basler stadtbuch cms
Christoph Merian Stiftung

Die Hayek-Strukturanalyse der Universität Basel

Autor(en): Luzius Wildhaber

Quelle: Basler Stadtbuch

Jahr: 1991

https://www.baslerstadtbuch.ch/.permalink/stadtbuch/8f89c36c-2987-4f87-8381-790444bdc4a7

Nutzungsbedingungen
Die Online-Plattform www.baslerstadtbuch.ch ist ein Angebot der Christoph Merian Stiftung. Die auf dieser Plattform veröffentlichten Dokumente stehen für nichtkommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung gratis zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des vorherigen schriftlichen Einverständnisses der Christoph Merian Stiftung.

Haftungsausschluss
Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Die Online-Plattform baslerstadtbuch.ch ist ein Service public der Christoph Merian Stiftung.
http://www.cms-basel.ch
https://www.baslerstadtbuch.ch

Luzius Wildhaber

Die Hayek-Strukturanalyse der Universität Basel

Warum eine Strukturanalyse der Universität Basel?

Das heute geltende Universitätsgesetz von 1937 geht im Grunde auf die gesetzlichen Regelungen von 1813 und 1818 zurück, welche ihrerseits die zuvor bestehende privatrechtliche Korporation aufgehoben und die Aufsichts- und Leitungskompetenzen über die Universität der Regierung übertragen hatten. Eine Totalrevision des Universitätsgesetzes scheiterte im Grossen Rat 1980. Das geltende Gesetz sagt in gewisser Hinsicht zuwenig, in anderer Hinsicht zuviel. Die wesentlichen Führungs- und Aufsichtsorgane finden sich nicht alle darin, sondern teilweise im Universitätsvertrag mit Baselland. Dementsprechend sind auch die Entscheidungsabläufe, die Abläufe der Planungs- und Rechtssetzungs-Verfahren nicht leicht ersichtlich. Die Universität stellt sich als strikt kantonales Gebilde dar. Die Zusammenarbeit und Koordination mit dem Bund, anderen Kantonen und den ausländischen Nachbaruniversitäten wird daraus nicht klar. Umgekehrt sind ein Teil der Lehrstellen und die Zusammensetzung einzelner Organe bis ins Detail festgelegt, so dass dort die notwendige Beweglichkeit im Wandel der Geschehnisse fehlt. Ein Neuüberdenken der Grundlagen der Universität war somit seit längerem angezeigt.

Dazu kamen noch einige spezifische Gründe. So wird der zweite Universitätsvertrag zwischen Basel-Stadt und Basel-Landschaft von 1984 Ende 1995 auslaufen. Es ist daher angezeigt, sich rechtzeitig Gedanken darüber zu machen, wie der Nachfolgevertrag auszusehen hat. Dies umso mehr, als die Nachhol- und Ausbaubedürfnisse der Universität Basel nicht nur gross sind, sondern auch ständig zunehmen. Das rasche Tempo der wissenschaftlichen Fortschritte, die Differenzierung der Wissenschaften und die stetig zunehmende Spezialisierung, Vertiefung, Verbreiterung und Informatisierung aller Fächer schaffen einen stets zunehmenden Anpassungs- und Modernisierungsdruck. Aus der Ausrichtung auf die internationale und speziell die europäische Wettbewerbsfähigkeit erwachsen zusätzliche Aufgaben. Weitere Anliegen ergeben sich aus der hohen Zahl der in den nächsten Jahren anstehenden Neuberufungen von Dozenten und Dozentinnen, aus dem Bedürfnis nach der Bildung fächerübergreifender Schwerpunkte, aus der Wünschbarkeit vermehrter Weiterbildung und aus der Dringlichkeit der Nachwuchsförderung, speziell auch für Frauen.

Angesichts dieser Handlungsbedürfnisse legten sowohl die Kuratel (als unmittelbares Aufsichtsorgan) wie die Universität selbst Modelle zum weiteren Vorgehen vor. Die Kuratel schilderte Mitte 1989 mögliche Verfahrensabläufe für ein solches Vorgehen. Das Rektorat der Universität legte zusammen mit den Dekanen, zwei alt-Rektoren und einer vierköpfigen Arbeitsgruppe im Herbst 1989 ein Modell einer künftigen Universität beider Basel vor. Dieser Vorschlag hatte eine doppelte Stossrichtung: Einerseits sollte die Universität Basel in eine Universität beider Basel umgewandelt werden, für welche dem Kanton Basel-Landschaft volle Mitträgerschaft und Mitverantwortung zukommt. Andererseits sollte in Zusammenhang damit auch eine notwendige Vereinfachung der Leitungsstruktur vorgenommen werden.

