

Hochschulraum Schweiz: Analysen zum organisatorischen Entwicklungspfad im Spannungsfeld von Hochschulen, Staat und Gesellschaft

Synopsis zur Dissertation: 5 Gesichtspunkte zum Wandel des Hochschulwesens

Oktober 2018, Christian Leder

Mit der Einrichtung von Fachhochschulen, der Neugestaltung der Studienabschlüsse nach den Vorgaben der Bologna-Deklaration sowie der Reform der Aufsichts- und Leitungsorganisation zwischen Hochschule und Staat hat das Hochschulwesen in der Schweiz seit den 1990er-Jahren einen bleibenden Strukturwandel erlebt. Der Anstieg der Hochschulquote von rund 8 % Anfang der 1990er-Jahre auf heute rund 30 %, veränderte Schwerpunkte der öffentlichen Wahrnehmung und politischen Ausdeutung sowie die fortgesetzte Verschränkung von Hochschule und Beschäftigungssystem, dies sind weitere Gesichtspunkte eines deutlichen Wandels. Dennoch wird dieser Wandel in der Schweiz nur selten zum Gegenstand der sozialwissenschaftlichen Beobachtung und Wissensproduktion. *Akademisierung*, *Professionalisierung*, »*New public management*« oder auch *Ökonomisierung* und *Internationalisierung* sind Stichworte, derer sich ad-hoc Deutungen bedienen; dabei bleiben Ausdeutungen des Wandels oft an eine Akteursperspektive gebunden und mit programmatischen Postulaten vermengt, sei es aus dem hochschulpolitischen Diskurs oder den Narrativen der akademischen Selbstbeschreibung. Oft fehlt es Beiträgen zur Ausdeutung des Hochschulwesens und dessen Wandel an analytischer Distanz sowie an entsprechenden Analyse- und Reflexionskategorien. Da eine Forschungstradition zum Hochschulsystem – und damit ein Korpus an Beiträgen zur historischen Entwicklung im politischen, gesellschaftlichen und internationalen Kontext – nur bruchstückhaft besteht, fehlt es weit herum an Grundlagen und Referenzen zur historischen Einordnung. Dies zeigt sich in ad-hoc Beiträgen darin, dass Erzählungen zum Wandel oft in den 1990er-Jahren beginnen und historische Einordnungen über Versuche und Stichworte nur in Einzelfällen hinauskommen.

Wenn die schweizerische Hochschulpolitik gegen Ende der 1990er-Jahre in eine neue Phase eintritt und diese gesetzgeberisch schliesslich mit Inkrafttreten des HFKG im Januar 2015 besiegelt wird, sind einige der politischen Forderungen und Organe bereits 50 Jahre alt. Die Forderungen der Schwerpunktsetzung und Koordination durch eine Zusammenarbeit von Bund und Kantonen mit der Leitidee der *Hochschule Schweiz*, die Bundesbeiträge für die kt. Hochschulen, der *Wissenschaftsrat* und die *Schweizerische Hochschulkonferenz*: sie alle gehen zurück auf die Sorge um die Entwicklungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft Anfang der 1960-Jahre, als im Kontext von Fachkräftemangel und Hochkonjunktur die Hochschulquote von unter 3 % als Bedrohung der Zukunftsentwicklung und politisches Versäumnis ins Bewusstsein tritt. Damit formiert sich ein Diskurs, in dem die gesellschaftliche Rolle der Hochschulen und auch hochschulpolitische Forderungen und Probleme nunmehr verstärkt in einer »nationalen« respektive »gesamtschweizerischen« Perspektive behandelt werden. Es ist eine Phase, die mit Blick auf die Betrachtung der Hochschulen als nationales »System«, die Einrichtung neuer Institutionen und die Formierung neuer Themen als Gründungsphase gelten kann.

Durch den Rückbezug auf jene Formierungsphase einer schweizerischen Hochschulpolitik können die Reformen der 1990er- und Nullerjahre in einen längeren Zeithorizont eingeordnet werden. In vielen Fällen trägt dies zu einem neuen und versachlichten Verständnis von Leitideen und ihren Umsetzungsformen bei; zumal wenn damit ein Verständnis für den Entwicklungspfad des Hochschulsystems geschaffen werden kann, das bekanntlich in der Schweiz bis ans Ende des 20. Jahr-

hunderts allein aus den universitären Hochschulen besteht; bei einer Hochschulquote von gerade mal 10 % im Jahr 2000. In der vorliegenden Arbeit dient das Hochschulsystem der USA für solche Strukturvergleiche als Kontrastfolie; zugleich dient der verhältnismässig breite Korpus an Schriften aus dem Feld des interdisziplinären »*higher education research*« paradigmatisch als Referenz. Dies erlaubt konzeptionelle Einordnungen, die über politische oder akademische Beschreibungsformeln hinausreichen; so etwa die Betrachtung der Systementwicklung unter Gesichtspunkten der *public policy, governance and organization*. Zugleich hilft jener breite Korpus an Schriften, eine Beobachtungsperspektive zu verfolgen, in der mit den *conflicts* die Aufmerksamkeit für die vielfältigen Erwartungen, Interessengegensätze und Dauerprobleme der Hochschulentwicklung geschärft werden kann; respektive die Aufmerksamkeit für die Vielfalt der politischen Erwartungen und gesellschaftlichen Aufgabenzuschreibungen, denen gegenüber sich Hochschulen verhalten und positionieren müssen.

Im Folgenden fassen wir einige Thesen und Ergebnisse unserer Arbeit in synoptischer Form zusammen. Sie machen auch die Interessen- und Themenschwerpunkte deutlich, anhand derer wir die Reformen ab den 1990er-Jahre in ihre längere Geschichte einordnen. Die organisatorischen Massnahmen der Systembildung im öffentlichen Hochschulwesen und das Verhältnis von Hochschule, Staat und Gesellschaft stehen im Vordergrund. Wir wollen einen Beitrag leisten zu einer Geschichte der schweizerischen Hochschulpolitik und damit zum Verständnis des organisatorischen Entwicklungspfades des Hochschulsystems.

1) Politische Organisation und Steuerung: höhere administrative Autonomie als Organisationsprinzip von Hochschulen in staatlicher Trägerschaft

Höhere Autonomie, Stärkung der Universitätsleitung und Entflechtung mit der Kantonsverwaltung durch Neugestaltung der Aufsicht, diese Forderungen formieren sich bereits Ende der 1960er-Jahre im Diskurs um die Revision kantonaler Universitätsgesetze. Der »Basler Entwurf« sieht im Dezember 1968 eine »eigene Rechtspersönlichkeit« für die Universität sowie die Einrichtung eines Universitätsrats mit einem vollamtlichen Präsidenten nach Vorbild des Schulrates vor; in Zürich werden in Antwort auf den ungleich konservativeren Entwurf des Regierungsrates im Sommer 1968 ganz ähnliche Ideen und Forderungen diskutiert. In beiden Fällen erhält die »Strukturreform« u. a. durch die Diagnose ihre Dringlichkeit, die Universitäten könnten sich aufgrund ihrer inneren Starrheit und den traditionellen Formen der Leitungs- und Aufsichtsorganisation aus dem 19. Jahrhundert, so etwa des ständig wechselnden Rektorats im Nebenamt, weder effektiv den gesellschaftlichen Anforderungen anpassen, also ihre Rolle und Verantwortung für die Gesellschaft wahrnehmen, noch effektiv in eine gesamtschweizerische Koordination durch Bund und Kantone eingebunden werden. Etliche dieser Ideen finden im Universitätswesen bekanntlich erst rund 30 Jahre später ihre breite Umsetzung. Sowohl in Basel wie auch Zürich schleppen sich die Revisionsversuche der ersten Phase zunächst über die 1970er-Jahre hin und werden von den Kantonsparlamenten im Streit versenkt. In Zürich gelingt im April 1982 immerhin eine »Minireform«: das Rektorenamt wird zum 4-jährigen Vollamt mit Wiederwählbarkeit und um einen zweiten Prorektor im Nebenamt ergänzt; zugleich erhalten die Dozenten, Assistenten und Studierenden das Mitspracherecht in den Fakultätsversammlungen und im Senat.

