

Eine wettbewerbsorientierte Hochschul-Landschaft mit autonomen Hochschulen

Ein Grundsatz- und Aussprache-Papier für die
drei Rektorenkonferenzen CRUS-KFH-SKPH

Inhalt	Seite
1. Einführung: Anlass und Zusammenfassung	2
2. Zur Ausgangslage: Wettbewerb und Koordination – ein Widerspruch?	3
3. Wer steuert, wer entscheidet? - Ein theoretischer Exkurs in die Ordnungspolitik	4
4. Autonomie und Wettbewerb in der Hochschullandschaft	5
4.1. Einleitung	5
4.2. Die politische Führung des Gesamtsystems	6
4.3. Die akademische Koordination im Gesamtsystem	7
4.4. Die politische Führung der einzelnen Hochschule	7
4.4.1. Die grundsätzliche Gestaltung des Verhältnisses Träger/Hochschule	7
4.4.2. Die Leistungsvereinbarung	10
4.4.3. Die politische Aufsicht	11
4.5. Die akademische Führung der einzelnen Hochschule	12
Anhang: Ein Ueberblick über die ordnungspolitischen Grundmodelle	14

1. Einführung

1.1. Anlass zu diesem Papier

An ihrer gemeinsamen Sitzung vom 20. September 2004 haben die drei Rektorenkonferenzen CRUS (Universitäten), KFH (Fachhochschulen) und SKPH (Pädagogische Hochschulen) festgestellt, dass

- in den öffentlichen Diskussionen und im „Bericht Hochschullandschaft“¹ den Hochschulen ein hoher Grad an *Autonomie* zugestanden werde, aber alle Beteiligten jeweils unterschiedliche Vorstellungen hätten, was Autonomie der Hochschulen sei, und dass
- ferner ebenso unbestritten sei, dass die schweizerische Hochschullandschaft einer besseren *Koordination* bedürfe, was gelegentlich mit Instrumenten realisiert werde, die die Hochschul-Autonomie wieder beschränkten.

Gestützt auf diese Diskussion haben die drei Rektorenkonferenzen ihre Generalsekretariate beauftragt, zu Handen der nächsten gemeinsamen Sitzung vom 10. März 2005 ein Grundlagen- und Aussprachepapier zu dieser Thematik zu verfassen. Die Generalsekretariate haben beschlossen, diesen Auftrag an den Generalsekretär der KFH weiter zu leiten, der dieses Papier in der Folge verfasst hat und an dieser Stelle seinen Kollegen von CRUS und SKPH für die kritischen und wertvollen Anregungen und Hinweise sehr herzlich dankt.

1.2. Zusammenfassung der Ergebnisse

Die wichtigsten Ergebnisse des vorliegenden Papiers können wie folgt zusammen gefasst werden:

a) *Autonomie*

Wettbewerb setzt Autonomie seiner Akteure voraus. Die schweizerischen Hochschulen sind dann autonom, wenn

1. das vorgesehene gemeinsame Hochschulträger-Organ sich auf die Steuerung des Gesamtsystems „Schweizerische Hochschullandschaft“ beschränkt und wenn
2. die Träger
 - die Hochschul-Autonomie in ihren *obersten Rechtserlassen* (Verfassung, Gesetz, Konkordatsrecht) ausdrücklich festhalten,
 - sich ausschliesslich auf die *politische* Führung der Hochschule beschränken und damit
 - sämtliche Aufgaben der *strategischen und der operativen* Hochschul-Führung den Führungsorganen der Hochschule selbst übertragen.

Die Träger sind aufgerufen, sich auf gleiche Ausprägungen der Hochschul-Autonomie zu einigen, damit gewährleistet ist, dass alle schweizerischen Hochschulen die gleiche Ausgangslage für eine erfolgreiche Teilnahme am Hochschul-Wettbewerb haben.

b) *Koordination*

Die Koordination in der Hochschullandschaft erfolgt auf vier Ebenen:

1. *Gemeinsames Hochschulträger-Organ*: Dieses legt für alle Hochschulen gleiche Rahmenbedingungen und Grundsätze fest.
2. *Gemeinsame Rektorenkonferenz*: Sie unterstützt die gesamtschweizerische akademische Koordination.

¹ „Bericht über die Neuordnung der schweizerischen Hochschullandschaft“ von GWF/BBW vom 20. September 2004; vom Bundesrat am 20. Oktober 2004 in zustimmenden Sinne zur Kenntnis genommen und zur Leitlinie für die Reform der schweizerischen Hochschullandschaft erklärt; im Folgenden als „Bericht Hochschullandschaft“ zitiert. Die Ausführungen in diesem Papier stützen sich auf diesen Bericht ab und ergänzen ihn in einzelnen Teilen.

3. *Träger*: Sie formulieren zusammen mit ihren Hochschulen eine Portfolio-Strategie, die sich auf nationale und internationale Portfolio-Analysen stützt.
4. *Hochschulen*: Sie gehen autonom mit anderen Hochschulen interessengetriebene Kooperationen ein und koordinieren sich untereinander mit dem Ziel, im Hochschulmarkt erfolgreich operieren zu können.

2 Zur Ausgangslage: Wettbewerb und Koordination – ein Widerspruch?

a) Wettbewerb

In der weltweiten Hochschulszene ist ein stetig zunehmender Wettbewerb festzustellen. Einer der Vorteile des internationalen Wettbewerbs ist zweifellos die Chance, sich mit vergleichbaren ausländischen Hochschulen bezüglich der eigenen Qualität und Leistungsfähigkeit messen zu können: Stellt unser Forschungs- und Bildungs-Standard international noch „state of the art“ dar? Dies ist nicht nur ein Wert an sich: In einer globalisierten Welt mit einer globalisierten Wirtschaft hat eine nationale Volkswirtschaft mittel- und langfristig nur Chancen, wenn Bildung und Forschung mindestens den globalen Standards entsprechen.

In einem isolierten und somit nicht im globalen Wettbewerb befindlichen System ist ein unbeabsichtigtes Absinken der Qualität nicht oder zumindest nicht rechtzeitig feststellbar und darum praktisch unausweichlich. Die Geschichte liefert genügend Beispiele über die Folgen von langjährigen Abschottungen von Staaten gegenüber dem Ausland²: Nach Abschluss der Isolations-Phasen musste jeweils festgestellt werden, dass die betroffenen Länder im Vergleich zum Ausland einen gewaltigen Rückstand in der Entwicklung aufwiesen – mit allen unangenehmen und schwierigen Folgen, die sich daraus ergaben.

Gleiches gilt für Unternehmen, die in Märkten tätig sind, die auch im Ausland existieren: Nur durch Exporte können diese Unternehmen einigermaßen sicher sagen, ob sie die internationalen Standards erreichen oder nicht. Qualität erfordert immer wieder neue Anstrengung, und ein Ausbleiben des Messens mit dem Konkurrenten könnte dazu verführen, in den eigenen Anstrengungen nachzulassen.