Im Dezember 1989 schlug der Baselbieter Regierungsrat dann eine unabhängige Untersuchung der Struktur der Universität vor. Daraus erwuchs der Auftrag an die Hayek Engineering AG, eine Strukturuntersuchung der Universität Basel vorzunehmen. Im Sommer 1990 stimm-

ten die Parlamente der beiden Halbkantone den hiefür beantragten Krediten zu.

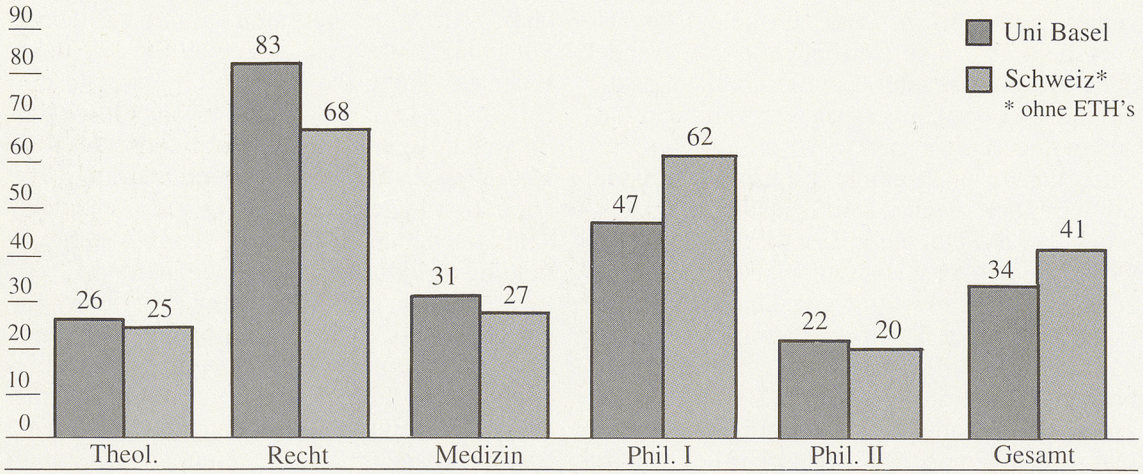
Wie wurde der Hayek-Bericht erarbeitet?

Die Regierungen von Basel-Stadt und Basel-Landschaft gaben dem Hayek-Team den Auftrag, die derzeitigen Zielsetzungen der Universität zu schildern und alternative Zielsetzungen in der Form möglicher Modelle einer Universität mit erweiterter Trägerschaft gegenüberzustellen. Die Strukturanalyse sollte sich mit einer ausserordentlich breiten Palette von Fragen befassen, darunter dem Sinn der Universität Basel, den Grenzen der Lehr- und Forschungsfreiheit, dem Einbezug der Wirtschaft, einer durch andere Kantone oder die badische und elsässische Nachbarschaft erweiterten Trägerschaft, den möglichen Rechtsformen sowie den bestehenden Lehr- und Forschungsangeboten aller Fakultäten und Abteilungen und deren Entscheidungsstrukturen.
Ein Team von 4 Mitarbeitern der Firma Hayek unter der Leitung von Franz Schwerzmann erarbeitete den sogenannten Hayek-Bericht vom Setember 1990 bis zum April 1991. Dieses Hayek-Team beschaffte sich seine Informationen innerhalb der Universität und der Verwaltung, konsultierte aber auch Personen und Institutionen von ausserhalb. Es diskutierte die Zwischenergebnisse mit dem Projekt-Steuerungsausschuss, der aus den vier Regierungsräten der regierungsrätlichen Universitätsdelegation Basel-Stadt/Baselland, zwei Mitgliedern des Lehrkörpers sowie den beiden Sekretären der Erziehungsdepartemente Basel-Stadt/Baselland und dem Adjunkten des Rektors bestand.

Was sind die Hauptakzente des Hayek-Berichts?

Der Hayek-Bericht bringt zunächst breite, vielfältige Informationen über den Ist-Zustand der Universität. Die Schwerpunkte der Verbesserungsvorschläge liegen bei einem Ausbau der Führungsstruktur und einer Erhöhung der Autonomie der Universität, einer Verbesserung und Beschleunigung der verschiedenen Abläufe und der Vorstellung einer neuen Regelung der Trägerschaft von Basel-Stadt und Basel-Landschaft. Dazu kommen zahlreiche weitere Anregungen, die im folgenden Abschnitt kurz skizziert werden sollen.
Der Hayek-Bericht wird nicht beanspruchen können, sämtliche Aspekte des inneren Lebens der Universität oder von deren Verankerung im gesellschaftlichen und staatlichen Ganzen zu schildern. Das von Universitätsdozenten ausgearbeitete Modell einer künftigen Universität beider Basel bezeichnete beispielsweise als Zweck der Universität «die Pflege der Wissenschaft, die Förderung des geistigen Lebens, die Persönlichkeitsbildung, die Aus- und Weiterbildung in akademischen Berufen und die Erbringung universitärer Leistungen im Dienste von Mensch, Gesellschaft und Natur». Dazu findet sich relativ wenig im Hayek-Bericht. Auch das Ausmass, die Grenzen und die gesellschaftli-