Nach der HSG (1988) und der ETH (1991) erhält in der Deutschschweiz auch die Universität Basel mit der ab 1989 zwischen BL und BS diskutierten und formal 1995 abgeschlossenen Reform die »eigene Rechtspersönlichkeit«. Es folgen die USI 1995, Kanton und Universität Bern (1996), Neuenburg (1996/2002), Freiburg (1997), Zürich (1998), Luzern (2000), Genf (2003) und Lau-

sanne (2004), wobei den Universitäten FR, GE, NE und Lausanne die eigene Rechtspersönlichkeit formal schon früher zuteil wird, der Universität Freiburg bereits 1899. Auf dem Weg zur höheren *Autonomie* und *Führbarkeit* verfasst die Universität Basel 1993 als erste kantonale Universität ein eigenes »Leitbild«. Die formale Neugestaltung des Verhältnis von Hochschule und Träger wird in den 1990er-Jahren massgeblich durch Stichworte der Verwaltungsreform oder des »new public management« geprägt: durch die höhere Autonomie sollen die langen Entscheidungswege (Instanzenzüge) der alten Aufsichtsorganisation aus dem 19. Jh. verkürzt und soll die Aufsicht ganz generell in eine strategische »Steuerung« überführt werden, die sich auf die Vorgabe von Zielen und Aufträgen beschränkt, deren Erreichung und Umsetzung im Sinne einer Dezentralisierung administrativer Entscheide stärker in der »operativen« Verantwortung der Hochschulen liegt. Der Abbau der traditionellen Aufsichtsrechte der Träger betrifft insbesondere die Anstellung von Personal sowie Entscheide zur Binnenorganisation und auch zum Mitteleinsatz; von einem vollständigen Abbau der politischen Aufsicht und Mitentscheidung kann allerdings nicht die Rede sein. Etliche Entscheide, die bislang im Rahmen der »Aufsicht und Leitung« dem Regierungsrat vorbehalten waren, so etwa die Festlegung der Studiengebühren, obliegen nun in der Regel dem *Universitätsrat*. Ausser der Universität Bern verfügen heute alle Hochschulen (FH, Universitäten, ETH) über einen Hochschul- oder Universitätsrat; und ausser der Universität Zürich schliessen heute alle universitären Hochschulen mit ihren Trägern periodische Ziel- oder Leistungsvereinbarungen ab.

Für ein angemessenes Verständnis dieser neuen Formen der Aufsichts- und Leitungsorganisation, oder, wie es seit den Nullerjahren in den Hochschulgesetzen meist genannt wird, der »Steuerung«, halten wird zur Einordnung folgende Gesichtspunkte fest:

- i. Die höhere formale und administrative Autonomie findet im Rahmen eines Reformprogramms staatlicher Anstalten ihre Umsetzung, an die politische Ziele wie eine höhere Leistungstransparenz und stärkere Leistungsverpflichtung gesetzt werden. Das heisst: die höhere formale »Autonomie« der Universitäten und anderer Hochschulen schliesst organisatorisch nicht an die spätmittelalterliche Tradition der »privilegierten Korporation« an, sondern setzt vielmehr die staatliche Trägerschaft und politische Steuerung in neuen formal-organisatorischen Arrangements fort. Zu den programmatischen Zielen gehört, durch die stärkere Entkopplung »operativer« und administrativer Einzelentscheide von der Aufsichtsbehörden die Reformfähigkeit, Anpassungsfähigkeit und Flexibilität der Hochschulen zu erhöhen. Die Hochschulen sollen u.a. zu einem stärker unternehmerischen Handeln gegenüber den vielfältigen Umweltansprüchen ermächtigen werden: sie sollen sich reflektiert und selbst-gesteuert gegenüber einer Umwelt verhalten, die einerseits Finanzierungs- und Entwicklungsmöglichkeiten bietet, andererseits Erwartungen und Ansprüche stellt sowie hochschulpolitische Rahmenvorgaben macht. Zu dieser Umwelt gehören bei den öffentlichen Hochschulen ganz wesentlich die Träger, respektive die Organe der politischen Steuerung: sie delegieren Aufgaben und teils periodisch Schwerpunkte und Entwicklungsziele und knüpfen deren Umsetzung/Erreichung an die Legitimation von Finanzmitteln. Damit soll gerade auch politisch die Finanzierung durch eine stärkere Verknüpfung an delegierte Aufgaben höhere Legitimation erhalten; was angesichts der eklatanten Abhängigkeit von öffentlichen Geldern mittel- und längerfristig zur Stabilität und allenfalls zum weiteren Wachstum der öffentlichen Finanzierung beitragen kann. Kurz, auch unter Bedingungen der »Autonomie« bleiben die Universitäten öffentliche Anstalten, die in politische Erwartungen und Aufträge eingebunden, von öffentlichen Geldern anhängig und dadurch an öffentliche Zuschreibungen und Legitimationsdiskurse gebunden sind.
- ii. Das Stichwort der »Dienstleistungsuniversität« hat im akademischen Milieu verständlicherweise einen pejorativen Klang; hochschulpolitisch tritt es in der Schweiz Ende der 1980er-

Jahre in Reaktion auf den Legitimationsverlust während den 1970ern in Zusammenhang mit Studien und Debatten zum Verhältnis von Hochschule und Öffentlichkeit kurz in Erscheinung. So sehr man sich über solche Stichworte auch streiten kann, so dringend ist es, ein multilaterales Verständnis der Hochschulen, gerade auch der Forschungsuniversitäten, zu entwickeln: Beschreibungsformen, mit denen die facettenreichen Verschränkungen des akademisch-hochschulischen Milieus mit Feldern ausserhalb der Hochschulen abgebildet werden können; und Perspektiven, in denen die Umweltabhängigkeiten zum Thema werden und die Hochschulentwicklung in einem Kräftefeld vielfältiger Interessen, Finanzquellen, Aufgaben und Verantwortlichkeiten verständlich wird. Die Priorität der akademischen Selbstbeschreibung für die akademischen Kernwerte ist verständlich; und es mag in der politischen Debatte notwendig und wirkungsvoll sein, dass sich die Forschungsuniversitäten für ihre akademischen Interessen sowie Finanzmittel für die »freie Grundlagenforschung« stark machen. In solchen Debatten sprechen die Hochschulen und ihre Angehörigen freilich als interessierte Partei. Solche programmatisch hinterlegten Blickrichtungen entlang der akademischen Kernwerte zeichnen jedoch, zumal im deutschsprachigen Kontext, oft ein hochgradig einseitiges Bild, in dem das Tätigkeitsfeld der Hochschulen »selbstreferentiell« beschrieben und Umweltbeziehungen, Verschränkungen und Aussenwirkungen ausgeblendet werden. Tatsächlich sind auch die Forschungsuniversitäten seit dem 19. Jh. mit ausseruniversitären Feldern vielfältig verschränkt. Ein reflektiertes Selbstverständnis kann diese vielfältigen Umweltverhältnisse nicht ausblenden; insbesondere nicht, wenn die Gestaltung von Umweltbeziehungen und die Positionierung gegenüber Erwartungen der Umwelt immer deutlicher in den Aufgabenbereich der Hochschulen selbst fallen; und ebenfalls nicht, wenn die gesellschaftlichen Wirkungen und Verschränkungen zu einem der massgebenden Legitimationsgründe der Finanzierung werden. Die »Autonomie« und die Entwicklung eines »unternehmerischen« Selbstverständnisses sind auch eine Aufforderung, die Umweltabhängigkeiten und Umweltbeziehungen der Universität zu vergegenwärtigen; sie in die Selbstbeschreibung der Hochschulen als gesellschaftlich wirksamer, vielfältig verflochtener Einrichtungen einzubeziehen; und damit den Schematismus einer dualistischen Beschreibung zu überwinden, in der Wissenschaft und wissenschaftliche Forschung nur als Eigenwert, d.h. abgeschirmt von äusseren Wirkungen und Interessen, Geltung zugewiesen wird. Die ernsthafte Herausforderung besteht vielmehr darin, diese Sphäre des Eigenwertes zu verteidigen, ohne gleichzeitig die facettenreichen gesellschaftlichen Verschränkungen der Universität auszublenden respektive als Bedrohung zurückzuweisen. Eine stärkere Berücksichtigung der Aussenbeziehungen und Umweltabhängigkeiten erlaubt schliesslich auch eine Selbstpositionierung, in der zwischen den vielfältigen Erwartungen und Aufgaben vermittelt wird. Diese »Moderation« zwischen vielfältigen Erwartungen gehört heute offensichtlicher denn je zum Aufgabenspektrum der Hochschulleitungen; und schlicht und ergreifend zur Existenzweise der Hochschulen, auch der Universitäten.