Eine Teilnahme der schweizerischen Hochschulen an diesem internationalen Wettbewerb ist somit schon längst keine Frage mehr des „ob“ oder „ob nicht“, sie ist ein Muss, will man nicht riskieren, dass sie dereinst automatisch auf provinzielles Mittelmass zurück fallen³.

b) Koordination

Ebenso unbestritten wie die Wettbewerbssituation im Hochschulbereich ist die Tatsache, dass die aktuelle schweizerische Hochschul-Landschaft durch politische und staatliche Entscheide und Strukturen (zB. aus regionalpolitischen Gründen), aber auch durch quantitatives Wachstum und ungenügend koordinierte Entwicklungen unter den Hochschulen eher zu stark aufgesplittert ist als zu wenig.

Verständlich ist deshalb der Ruf nach mehr Koordination und vermehrter Schwerpunktbildung. Sie sollen der vielerorts fehlenden kritischen Masse entgegen wirken und dadurch den Nachteilen der regionalen Zersplitterung begegnen.

c) Ein Widerspruch?

Bildungspolitik und Bildungsverwaltung in der Schweiz unterstützen – durchaus glaubhaft und glaubwürdig - beide Trends: Jenen in Richtung mehr Wettbewerb und Autonomie und jenen in Richtung mehr Koordination. Wird allerdings (berechtigter) Koordinationsbedarf geortet, bleiben oft die Anliegen von Wettbewerb und Autonomie auf der Strecke, da unter „Koordination“ fast immer „externe Koordination“ durch Politik und Verwaltung verstanden wird – so auch im „Bericht Hochschullandschaft“. Eine Güterabwägung zwischen Wettbewerb und Autonomie einerseits und externer Koordination andererseits unterbleibt.

² Bekannte Fälle sind u.a. Albanien nach dem 2. Weltkrieg oder Japan 1603-1868

³ Diese Auffassung bestätigt auch der „Bericht Hochschullandschaft“. Dort findet sich ein klares Bekenntnis zur Autonomie der Hochschulen. Zum Beispiel lautet der Titel von Abschnitt 1.2 auf S. 14: „Autonomie als Grundpfeiler des Erfolges“.

Das ist nicht an und für sich falsch, denn offensichtlich ist in diesen Fällen eine notwendige interne Koordination unterblieben. Die Frage ist nur,

- a. weshalb externer Koordinationsbedarf vermutet wird und
- b. ob für die externe Koordination der Griff in die Trickkiste der Planwirtschaft der einzig sinnvolle und zweckmäßige sei oder ob nicht auch wettbewerbsverträgliche Koordinationsformen möglich wären.

In einem weltweiten Hochschul-Wettbewerb haben Hochschulen mit geringerer Autonomie die kleineren Chancen, sich erfolgreich gegen solche mit höherer Autonomie behaupten zu können. Die Auseinandersetzung mit der Frage der Priorität der beiden Werte ist daher nicht nur eine akademische, sie hat durchaus reale Aspekte: Soll etwas weniger Erfolg der Hochschulen in Kauf genommen werden, wenn dafür die Koordination gesichert ist? Ist externe Koordination der bessere Garant für Qualität und günstigen Mitteleinsatz? Entsteht Koordination nur, wenn Eingriff in die Autonomie der Hochschulen genommen wird?

3 Wer steuert, wer entscheidet? - Ein theoretischer Exkurs in die Ordnungspolitik

Ordnungspolitische Modelle versuchen, Antwort zu geben auf die Frage, wer in einem Wirtschaftssystem über welche Entscheidungskompetenzen verfügt und wie das System insgesamt gesteuert wird. Obwohl es sich dabei um für die Volkswirtschaft entwickelte Modelle handelt, können ihre Denkansätze auch zur Gestaltung und Lenkung anderer öffentlicher Bereiche, etwa der Hochschullandschaft, herbei gezogen werden.

Die Ordnungspolitik unterscheidet zwei Grundmodelle mit je zwei Ausprägungen:

- Planwirtschaft:
 - Zentral gesteuerte Planwirtschaft
 - Kollektiv gesteuerte Planwirtschaft
- Marktwirtschaft:
 - Korporative Marktwirtschaft
 - Wettbewerbliche Marktwirtschaft

Idealtypische Kennzeichen der *Planwirtschaft* sind:

- a. Die Wirtschaftssubjekte (Konsumenten, Produzenten) verfügen über keine Autonomie,
- b. Privateigentum an Produktionsmitteln existiert nicht und
- c. die Steuerung von Angebot und Nachfrage erfolgt durch zentrale Planungseinrichtungen.

Idealtypische Kennzeichen der *Marktwirtschaft* sind:

- a. Die Wirtschaftssubjekte (Konsumenten, Produzenten) verfügen über Autonomie,
- b. das Eigentum an Produktionsmitteln ist privat und
- c. die Steuerung von Angebot und Nachfrage erfolgt durch den Markt.

Auch in einem wettbewerblich geprägten System braucht es den Staat, der die nötigen gesetzlichen Grundlagen und Rahmenbedingungen schafft. Der Staat muss sich aber – systemnotwendig - auf diese Funktionen beschränken, sonst entstehen Ungleichgewichte im Markt, die zu überhöhten volkswirtschaftlichen Kosten und fehlender Qualität in der Leistungserbringung führen.

Weitergehende Ausführungen zur Ordnungspolitik finden sich im **Anhang** zu diesem Papier.

4 Autonomie und Wettbewerb in der Hochschullandschaft

4.1 Einleitung

4.1.1 Grundsätzliches

Es sei im Folgenden darauf verzichtet, eine theoretische Abhandlung darüber zu führen, welches der oben genannten Ordnungs-Modelle für die Führung des Gesamtsystems „Hochschullandschaft“ und die Führung der einzelnen Hochschulen das geeignete sei. Eine solche Abhandlung wäre wohl kaum mehr als eine akademische Diskussion. Das ist politisch – und dies sei nicht etwa bedauert! - im Grundsatz bereits vorentschieden.

Denn: Wie zuvor erwähnt, darf aus allen gegenwärtigen politischen Diskussionen, einschliesslich dem „Bericht Hochschullandschaft“ geschlossen werden, dass der planwirtschaftliche Ansatz grundsätzlich ausgeschlossen werden soll. Indessen dringen trotz diesem prinzipiellen Bekenntnis zu einem Wettbewerbs-System immer wieder Ansätze zur korporativen Marktwirtschaft oder gar zu planwirtschaftlichen Massnahmen durch.

Somit sollen die nachfolgenden Ausführungen dazu dienen, ein wettbewerblich ausgestaltetes Hochschulsystem zu skizzieren, das auf modellfremde Konzepte und Instrumente nach Möglichkeit verzichtet.