Studenten/Dozentenverhältnisse (WS 1989/90) *Quelle: Bundesamt für Statistik*



chen Rahmenbedingungen der Lehr- und Forschungsfreiheit sind nicht besonders vertieft. Ebenso sind gewisse Grundvoraussetzungen einer normalen kontinentaleuropäischen Universität kaum in Frage gestellt. So werden die Verhältniszahlen der vollamtlichen Dozierenden zu den Studierenden weitgehend kommentarlos geschildert, obwohl sich daraus ergibt, dass in etlichen Bereichen (etwa Recht, Ökonomie, Hauptsprachen, Geschichte, vorklinische Medizin) auf je eine Dozentenstelle 80 bis 100 Studierende entfallen, was zwar als kostengünstig, sonst aber unter keinen Umständen als ideal bewertet werden kann.

Sodann finden sich nicht allzu viele Angaben zu den mittel- und längerfristigen finanziellen Möglichkeiten der Trägerschaftskantone, obwohl doch hohe Investitionen erforderlich sein werden und demgemäss hohe Anforderungen an ihre finanzielle und politische Unterstützung bestehen bleiben. Schliesslich sind die im Bereich der Medizinischen Fakultät latent seit langem bekannten Meinungsverschiedenheiten nicht wirklich ausgebreitet und kommentiert, was deswegen bedauerlich ist, weil einer Neuorientierung der Universität vermutlich in diesem Bereich die grössten Schwierigkeiten entstehen werden.

Allgemeine Informationen

Der Hayek-Bericht zeigt, dass die Zahl der Studierenden in Basel in den 1980er Jahren um 18,4% zugenommen hat. Die höchsten Zuwachsraten waren in den Wirtschaftswissenschaften und der Philosophisch-Naturwissenschaftlichen Fakultät zu verzeichnen.

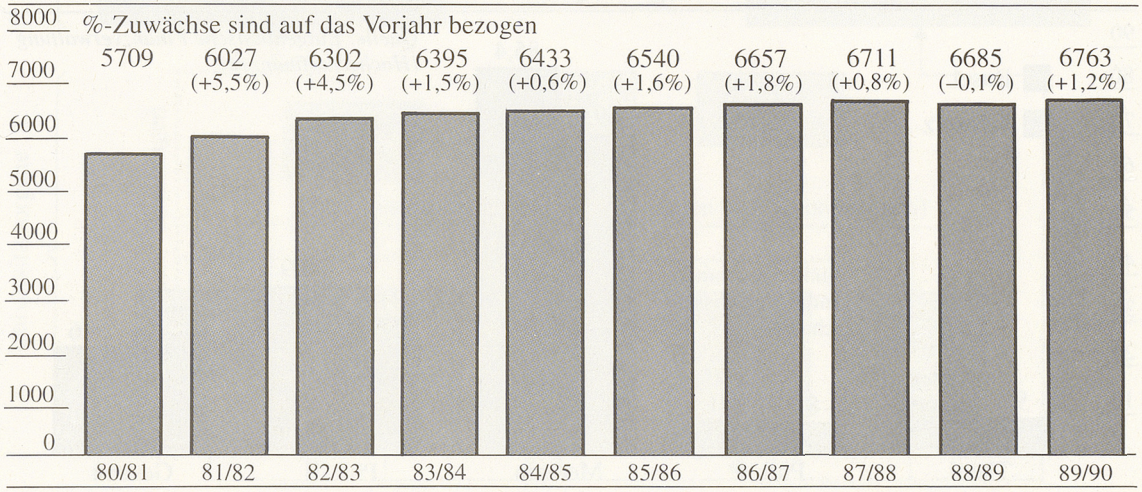
Gesamtschweizerisch werden 9,2% aller Studierenden an der Universität Basel ausgebildet. Herkunftsmässig entstammen diese Studierenden in erster Linie der Region: Auf Basel-Stadt entfallen 28%, Baselland 33%, Solothurn und Aargau je 6%, während 14% aus den übrigen Kantonen und 12% aus dem Ausland kommen. Diese Studierenden werden von 1321 Personen (Dozenten und Dozentinnen, Mittelbau, Verwaltungs- und technisches Personal) betreut. Stellenplanmässig bedeutet dies 863 Vollzeitstellen.