- iii. Auch unter den Bedingungen einer erhöhten Verwaltungsautonomie werden die staatlichen Hochschulen weiterhin als Anstalten der Träger und Glieder eines öffentlichen Bildungs- und Hochschulwesens verstanden und »gesteuert«. Die formalen Zulassungsvoraussetzungen oder die Höhe der Studiengebühren sind Beispiele für Entscheide, die aufgrund ihrer politischen Bedeutung und ihrer Rückbindung an das schweizerische Hochschulsystem als ganzes den politisch-strategischen Aufsichts- und Leitungsorganen vorbehalten bleiben. Aufgrund der interkantonalen Vereinbarungen zur Finanzierung (IUV und FHV), des interkantonalen Lastenausgleichs sowie der historisch gefestigten Solidaritäten und Verpflichtungen gegenüber dem Gesamtsystem hätten die einzelnen Träger in diesen Fällen de facto wenig Spielraum; selbst wenn sie rein formal über die entsprechenden Entscheidungskompetenzen verfügen. In der

politischen Praxis würden solche Fälle auf Ebene der *Hochschulkonferenz (SHK)* in Kooperation mit der *Rektorenkonferenz* diskutiert und entschieden. Die Festlegung der Anzahl angebotener Studienplätze in der Medizin (Ärzteausbildung) ist ein anderes Beispiel, das auf eine lange Tradition der interkantonalen Absprache zurückblickt und bei dem ein einzelner Universitätskanton seine Entscheidung nicht ohne Absprache in der SHK fällt; dies gilt seit Mitte der 1960er-Jahre, wobei heute immer stärker auch der Bund und die ETH in die Ärzteausbildung involviert sind. Überhaupt ist die Ärzteausbildung, respektive die Ausbildung des höheren Medizinalpersonals (einschliesslich Veterinäre/-innen, Zahnärzte/innen und Apotheker/-innen) das Ausbildungsfeld, das mit dem Konkordat von 1867, dem neuen Art.~33 BV zur gesamtschweizerischen Anerkennung von Berufsarten (1874) und dem Bundesgesetz von 1877 die längste Geschichte der Koordination im Universitätswesen und mit dem Einfluss der Eidg. Maturitätskommission historisch eine vereinheitlichende Wirkung weit über die Medizin hinaus entfaltet hat. Die Einrichtung des Nationalfonds, der »Bundeshilfen« für die kt. Universitäten sowie eine lange Reihe von Sonderprogrammen des Bundes, insbesondere ab den 1990er-Jahren, haben das institutionelle Gefüge auf gesamtschweizerischer Ebene schrittweise erweitert, in das die einzelne Hochschule und ihre Träger heute eingebettet sind. Die Internationalisierung der Forschungs- und Hochschulpolitik hat die Rolle der gesamtschweizerischen Organe ihrerseits verstärkt; wofür neben der Teilnahme an den europäischen Forschungsprogrammen (durch den Bund und SNF administriert) historisch die Unterzeichnung und Umsetzung der Bologna-Erklärung (Bund, SUK, FH-Rat der EDK, CRUS, KFH) ein deutliches Beispiel darstellt. Die Einrichtung einer Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung ist ebenfalls Ausdruck einer Entwicklung, in der die Kohärenz des »nationalen« Systems durch die Einhaltung von Kriterien und Verfahren mit Blick auf die internationale Vergleichbarkeit dokumentiert werden muss, so etwa, neben anderen Funktionen, um die Zulassung zu medizinischen Weiterbildungen an amerikanischen Universitäten sicherzustellen. Kurz: der einzelne Träger und die einzelne Hochschule sind forschungs- und hochschulpolitisch, wie auch finanziell, in ein gesamtschweizerisches System, respektive ein Gefüge von Agenturen, Akteuren und Gremien der *Systemsteuerung* oder *Systemkoordination* eingebunden. Sie konstituieren über ihre Diskurse, Entscheide und Projekte eine gesamtschweizerische Ebene der hochschulpolitischen Koordination und »Steuerung«; wobei die Entscheide, Finanzmittel und Projekte der involvierten Akteure – darunter der Bund und Agenturen der Forschungsförderung – einen massgebenden Einfluss auf die finanziellen und politisch-regulativen Bedingungen der Hochschulentwicklung nehmen. Auch diesbezüglich ist die formale »Autonomie« der einzelnen Hochschule und des einzelnen Trägers eine stark »relative Autonomie«, die in Abhängigkeiten und gemeinsame Regularien eingebettet ist.

2) Systemorganisation zwischen Bund und Kantonen: Das UFG 1999 und das HFKG als Umsetzungsschritte alter Forderungen und Leitideen

Die hochschulpolitischen Problemdiagnosen, Postulate und Organe zur Konstitution und Koordination eines »Schweizerischen Hochschulraums« nehmen in den 1960er-Jahren ihren Anfang. Etliche dieser Postulate finden erst mit rund 30-jähriger Verspätung ihre Umsetzung, namentlich mit der formalen Neugestaltung der Hochschulkoordination durch das *Konkordat über universitäre Koordination (1999)* in Verbindung mit dem neuen *Universitätsförderungsgesetzes (1999)*, gefolgt vom Hochschulartikel Art. 63a BV (2006) und dem HFKG (2011/2015). Mit der »*Hochschule Schweiz*« prägt Alexander von Muralt, Präsident des Forschungsrates des SNF, bereits im Februar

1966 die programmatische Leitidee; dies in Anschluss an die seit Veröffentlichung des Labhardt-Berichts (Juni 1964) heftig geführte Debatte zur Hochschulkoordination. »Das föderalistische Hochschul-System der Schweiz bringt besondere Probleme mit sich, die oft die Lösung allgemeiner Aufgaben erschweren«, hält A. von Muralt im Jahresbericht des SNF von 1964 fest. 1966 ist schliesslich das Jahr, in dem das Parlament nicht nur die Bundeshilfen für die kt. Hochschulen, sondern gegen den Vorschlag des Bundesrates auch beschliesst, dass neben den im Vorjahr eingesetzten *Wissenschaftsrat* ein *Koordinationsorgan* der Hochschulträger zu setzen sei. Nach dieser Vorgabe konstituiert sich 1968/69 die *Schweizerische Hochschulkonferenz (SHK)*; sie setzt sich aus Vertretern der Hochschulkantone, des Schulrats, des VSS sowie Delegierten des Bundesrates zusammen und verfügt über eine eigene Geschäftsstelle, ist allerdings bereits 1968 dem EDI rechenschaftspflichtig. Im ersten Hochschulförderungsgesetz (HFG) werden der SHK die »Ausarbeitung von Regeln über die Arbeitsteilung zwischen den Hochschulen«, der »Erlass von Richtlinien« sowie die »Ausarbeitung von Empfehlungen« als Aufgaben delegiert; jedoch fehlt es an einer Rechtsgrundlage, die ihr Umsetzungs Kompetenzen für den Fall von Widerständen oder divergierende Interessen von Bund und Kantonen delegiert.

Die Debatte zu einer gesamtschweizerischer Hochschulpolitik formiert sich ab den späten 1950er-Jahren. Die massgebliche Triebfeder ist die Sorge um die Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft: die kt. Universitäten und die HSG werden zusammen mit der ETH-Z nunmehr als Glieder eines schweizerischen Hochschulsystems aufgefasst. Deutlich tritt dies in der Debatte um die Ausbildungskapazität sowie die Wettbewerbsfähigkeit und den »Bedarf« der schweizerischen Volkswirtschaft in Erscheinung: die einzelne Hochschule wird in dieser Perspektive als Leistungsträgerin eines »nationalen« Ausbildungssystems aufgefasst und ausdrücklich mit der Entwicklung der Schweiz, namentlich der Wirtschaft und ihrer Wettbewerbsfähigkeit, in Zusammenhang gebracht. Die Erhöhung der Ausbildungskapazität wird rasch zu einer Priorität im nationalen Interesse; sie schlägt sich institutionell in der Einrichtung der Bundeshilfen (Subventionen) für die kt. Universitäten (inkl. HSG) nieder. Sie werden ab 1966 in einem Umfang errichtet, der in den ersten Jahren die jährlichen Aufwendungen des Bundes für die ETH wie auch den SNF übersteigt (z.B. 91.7 Mio. Bundeshilfen für die kt. Hochschulen im Jahr 1969; sie stehen 82.6 Mio. für die ETHZ, 29 Mio. für die Reaktorforschung und 60 Mio. für den SNF gegenüber). Mit den Bundeshilfen wird politisch die Forderung der *Koordination* verknüpft, namentlich um eine »Zersplitterung der Mittel« und überhaupt Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Es sind Begriffe, die teils aus dem Diskurs der 1940er- und 1950er-Jahre um die Einrichtung des SNF in die Hochschulpolitik übernommen werden. In den 1960er-Jahren werden sie lauter denn je von einer Kritik am staatspolitischen Konservatismus flankiert, darunter auch einer Kritik am föderalen Aufbau des Hochschulwesens sowie dem fehlenden Willen der Kantone, die Hürden des »Kantönligeist« gemeinsam mit dem Bund zu überwinden.