4.1.2 Begriffliches

a) Autonomie

Autonomie bedeutet Selbstbestimmungsrecht⁴. Die Autonomie der Hochschulen wird durch Verfassung und Gesetz begründet. Sie kann auf unterer Stufe (zB. durch Leistungsvereinbarung zwischen Träger und Hochschule oder durch andere Behörden- oder Verwaltungsakte) weder begründet noch erweitert oder begrenzt werden.

b) Führungsebenen

Grundsätzlich können vier für die Führung von Hochschulen relevante Ebenen unterschieden werden:

1. Politische Führung auf der Ebene des Gesamtsystems (schweizerisch)
2. Akademische Koordination im Gesamtsystem
3. Politische Führung der einzelnen Hochschule
4. Akademische Führung der einzelnen Hochschule

c) Strategische/operative Aufgaben

Auf jeder der obigen vier Führungsebenen gibt es auf sie selbst bezogen strategische wie operative Aufgaben. Es ist also begrifflich nicht so, dass auf einer dieser vier Ebenen die Strategie gemacht würde und auf einer anderen die operative Ausführung stattfände.

d) Hochschulen

Wenn im Folgenden von Hochschulen die Rede ist, dann soll dieser Begriff umfassend verstanden werden und alle Institutionen der Hochschulbildung und der Forschung einschliessen. Dies wird auch im „Bericht Hochschullandschaft“ so gehandhabt, wenn zum Beispiel von „Hochschulträgerkonferenz“ die Rede ist.

⁴ Wörtlich aus dem Griechischen: „Sich selbst Gesetze gebend“.

4.2 Die politische Führung des Gesamtsystems

Der „Bericht Hochschullandschaft“ kennt auf der Ebene der Führung des Gesamtsystems zwei Gremien: Die Hochschulträgerkonferenz und die gemeinsame Rektorenkonferenz. Die politische Führung des Gesamtsystems liegt bei der Hochschulträgerkonferenz. Sie soll günstige und für alle Hochschulen gleiche Rahmenbedingungen sowie grundsätzliche Regeln zum Funktionieren des Wettbewerbs in der Hochschullandschaft schaffen.

These 1:

Das Hochschulträger-Organ steuert ausschliesslich das Gesamtsystem und verzichtet auf direkte Steuerungseingriffe in einzelne Hochschulen.

Mit der Steuerung des Gesamtsystems erfolgt implizit bereits eine hohe Koordinationsleistung durch dieses Organ. Seine wichtigsten Aufgaben dürften – in weit gehender Uebereinstimmung und in teilweiser Ergänzung des „Berichts Hochschullandschaft“ - die folgenden sein⁵:

- Grundsätze zu den Aufträgen der Hochschultypen
- Grundsätze für die Studien-Zulassung zu den Hochschulen
- Festlegung der Studienstufen und der Studiumumfänge
- Allgemeine Regelung der Uebergänge
- Grundsätze zu Durchlässigkeit, Passerellen (Nicht-Diskriminierung)
- Anerkennung von Studiengängen, Abschlüssen und Hochschulen
- Verpflichtung der Hochschulen zu transparenter, vergleichbarer Rechnungslegung
- Verpflichtung zum Einsatz von geeigneten Systemen der Qualitätsentwicklung
- Grundsätzliche Normen und Verfahren für die Finanzierung durch die Träger und die Subventionsbehörden
- Finanzielle Vorgaben an die Hochschulen (Standard- oder Plankostensatz)
- Grundsätze zu Studiengebühren, Studienbeihilfen
- usw.

Zur Vorbereitung von Führungsentscheidungen auf der Ebene des Gesamtsystems kann das Hochschulträger-Organ von den Hochschulen die dazu erforderlichen Informationen einholen, zum Beispiel:

- Studierendenzahlen (nach Studienjahr, Studienrichtung, Geschlecht, Nationalität etc.)
- Werte von Indikatoren zu Lehre, Weiterbildung, Forschung, Dienstleistungen
- Aggregierte Zahlen aus der Kostenrechnung
- Ergebnisse von Akkreditierungen
- Aussagen über den erfolgreichen Einsatz interner Qualitätsentwicklungs-Systeme
- Grundsätzliche strategische Ausrichtungen der Hochschulen
- usw.

⁵ Die Liste ist nicht abschliessend, vielleicht sollten gar einige der erwähnten Punkte nicht in dieser Liste stehen. Die Diskussion, welche Kompetenzen zur Gesamtsteuerung beim gemeinsamen Träger-Organ anzusiedeln sind, ist noch zu führen. Sicher dürften dabei – neben allgemeinen Wettbewerbs-„Spielregeln“ - die Schnittstellen zu anderen öffentlichen Bereichen eine Rolle spielen, zB. zur Sozial- und Finanzpolitik (Studiengebühren), zur Privatwirtschaft (Dienstleistungen), zum Arbeitsmarkt (Anerkennung von Studiengängen, Abschlüssen und Hochschulen), zur Vorbildungsstufe (Studienzulassung) etc.

Klar nicht systemverträglich wären aus dieser Sicht (da plan- und nicht wettbewerbswirtschaftlich):

- ein direktes Einwirken des gemeinsamen Hochschulträgerorgans in die Strategien der Hochschulen;
- ein direkter Abschluss von Leistungsvereinbarungen zwischen dem Hochschulträgerorgan und den einzelnen Hochschulen betreffend Grundfinanzierung;
- eine gesamtschweizerische Portfolio-Politik als verbindliche Vorgabe an die Hochschulen (siehe dazu auch Pt. 4.4.2 „Leistungsvereinbarung“). Das autonome Portfolio ist *das* zentrale Element in den eigenen Strategien der Hochschulen;
- ein Controlling durch das Hochschulträgerorgan.

Dieser systemnotwendige Verzicht auf Steuerung der einzelnen Hochschulen durch das Gesamtsystem ist klar zu unterscheiden von der gesamtschweizerischen Ausschreibung von Projekten oder anderen Vorhaben durch den Bund. Diese können von der Trägerkonferenz gemeinsam beschlossen sein, müssen es aber nicht. Solche Projekte haben nicht zum Zweck, die Hochschulen zu steuern, sondern

- bei ihnen marktrelevante „Produkte einzukaufen“ (zB. über Forschungsprogramme)⁶ oder
- sie mit Anreizen zu einem bestimmten Verhalten zu veranlassen (zB. Gleichstellung)⁷.

4.3 Die akademische Koordination im Gesamtsystem

Die gemeinsame Konferenz der Hochschulrektoren ist erste und einzige akademische Ansprechpartnerin des Hochschulträgerorgans auf der Ebene des Gesamtsystems. Sie hat auf dieser Ebene im Wesentlichen eine Koordinationsfunktion. Sie

- kann Entscheide durch das Hochschulträgerorgan vorbereiten und bei deren Umsetzung Unterstützung leisten,
- informiert die Trägerkonferenz laufend und periodisch über die Entwicklungen in der Hochschullandschaft,
- kann Anträge an das Hochschulträgerorgan stellen,
- ist frei in der Entwicklung von gesamtschweizerischen Projekten und Konzepten, die nicht in die Zuständigkeit des Trägerorgans fallen,
- kann Beschlüsse fassen, die gegenüber ihren Hochschul-Mitgliedern den Charakter von Empfehlungen haben.