Lehrkörper und Institutspersonal der Universität Basel im WS 1989/90

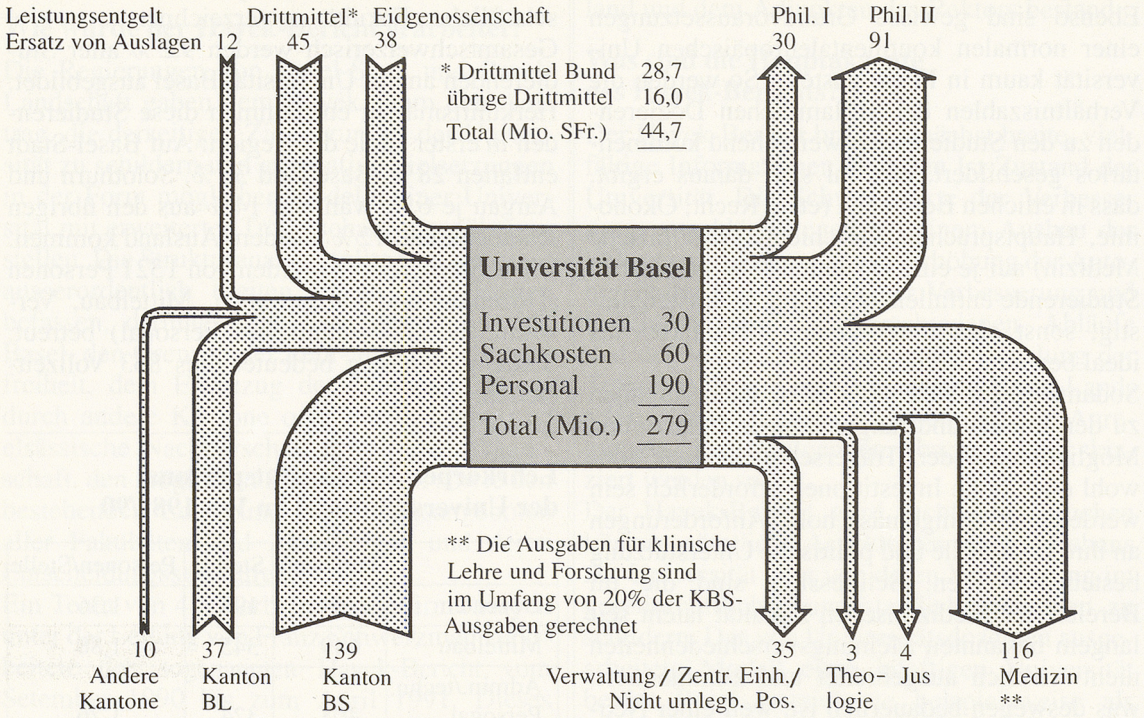
	Personen	Stellen	Personen/Stelle
Dozenten	264	194	1,36
Mittelbau	649	345	1,88
Admin./techn. Personal	408	324	1,26
Σ	1321	863	1,53

Für 1989 wurde errechnet, dass die Universität Basel (inkl. 20% der Kosten der klinischen Medizin) insgesamt 279 Millionen Franken kostet. Ziemlich genau die Hälfte wurde vom Kanton Basel-Stadt aufgebracht, je 1/7 vom Bund und

Entwicklung der Studentenzahlen der Universität Basel *Quelle: Bundesamt für Statistik*

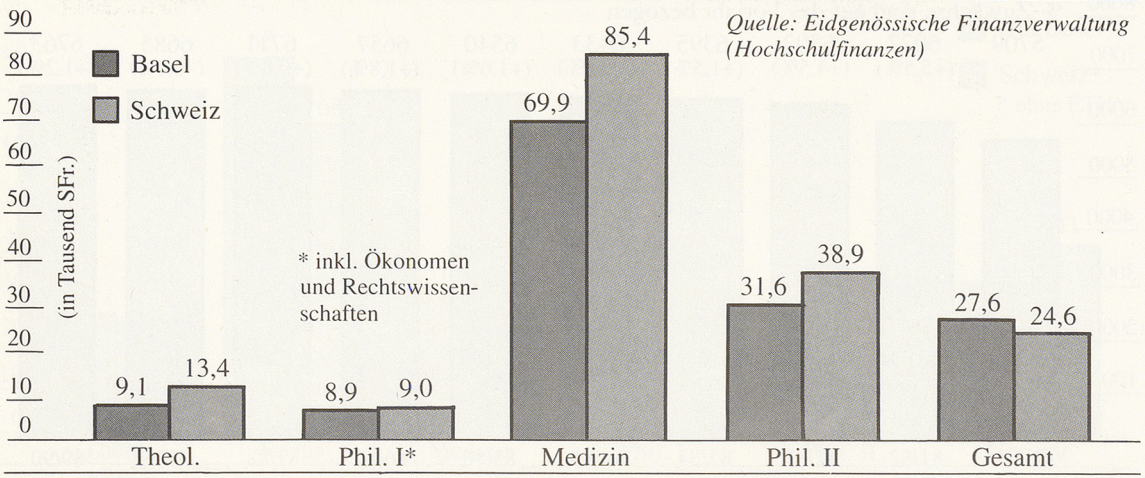


Mittelflussdiagramm 1989 (auf Mio SFr. gerundete Werte, einschl. klinische Lehre und Forschung)