Zu den grossen Reformprojekten, die nunmehr gesamtschweizerisch umgesetzt werden sollen, gehört die *Studienreform*. Max Imboden, der erste Präsident des SWR, versteht sie als unbedingte Voraussetzung zur Bewältigung des Studierendenzuwachses an den Universitäten. Er fordert ab 1965 eine »Raffung« und »Intensivierung« des Grundstudiums, zugleich eine stärkere Unterscheidung zwischen »Berufsstudium« und wissenschaftlicher Qualifikation einerseits sowie zwischen Grundstudium und Weiterbildung andererseits. Nur damit könne eine weitere Verlängerung der Studienzeit vermieden werden. Zur Umsetzung setzen die SHK und die Rektorenkonferenz die gemeinsame *Kommission für Studienreform* ein. Sie löst sich 1976 im Streit auf; es bleiben Impulse für ausgewählte Fächer, eine gesamtschweizerische und fächerübergreifende Studienreform im ursprünglich gemeinten Sinne kommt indes nicht zu Stande. Die Koordination der Weiter-

bildung bleibt ebenfalls in Versuchen stecken. Eine »Koordination« kommt hingegen mit der Verteilung der Studienplätze in der Medizin bereits in den ersten Jahren der SHK zu Stande. Nach einer mehrjährigen Debatte um die Verhinderung eines Numerus Clausus und einer »Diskrimination« der Studierenden aus den Nicht-Hochschulkantonen gelingt es der SHK 1979 schliesslich, letztere durch ein Konkordat an der Finanzierung der Universitäten zu beteiligen; dies freilich erst nachdem auf der Bundesebene ein Entwurf für eine HFG-Revision an der Urne 1978 trotz hohem Engagement der hochschulpolitischen Akteure deutlich verworfen und darin ein politisches Legitimationsdefizit für die expansive Hochschulpolitik und die Erhöhung der Bundesbeiträge offensichtlich wird.

Ernüchterung über die fehlende Umsetzung der grossen Koordinationspostulate macht sich bereits Anfang der 1970er-Jahre breit. Der SHK fehle es formal an delegierten Zuständigkeiten und Kompetenzen; zudem sei das Gremium zu gross, halten Kommentatoren fest. Der neue *Bildungsartikel BV* soll dies ändern. Die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen soll rechtliche auf ein neues Fundament gestellt werden. Doch die Vorlage zur gemeinsamen Bildungskoordination von Bund und Kantonen scheitert im März 1973 knapp am Ständemehr (sog. Zufallsnein). Die Koordination und Zusammenarbeit der Träger bleibt zahnlos. Das Hochschulförderungsgesetz bleibt weitgehend ein Subventionsgesetz. Es ist ein Defizit zwischen Koordinationspostulat und Umsetzung, das auch die *Gesellschaft für Hochschule und Forschung GHF/SUR* als gewichtige hochschul- und forschungspolitische Akteurin ihrer Zeit lautstark anmahnt, etwa durch Zeitungsartikel anlässlich ihres 10-jährigen Bestehens 1976. Da kurz darauf (1978) auch der Versuch einer HFG-Revision am Referendum des Gewerbeverbandes scheitert, bleibt die Umsetzung der Postulate eines *kooperativen Föderalismus* in der hochschulpolitischen Zusammenarbeit von Bund und Kantonen an den formalen Strukturen der 1960er-Jahre hängen.

Es dauert abermals über ein Jahrzehnt, bis Anfang der 1990er-Jahre unter dem Druck einer GPK des Nationalrats die ersten Reformschritte mit einer Entflechtung von SWR, SHK und BBW vollzogen werden. In der gleichen Zeit baut der Bund mit etlichen Sonderprogrammen, etwa zur Förderung des akademischen Nachwuchts, zum Ausbau der Weiterbildung oder zur Umsetzung der Chancengleichheit von Mann und Frau, seine hochschulpolitische Rolle aus; zudem mit seiner Führungsrolle beim Aufbau des FH-Sektors. Mit seinem Bericht »*Horizont 2000: Qualität – Wettbewerb, Autonomie – Arbeitsteilung*« schreibt der Wissenschaftsrat 1992 einige der alten Koordinationspostulate in teils neuen Leitbegriffen fort. Angesichts der Finanzlage von Bund und Kantonen mahnt er *Schwerpunktsetzung, Netzwerkbildung, Kooperation und Arbeitsteilung (etwa zwischen FH und UH)* als dringende Massnahmen an; ebenso freilich die Einführung eines Kreditsystems und die Entwicklung einer hochschulpolitischen Gesamtsicht über den FH- und den Universitätssektor. In Übereinstimmung mit den Forderungen des SWR streben die Bundesverwaltung und die EDK für den Universitätssektor eine Stärkung der Koordination an. Dies gelingt 1999 mit der Totalrevision des HFG/UFG sowie dem *Konkordat über universitäre Koordination*. Beide Rechtstexte delegieren auch Kompetenzen an die *Schweizerische Universitätskonferenz* (ehemals Hochschulkonferenz, 1968/69 – 2000); damit gelingt eine formale Stärkung des zu diesem Zeitpunkt bereits 30-jährigen Koordinationsorgans. Zugleich beschliessen die Träger 1999 mit den zitierten Regularien die Einrichtung einer *Akkreditierung und Qualitätssicherung*.

Ende der 1990er-Jahre erlebt das Hochschulsystem auf Bundesebene einen neuen Höhepunkt politischer Aufmerksamkeit. Nach dem Aufbau des Fachhochschulsektors und der formalen Neugestaltung der gemeinsamen Organe von Bund und Kantonen im Universitätssektor liegt die Forderung einer Zusammenführung auf der Hand. Der SWR spricht bereits 1992 von der Organisation einer »Hochschullandschaft« und einer »hochschulpolitischen Gesamtsicht«. Ende der 1990er-Jahre erlebt denn auch die alte Forderung nach einem neuen Hochschulartikel BV eine Renais-

sance, dies u. a. mit Anträgen im Bundesparlament. Im Bericht der Projektgruppe »Hochschullandschaft 2008« (Juni/September 2004) wird angesichts der bereits erreichten Stärkung noch erwogen, ob ein neuer Hochschulartikel überhaupt zwingend notwendig sei. Unter starkem Druck des Ständerats können sich die politischen Akteure mit der WBK-NR und der EDK schliesslich auf einen Entwurf für einen neuen Hochschulartikel BV einigen. Zusammen mit den übrigen Artikeln der »Bildungsverfassung« tritt er 2006 in Kraft. Die Zusammenführung der Rechtsgrundlagen für die Subventionierung und Koordination des FH- und des UH-Sektors verzögert sich allerdings abermals; das neue HFKG tritt schliesslich im Januar 2015 in Kraft. Damit formiert sich, auf den Grundlagen des genannten Konkordats und in Anschluss an das UFG 1999 unter dem alten Namen die neue *Schweizerische Hochschulkonferenz*. Die Rolle des Bundes ist gegenüber der alten SHK gestärkt und die Geschäftsstelle nunmehr Teil der Bundesverwaltung.

Formal beginnt mit dem HFKG eine neue Phase der gesamtschweizerischen Hochschulpolitik. Ihr geht eine rund 50-jährige Geschichte voraus: Sowohl formal mit der Einrichtung von Bundessubventionen für die kt. Universitäten ab 1966, programmatisch der Kernforderung der hochschulpolitischen Zusammenarbeit und Koordination ab 1964 wie auch politischen mit etlichen Themen und Leitideen der hochschulpolitischen Debatte (z.B. akademischer Nachwuchs, Stipendien, Numerus Clausus, Finanzierung, Ausbildungskapazität und Wachstum, Studiendauer). Gleichzeitig ist der Wandel unverkennbar und haben sich namentlich ab den 1990er-Jahren neue Aufmerksamkeiten, Problemdimensionen und Prioritäten ergeben; so etwa die Fragen in Zusammenhang mit der Internationalisierung und der typologischen Differenzierung des Hochschulsystems.

3) Vom Sonderweg zur internationalen Konvergenz: der Entwicklungspfad des schweizerischen Hochschulsystems im internationalen Kontext

Die Vorbereitung des EWR-Beitritts und die Schaffung eines europäischen Binnenmarktes stellen Ende der 1980er-Jahre die *Europafähigkeit unserer Hochschulpolitik* (Moritz Arnet 1988) in Frage. Eine integrative Sicht auf den ausseruniversitären und universitären Tertiärsektor, und damit eine Überbrückung des bildungspolitischen Blockdenkens, wird in der hochschulpolitischen Debatte freilich vereinzelt seit den späten 1970er-Jahren gefordert. Doch erst die Sorge um die fehlende Europafähigkeit der Diplome – die drohende De-Qualifizierung schweizerischer Ausbildungen im Vergleich zu ausländisch ausgebildetem Personal sowie die Benachteiligung schweizerischer Schüler und Berufsleute beim Zugang zu Hochschulen im Ausland – lässt diesen Appellen ein politisches Handeln folgen. An der Schwelle zur europäischen Integration steht die schweizerische Bildungspolitik ganz generell vor der Herausforderung, sich mit dem Sonderweg in der historischen Entwicklung des Bildungssystems auseinanderzusetzen. Der Zustimmung zur bildungspolitischen Länderstudie der OECD (1988 – 1991) liegt auch dieses Bewusstsein zu Grunde. Im Tertiärbereich sticht der Unterschied zu Deutschland ins Auge: nach der politischen Programmatik einer Differenzierung des Hochschulsystems bestehen, so etwa in Baden-Württemberg, seit den frühen 1970er-Jahre der Typus der *Fachhochschulen* und eine *Fachhochschulreife*; in der Schweiz hat sich der ausseruniversitäre Tertiärbereich hingegen seit den 1960er-Jahren stark abgetrennt vom Hochschulsystem entwickelt. Obwohl der Generalsekretär der EDK ab 1988 eine breite Umwandlung von *Höheren Fachschulen* in *Fachhochschulen* fordert, beschränkt man sich aus Zeitdruck und Pragmatismus zunächst auf die sogenannten BIGA-Berufe, für die der Bund über rechtliche Sonderkompetenzen verfügt. Die Ingenieurschulen (auch HTL genannt) gelten als Priorität. Deren Direktoren übernehmen zunächst programmatisch die Führung. In ihren Thesen zur Position der Ingenieurschulen im Bildungssystem (März 1990) schlagen sie die Umwandlung zu Fachhoch-