4.4 Die politische Führung der einzelnen Hochschule

4.4.1 Die grundsätzliche Gestaltung des Verhältnisses Träger/Hochschule

Grundsätzlich kennzeichnen den Wettbewerb die folgenden Merkmale (s. Abschnitt 3 hievore):

- Autonomie der Subjekte (Hochschulen)
- Privateigentum an den Produktionsmitteln

⁶ Bevor es zu solchen Aktionen der öffentlichen Hand kommt, muss die Grundfinanzierung der Hochschulen sicher gestellt sein. Sonst sind die Hochschulen bald nicht mehr in der Lage, ihre Exzellenz zu pflegen und verlieren somit generell die Fähigkeit zu guten Leistungen und können auch in Spezialprogrammen keine Spitzenleistungen mehr generieren.

⁷ Solche Projekte sollten mit Zurückhaltung lanciert werden, da sie auf politische Verhaltensmuster der Hochschulen und nicht auf den Erfolg der Hochschulen ausgerichtet sind.

- Steuerung von Angebot und Nachfrage durch den Markt

a) *Wettbewerb setzt Autonomie der Hochschulen voraus.*

Wettbewerb setzt zwingend Autonomie seiner Akteure voraus. Ohne Autonomie bleibt der Wettbewerb eine Schimäre. Denn nur autonome Akteure sind in der Lage, am Markt erfolgreich zu agieren und die wettbewerbsrelevante Marktsteuerung über Angebot und Nachfrage vorzunehmen, ohne Ungleichgewichte und damit qualitative Fehlleistungen und überhöhte Kosten zu verursachen.

In einem Hochschul-System, wie oben beschrieben, hängt die Ausprägung der Autonomie einer Hochschule ausschliesslich von der Gestaltung des Verhältnisses Träger/Hochschule ab, da nur die Träger direkt steuernd auf die Hochschulen einwirken. Die gesetzgeberischen Rahmenbedingungen müssen der Hochschule die Möglichkeit geben, im internationalen Hochschul-Wettbewerb erfolgreich zu sein. Dies setzt autonomen Handlungsspielraum voraus.

These 2:

Eine Hochschule ist dann autonom, wenn ihr Träger

- dies in seinen obersten Rechtserlassen (Verfassung, Gesetz, Konkordatsrecht) explizit bestimmt,
- sich auf die politische Führung beschränkt und
- alle strategischen und operativen Aufgaben der Hochschule den Führungsorganen der Hochschule selbst überlässt (siehe Punkt 4.5).

Autonomie bedeutet auch Autonomie gegenüber Dritten und nicht nur gegenüber hochschulpolitischen Organen⁸. In den Gremien des Trägers wie auch in jenem der strategischen Führung der Hochschule („Hochschulrat“) sollten keine Partikularinteressen vertreten sein. Auch die Trägerschaft sollte im „Hochschulrat“ nicht vertreten sein (siehe Abschnitt 4.4 hienach). Die Mitglieder dieser beiden Gremien sollten – auf je unterschiedlicher Ebene - nur *ein* Interesse anstreben: Den Erfolg der Hochschule.

Die dem Gesetz nachfolgenden Erlasse (Verordnungen, Reglemente) haben diese Autonomie nicht nur zu respektieren, sondern in allen Einzelbereichen sicher zu stellen.

Aber nicht nur aus Gründen der Autonomie, sondern auch aus Gründen der *Qualitätssicherung* ist es angezeigt, dass die Hochschul-Organen selbst alle strategischen und operativen Aufgaben wahrnehmen. Denn: Grundsätzlich ist *nicht* zu vermuten, dass

- Mitarbeitende der Träger-Verwaltung die Funktionen der Hochschulführung besser ausüben könnten als die speziell für diese Aufgaben gewählten Stelleninhaber/innen in der Hochschule selbst (andernfalls wären in beiden Institutionen Fehlbesetzungen zu beklagen!) und dass
- das Verwaltungsrecht, das Grundsätze und Verfahren für Abläufe in der öffentlichen Verwaltung des Trägers regelt (etwa das Finanz- oder das Personalrecht), besser geeignet wäre für die Bedürfnisse der Hochschule, als eigens für die Hochschule erlassenes Recht.

Konkret bedeutet dies bezüglich des *eigenen Finanzrechts*:

⁸ Oft ertönt von aussen stehenden Stellen der Wunsch, Einfluss nehmen zu können auf die Strategie oder die Struktur einer Hochschule (etwa von Wirtschaftsverbänden, von Standortgemeinden oder von Konkordatskantonen). Gerade in Gründersituationen werden oft diesbezügliche Konzessionen gemacht, um alle möglichen Partner mit ins Boot zu bringen. Daraus entstehen in der Regel ungeeignete Führungsstrukturen und -konstellationen, die wenig später wieder zu korrigieren sind, will man die Hochschule nicht unnötig an ihrem Erfolg hindern.

- Der Träger gewährt der Hochschule ein Globalbudget. Dieses wird als Saldo-Grösse im Rahmen des Budgets des Trägers durch die dafür zuständigen Organe beschlossen.
- Die Finanzplanung ist verbindlich über die ganze Periode der Leistungsvereinbarung. Mit andern Worten: Der Träger soll bei der Hochschule nicht „Leistungen bestellen“ können, die er womöglich nicht bezahlen kann (siehe Pt. 4.4.2 betr. Leistungsvereinbarung).
- Rechnungsergebnisse müssen auf folgende Rechnungsperioden übertragen werden können. Es braucht die Möglichkeit der Bildung von Reserven und Rückstellungen (Bilanzfähigkeit).
- Sämtliche Ausgabenkompetenzen (Betriebs- und Investitionsausgaben) liegen bei den Organen der Hochschule.
- Die Organe der Hochschule bestimmen die finanzrechtlichen Verfahren selbst und üben sie selbstständig aus.
- Die Hochschulen setzen externe Revisionsstellen ein.

Bezüglich des *eigenen Personalrechts* bedeutet dies im Wesentlichen:

- Das oberste strategische Organ der Hochschule (zB „Hochschulrat“) wird vom Träger gewählt. Es ist gegenüber der Trägerschaft verantwortlich. Dadurch wird die juristische Grundlage gelegt, dass sämtliche Kompetenzen im Personal- und Finanzbereich an die Organe der Hochschule delegiert werden können und eine Mitwirkung der Trägerschafts-Verwaltung ausbleiben kann.
- Alle weiteren Stellenbesetzungen erfolgen durch die Organe der Hochschule.
- Die Hochschulen legen ein eigenes Gehalts-System fest.
- Die Organe der Hochschule bestimmen die personalrechtlichen Normen und Verfahren selbst und führen sie selbstständig durch.

Das oben Gesagte beschreibt einen idealtypischen Zustand. Es ist abzusehen, dass – realpolitisch – durch die Träger Abstriche an diesem idealtypischen Zustand vorgenommen werden. Deshalb These 3:

These 3:

Die Träger sind aufgerufen, sich auf gleiche Grundsätze der Hochschul-Autonomie zu einigen, damit gewährleistet ist, dass alle schweizerischen Hochschulen die gleiche Ausgangslage für eine erfolgreiche Teilnahme am Hochschul-Wettbewerb haben.

Im gegenwärtigen System sind von Träger zu Träger zum Teil erhebliche Unterschiede festzustellen⁹, was automatisch zu unterschiedlichen Handlungsmöglichkeiten und folglich zu unterschiedlichen Erfolgsaussichten der Hochschulen führt.

b) Wettbewerb setzt Eigentum an Produktionsmitteln voraus.