vom Kanton Basel-Landschaft, von den anderen Kantonen ungefähr $^{1}/_{28}$.
Auf die verschiedenen Fakultäten entfallen sehr unterschiedliche Ausgabenwerte, wobei unübersehbar ist, dass weitaus die meisten Ausgaben bei der Medizinischen und der Philosophisch-Naturwissenschaftlichen Fakultät anfallen (207 Mio.). Entsprechend unterschiedlich sind auch die Ausgaben pro Studierende: Die jährlichen Ausgaben pro Studenten oder Studentin der Medizin sind ungefähr achtmal so hoch wie diejenigen bei den Geisteswissenschaften.

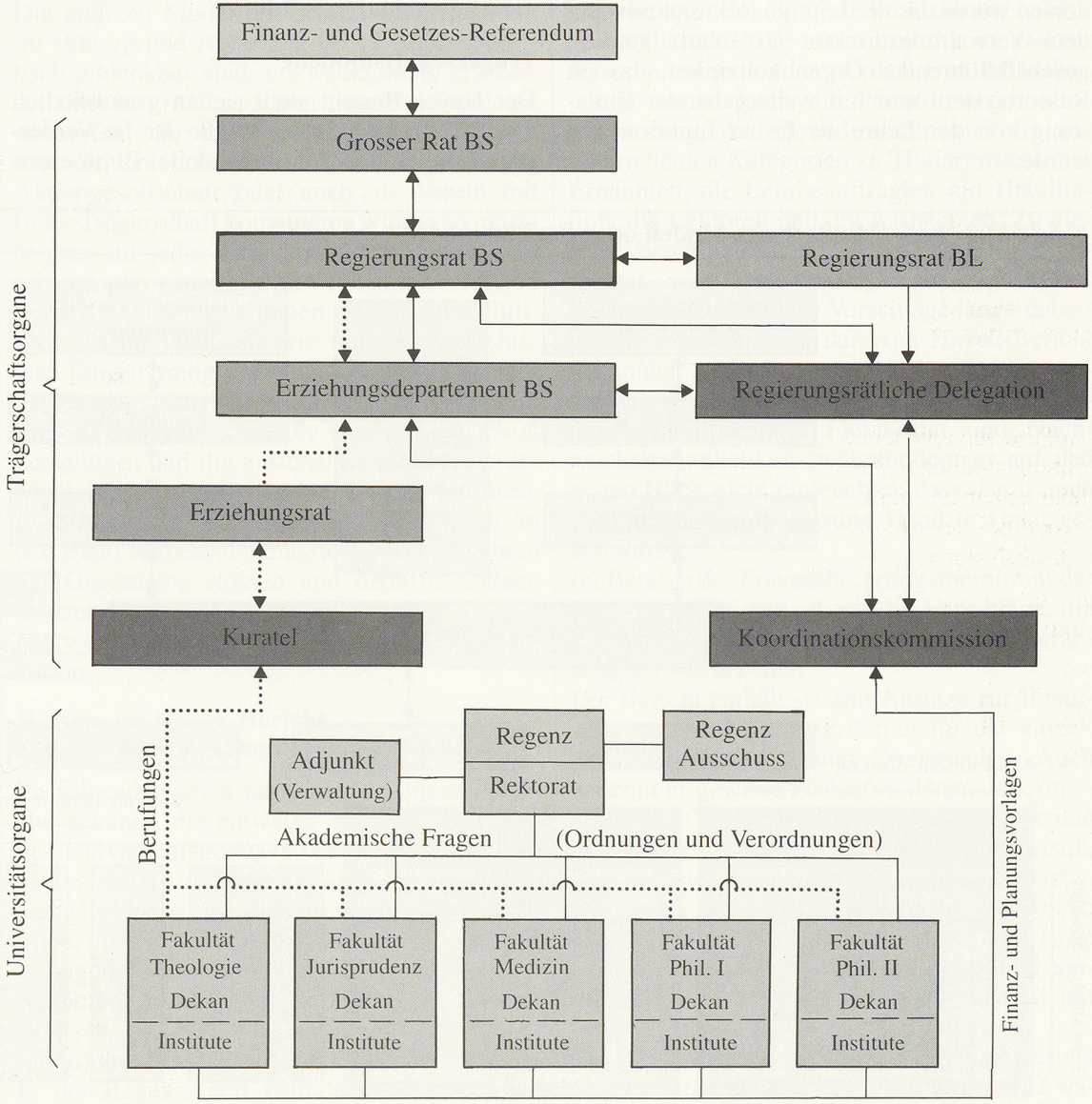
Den Fachbereichen zurechenbare Ausgaben pro Student 1988 (Betriebsausgaben + Investitionen)