schulen vor, was für sie eine Erweiterung des Leistungsauftrages um Weiterbildung und angewandte Forschung, aber auch eine Verbesserung der Vorbildung einschliesst; wobei sie jedoch deutlich eine Differenz zu den ETH und den Universitäten geltend machen und vor einer »Akademisierung« wie auch einer Verlängerung der Ausbildungszeit warnen. Die Fachhochschulen sollen »keine Promotionen« verleihen; vielmehr solle bildungspolitisch der Übertritt zu den ETH und Universitäten sichergestellt werden, analog zum *bachelor's* und *master's degree* in angelsächsischen Hochschulwesen. Aus Deutschland übernehmen sie die programmatische Formel, wonach FH und UH bildungspolitisch im Grundsatz als »gleichwertige, aber andersartige« Hochschultypen gelten sollen.

Bereits im Sommer 1993 liegt auf Bundesebene ein Entwurf für ein FH-Gesetz vor. Nach Ablehnung des EWR-Beitritts im Dezember 1992 verstärken sich beim Bund die Postulate der Wirtschaftspolitik: bei der politischen Argumentation für die FH steht nicht mehr das ausbildungspolitische Argument europafähiger Diplome, sondern die Stärkung der Innovationskraft und des Wirtschaftsraumes im Vordergrund. Die Schaffung von Fachhochschulen wird nunmehr als Massnahme zur Stärkung des Wirtschaftsraums dargestellt. Gleichzeitig setzt sich mit der Sorge zusätzlicher Kosten die Position durch, die Zahl der Fachhochschulen auf sieben (zunächst heisst es zehn) zu beschränken und beim Aufbau eine starke Koordination und Kooperation zwischen den Kantonen zu verlangen. Eine Genehmigungspflicht, die ab 1996 von der EFHK umgesetzt wird, dient als Druck- und Sanktionsmittel. Bei Verabschiedung des Gesetzes im Oktober 1995 ist der FH-Bereich jedoch formal noch immer auf die alten BIGA-Berufe beschränkt; die EDK, namentlich der Fachhochschulrat der EDK, macht freilich wiederholt das Interesse deutlich, möglichst rasch auch den GSK-Bereich (Gesundheit, Soziales, Kunst) zu integrieren. Die rechtlichen Voraussetzungen dazu werden im Rahmen der Totalrevision der BV 1999 und der Teilrevision des FHSG 2004 geschaffen.

Die Unterzeichnung der Bologna-Erklärung (1999) und deren Umsetzung stellt, neben der Schaffung von Fachhochschulen, eine der deutlichsten Massnahmen zur internationalen Anpassung des schweizerischen Hochschulsystems dar. Die Einführung eines Kreditsystems und die formale Gliederung der Studienabschlüsse in *bachelor's* und *master's degree* wird von einigen Akteuren, so etwa der DIS und dem SWR, bereits ab 1990 vorgeschlagen. Im grösseren Kontext findet mit der Umsetzung der Bologna-Reform schliesslich eine gesamtschweizerische *Studienreform* statt. Eine solche war bereits Mitte der 1960er-Jahre gefordert worden; wenn auch in anderer Form, doch teils durchaus mit ähnlichen Zielen. Bei der Umsetzung steht ausser Frage, dass die neuen Abschlüsse und Titel an allen Hochschultypen (UH, FH, PH) vergeben werden sollen; allein schon aufgrund des grossen bildungspolitischen Imperativs der Durchlässigkeit. Damit ist jedoch im Ergebnis ein grosser Schritt der *Akademisierung* verbunden: Bei Abschluss des FHSG 1995 besteht politisch noch hohe Einigkeit, dass die FH keine akademischen Titel vergeben sollen; mit der Umsetzung der Bologna-Deklaration ändert sich dies. Zugleich stellt sich politisch fortan die Frage, inwiefern die FH auch *master's degrees* vergeben sollen; was zur Schaffung einer Genehmigungspflicht mit der Master-Vereinbarung zwischen dem Bund und EDK führt (2007 – 2014).

Die Tertiär- respektive *Hochschulquote* stellt einen weiteren Gesichtspunkt der internationalen Angleichung dar. Wie das Büro der OECD Anfang der 1990er-Jahre mit *education at a glance* ein neues Format der internationalen Bildungsstatistik etabliert, liegt die Schweiz bei der Hochschulquote mit einem Wert von 7.6 % der Alterskohorte auf einem der hintersten Ränge; umso mehr mit einer Hochschulquote der Frauen von 5 % (Daten von 1988). Zudem weist die Schweiz das höchste Austrittsalter aus dem Hochschulsystem aus. Die Statistik von 1992 (Daten von 1988) zeigt zweierlei: der nicht-hochschulische Tertiärbereich, d. h. die höhere Berufsbildung, wird in der

internationalen Bildungsstatistik zunächst kaum hinreichend dargestellt; andererseits machen die Statistiken den Sonderweg der Schweiz deutlich, in dem das Hochschulsystem bis Ende der 1990er-Jahre allein aus den universitären Hochschulen besteht. Erst die Einrichtung der Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen schafft das, was etwa in Deutschland bereits in den 1960er-Jahren programmatisch als *Differenzierung des Hochschulsystems* beschrieben und kurzerhand umgesetzt wird, oder mit dem Nebeneinander von *colleges* und *research universities* in angelsächsischen Ländern eine Tradition hat, die in das 19. Jahrhundert zurückreicht. Die strukturelle Angleichung der Schweiz zeigt sich auch in der internationalen Hochschulstatistik: mit einer Hochschulquote von rund 30 % im Jahr 2010 – sie schnellte von rund 8 % 1990 und rund 10 % im Jahr 2000 mit der Fachhochschulgründung und der Umsetzung der Bologna-Deklaration auf rund 30 % im Jahr 2006 – liegt die Schweiz heute im hinteren OECD-Mittelfeld; wobei freilich eine internationale Konvergenz der Hochschulquote zwischen 30 % und 40 % der Alterskohorte zu beobachten ist.

Trotz solcher struktureller Konvergenzen bestehen international weiterhin gewichtige Unterschiede zwischen Hochschulsystemen respektive den höheren Ausbildungssystemen auf dem *upper-secondary* und *tertiary level*. Gerade im Vergleich zu angelsächsischen Schulsystemen, so namentlich den USA, stellt die starke horizontale Differenzierung der Sekundarstufe II, die in der Schweiz die Berufsbildung umfasst, eine eklatante Differenz dar; sie impliziert bis heute ein anderes Verständnis dessen, was gemeinhin als »*higher education*« bezeichnet wird. Gerade in Vergleichen mit den USA muss mit Nachdruck darauf hingewiesen werden, dass in den USA aufgrund der *high school* und den einheitlichen Abschlüssen für die College-Zulassung (und teils Tests, traditionell etwa des SAT) keine horizontale Differenzierung auf der Sekundarstufe II und damit keine Möglichkeit einer beruflichen Qualifikation besteht. Sämtliche fachliche und berufliche Spezialisierung ist auf die Tertiärstufe verlegt, also die Stufe der *post-secondary* oder auch *higher education*. Dies impliziert systemisch ein Problem, allen Abgängern eine berufliche Qualifikation zu verschaffen; es zeigt sich individuell in einem hohen Druck, einen College-Abschluss zu schaffen; wobei sich mit dem *associate degree* seit den 1970ern auch 2-Jahresabschlüsse etabliert haben. Überhaupt liegt darin strukturell der Grund für die institutionell starke Differenzierung solcher Hochschulsysteme, in denen nur eine Minderheit der »Hochschulen« Forschungshochschulen, also *research universities* und *doctoral granting institutions*, darstellen. In den USA haben von den rund 4'583 »Hochschulen« oder *higher education institutions*, die in der nationalen Bildungsstatistik von 2016 ausgewiesen werden, gerade mal 311 Universitäten das Promotionsrecht, davon 193 öffentliche. Kurz: In den USA vergeben nur rund 6.7 % der »Hochschulen« Doktorate.

