der Schweizerischen Hochschulkonferenz und präsidiert unter anderem den Erziehungsrat, den Universitätsrat, den Fachhochschulrat und den Rat der Pädagogischen Hochschule St. Gallen. Zuvor arbeitete er langjährig als ausgebildeter Treuhänder und als Lehrperson im Nebenamts für Rechnungswesen / Betriebswirtschaftslehre. Als Eigentümer und Geschäftsführer der St. Kölliker Treuhand & Unternehmensberatung führte er mehrere Jahre erfolgreich sein eigenes Unternehmen mit mehreren Angestellten. Nebenberuflich engagierte sich Stefan Kölliker stark in diversen Mandaten der kantonalen und nationalen SVP. Er ist verheiratet und hat drei Kinder.

Organe wie Universitätsrat, Rektorat, Senat, Institutsführungs-gremien und der weiteren Führungsebenen zu überprüfen und neu aufeinander abzustimmen. Weiter sind die Aufsicht und Compliance weiterzuentwickeln, die finanzielle Steuerung und Eigenkapitalbildung sowie der Umgang mit den Immobilien zu klären. Und dies mit Blick nicht nur auf die Univer-

sität als Institution, sondern auch auf deren einzelnen Organisationseinheiten und Institute. Leitprinzip muss dabei sein, die Zukunftsfähigkeit und den Erfolg der HSG langfristig sicherzustellen. Das neue Universitätsgesetz soll bereits auf das Jahr 2023 in Vollzug treten. ■

Stellenausschreibung - Poste à pourvoir



## Assistant Professor (Tenure Track) of Smart Building Solutions

The Department of Civil, Environmental and Geomatic Engineering ([www.baug.ethz.ch](http://www.baug.ethz.ch)) and the Department of Mechanical and Process Engineering ([www.mavt.ethz.ch](http://www.mavt.ethz.ch)) at ETH Zurich conjointly invite applications for the above-mentioned position.

The successful candidate is expected to develop a strong and visible research programme in the area of control and diagnostics of building systems with a focus on integrated data processing coupling the flow of information on mass and energy transfer with the construction of a building or groups of buildings. Therefore, applicants should be able to bridge research fields of automatic control and diagnostics, construction, and energy efficiency. Candidates need to hold a PhD degree and have an excellent record of accomplishments in engineering or computer science. In addition, commitment to teaching undergraduate level courses (German or English) and graduate level courses (English) and the ability to lead a research group are expected.

Assistant professorships have been established to promote the careers of younger scientists. ETH Zurich implements a tenure track system equivalent to other top international universities.

Please apply online at [www.facultyaffairs.ethz.ch](http://www.facultyaffairs.ethz.ch)

Applications should include a curriculum vitae, a list of publications, a statement of future research and teaching interests, and a description of the three most important achievements. The letter of application should be addressed to the **President of ETH Zurich, Prof. Dr. Joël Mesot**. **The closing date for applications is 15 January 2020**. ETH Zurich is an equal opportunity and family friendly employer, strives to increase the number of women professors, and is responsive to the needs of dual career couples.

Vereinigung der  
Schweizerischen Hochschuldozierenden



Association Suisse  
des Enseignant-e-s d'Université

Mitgliederversammlung  
Mittwoch, 18. Dezember 2019

Assemblée générale  
Mercredi 18 décembre 2019

18.00 h

Fribourg, Pavillon vert, Jardin botanique, Campus Pérolles

Stellenausschreibung - Poste à pourvoir

**ETH** zürich

## Professor or Assistant Professor (Tenure Track) of Quantum Engineering

The Department of Information Technology and Electrical Engineering ([www.ee.ethz.ch](http://www.ee.ethz.ch)) at ETH Zurich invites applications for the above-mentioned position.

The successful candidate is expected to develop a strong and visible research programme in quantum engineering and technology. He or she has a strong background in one of the areas of i) integrated quantum electronic circuits and technology platforms, ii) quantum photonic technologies for communication, cryptography and computation, iii) quantum metrology, sensing and detection, or iv) quantum devices and components. The new professor should hold a PhD degree, provide inspiration and leadership in research, and demonstrate an excellent record of accomplishments in quantum science and technology. He or she will teach courses in the core curriculum at the bachelor level and, together with colleagues from the Department of Physics, contribute to the development of the new MSc degree in Quantum Engineering. Generally, at ETH Zurich undergraduate level courses are taught in German or English and graduate level courses in English.