Vorschläge zur Führungsstruktur, den Abläufen und der Trägerschaft

Im Bereiche der Universitäts-Organisation und -Führungsstruktur bemängelt der Hayek-Bericht eine weitgehende Aufsplitterung von Aufgabenkompetenzen und Verantwortlichkeiten. Besonders kritisch seien dabei die Planungs- und Genehmigungsabläufe bei Berufungen, Personal, Finanzen und Bauten, weil diese Phasen von jeweils eigenständigen Kommissionen und Gremien betreut würden. In der Tat ist seit langem bekannt, dass das Neben-, Gegen- und Übereinander von Kuratel, Erziehungsrat, Koordinationskommission, Erziehungsdepartement Basel-Stadt, Regierungsrätlicher Delegation Basel-Stadt/Baselland und Gesamtregierungsrat Basel-Stadt langwierig und zum Teil ineffizient ist, und dass die nach aussen sichtbarsten Universitätsorgane Rektorat und Regenz ausgesprochen kompetenzarm ausgestattet sind.

Trägerschaftsstruktur nach dem Universitätsvertrag BS-BL von 1984



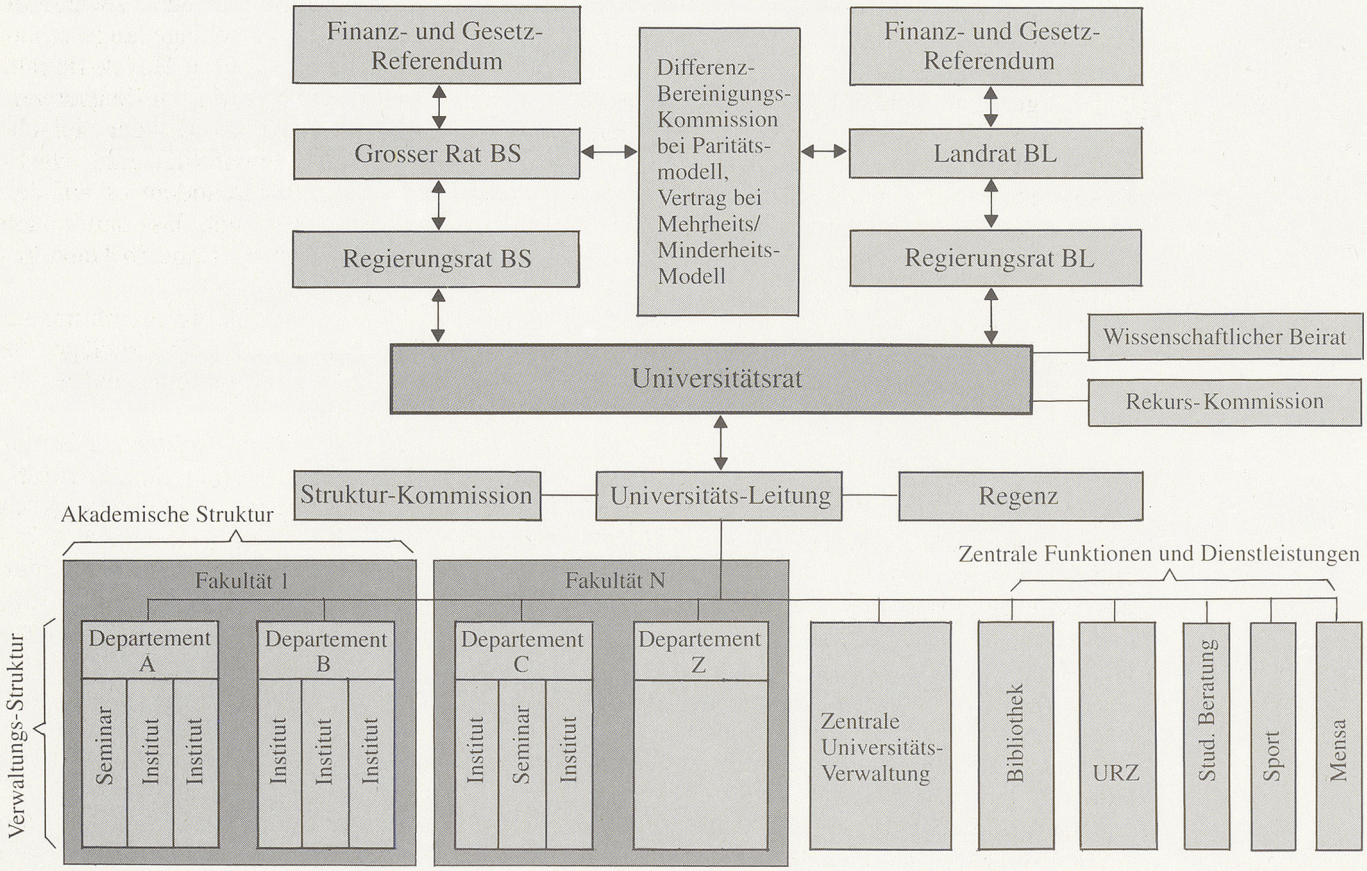
Der Hayek-Bericht reagiert mit Vorschlägen zu einer weitgehenden Straffung, die man zwar im einzelnen kritisieren könnte, die aber in den grossen Zügen wohl unbestritten bleiben müssen. Universitätsextern soll ein Universitätsrat als einziges und oberstes Entscheidungsorgan eingesetzt werden, was auf eine radikale Vereinfachung des heutigen Instanzenzuges hinauslaufen würde. Universitätsintern würde die Universitätsleitung verstärkt, während Regenz und Koordinationskommission (neu Strukturkommission genannt) im grossen ganzen bestehen bleiben. Auf ein professionalisiertes Universitätspräsidium soll verzichtet werden. Stattdessen würde das dreiköpfige Rektorat mitsamt dem Verwaltungsdirektor als relativ starkes, geschäftsführendes Organ konzipiert, das im Ressortsystem und mit weitergehender Entlastung von der Lehre als bisher funktionieren würde.