Wenn in der Schweiz gerne auf die *Berufsbildung* als bildungs- und wirtschaftspolitisches Erfolgsmodell verwiesen wird, stellt die hohe Quote der beruflichen Qualifikation die damit, zusammen mit der Integration in die Arbeitswelt, erreicht wird, den bildungspolitisch wichtigsten Gesichtspunkt dar. Umgekehrt erklärt die Grösse und Position der Berufsbildung den skizzierten Entwicklungspfad des Hochschulsystems, das in der Schweiz – weltweit fast einzigartig – bis ans Ende des 20. Jahrhunderts allein aus den ETH und Universitäten besteht: die universitären Hochschulen haben sich lange separiert entwickelt. Die sektorale Trennung in »Blöcke« hat dabei auch als »Puffer« des Hochschulwesens gewirkt. Mit den Fachhochschulen hat eine starke »Akademisierung« des höheren Bildungswesens stattgefunden, und auch künftig wird das Verhältnis der nicht-akademischen und akademischen Sektoren, deren Übergänge und Verschränkungen, einen zentralen Gegenstand der politischen Beobachtung und Steuerung ausmachen.

4) Die lange Geschichte äusserer Nutzenerwartungen im nationalen Hochschuldiskurs

Mit der politischen Ausdeutung von Bildung und Forschung als volkswirtschaftlichen Ressourcen eines materiell ressourcenarmen Landes formiert sich Anfang der 1950er-Jahre bei der Einrichtung des SNF ein bis heute wirkungsvolles Deutungsmuster für die nationalen Interessen der staatlichen Forschungs- und Hochschulförderung. Dabei werden der Stand und die Entwicklung des nationalen Forschungs- und Hochschulsystems politisch immer stärker mit der Entwicklungsfähigkeit und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft in Zusammenhang gebracht. Ende der 1930er-Jahre, im Kontext des zweiten Weltkrieges und damit einer zunehmenden Isolierung der Schweiz, wird die »Förderung des akademischen Nachwuchs« als nationales Problem und nationale Aufgabe proklamiert; ebenso die Forschungsförderung, deren institutionelle Umsetzung mit dem SNF 1952 freilich erst in einem zweiten Anlauf gelingt, nachdem mit der KWF (daraus wird 1996 die KTI) zunächst eine Förderung der angewandten Forschung zur Einrichtung kommt. Bei alledem setzen sich, nunmehr auch auf die kt. Hochschulen gerichtet, Deutungen zur volkswirtschaftlichen Bedeutung fort, die im 19. Jahrhundert auf Bundesebene zunächst auf die ETH konzentriert sind.

Ende der 1950er-Jahre liegt der politischen Aufmerksamkeit für die Ausbildungskapazität ein wirtschaftspolitisches Primat zu Grunde. In Anschluss an die Debatte um den Mangel an Technikern und Ingenieuren (Hummler-Bericht vom April 1959) diagnostizieren politische Akteure Anfang der 1960er-Jahre im Kontext einer langjährigen Hochkonjunktur angesichts der tiefen Hochschulquote eine strukturelle *Nachwuchskrise*; und damit eine tiefe Sorge um die Zukunfts- und Entwicklungsfähigkeit der schweizerischen Volkswirtschaft. Es ist der Zeitpunkt, in dem, ausgehend von den USA und angeleitet durch die OEEC/OECD, die Ausbildung von »*manpower*« als nationale »*human resource*« proklamiert und die Sekundarschul- und Hochschulquoten erstmals in international vergleichenden Statistiken zu Indikatoren der Entwicklungsfähigkeit von Volkswirtschaften werden (Prämissen der sog. Bildungsökonomie). In den gleichen Diskursen werden staatliche und private Bildungsausgaben nunmehr als »Investitionen« in das Wirtschaftswachstum gedeutet. Es sind u.a. solche Diagnosen, Argumente und Deutungen, die in der Schweiz zur Einrichtung der »Bundeshilfen« für die kantonalen Hochschulen führen; und damit auch zur Einrichtung des SWR und der SHK. Zugleich darf nicht vergessen werden, dass mit der Debatte um die Verwendung der öffentlichen Mittel in der Hochschul- und Forschungspolitik politisch Druck hinsichtlich der Reform und Effizienz gemacht wird: Mit der *Studienreform*, der *Strukturreform* wie auch dem Postulat zur *Koordination im Kleinstaat Schweiz* werden Forderungen zur höheren Effektivität und Effizienz (Wirksamkeit und Leistungsfähigkeit) der Hochschulen formuliert; einerseits zur Bewältigung des Studierendenzuwachses und Verhinderung einer Studienzeitverlängerung, andererseits zur Sicherstellung des effektiven Einsatzes der Bundesgelder. Schwerpunktsetzung bei der Forschungsförderung, keine Verlängerung des, meist berufsvorbereitenden, Hochschulstudiums, Ausrichtung am volkswirtschaftlichen Bedarf, Ausbau und Koordination des Weiterbildungsangebots – all dies sind Forderungen, die Ende der 1960er-Jahre in der Arena einer gesamtschweizerischen Forschungs- und Hochschulpolitik artikuliert und schliesslich in die 1970er und 1980er-Jahre fortgeschrieben werden.

Wirtschaftspolitische Argumente sind seit den 1950er-Jahren integraler Teil der forschungs- und hochschulpolitischen Debatte auf Bundesebene. Ab Ende der 1970er-Jahre erfahren sie insbesondere forschungspolitisch eine Stärkung; hochschulpolitisch erfährt die Ausbildungskapazität (Tertiärquote/Hochschulquote) ab den 1990er-Jahren eine Renaissance als Indikator der internationalen

Wettbewerbsfähigkeit. Zumal für die Bundesebene trifft denn auch zu, was Gerhard Schuwey und seine Mitarbeiter beim BBW Ende der 1980er-Jahre in der Botschaft zum Ausbau der Weiterbildung festhalten: »Der Rückblick zeigt, dass in der Schweiz bildungspolitische Innovationen immer nur dann verwirklicht wurden, wenn sie sich auch aus wirtschaftlicher Sicht rechtfertigen liessen« (1989).

Und in den Kantonen? Die *höhere wissenschaftliche Berufsbildung (ZH)*, die Befähigung »*der Jugend zur Ausübung jedes wissenschaftlichen Berufes*« (BE) oder »*de former des hommes pour les carrières qui exigent une instruction supérieure*« (VD), in solchen Worten weisen die Träger ihren Hochschulen bereits im 19. Jahrhundert die Ausbildung für die akademischen Berufe als gesellschaftliche Aufgabe zu, zusammen mit der Förderung der Wissenschaften. Als Glieder des staatlichen Bildungswesens werden die Hochschulen von ihren Trägern mit Ideen des Fortschritts legitimiert: Die Wissenschaften und die Verbreitung des rationalen Handelns gelten als Voraussetzung und Triebkraft des politischen und kulturellen Fortschritts. Mit dem traditionellen Modell der *4-Fakultäten-Universität* steht dabei zunächst der Aufbau und Bestand eines liberal-rationalen Staats- und Gemeinwesens mit der Ausbildung einer »Elite« von Staatsbeamten und Juristen, Pfarrern, Ärzten, Tierärzten und Lehrern im Vordergrund. Durch die Vorbereitung und Qualifikation für die akademischen Berufe gelten die kantonalen Hochschulen (Akademien der Kantone GE, VD, NE und die Universitäten BS, ZH, BE) von Anfang an als Leistungsträger des öffentlichen Bildungswesens.

Auf Bundesebene liegen der Einrichtung des Polytechnikums hingegen ausdrücklich Postulate des *technischen Fortschritts* sowie eine Koalition von staatlichen und industriellen Interessen beim Aufbau einer technischen Infrastruktur zu Grunde. Schematisch gilt für das 19. Jahrhundert: die Rolle des Polytechnikums wird ausdrücklich mit industriellen Interessen und volkswirtschaftlichen Kategorien ausgedeutet, die Ausbildung für die akademischen Berufe an den kantonalen Universitäten jedoch vorwiegend in Kategorien der Notwendigkeit und Nützlichkeit für das Funktionieren von Staat und Gemeinwesen. Im 20. Jahrhundert werden mit der »Nationalisierung« des Diskurses volkswirtschaftliche Kategorien ab den 1940er- und 1950er-Jahren immer stärker auch für die kantonalen Hochschulen verwendet; auch der Ausbau der kt. Hochschulen wird nun vermehrt in Kategorien der regionalen Wirtschaft und Industrie respektive Wirtschaftsförderung verstanden, zusammen mit den etablierten Deutungen, wonach die Universitäten der Bevölkerung die Möglichkeit zur höheren Bildung eröffnen und die akademischen Berufe, den Staat und die Wirtschaft mit Nachwuchs versorgen.