Eine Hochschule, die autonom am Wettbewerb partizipieren will, braucht Eigentum an ihren Produktionsmitteln und damit das uneingeschränkte Verfügungsrecht über sie. Die „Produktionsmittel“ einer Hochschule – Liegenschaften und Einrichtungen wie Maschinen, Apparate, Geräte, Mobiliar etc. – stellen ihre materielle Aktionsfähigkeit in Umfang und Qualität kurz- und langfristig sicher. Deshalb ist es wichtig, dass die Hochschulen nach den Kriterien von Effektivität und Effizienz und im Rahmen ihrer Investitionsplanungen und –rechnungen selbst über die Beschaffung, die Verwaltung (Unterhalt) und den Einsatz ihrer Produktionsmittel befinden können. Sie stellen die materielle Grundla-

⁹ Dies stellt auch der „Bericht Hochschullandschaft“ auf S. 14ff. fest.

ge für den strategischen Erfolg der Hochschulen dar.

Die Träger sollten deshalb die gesetzgeberische Möglichkeit haben, das Eigentum an Produktionsmitteln den Hochschulen zu übertragen. Die Hochschulen sollten darüber hinaus auch eigenständig Immobilien von Dritten beschaffen können, sei es durch Kauf, Leasing¹⁰, Miete oder durch gemeinsam errichtete Stiftungen usw. Autonome Hochschulen werden sich den dadurch gewonnenen Handlungsspielraum nicht durch neue, marktfremde Abhängigkeiten gegenüber Dritten einengen lassen.

Ueber den Abschluss der Leistungsvereinbarungen zwischen Träger und Hochschule kann auch in diesem Punkt die Trägerschaft ihre grundsätzlichen finanziellen Bedürfnisse und Möglichkeiten einbringen.

Auch für den Bereich der Produktionsmittel gilt der in These 3 formulierte Aufruf.

c) Wettbewerb setzt die Steuerung von Angebot und Nachfrage durch den Bildungsmarkt voraus.

In der heutigen Situation unterliegen die Hochschulen einer Vielzahl von steuernden Dritt-Einflüssen. Dies führt zu einem suboptimalen Verhalten auf dem Bildungsmarkt mit den entsprechenden Ungleichgewichten. Solche können sich zum Beispiel in fehlender oder mangelnder Koordination ausdrücken. Sind die Hochschulen tatsächlich autonom, dann werden sie aus eigenem Interesse an Effizienz und Exzellenz freiwillige Kooperationen mit anderen Hochschulen eingehen und sich mit ihnen koordinieren.

Selbstverständlich soll es sich dabei nicht um Marktabsprachen im Sinne der korporativen Marktwirtschaft handeln¹¹. Es handelt sich vielmehr um interessengetriebene (im Sinne eines erfolgreichen Marktverhaltens) und wettbewerbsverträgliche Kooperationen und Koordinationen, zum Beispiel:

- Orientierung der Strategie an den eigenen Portfolio-Entscheiden, die zusammen mit dem Träger in Kenntnis des in- und ausländischen Angebots gefällt wurden (siehe Pt. 4.4.2);
- Verzicht auf Angebote, in denen man das geforderte Qualitäts-Niveau nicht erreicht oder auf andere Weise weniger erfolgreich ist als andere Marktteilnehmer;
- Konzentration auf eigene Stärken;
- Nutzen von Nischen-Situationen;
- Uebereinkommen bezüglich Schnittstellen (zB. gegenseitige Abstimmungen der Abschlüsse und Titel; einheitliche Nomenklaturen; Anwendung von ECTS; Abkommen über Passerellen usw.)¹²;
- „Einkauf“ von Modulen bei anderen Hochschulen, „Verkauf“ von Modulen an andere Hochschulen;
- Gemeinsame Angebote von Studiengängen und Weiterbildungsveranstaltungen
- Forschungsk Kooperationen
- usw.

Je mehr also von aussen in die Handlungsmöglichkeiten der Hochschulen eingegriffen

¹⁰ In der Privatwirtschaft ist dies eine übliche Form der Verfügung über Produktionsmittel. Die Fluggesellschaften zum Beispiel leasen in sehr vielen Fällen ihre Flugzeuge.

¹¹ siehe Anhang: Ein Ueberblick über die ordnungspolitischen Grundmodelle.

¹² Je mehr Schnittstellen normiert sind, umso mehr profitiert der Wettbewerb: Sie ermöglichen oder erleichtern den Marktzugang. In dieser Beziehung kommt den Generalsekretariaten der Rektorenkonferenzen eine ähnliche Stellung zu wie den Geschäftsstellen von Branchen-Verbänden, die sich oft auch mit Normen und Richtlinien befassen (diese reichen von so banalen Dingen wie die Form von Steckdosen oder die Ausmasse von Containern bis zu so komplexen Dingen wie Software-Protokolle in der Telekommunikation usw.).

wird, umso mehr neuer Koordinationsbedarf entsteht, umso ineffizienter und ineffektiver wird das ganze System und umso teurer wird die Hochschullandschaft – ein sich selbst verstärkender Prozess!

4.4.2 Die Leistungsvereinbarung

Die politische Führung der Hochschule durch ihren Träger erfolgt über das Instrument der Leistungsvereinbarung zwischen der Trägerschaft und der Hochschule. Hinter diesem Konstrukt steht die Ueberlegung, dass zwei rechtlich selbstständige Institutionen einen „Kauf“-Vertrag abschliessen auf der Basis: „Der Träger bestellt und bezahlt, die Hochschule produziert und liefert.“¹³

Wichtigster Gegenstand der Leistungsvereinbarung ist das Portfolio der betreffenden Hochschule. Träger und Hochschule legen gemeinsam fest, was in der betreffenden Vereinbarungs-Periode von der Hochschule angeboten werden soll. Diese Festlegung des „Was“ muss in der Leistungsvereinbarung ergänzt werden durch Angaben bezüglich Qualität und Menge. Träger und Hochschule können sich auf weitere Ziele einigen (zB. bezüglich Gleichstellung, Internationalität usw.)

Die Portfolio-Festlegung gehört zu den entscheidenden Faktoren für den Erfolg einer Hochschule. Hochschule und Träger tun deshalb gut daran, ihre diesbezüglichen Entschiede auf das Fundament einer gründlichen Portfolio-Analyse im nationalen und internationalen Rahmen abzustellen. Regionalpolitische Auflagen durch den Träger im Sinne eines regionalen Service public können in diesem Kontext durchaus eingebracht und finanziell abgegolten werden.

Durch eine solcherart entwickelte Portfolio-Politik von Träger und Hochschule dürfte ein wesentlicher Teil des heute festgestellten gesamtschweizerischen Koordinationsbedarfs entfallen. Auch eine nationale Portfolio-Politik erübrigt sich in einem solchen System¹⁴.

Der Träger ist durch ein gegenseitig vereinbartes System des Reporting über die Einhaltung der gemeinsam festgelegten Ziele zu orientieren. Es basiert auf einem permanent geführten Controlling der Hochschul-Organen. Das Reporting bildet eine wichtige Grundlage für die Erarbeitung der nächsten Leistungsvereinbarung.