Aus dieser Neuorganisation sollte sich eine Vereinfachung der verschiedenen Abläufe ergeben. Dozentenberufungen, vierjährige Planungen, jährliche Budgeterstellungen, Planung und Ausführung der Universitätsbauten sowie Erlass von Universitäts-Ordnungen sollten alle effizienter abgewickelt werden können. Für die Dozentenberufungen würde dies beispielsweise bedeuten, dass die Strukturkommission die Ressourcenausstattung einer Stelle festlegt, dass die Fakultät eine Berufungskommission ernennt, diese die Kandidaten evaluieren lässt und dann eine Vorschlagsliste erstellt, und dass die endgültige Wahl neuer Dozierender durch den Universitätsrat erfolgt.

Trägerschaftsmodelle

Der Hayek-Bericht stellt sieben grundsätzlich mögliche Trägerschaftsmodelle dar. Im Vordergrund stehen dabei zwei Modelle: Beim einen

Neues Mehrheits/Minderheits-Modell oder Paritätsmodell



wären die beiden Partner Basel-Stadt und Basel-Landschaft paritätisch-gleichberechtigt und mit gleichen Lasten beteiligt. Die wesentlichen Angelegenheiten würde ein Konkordat zwischen den Kantonen regeln, und in beiden Kantonen würde ein Universitäts-Rahmengesetz bestehen. Das andere Modell führt die bestehende Zusammenarbeit zwischen Basel-Stadt und Basel-Landschaft auf der Grundlage eines Mehrheits-Minderheits-Modells weiter. Auch hier müsste ein Konkordat bestehen, welches für eine Veränderung der Beteiligungsverhältnisse offenstehen sollte. Ein Universitäts-Rahmengesetz würde nur in Basel-Stadt bestehen.
Die anderen Modelle scheinen demgegenüber im Hintergrund zu stehen, sei es weil sie politisch undenkbar sind, unzweckmässig erscheinen oder im grossen ganzen dieselben Probleme aufwerfen, die schon heute bestehen. Wenn man die Universität z.B. als Stiftung oder als Aktiengesellschaft oder auch als Verein mit freier Trägerschaft konzipieren würde, so müsste man auf jeden Fall das nötige Kapital beibringen und genau gleich wie bei der heutigen Form der unselbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt festlegen, wie weit die Aufsichts- und Eingriffsmöglichkeiten der Kantone oder der übrigen Universitätsträger reichen sollten. Eine Realteilung würde die heutige Universität zersplittern und die anstehenden Probleme der Medizinischen Fakultät keineswegs auflösen. Eine Abtretung der kantonalen Universität an den Bund schliesslich müsste zuerst beim Bund auf Gegenliebe stossen und bedürfte sodann dringend gesamtschweizerischer oder möglicherweise sogar grenzüberschreitender Koordination.

