

Mehr Autonomie – mehr Bürokratie?

Unerfreuliche Entwicklungen an den Universitäten

Von Georg Müller*

Reformen des letzten Jahrzehnts haben Leitungs- und Verwaltungsaufgaben in die Universitäten verlagert. Der Autor des folgenden Diskussionsbeitrags kritisiert als Resultat eine Bürokratisierung zulasten der Wissenschaft. Abhilfe verspricht eine interne Dezentralisierung.

Viele an schweizerischen Universitäten Lehrende und Forschende beklagen sich darüber, dass die administrativen Aufgaben in den letzten Jahren stark zugenommen haben. Weil auch der Aufwand für die Lehre und die Prüfungen – vor allem im Zusammenhang mit dem Bologna-Modell sowie neuen Unterrichtsformen und Kommunikationsmitteln (E-Learning) – steigt, wird die Zeit für die Forschung knapp.

Administration statt Wissenschaft

Die Professorinnen und Professoren müssen in immer kürzeren Abständen immer eingehender über ihre Tätigkeiten Bericht erstatten (eine Folge des im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung ausgebauten Controllings), für alle möglichen Aktivitäten komplizierte Gesuche einreichen, in unzähligen fakultären, inter-fakultären und universitären Gremien mitwirken. Sie haben Reglemente und ihre häufigen Änderungen zur Kenntnis zu nehmen, die Mitarbeitenden über ihren Inhalt zu informieren und ihre Einhaltung zu überwachen oder für den eigenen Bereich Reglemente, Pflichtenhefte und Stellenbeschreibungen auszuarbeiten. Sie sind verpflichtet, bei den aufwendigen Massnahmen zur Qualitätssicherung mitzuwirken. Die Erfüllung dieser und anderer Verwaltungsaufgaben stellt nicht nur eine zunehmende zeitliche Belastung dar. Sie vermindert auch die Attraktivität des Berufs der Wissenschaftler oder Wissenschaftlerinnen.

Der Sinn der Dezentralisierung

Autonomie bedeutet, dass einem Gemeinwesen oder einer Verwaltungseinheit bei der Erfüllung bestimmter Aufgaben ein mehr oder weniger grosser Entscheidungsspielraum zusteht. Es gibt verschiedene Gründe für derartige Dezentralisierungen. Sie entlasten die Zentralverwaltung und ermöglichen es, besondere örtliche Gegebenheiten besser zu berücksichtigen oder wissenschaftliche, technische oder andere Fachkenntnisse fruchtbar zu machen. Mit der Auslagerung von Entscheidungsbefugnissen ist oft auch eine Demokratisierung verbunden, weil die unmittelbar Betroffenen bei der Wahrnehmung der Aufgaben mitwirken können (so insbesondere in den Gemeinden). Dezentralisierung ist überdies ein Element der Gewaltenteilung und damit der Machthemmung. Schliesslich bezweckt die Autonomie eine problemorientierte und bürgernahe Aufgabenerledigung.

In den letzten Jahrzehnten sind die Universitäten von unselbständigen Anstalten, die von den kantonalen Regierungen und den Erziehungsdirektionen relativ straff geführt wurden, zu selbständigen Anstalten mit grosser Autonomie,

eigenem Budget (häufig in Form von Globalkrediten) und eigener Rechnung geworden. Durch die Abkoppelung von der Tagespolitik sollte die Unabhängigkeit der Wissenschaft gestärkt und ermöglicht werden, dass die Lehrenden und Forschenden als Sachverständige im Rahmen weiter gesetzlicher Vorgaben die Schwerpunkte, Methoden und Mittel der universitären Tätigkeiten festlegen. In der Tat hat die Verstärkung der Autonomie der Universitäten dazu geführt, dass deren Leitungsorgane wichtige finanzielle, personelle und organisatorische Entscheidungen selbst treffen können. Diese «Entpolitisierung» und Versachlichung der Entscheidungsprozesse ist zu begrüssen. Die Flexibilität ist allerdings nicht viel grösser als früher; gewisse Verfahren dauern ebenso lang oder noch länger.

Interne Zentralisierung und Regulierung

Die Verselbständigung der Universitäten hat ihr Ziel nur teilweise erreicht, weil die ihnen übertragenen autonomen Entscheidungsbefugnisse bei den Universitätsleitungen konzentriert worden sind, statt sie an die Fakultäten und Institute weiterzugeben, die über das erforderliche Fach- und Methodenwissen sowie die Personalkenntnisse verfügen, um die Aufgaben in Lehre und Forschung auf dem betreffenden Gebiet optimal zu erfüllen. Die Universitätsverwaltungen setzen eigene personelle und finanzielle Mittel ein, um zentrale Vorgaben im Bereich von Lehre, Forschung, Dienstleistungen, Personalwesen und Organisation zu machen. Es sind grosse Stäbe bei den Rektoraten und Prorektoraten entstanden, um Lehre und Forschung zu planen, zu verwalten und zu kontrollieren. Die Universitätsverwaltungen befassen sich auch mit Information und Kommunikation, internationalen Beziehungen und Qualitätssicherung. Die Fakultäten, Institute und Lehrstühle betreiben weitgehend «Dienst nach Vorschrift». Für die Realisierung neuer Ideen braucht es die Zustimmung der Universitätsleitung. Von Bürgernähe keine Spur.