Gegenstand der Leistungsvereinbarung ist auch die Festlegung des Globalbudgets. In den Verhandlungen mit dem Träger wird der Finanzbedarf der Hochschule aufgrund der Aufgabenplanung, der Rechnungslegung und der Finanzplanung der Hochschule ermittelt.

Der Träger verpflichtet sich, die vereinbarten finanziellen Verpflichtungen gegenüber der Hochschule während der ganzen Vereinbarungsperiode einzuhalten. Die Leistungsvereinbarung kann mit dem Antrag zum Globalbudget dem Parlament des Trägers zur Kenntnis gebracht oder auf Antrag der Exekutive zur Genehmigung unterbreitet werden.

4.4.3 Die politische Aufsicht

Es liegt in der Logik des öffentlichen Bereichs, dass der Staat, wo er Zuständigkeiten delegiert, auch eine Aufsichtsfunktion hat. Aufsicht ist keine Führungsaufgabe. Es handelt sich um die Verpflichtung zu einer Ersatzvornahme für den Fall, dass einzelne Organe der Hochschule wichtige Pflichten grob vernachlässigen und die hochschul-

¹³ (Die technokratische NPM-Terminologie sei verziehen.) Man könnte auch von einem Käufer-/Verkäufer-Verhältnis sprechen. Die marktwirtschaftliche Theorie und Praxis spricht von einem Käufer- resp. Verkäufermarkt, je nachdem, welche Seite des Marktes faktisch stärker ist. Eine Besonderheit im Verhältnis Träger-Hochschule ist, dass beide Seiten durch „Monopolisten“ besetzt sind. Dennoch kann fest gestellt werden, dass es sich dabei um einen Käufermarkt handelt, da der „Käufer“ (der Träger) über finanzielle und politische Macht verfügt.

¹⁴ Mögliche Ausnahmen: Kostenintensive Bereiche von Medizin oder Naturwissenschaften. Hier wird – wegen der hohen Kosten und der relativen Kleinheit des gesamten Marktes – voraussichtlich kein Markt zugelassen werden. Die Angebote dieser Disziplinen erscheinen als Angebote je einer einzigen, „virtuellen“ Institution

eigenen Organe keine angemessenen und rechtzeitigen Massnahmen ergreifen.

Die Aufsicht ist kein Freipass für den Träger, abweichende Meinungen gegen die Organe der Hochschulen durchsetzen zu wollen. Seinen Willen bringt der Träger in die Verhandlungen um die Leistungsvereinbarung ein. Träger und Hochschule sollten sich auf die allgemeine Umschreibung von Fällen einigen können, in welchen die Aufsichtspflicht des Trägers gefordert ist.

4.5 Die akademische Führung der einzelnen Hochschule

Vorbemerkung: Es soll an dieser Stelle keine „vollständige“ Abhandlung über die Führung von Hochschulen im Allgemeinen erfolgen. Erwähnt werden nur Aspekte, die mit der Frage der Autonomie der Hochschule im Zusammenhang stehen.

Die Autonomie der Hochschule ist selbstverständlich nicht unbegrenzt. Die Gesetze auf Bundes- und Träger-Ebene enthalten nicht nur die Bestimmungen zur Autonomie. Sie enthalten auch allgemeine Auflagen oder allgemeine Rahmenbedingungen der Gesetzgeber, deren Erfüllung nicht freiwillig ist. Auch die Beschlüsse des Hochschulträger-Organs im Rahmen dieser Gesetzeswerke sind bindend für die Hochschulen. Darunter können etwa fallen (s. Abschnitt 4.2):

- Einsatz eines geeigneten Qualitätsentwicklungssystems
- Transparente, vergleichbare Rechnungslegung
- Studiumumfänge
- Statistische Angaben
- usw.

Eine Hochschule kann nur erfolgreich sein, wenn sie führbar ist. Die Einzel-Ziele und Einzel-Aktivitäten über alle Stufen müssen folglich zu den strategischen Zielen konsistent sein. Daraus darf allerdings nicht geschlossen werden, eine Hochschule sei wie eine private Unternehmung zu führen.

Denn: Auch wenn sich die Hochschulen in einem Wettbewerb behaupten müssen, können für ihre Führung nicht ohne weiteres Methoden und Rezepte aus der Führung von privatwirtschaftlichen Unternehmungen übernommen werden. So wenig Hochschulen (Schulen allgemein) öffentliche Verwaltungen sind, so wenig sind sie private Unternehmungen. Sie sind eine eigene Kategorie von zielorientierten, sozialen Systemen mit eigenen Rahmenbedingungen für ihre Führung. Und Führung kann nur dann erfolgreich sein, wenn sie konsequent auf die spezifischen Bedingungen des zu führenden Systems zugeschnitten ist¹⁵.

¹⁵ Wie schon eingangs zu diesem Abschnitt bemerkt, ist hier nicht der Ort, um Führungsgegebenheiten an Hochschulen in jener Tiefe abzuhandeln, die ihnen von ihrer Bedeutung her zukäme. Vier Beispiele von Unterschieden zu privaten Unternehmungen und staatlichen Verwaltungen sollen hier stellvertretend klar stellen, dass mit den folgenden Ausführungen nicht einer Hochschulführung nach privatwirtschaftlichen Konzepten (und natürlich auch nicht nach Grundsätzen der Verwaltungsführung!) das Wort geredet wird:

1. Der Erfolg der Hochschulen basiert auf einem kaum beherrschbaren, aber entscheidenden kreativen Potential: Weder private Unternehmungen noch öffentliche Verwaltungen haben unter ihren Mitarbeitenden einen so grossen Anteil von unabhängig denkenden und handelnden Menschen, die als Einzelpersonen oder in nahezu unzähligen, voneinander unabhängigen Kleingruppen in Schlüsselbereichen der strategischen Hochschul-Entwicklung ihre Aufgaben selber finden und gestalten. Dieses kreative und innovative Potential ist entscheidend für den Erfolg der Hochschule. Es gehört folglich zu den schwierigsten und anspruchsvollsten Aufgaben der Hochschulführung, dieses auf weitgehender individueller Freiheit basierende Potential einerseits zu erhalten, zu stärken und zu fördern und es andererseits auf die Strategie der Hochschule zu lenken.
2. Hochschulen sind und bleiben Teil eines politischen Systems: Privaten Unternehmungen fehlen staatliche Träger und weitere öffentliche Finanzierer (Subventionsgeber, Abgeltungs- und Beitragsleister), die im heutigen System aus ihren Funktionen Eingriffs- und Einwirkungsrechte auf die Hochschulen ableiten. Ueber die Leistungsvereinbarung wird eine solche Einwirkung in die Strategie auch in einem künftigen Hochschulsystem Kernfunktion haben. Aehnliches entfällt bei den privaten Unternehmungen (auch Generalversammlungen von Aktiengesellschaften haben vergleichsweise bescheidene Kompetenzen: Wahl des Verwaltungsrates, Genehmigung von Jahresbericht und Jahresrechnung, Beschluss über die Gewinnverwendung).