Assistant professorships have been established to promote the careers of younger scientists. ETH Zurich implements a tenure track system equivalent to other top international universities. The level of the appointment will depend on the successful candidate's qualifications.

Please apply online: [www.facultyaffairs.ethz.ch](http://www.facultyaffairs.ethz.ch)

Applications should include a curriculum vitae, a list of publications and projects, a statement of future research and teaching interests, a description of the three most important achievements, and the names of five references. The letter of application should be addressed to the **President of ETH Zurich, Prof. Dr. Joël Mesot**. **Submissions will be reviewed starting on 1 December 2019, but applications are welcome until the position is filled.** ETH Zurich is an equal opportunity and family friendly employer, strives to increase the number of women professors, and is responsive to the needs of dual career couples.

---

**Herausgeber und Verlag/Editeur:** Vereinigung der Schweizerischen Hochschuldozierenden  
Association Suisse des Enseignant-e-s d'Université  
Associazione Svizzera dei Docenti Universitari  
Generalsekretariat: Prof. Dr. Gernot Kostorz  
Buchhalden 5, 8127 Forch  
Tel.: 044 980 09 49 oder/ou 044 633 33 99 (ETHZ)  
Fax: 044 633 11 05  
E-mail: [vsh-sekretariat@ethz.ch](mailto:vsh-sekretariat@ethz.ch)  
Homepage: [www.hsl.ethz.ch](http://www.hsl.ethz.ch)  
PC-Konto / ccp 80-47274-7 IBAN: CH87 0900 0000 8004 7274 7

---

**Redaktion/Rédaction:** Prof. Dr. Gernot Kostorz, Buchhalden 5, 8127 Forch  
E-mail: [vsh-sekretariat@ethz.ch](mailto:vsh-sekretariat@ethz.ch)

**Layout:** Print + Publish ETH Zürich, 8092 Zürich, E-mail: [print-publish@services.ethz.ch](mailto:print-publish@services.ethz.ch)

**Druck/Imprimerie:** Print + Publish ETH Zürich, 8092 Zürich

**Anzeigen/Annonces:** Generalsekretariat  
Preise: Stellenanzeigen/Postes à pourvoir: CHF 250 (1/2 Seite/page), CHF 500 (1 Seite/page),  
andere Annoncen/autres annonces: CHF 500/1000

**Mitgliederbetreuung, Adressen /  
Service membres, adresses:** Generalsekretariat

Das Bulletin erscheint drei- bis viermal im Jahr und wird gratis an die Mitglieder versandt.  
Abonnements (CHF 65 pro Jahr inkl. Versand Schweiz) können beim Verlag bestellt werden.  
Le Bulletin apparait trois à quatre fois par an et est distribué gratuitement aux membres.  
Des abonnements sont disponibles auprès de l'éditeur (CHF 65 par an, frais de port compris en Suisse).

**Vorstand/Comité directeur am 1. November / au 1<sup>er</sup> novembre 2019**

**Präsident/Président:** Prof. Dr. sc. nat. Christian Bochet, Université de Fribourg, Département de Chimie,  
Chemin du musée 9, 1700 Fribourg, Tel.: 026 300 8758, E-mail: [christian.bochet@unifr.ch](mailto:christian.bochet@unifr.ch)

**Vorstandsmitglieder/Membres du comité:** Prof. Dr. Nikolaus Beck, Università della Svizzera italiana, Institute of Management,  
Via G Buffi 13, 6900 Lugano, Tel.: 058 666 44 68, E-mail: [nikolaus.beck@usi.ch](mailto:nikolaus.beck@usi.ch)  
Prof. Dr. Bernadette Charlier, Université de Fribourg, Centre de Didactique Universitaire,  
Bd de Pérolles 90, 1700 Fribourg, Tel.: 026 300 75 50, E-mail: [bernadette.charlier@unifr.ch](mailto:bernadette.charlier@unifr.ch)  
Prof. (em.) Dr. phil. Hans Eppenberger, Wiesenweg 5, 5436 Würenlos,  
Tel.: 056 424 3256, E-mail: [hans.eppenberger@cell.biol.ethz.ch](mailto:hans.eppenberger@cell.biol.ethz.ch)  
Prof. Dr. Norbert Lange, Université de Genève, Université de Lausanne, Ecole de Pharmacie, Sciences II,  
Quai Ernest Ansermet 30, 1211 Genève 4, Tél.: 022 379 33 35, E-mail: [norbert.lange@unige.ch](mailto:norbert.lange@unige.ch)  
Prof. Dr. (Ph.D.) Stephan Morgenthaler, Ecole Polytechnique de Lausanne (EPFL),  
Fac. Sciences de base (SB), Inst. de mathématiques (IMA), MAB 1473 (Bâtiment MA),  
Station 8, 1015 Lausanne, Tél.: 021 6934232, E-mail: [stephan.morgenthaler@epfl.ch](mailto:stephan.morgenthaler@epfl.ch)  
Prof. Dr. med. Dr. phil. Hubert Steinke, Universität Bern, Institut für Medizingeschichte,  
Bühlstrasse 26, 3012 Bern, Tel.: 031 631 84 29, E-mail: [hubert.steinke@img.unibe.ch](mailto:hubert.steinke@img.unibe.ch)