Aus welchen Gründen ist es zu einer solchen Zentralisierung und Regulierung durch die Universitätsleitungen gekommen? Im Vordergrund dürfte das – in allen Grossorganisationen bedeutsame – Bedürfnis nach Einheitlichkeit und Gleichbehandlung stehen. Die Ressourcen sollen möglichst gerecht, nach gleichen Gesichtspunkten und unter gleichen Voraussetzungen, verteilt werden. Die Verfahren zur Besetzung von Lehrstühlen sollen überall gleich ablaufen, die Mitarbeitenden gleich ausgewählt, beschäftigt und entschädigt werden. Die Gleichbehandlung über alle Fakultäten, Institute und Lehrstühle hinweg lässt sich nur durch ein dichtes Netz von Vorschriften gewährleisten. Übersehen wird dabei, dass zwischen den Fakultäten, Instituten und Lehrstühlen grosse Unterschiede bestehen, die auch eine unterschiedliche Behandlung erfordern würden. Der Zentralisierungs-, Vereinheitlichungs- und Regulierungsprozess entwickelt eine eigene Dynamik: Je mehr Vorschriften erlassen und Kontrollen zu ihrer Einhaltung durchgeführt werden müssen, desto mehr Personal braucht es, um zu reglementieren und zu kontrollieren; dieses Personal neigt dazu, den Bestand an Regelungen und Kontrollen weiter auszubauen...

* Der Autor ist Professor für Staats- und Verwaltungsrecht und Gesetzgebungslehre an der Universität Zürich.



MARTIAL TREZZINI / KEYSTONE

Rationalisierung oder Leerläufe? Eine Passerelle zwischen Gebäuden der Universität Genf.

Die Autonomie der Universitäten sollte in erster Linie dazu benutzt werden, den in diesen Institutionen vorhandenen Sachverstand fruchtbar zu machen, um Lehre und Forschung in den jeweiligen Fachgebieten voranzutreiben. Der Universitätsgesetzgeber hat die Freiräume nicht für die Universitätsleitungen geschaffen, sondern für die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, denen ermöglicht werden soll, innovative und

kreative Lösungen zu finden. Die Ziele der Verselbständigung lassen sich nur erreichen, wenn die Universitätsleitungen gewisse Entscheidungsbefugnisse auf die Fakultäten, Institute und Lehrstühle übertragen und die Dichte ihres Regelwerkes reduzieren. Die Fakultäten, Institute und Lehrstühle müssen aber auch bereit sein, vermehrt Entscheidungen zu treffen und dafür die Verantwortung zu tragen.

Management und Motivation an den Hochschulen

C. W. «Ein Professor arbeitet pro Woche 66 Stunden, 6 davon wissenschaftlich», hörte man schon vor Jahrzehnten aus Deutschland, wo Mitbestimmung und Reformen speziell den Zeitaufwand für Sitzungen aller Art erhöht hatten. Wie verhält es sich tatsächlich, heute, in der Schweiz? Im Zusammenhang mit dem Kostenrechnungsmodell wurde unter der Regie der Universitätskonferenz erhoben, welche Anteile die einzelnen Tätigkeiten an der Arbeitszeit des Universitätspersonals haben, nämlich Lehre, Forschung, Dienstleistungen und Weiterbildung. Und die Administration? Sie ist «kein Produkt der Universität», heisst es in einem Expertenbericht, und wurde daher ausgeklammert oder, wenn erfasst, den «Produkten» zugeordnet und wieder unsichtbar gemacht. Eine Gelegenheit, eine unmittelbare Ursache von Kosten – und Klagen – genauer anzuschauen, wurde also ausgelassen.

*

Als ein Grund der Bürokratisierung ist sicher die projektgebundene Finanzierung zu betrachten. Das in den letzten Jahrzehnten und Jahren eingeführte Hochschulmanagement bewirtschaftet die Mittel, verteilt sie nicht schematisch, sondern spricht einen Teil der Gelder zu für gute Forschungsprojekte, für Neuerungen in der Lehre oder für andere spezifische Zwecke. Eine Nebenfolge dieses Bemühens um höhere Effektivität: Reglemente und Gremien, Anträge, Begutachtungen und Berichte, Evaluationen und Dispute.

Auch auf gesamtschweizerischer Ebene wird diese Methode eingesetzt. Im Jahr 2005 wurden Bundessubventionen von 29 Millionen Franken für Innovations- und Kooperationsprojekte, 4

Millionen für Chancengleichheit und 9 Millionen für den Virtuellen Campus (E-Learning) ausbezahlt, und zwar in Einzelbeiträgen in der Höhe zwischen einigen tausend und einigen Millionen Franken. In der Rubrik «Administration Chancen» sind 350 000 Franken verbucht. Ein Teil dieser Gelder würde vermutlich besser wieder den Grundbeiträgen zugeschlagen, die den Universitäten für die von ihnen selbst erkannten Bedürfnisse zur Verfügung stehen. Doch für die nächste Beitragsperiode fordert die Rektorenkonferenz eine überdurchschnittliche Erhöhung der projektgebundenen Beiträge.

*

Einiges Bürokratiepotenzial enthält ferner die generell «leistungsabhängige» Zuteilung von Mitteln innerhalb der Universitäten und Fakultäten, wie sie verschiedenorts geplant oder realisiert wird. Je mehr dieses an sich einleuchtende Prinzip angewandt wird, desto genauer ist zu reglementieren, welche Leistungen wie zu messen und zu belohnen sind, desto grösser ist der Aufwand für Erhebungen, Beurteilungen und Rechtfertigungen. Gäbe es Alternativen? Vom Giesskannenprinzip wagt man kaum positiv zu reden. Doch eine hinreichende Grundausrüstung – abhängig von den Aufgaben – hat den Vorteil der Einfachheit und der Konstanz und provoziert keine Betriebsamkeit zu Zwecken der Selbsterhaltung. Ein Streben nach Qualität dürfte aus der Motivation der Wissenschaftler kommen, die in ihrer Laufbahn diverse Auswahlverfahren durchlaufen haben und Freiheit in der Regel honorieren. – Gewiss, Vertrauen allein genügt nicht; aber es kann auch ein Übermass an Management geben.