Mit Sicherheit gibt es Einfacheres, als eine Hochschule zu führen. Am Schwierigsten und nahezu aussichtslos wird es, wenn von ihr erwartet wird, dass sie nach systemfremden Konzepten geführt wird.

Zwei wesentliche Elemente machen eine Hochschule führbar und erfolgreich:

a) Führungs-Hierarchie

An der Spitze der Hochschule muss ein Organ stehen, das die strategische Führungsverantwortung für die Hochschule trägt (zB. „Hochschulrat“). Damit soll die Verantwortung für die Hochschul-Strategie auch strukturell und personell nicht nur von jener für die politische, sondern auch von jener für die operative Hochschul-Führung getrennt werden, auch wenn die Erarbeitung der Strategie faktisch weitgehend und sinnvollerweise innerhalb der Hochschule auf Ebenen unterhalb des „Hochschulrats“ erfolgt.

Der „Hochschulrat“ bildet die hochschulseitige Schnittstelle zur Trägerschaft. Es schliesst die Leistungsvereinbarung mit dem Träger ab und orientiert diesen mit dem Reporting in einer festgesetzten Form und Periodizität über die Einhaltung der Leistungsvereinbarung.

Aus Gründen der „checks and balances“ sollten

- in diesem Organ keine Vertreter/innen des Trägers Einsitz nehmen und
- eine klare personelle Trennung auch zu Organen der unteren Stufen bestehen.

Letzteres schliesst nicht aus, dass zwischen dem Hochschulrat und der operativen Hochschul-Leitung (Präsident/in resp. Rektor/in) eine enge Zusammenarbeit besteht. Dies ist sogar eine absolute Notwendigkeit. Nach innen und nach aussen wird die Hochschule durch das Präsidium/Rektorat vertreten. Eine (stimmrechtlose) Einsitznahme von Präsidium/Rektorat im „Hochschulrat“ dürfte zweckmässig sein.

Der „Hochschulrat“ schliesst seinerseits mit dem Präsidium/Rektorat eine Leistungsvereinbarung ab. Sie dient der Abstimmung der Ziele auf beiden Ebenen in Kenntnis der dazu benötigten und vorhandenen Ressourcen.

Das System von Leistungsvereinbarung/Reporting/Globalbudget kann – im Sinne einer partizipativen Führung - über alle Hierarchiestufen nach unten weiter geführt werden.

b) Subsidiaritätsprinzip

Hierarchie bedeutet keinesfalls materielle Zentralisierung der Entscheide. Mit der Verankerung des Subsidiaritätsprinzips soll sicher gestellt werden, dass die Entscheide auf der Ebene gefällt werden, wo die entsprechende fachliche Kompetenz (was?) vermutet wird und der Wirkungskreis des Entscheides (wer ist betroffen?) mit dem Inhalt des Entscheids übereinstimmt. Das bedeutet: Ein Entscheid soll auf einer Ebene nur dann getroffen werden, wenn die entsprechenden Voraussetzungen nicht auf einer unteren Ebene gegeben sind.

-
3. Der Erfolg von Hochschulen kann nicht an Finanzzahlen abgelesen werden: Private Unternehmungen erzielen ihre Einkünfte am Markt. Ihre Umsätze und ihre Erträge sind Ausweise ihres Erfolges am Markt. Bei staatlichen Hochschulen ist der Erfolg nicht messbar an diesen Finanzzahlen, da sie ihre Einkünfte nicht am Markt erzielen. Der Erfolg der Hochschulen misst sich an der Zahl der qualitativ hoch stehenden Hochschul-Angehörigen (Studierende, Mittelbau, Lehrende, Forschende), die Höchstleistungen in Lehre und Forschung erbringen.
 4. Jede Hochschule ist nur eine von vielen Marktteilnehmenden: Oeffentliche Verwaltungen hingegen stehen nicht im Wettbewerb, erst recht nicht in einem internationalen Wettbewerb. Sie sind Monopolisten und haben keine Erfahrungen mit Konkurrenzsituationen. Sie orientieren sich in ihren Handlungen eher an Regelwerken und Vorgaben aus der Politik als an eigenen strategischen Chancen und Zielen. Ihre Führungskonzepte eignen sich daher für die Hochschul-Führung bestenfalls punktuell.

Anhang:

Ein Ueberblick über die ordnungspolitischen Grundmodelle

Vorbemerkung: Die folgenden Ausführungen sind nicht als - womöglich „belehrende“ - Einführung in volkswirtschaftliche Theorien gemeint. Es geht um etwas viel Pragmatischeres: Es soll der gedankliche Rahmen abgesteckt werden, innerhalb dessen Diskussionen um die Ordnung des Hochschulsystems vernünftigerweise zu führen sind. Um die nötige gedankliche Schärfe zu erreichen und um später in der konkreten Anwendung auf das Hochschulsystem modellfremde Instrumente und Handlungen identifizieren zu können, handelt es sich um eine idealtypische Beschreibung, die konsequenterweise zu einer gewissen Holzschnitt-Artigkeit der Darlegungen führt.

Seit dem Nationalökonom Walter Eucken (1891–1950), einem der Gründerväter der sogenannten Freiburger Schule, werden in der Theorie um Wirtschaftsordnungen zwei grundsätzliche Modelle unterschieden: Die Planwirtschaft und die Marktwirtschaft. Notwendigerweise handelt es sich bei diesen Modellen um Prinzipien zur Ordnung eines Wirtschaftssystems. Es spricht aber – das sei hier unterstellt - nichts dagegen, von den gleichen Prinzipien auszugehen, wenn es um den theoretischen Hintergrund zur Ordnung eines Hochschulsystems geht. In beiden Systemen – im Wirtschafts- wie im Hochschulsystem - geht es um die Fragen: Wer entscheidet, wer steuert und schliesslich: wie wird gesteuert?

Im folgenden sind diese Modelle idealtypisch dargestellt und nicht in ihren realen Erscheinungsformen. Die Realität zeigt zwangsläufig immer Abweichungen von solchen Idealen, die – nebenbei bemerkt - nicht selten zu Ideologien werden. Der Versuch eines realitätsbezogenen Ordnungsansatzes für das schweizerische Hochschulsystem auf der Basis einer wettbewerbswirtschaftlichen Ordnungsvorstellung wird im Abschnitt 4 hievon unternommen.

1. Die Planwirtschaft

Idealtypische Kennzeichen der Planwirtschaft sind:

- a. Die Wirtschaftssubjekte (Konsumenten, Produzenten) verfügen über keine Autonomie,
- b. Privateigentum an Produktionsmitteln existiert nicht und
- c. die Steuerung von Angebot und Nachfrage erfolgt durch zentrale Planungseinrichtungen.