Herausgegeben mit Unterstützung der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften (SAGW)  
Publié avec le soutien de l'Académie suisse des sciences humaines et sociales (ASSH)



Mitglied der Schweizerischen Akademie  
der Geistes- und Sozialwissenschaften  
[www.sagw.ch](http://www.sagw.ch)

Vereinigung der  
Schweizerischen Hochschuldozierenden



Association Suisse  
des Enseignant-e-s d'Université



Membre de l'Académie suisse  
des sciences humaines et sociales  
[www.assh.ch](http://www.assh.ch)

## Professor of Development Engineering

The Department of Humanities, Social and Political Sciences (D-GESS, [www.gess.ethz.ch](http://www.gess.ethz.ch)) and the Department of Mechanical and Process Engineering (D-MAVT, [www.mavt.ethz.ch](http://www.mavt.ethz.ch)) at ETH Zurich jointly invite applications for the above-mentioned position.

The successful candidate is expected to work on challenges of people in low and middle income countries and to develop solutions to address them. Ideally, she or he should have a background in engineering/ natural sciences and social sciences/humanities. The candidate's research focus could either be on a specific topic (e.g., health, energy, mobility) or on a methodology (e.g., user-centred product development, automation, digitalisation) related to the development, implementation, and evaluation of technologies in developing countries. The new professor will take a central role in shaping development engineering research and in teaching development engineering courses, educating the future leaders of sustainable development. She or he is also expected to collaborate with other members of ETH Zurich for Development (ETH4D). In general, at ETH Zurich undergraduate level courses are taught in German or English and graduate level courses are taught in English.

Please apply online: [www.facultyaffairs.ethz.ch](http://www.facultyaffairs.ethz.ch)

Applications should include a curriculum vitae, a list of publications and projects, a statement of future research and teaching interests, and a description of the three most important achievements. The letter of application should be addressed to the **President of ETH Zurich, Prof. Dr. Joël Mesot**. **The closing date for applications is 15 January 2020**. ETH Zurich is an equal opportunity and family friendly employer, strives to increase the number of women professors, and is responsive to the needs of dual career couples.

## Assistant Professor of Mathematical Physics

The Department of Mathematics at ETH Zurich ([www.math.ethz.ch](http://www.math.ethz.ch)) invites applications for the above-mentioned position (non tenure track).

Candidates should hold a PhD or equivalent in mathematics or physics, and should have demonstrated the ability to carry out independent research work. At the assistant professor level, commitment to teaching students of mathematics, physics, and other natural sciences and engineering, and the ability to lead a research group are expected. The new professor will be part of the National Centre of Competence in Research NCCR SwissMAP ([www.nccr-swissmap.ch](http://www.nccr-swissmap.ch)).

Assistant professorships have been established to promote the careers of younger scientists. The initial appointment is for four years with the possibility of renewal for a three-year period.

Please apply online: [www.facultyaffairs.ethz.ch](http://www.facultyaffairs.ethz.ch)

Applications should include a curriculum vitae, a list of publications, a statement of future research and teaching interests, and a description of the three most important achievements. The letter of application should be addressed to the **President of ETH Zurich, Prof. Dr. Joël Mesot**. **The closing date for applications is 31 December 2019**. ETH Zurich is an equal opportunity and family friendly employer, strives to increase the number of women professors, and is responsive to the needs of dual career couples.

***Die Stimme  
der Hochschuldozierenden***



***La voix  
des enseignant-e-s d'université***