5) Einordnungen zur Diagnose einer Ökonomisierung, zum Spannungsverhältnis von Hochschule und Staat und zur institutionellen Konzeption der Universität

Aus der akademischen Binnensicht wird der Wandel der letzten zwanzig bis dreissig Jahre zum Teil als Ökonomisierung oder Bürokratisierung beklagt, zumal der Universitäten, oder gar als Niedergang, wenn nicht der Universität so doch des akademischen Geistes, des freien Studiums und Forschens. In aller Regel fehlt es solchen Diagnosen an historischer Einordnung; so namentlich was eine längere Geschichte der gesellschaftlichen und politischen Einbettung der Hochschulen angeht. Sowohl die Geschichte der gesellschaftlichen Verflechtungen, so etwa die Hauptfunktion des 19. Jahrhunderts, für die akademischen Berufe auszubilden, als auch die Geschichte des Spannungsverhältnis zwischen Hochschule und Staat bleiben in der Regel unreflektiert. Dieses fehlende historische und politische Bewusstsein für die gesellschaftliche Rolle der Hochschulen ist eklatant; es geht mit einem breiten Fehlen sozialgeschichtlicher Ausdeutungen zur Rolle der Hoch-

schulen wie auch mit einer Tradition der Selbstbeschreibung einher, in der die Bedeutung der wissenschaftlichen Hochschulen mehrheitlich aus der Binnensicht mit einer Priorität auf den akademischen Kernwerten und Karrieren beschrieben wird.

Die Universitäten Bern und Zürich haben im Übergang vom 19. zum 20. Jahrhundert beide rund 1'000 immatrikulierte Studierende. Davon entfällt die grosse Mehrheit auf die etablierten Berufsfakultäten, namentlich die staatswissenschaftlich-juristischen und medizinischen; zugleich sind über die Hälfte der Studierenden der phil. Fakultäten an den mathematisch-naturwissenschaftlichen Abteilungen/Sektionen eingeschrieben. Zugleich entfällt mit dem faktischen Berufsdoktorat in der Medizin die grosse Mehrheit der Doktor-Promotionen auf die medizinische Fakultät: an der Universität Zürich werden in den ersten hundert Jahren 3'200 Dr. med.-Titel verliehen, 1'040 Dr. der Rechte, 988 in Fächern der späteren Phil-I-Fakultät und 1'841 der Phil-II-Fakultät.

Die *höhere wissenschaftliche Berufsbildung* ist beim Ausbau der Universitäten für die politische Öffentlichkeit wiederkehrend das Hauptargument; in Zürich etwa anlässlich der beiden Volksabstimmungen, mit denen 1908 und 1911 die Kredite für das neue Hauptgebäude bewilligt werden, von denen bis heute die Inschrift *Durch den Willen des Volkes* am Westeingang zeugt. Erziehungsdirektor Locher würdigt die Universität als »Wahrzeichen der Demokratie« und sieht im Abstimmungserfolg ein Beleg für die Einsicht der Bevölkerung in die breite Wirksamkeit und den Nutzen der Universität. Die gesellschaftliche Verantwortung der Universität, namentlich für die höhere Berufsbildung, hebt auch Rektor Egger anlässlich der Einweihungsfeier hervor; wobei er die Verantwortung mit der staatlichen Trägerschaft und der hohen *Staatsabhängigkeit* in Zusammenhang bringt. Gleichzeitig warnt jedoch bereits Rektor Egger davor, die Universität respektive den Geist und die Erfolge der Forschung durch die »Ansinnen eines banalen Utilitarismus« zu ersticken und damit das wahre »Wesen« der Universität zu bedrohen. In Basel hebt Erziehungsdirektor Hauser unter dem Titel »Universität und Volk« rund zwei Jahrzehnte später die Ausbildung für die akademischen Berufe als die »grösste praktische Leistung« der Universitäten hervor; anlässlich der Einweihung des Kollegienhauses spricht er bezüglich der Ausbildung von einer »Gegenleistung«, die die mit öffentlichen Geldern finanzierte Universität für die Gesellschaft erbringt.

Nutzenerwartungen und deren diskursive Verhandlung zwischen Hochschule und Staat, der über den politischen Diskurs als Statthalter der Gesellschaft auftritt, haben auch in der Schweiz ihre lange Geschichte. Beiträge, die mit Blick auf die 1990er-Jahre von einer »Politisierung«, »Ökonomisierung« oder »Vergesellschaftung« der Universitäten sprechen, ordnen diese Diagnosen selten in eine Realgeschichte des Hochschulwesens ein. Weitgehend vergessen sind auch Beiträge aus den 1950er-Jahren, als etwa Werner Näf, Professor für Geschichte und Rektor der Universität Bern, in seiner Schrift »*Wesen und Aufgabe der Universität*« (1950) deren gesellschaftliche Hauptfunktionen mit i) der wissenschaftlichen Berufsvorbereitung, ii) der Forschung und iii) dem Einbringen der fachlichen Expertise in Gremien und Öffentlichkeit beschreibt; genauso die Arbeit »*Struktur und soziale Funktion der Universität Basel*« von Andreas Miller (1955), später Leiter der Zentralstelle für Hochschulwesen, in der abermals die Vielfältigkeit der politischen Erwartungen an die Universitäten zum Thema wird.

Wenn von »Ökonomisierung« oder auch »Bürokratisierung« gesprochen wird, dann oft ohne Klärung der Begriffe und empirischen Gegenstände. Wird damit eine Gewichtsverschiebung im politischen Diskurs bei der Legitimation öffentlicher Mittel und der Zuschreibung von Erwartungen und Aufgaben bezeichnet, die mit steigenden Budgets für Forschung und Bildung einhergehen? Tatsächlich gibt es seit den 1950er-Jahren eine Stärkung der volkswirtschaftlichen Kategorien, wenn es um die Legitimation öffentlicher Finanzmittel für die wissenschaftlichen Hochschulen und die

Ausdeutung ihrer gesellschaftlicher Bedeutung geht; falsch ist jedoch, dieser Diagnose die Prämisse zu Grunde zu legen, den wissenschaftlichen Hochschulen, namentlich den kt. Universitäten, wären zuvor politisch keine gesellschaftlichen Aufgaben und Nutzenerwartungen zugeschrieben worden. Wir haben oben skizziert, dass mit der Neugestaltung des Verhältnis von Träger und Hochschule auch das Ziel einer stärkeren Verknüpfung von öffentlichen Finanzmitteln mit »Leistungen« verbunden ist. Diese Verknüpfung, und überhaupt die höhere Aufmerksamkeit für die Frage der »Gegenleistung«, kann ebenfalls als Phänomen einer »Ökonomisierung« bezeichnet werden. Mit den wachsenden Budgets und den stetig gewachsenen Verflechtungen haben die finanziellen und organisatorischen Gesichtspunkte an Aufmerksamkeit gewonnen.

Damit dürfte auch die »Bürokratisierung« in den Blick kommen, wenn damit der Wandel der Binnenorganisation (Selbstverwaltung) bezeichnet wird, wie er etwa in einer Zunahme inneruniversitärer Regularien (Reglementen auf Universitätsebene, Fakultätsebene und Institutebene), einer beschleunigten Kadenz von Re-Organisationen und Reformen (Studienorganisation, Doktorandenausbildung, Nachwuchsförderungen) wie auch teils neuen Verwaltungs- und Organisationseinheiten (Aussendarstellung und Marketing; *doctoral schools* etc.) und überhaupt dem personellen Ausbau im Bereich der Administration in Erscheinung tritt, der oft mit einer Verberuflichung (Professionalisierung) dieser Ämter/Stellen einhergeht. In der Regel ist auch eine Stärkung der gesamtuniversitären Lenkungsorgane und Verwaltungseinheiten zu beobachten, genauso neue Praktiken der Rechnungslegung und eine Verbreitung von Kennzahlen und Evaluationen als Mittel der Selbstverwaltung und Rechenschaftslegung. Alle diese Phänomene können summarisch als »Ökonomisierung« und »Bürokratisierung« bezeichnet werden: sowohl die äusseren Erwartungen als auch die innere Gestaltung werden vermehrt in ökonomischen und organisational-managerialen Kategorien ausgedeutet.

Es ist ein inkrementeller Wandel der Binnenorganisation, der einer programmatisch-konzeptionellen Umwandlung folgt, mit der die Hochschule ihre Kapazitäten zur betrieblichen Selbstverwaltung, Rechenschaftslegung und der Selbstpositionierung stärken soll. Zumindest teilweise ist der rasche Wandel freilich auch mit der langen Periode einer inneren Reformstarre respektive eines organisatorischen Konservatismus zu erklären. Bereits in den 1960er-Jahren wird, so in Zürich von FDP-Kantonsrat Ulrich Bremi (auch Gründungspräsident der GHF/SUR und später Nationalrat) die Metapher des »Grossunternehmens« zur Beschreibung des Budgets- und Personalvolumens der Universität verwendet; und damit auch zum Bedarf an Leitungs, Organisation und Rechenschaftslegung. Gerade im Vergleich zu Forschungshochschulen im Ausland, namentlich den USA, haben sich die traditionellen Formen der Selbstorganisation in der Schweiz lange erhalten; wobei freilich Werner Näf (siehe oben) bereits Anfang der 1950er-Jahre die Überlastung der Professoren mit administrativen Aufgaben beklagt. Erst mit den Reformen der 1990er-Jahre ist schliesslich eine Erneuerung der betrieblichen Organisation initiiert worden; von »Betrieben«, die oft einen Personalbestand von mehreren Tausend Angestellten und Jahresbudgets im Bereich der hundert Millionen aufweisen. Die Universität Zürich zum Beispiel hat im Jahr 2017 einen Personalbestand von 9'041, davon 665 Professuren und ein Betriebsbudget von 1.3 Milliarden Franken mit vielfältigen Finanzquellen; zugleich im HS 2017 eine Zahl von 25'672 Studierenden einschliesslich 5'324 Doktoranden. Trotz dieser Grösse haben sich wesentliche Prinzipien der akademischen Selbstorganisation erhalten; so namentlich eine ausserordentlich stark de-zentrale Organisation, in denen die Institute die Grundeinheit der akademischen Aufbauorganisation darstellen.