Das Grundmodell der Planwirtschaft kennt als wichtigste die folgenden beiden Ausprägungen:

1.1 Die zentral gesteuerte Planwirtschaft

Alle Entscheide zu Art, Menge und Preisen von Produkten und Dienstleistungen werden durch ein zentrales Planungsorgan gefällt (in der früheren UdSSR war dies der Gosplan). Am nächsten zu diesem theoretischen Modell kommt das reale Wirtschaftssystem innerhalb einer Armee: Die Konsumenten (Soldaten) können ihre Kleider, ihr Essen und ihre Unterkunft nicht selber aussuchen. Diese werden in ihrer Art und Menge von einer zentralen militärischen Entscheidungsinstanz bestimmt und zugeteilt. Geld als Tauschmittel wird in einem solchen System nicht benötigt: Der Tausch von Arbeit gegen Konsumgüter erfolgt direkt. Die Produzenten richten ihre Produktion nicht auf die unmittelbaren Bedürfnisse der Konsumenten (Soldaten) aus und haben das zu produzieren, was von der zentralen militärischen Einkaufsstelle bestellt wird. Im idealtypisch ausgeprägten System, in dem es keine Produzenten ausserhalb des Systems gibt, wäre auch im Verhältnis zu den Produzenten kein Geld als Tauschmittel erforderlich.

1.2 Die kollektiv gesteuerte Planwirtschaft

Dieses Modell fand Anwendung im ehemaligen Jugoslawien unter Marschall Tito („selbstverwaltete Planwirtschaft“). Die zentralen Plan-Entscheide über Art, Menge und Preise, aber auch über Investitionen werden nicht allein von einer zentralen Stelle, sondern kollektiv von einer Mehrheit von Entscheidungsträgern (zB. den Betriebsangehörigen) gemeinsam gefällt, nicht aber von den einzelnen Wirtschaftssubjekten direkt. Das zentralistische Element der Entscheidung bleibt bestehen, und die Wirtschaftssubjekte verfügen auch in diesem System

über keine Autonomie. Das Eigentum an den Produktionsmitteln bleibt staatlich. Das Modell erfreute sich damals in westeuropäischen Kreisen aufgrund seiner demokratischen Komponente einer gewissen Beliebtheit und weckte Hoffnungen auf einen dritten Weg zwischen Kapitalismus (Marktwirtschaft) und Kommunismus (Planwirtschaft).

Das System der kollektiv gesteuerten Planwirtschaft genießt in einigen Kreisen von Bildungspolitik und –verwaltung eine gewisse Attraktivität, da es das Element der zentralen Steuerung zwar beibehält, durch die Partizipation der Hochschul-Vertreter/innen an der Entscheidung aber den Geruch der Planwirtschaft verliert. Nichtsdestotrotz bleibt es in seinem Kern planwirtschaftlich.

2 Die Marktwirtschaft

Idealtypische Kennzeichen der Marktwirtschaft sind:

- a. Die Wirtschaftssubjekte (Konsumenten, Produzenten) verfügen über Autonomie,
- b. das Eigentum an Produktionsmitteln ist privat und
- c. die Steuerung von Angebot und Nachfrage erfolgt durch den Markt

In Marktwirtschaften gibt es keine zentralen Steuerungsinstanzen. Der Staat legt zwar – ganz im Sinne des Ordoliberalismus der Freiburger Schule¹⁶ - mit seinem Gesetzeswerk den Rahmen und die Spielregeln der Marktwirtschaft fest, steuert aber nicht, auch nicht ansatzweise, die einzelnen Wirtschaftssubjekte. Die Spielregeln – analog beispielsweise den Verbands-Spielregeln im Sport-Wettbewerb – des Staates heißen: Eigentumsrecht, Vertragsrecht, Gesellschaftsrecht, Arbeitsrecht, Kartellrecht, Börsenrecht usw. Die beiden – auch hier wiederum: idealtypischen - Ausprägungen sind die folgenden:

2.1 Die korporative Marktwirtschaft

In der korporativen Marktwirtschaft regeln die Produzenten untereinander, wer als Produzent Markt-Zugang haben soll und welche Produkte in welchen Mengen und zu welchen Preisen angeboten werden sollen. Das Konsumenten-Verhalten löst auf Produzenten-Seite keine individuellen Angebotsentscheidungen aus. Die Produzenten reagieren gemeinsam durch ihre Markt- absprachen. Solche Wirtschaftssysteme kannte das Mittelalter in Form der Zunftwirtschaft. Mit Kartellverboten reagieren die heutigen Gesetzgeber mit wettbewerbswirtschaftlichen Systemen auf Machtkonzentrationen von Produzenten, die zu einer neuzeitlichen Zunftwirtschaft durch Kartelle führen könnten. In jedem Unternehmen dürfte der Drang existieren, die eigene Marktmacht zu stärken, um so mehr Sicherheit und weniger Risiko und Konkurrenz zu haben¹⁷.

2.2 Die wettbewerbliche Marktwirtschaft

In der Wettbewerbswirtschaft werden Art, Menge und Preise der Produkte und Dienstleistungen weder zentral noch kollektiv oder korporativ bestimmt. Sie ergeben sich – sofern weder auf der Angebots- noch auf der Nachfrageseite Monopolstellungen vorliegen – durch das Zusammentreffen einer Vielzahl von Anbietern und Konsumenten auf dem jeweiligen Markt. Gibt es keine Eingriffe von aussen (also von Subjekten, die weder echte Anbieter noch echte Nachfrager sind), dann befinden sich Preis und Menge eines Produkts im Gleichgewicht, dh. es wird die richtige Menge zum richtigen Preis am richtigen Ort und zur richtigen Zeit angebo-

¹⁶ Der Ordoliberalismus der Freiburger Schule fordert einen ordnenden Staat, der die Fundamente zu einem funktionierenden Wettbewerb legen soll. 1937 tauchte der Begriff „Ordoliberalismus“ erstmals auf im Heft „Ordnung der Wirtschaft“ der Freiburger Schule. Dem Freiburger Nationalökonom Wilhelm Röpke wird die sicher sehr zutreffende Aussage zugeschrieben: „Der Wettbewerb ist eine staatliche Veranstaltung.“

¹⁷ Alle wollen Wettbewerb, aber niemand hat gerne Konkurrenz: Der Unternehmer nicht, der Künstler nicht, der Liebhaber nicht.

ten. Eingriffe von aussen führen zu Ungleichgewichten¹⁸, die die Gesellschaft insgesamt teurer zu stehen kommen. Wird dann versucht, die negativen Auswirkungen von derartigen Eingriffen durch neue Eingriffe zu kompensieren, dann führt dies insgesamt zu weiteren Ungleichgewichten und folglich überhöhten volkswirtschaftlichen Kosten.

¹⁸ Vergünstigt (subventioniert) etwa der Staat die Preise für ein landwirtschaftliches Produkt, dann erhöht sich die inländische Nachfrage nach diesem Produkt, und es bleiben zu viele Produzenten auf dem Markt. Letztere wiederum neigen dazu, vom subventionierten Produkt mehr herzustellen als der Markt benötigt, da das Produzenten-Einkommen aus dem marktgerechten Preis plus der Subvention für dieses Produkt besteht. Die Folgen der überhöhten Produktion sind bekannt: Fleischberge, Milchschwemmen, Butterberge...Der Subventionsteil am bäuerlichen Einkommen spiegelt eine nicht existierende Nachfrage vor.