Weitere im Hayek-Bericht aufgegriffene Problembereiche

Im folgenden seien kurz einige weitere Bereiche genannt, die entweder bei einer Revision des Universitätsgesetzes oder wenigstens universitätsintern zu bedenken sind.
Der Hayek-Bericht sieht in unterschiedlichem Mass, aber ziemlich konsequent eine Mitbeteiligung und Mitbestimmung des Mittelbaus, der Studierenden und der Angestellten der Universität vor. Im Universitätsrat (dem Leitungsgremium) soll die Mitwirkung beratend erfolgen. In der Regenz, den Fakultätsversammlungen und den Departementsräten wird eine Mitwirkung vorgesehen, die insgesamt ungefähr 40% ausmachen sollte. Universitätsintern werden diese Vorstellungen zweifellos noch viel zu diskutieren geben. Von der alten Drittelsparität der 1968er Jahre bis zum völligen Ausschluss jeglicher Mitbestimmung divergieren die Meinungen nach wie vor. Man kann nur hoffen, dass die sehr viel dringlicheren Revisionsanliegen der Universität nicht an Dissens über irgendwelche magischen Zahlen in diesem Bereich scheitern werden.
Angeregt wird auch eine Neuumschreibung der Dozentenkategorien. In Zukunft soll primär zwischen vollamtlichen Professoren, nichtvollamtlichen Professoren und Assistenz-Professoren unterschieden werden. Dem Mittelbau wären zuzurechnen die Privatdozenten ohne Lehrauftrag, die Ehrendozenten und die aus diesen beiden Kategorien zu Titularprofessoren Ernannten, die Lehrbeauftragten mit Habilitation, die Lektoren und die Assistenten. Zu diesem Vorschlag drängt sich ein ähnlicher Kommentar wie der vorherige auf. Zweifellos könnte man über diese Vorschläge lange debattieren. Verschiedenen der vom Hayek-Bericht genannten Anforderungen würden sie aber vermutlich Rechnung tragen, nämlich der Einfachheit, Einheitlichkeit, Flexibilität und Nachwuchsfreundlichkeit (währenddem es auf den ersten Blick nicht einleuchtet, dass damit auch eine Qualitätsverbesserung Hand in Hand gehen muss).
Im Bereich der Frauenförderung übernimmt der Hayek-Bericht weitgehend die Vorschläge, die bereits universitätsintern erarbeitet und verabschiedet worden sind.
Der Bericht enthält sodann Ansätze zur Benutzung von Bewertungskriterien für die einzelnen Fachrichtungen und Dozierenden. Auch benennt er gewisse Fächer, in denen das Angebot vermutlich verbessert und verstärkt werden müsste (ibero-romanische Philologie, Slavistik, Psychologie, eventuell Soziologie, Betriebswirtschaft, Informatik, Pharmazie, EG-Recht, Medizingeschichte und Pädagogik). Diese Liste wird zweifellos auch noch fakultäts- und universitätsintern begutachtet, diskutiert und mit Prioritäten versehen werden müssen.
Für gewisse Fakultäten regt der Hayek-Bericht eine Departementsbildung an. Demgemäss wä-

ren die Philosophisch-Historische Fakultät in vier Departemente zu zerlegen (Neuphilologien, Geschichts-, Kunst- und Altertumswissenschaften, Gesellschaftswissenschaften und Philosophie sowie Wirtschaftswissenschaft), die Philosophisch-Naturwissenschaftliche Fakultät in sieben Departemente (Chemie, Physik und Astronomie, Mathematik und Informatik, Erdwissenschaften, Biologie I, Biologie II sowie Pharmazie), die Medizinische Fakultät schliesslich in acht Departemente (Vorklinik, Chirurgie, innere Medizin, Psychiatrie, Frauen- und Kinderheilkunde, «Kopf», Zahnheilkunde, klinische Forschung). Soweit diese Vorschläge bereits bestehende Strukturen nachzeichnen, werden sie auf keinen grossen Widerstand stossen, währenddem schon jetzt abzusehen ist, dass dort, wo die Vorschläge Fakultäten auseinanderbrechen, Widerstand zu erwarten ist.

Wie soll es weitergehen?

Zur Zeit ist eine universitätsinterne Vernehmlassung im Gang. Der Hayek-Bericht regt die Bildung dreier Arbeitsgruppen an, die sich mit Universitätsverwaltung, Universitätsstrukturen und Trägerschaft befassen sollen und die auf Mitte oder Ende 1992 ihre Anträge vorlegen sollten. Im November 1991 soll an einer Tagung die Meinungsbildung vorangetrieben werden. Von der Universität aus gesehen liegen die hauptsächlichen Entscheide in den Händen der Regierungen der beiden Halbkantone. Zweifellos können die vorgesehenen Arbeitsgruppen die im Hayek-Bericht angeregten Modelle ausarbeiten und vertiefen oder auch zusätzliche Modelle erarbeiten. Binnen kurzem werden aber die entscheidenden Weichenstellungen von den politischen Organen getroffen werden müssen. Diese müssen ihre Prioritäten bezeichnen, für eine Revision des Universitätsgesetzes besorgt sein und die unausweichliche Weiterführung und Erneuerung des Universitätsvertrages der beiden Halbkantone bis spätestens Ende 1995 durchführen. Man wünscht den Regierungen den Mut für einen grossen Atem und Entscheide, welche über die alltägliche Routineverwaltung hinausgehen. Die Universität ist dringend auf solche Entscheide angewiesen. Sie ist in so vielen Hinsichten auf kleinere und grössere Verbesserungen angewiesen, dass sie die Hauptpostulate des Hayek-Berichtes nur mit allem Nachdruck unterstützen kann.