Wir legen unseren Analysen, Betrachtungen und Ausdeutungen dieses vielschichtigen Wandels folgende Prämissen und Thesen zu Grunde:

- i. Gerade in der Schweiz können die Hochschulen auf eine hohe Verlässlichkeit der öffentlichen Finanzierung zählen und historisch auf stetig gewachsene Budgets zurückblicken. Der gesellschaftliche Nutzen dient seit Anfang des 19. Jh. zur Legitimation der staatlichen Trägerschaft und Finanzierung; den Universitäten werden dabei jedoch nicht nur gesellschaftliche Aufgaben, zunächst primär die Ausbildung für die akademischen Berufe, zugeschrieben, ihnen wird auch ein Raum der akademischen Freiheiten zur Entfaltung der Wissenschaften, d. h. der wissenschaftlichen Forschung, zugestanden. Ab Mitte des 20. Jahrhunderts werden die volkswirtschaftliche und regional-wirtschaftliche Bedeutung der Hochschulen immer stärker als Argument ihrer öffentlichen Finanzierung verwendet. Die wirtschaftliche Bedeutungszuschreibung hat sich dabei als wirkungsvolles Argument der politischen Legitimation erwiesen; das heisst aber auch, dass die wissenschaftlichen Hochschulen über die Finanzierung von diesen Erwartungen und Zuschreibungen geradezu abhängig sind. Zugleich muss differenzierend festgehalten werden: Sowohl in der Grundfinanzierung durch die Träger als auch in der Forschungsförderung durch den Bund werden substantielle Beträge bereitgestellt, die primär dem Erhalt und der Entwicklung der Forschung zugedacht werden, die in der politischen Konzeption bis heute als Hauptmedium und Triebfeder aller Tätigkeiten und Leistungen der universitären Hochschulen gilt. Dies kann als hohe Akzeptanz der Forschung oder auch als ein öffentlich-politischer Erfolg der Forschungsuniversitäten verstanden werden; das überlieferte Postulat der »Einheit von Forschung und Lehre« ist heute darin wirksam, dass die Tätigkeiten der wissenschaftlichen Hochschulen mit Forschung gekoppelt und letztere als Voraussetzung der Lehre in all ihren Formen verstanden wird. Es ist unseres Erachtens falsch, die politische Konzeption der Hochschulen auf die Zuschreibung von Nutzenansprüchen zu reduzieren; auch wenn sie einen gewichtigen Teil der politischen Konzeption ausmachen.
- ii. Wir verstehen und beschreiben wissenschaftliche Hochschulen, historisch in der Schweiz namentlich die Universitäten, als wirkungsvolle gesellschaftliche »Leistungsträger«, die seit dem 19. Jahrhundert facettenreich mit ihrer gesellschaftlichen Umwelt verschränkt sind. Auch wir beschreiben diese Verschränkungen und Wirkungszusammenhänge oft nur summarisch; bemühen uns indessen um eine perspektivenreiche Ausdeutung, in der namentlich zwischen den Aspekten und »Leistungen« der 1) Ausbildung (höhere Berufsausbildung, »Elitebildung«, Qualifikation, Weiterbildung), 2) der fachlichen Expertise, angewandten Forschung und Beratung (Verschränkung mit dem Staat, Einsitz in Gremien, Auftragsstudien, öffentliche Auftritte und Publikationen, Verschränkung mit Berufsfeldern und ihren Industrien, z.B. im Bereich Medizin, Patente, spin-offs) und 3) dem Kernbereich der akademischen Forschung und Reputation mit der Einbettung in das internationale System der wissenschaftlichen Forschung (Publikationen, fachliche Netzwerke, Tagungen, akademisches Karrieresystem) unterschieden wird. Damit orientieren wir uns deskriptiv an einem »Modell«, das im deutschsprachigen Kontext etwa bereits Eduard Spranger 1930 in seinen Schriften zu Hochschule und Gesellschaft durch eine »produktive Spannung« zwischen verschiedenen Aufgaben kennzeichnet; und das gerade im angelsächsischen Verständnis eine lange Tradition bei der Beschreibung von Forschungshochschulen hat und, zumal in den USA, zum etablierten Narrativ der *research universities* gehört, die sich selbst als wirkungsvolle, notwendige und nützliche Institutionen verstehen, die ihre Legitimation und Inhalte aus der akademischen Forschung ziehen.
- iii. Angesichts der vielfältigen Ansprüche, in die Hochschulen eingebettet sind, und dem damit implizierten »Dauerkonflikt um Prioritäten« (Smelser 1973), scheint es uns angezeigt, das Verhältnis von Hochschule und Gesellschaft als Spannungsverhältnis zu beschreiben. Durch den staatlichen Aufbau des Hochschulwesens sind die gesellschaftlichen Erwartungen traditionel-

lerweise durch die politischen Organe an die Hochschulen delegiert worden. Mit den gesetzlichen Leistungsaufträgen, den periodischen Ziel- oder Leistungsvereinbarungen und generell den Mitteln der »strategischen Steuerung« wird diese Tradition auch in den neuen Organisationsformen der staatlichen Trägerschaft fortgesetzt. Gleichzeitig wird, etwa im Bereich der kompetitiven Akquisition von Drittmitteln oder der Weiterbildung, erwartet, dass sich die »unternehmerischen« Hochschulen heute stärker als früher eigentätig auf die Forderungen ihrer gesellschaftlichen Umwelt einstellen. Insgesamt haben durch die Reformen der »Steuerung« und Aufsicht die Verknüpfung von Finanzierung und Umwelterwartungen an Aufmerksamkeit und Deutlichkeit gewonnen (vgl. auch oben Abschnitt 1 zu Autonomie und politischer Steuerung). Dies in Übereinstimmung mit dem Programm des »new public management«, zu dessen Zielen es gehört, sowohl die Aufgaben und Leistungserwartungen zu klären als auch dieselben »transparent« mit der Finanzierung zu verknüpfen. Einerseits sollen die Universitäten auf gesellschaftliche Aufgaben verpflichtet werden; andererseits sollen sie, namentlich durch die höhere formale Autonomie, im Sinne einer »Dezentralisierung« und Delegation von Verantwortung dazu ermächtigt werden, sich für die Erbringung von Leistungen selber zu organisieren und sich gegenüber den Forderungen und Bedürfnissen ihrer Umwelt »unternehmerisch«, also reflektiert und selbst-gesteuert, zu verhalten. Dies alles trägt dazu bei, dass an den Hochschulen die Aufmerksamkeit, das Bewusstsein und auch das Interesse für die vielfältige Umwelteinbettung gestiegen ist; womit die tradierten Muster der akademischen Selbstbeschreibung teils in Frage gestellt werden und die gesellschaftliche Verflechtung und Wirksamkeit eine stärkere Berücksichtigung finden. Kurz, auch an den Hochschulen selbst baut sich ein Bewusstsein für die facettenreiche und teils mit Spannungsfeldern verbundene Umwelteinbettung ein; was neue Konzepte der Selbstbeschreibung nahelegt, in denen die Universitäten als Forschungshochschulen mit vielfältigen Umwelt- respektive Aussenbeziehungen beschrieben werden.

Hochschulen sind weder von der Gesellschaft abgeschirmte Inseln noch Organisationen mit einem Repertoire an zeitlosen Organen und Formen der Selbstorganisation. Doch weder Untersuchungen ihrer gesellschaftlichen Verflechtungen und äusseren Abhängigkeiten noch die Beschreibung ihres inneren Wandels können sich in der Schweiz auf etablierte Beobachtungs- und Forschungstraditionen stützen; Perspektiven, die über die politischen Aufmerksamkeiten, etwa in Statistiken, oder programmatische Selbstbeschreibungen aus der Binnenperspektive hinausgehen. Es braucht mehr Licht auf die Kontexte und Kräftefelder der Hochschulentwicklung. Unsere Arbeit will zur Entwicklung und hoffentlich Festigung solcher Blickrichtungen einen Beitrag leisten.

Christian Leder, im Oktober 2018