Teilrevision des Universitätsgesetzes: Mehr Autonomie, effizientere Steuerung

Referat von Regierungsrat Bernhard Pulver

Erziehungsdirektor des Kantons Bern

Sehr geehrte Damen und Herren
Werte Medienschaffende

In diesem Jahr feiert die Universität Bern das 175-Jahr-Jubiläum. Ein grossartiges Ereignis, welches die lange Tradition und Bedeutung des Kantons Bern als Hochschulstandort in der Schweiz unterstreicht. Bedeutend ist aber nicht alleine die Universität: Der Kanton Bern verfügt über zwei weitere deutschsprachige und zwei französischsprachige Hochschulen von hohem Niveau und nationaler Ausstrahlung: Die Pädagogische Hochschule und die Berner Fachhochschule, sowie die HEP-BEJUNE möchte ich im gleichen Atemzug erwähnen.

Für den Kanton Bern ist eine gute Qualität der Hochschulen umso wichtiger, weil wir uns in einem permanenten Wettstreit um Fachkräfte, Know-How, Bildungsinhalte und Jugendliche befinden. Diesen Wettstreit empfinde ich durchaus als positiv - er motiviert zu besseren Lösungen, ja zu höheren Werten. Für die Jugendlichen in unserem Kanton ist es eine einmalige Chance, nach der obligatorischen Ausbildung und der gymnasialen Matur oder einer soliden Berufslehre, ein umfassendes Angebot auf der tertiären Stufe vorzufinden.

Nicht umsonst wird in unserem Sprachraum der Universität die Metapher der Alma Mater zugeordnet. Jede Bildungsstätte benötigt zur Auffrischung Ihres Nährbodens eine solide Basis - ein Fundament. Um den Bogen zur heutigen Medienkonferenz zu spannen: Das solide Fundament einer funktionierenden Universität ist ein klarer Auftrag, klare gesetzliche Rahmenbedingungen, eine klare Trennung von operativer und strategischer Tätigkeit und nicht zuletzt ein klares Bekenntnis der Politik zu ihren Hochschulen.

In der Bildungsstrategie 2009 hat der Regierungsrat deshalb ein klares Ziel gesetzt: Der Kanton Bern will seine Position als wichtigster Hochschulstandort zwischen den Zentren Zürich und dem Arc Lémanique stärken.

In diesem Sinn begrüsse ich Sie zur Medienkonferenz zur Teilrevision des Universitätsgesetzes.

Weshalb strebt der Regierungsrat eine Teilrevision des Universitätsgesetzes an?

Generell halte ich fest, dass das heute geltende Gesetz 13 Jahre alt ist. Sie denken vielleicht, das ist im Vergleich zu anderen Gesetzen noch kein Alter! Ich gebe Ihnen recht - zumindest teilweise. Es muss aber umfassender überarbeitet

werden, weil die Hochschulen seit zehn Jahren immer neuen Herausforderungen gegenüberstehen, welche ich Ihnen gleich im Einzelnen erläutern werde. Gleichzeitig werden durch indirekte Änderungen punktuell auch die beiden neueren Hochschulgesetze, das Gesetz über die Bernern Fachhochschule von 2003 sowie das Gesetz über die deutschsprachige Pädagogische Hochschule von 2004 angepasst.

Bologna-Reform

Im Zusammenhang mit der Bologna-Reform haben wir an der Universität Bern, an der Berner Fachhochschule und an der Pädagogischen Hochschule die Bachelor- und Masterstudiengänge eingeführt. Lehre und Forschung haben sich in den letzten Jahren sehr dynamisch entwickelt. Dies führt zu einer immer stärkeren interkantonalen und internationalen Verflechtung, aber auch zu einem zunehmenden Konkurrenzdruck. Die Revision passt die drei Gesetze dieser Reform an.

Zulassungen

Ein zweiter wichtiger Punkt im revidierten Universitätsgesetz ist schliesslich die Frage der Zulassungsbeschränkungen an der Universität. Ein Vorstoss aus dem Grossen Rat verlangt die Ausweitung der Zulassungsbeschränkungen auf das Studium der Sportwissenschaften. Wir setzen diese Forderung mittels einer generell abstrakten Norm um, welche dem Regierungsrat die Kompetenz erteilt, als ultimo Ratio in einzelnen Studiengängen eine Zulassungsbeschränkung zu ermöglichen.

Autonomie

Mit der Revision des Universitätsgesetzes wollen wir weiter die Voraussetzungen dafür schaffen, dass die Universität Bern und die anderen bernischen Hochschulen die Herausforderungen der Zukunft optimal bewältigen können. Um dies zu erreichen, setzt das teilrevidierte Universitätsgesetz bei der Steuerung zwei Schwerpunkte:

- **Eine strategisch wirkungsvolle Steuerung der Hochschulen durch den Regierungsrat**

aber gleichzeitig

- **Mehr Autonomie und Handlungsspielraum für die Hochschulen.**

Damit streben wir auch eine klare Entflechtung von strategischen und operativen Aufgaben an. Die Hochschulen sollen Aufgaben, die für ihren Betrieb zentral sind,

selber wahrnehmen können. Entscheide sollen stufengerecht gefällt werden können.

Die politische und strategische Steuerung hingegen will der Regierungsrat gezielt ausbauen und stärken.

Was heisst dies nun im Detail:

Es ist mir sehr wichtig zu betonen, dass wir mit der Teilrevision des Universitätsgesetzes nicht alles neu „erfinden“. Das revidierte Universitätsgesetz behält die bisherigen Stärken der bernischen Hochschulen ganz bewusst bei. Es respektiert auch historisch gewachsene Strukturen und Unterschiede.

1. Strategisch wirkungsvolle Steuerung durch den Regierungsrat

Mit der vorliegenden Gesetzesrevision wollen wir die Voraussetzungen schaffen, dass der Regierungsrat die Hochschulen strategisch besser und effizienter führen kann. Gleichzeitig trennen wir die strategischen und die operativen Kompetenzen klarer. Im Vordergrund stehen dabei Transparenz und Dialog. Um die Steuerung der Hochschulen gezielt zu verbessern, will der Regierungsrat seinen Einfluss in zwei Bereichen verstärken:

- Beim Leistungsauftrag und dem Controlling
- Bei der Wahl und der Abberufung der Universitätsleitung und der Schulräte

Schliesslich soll der Regierungsrat bei der Steuerung der Universität zusätzlich von einem strategischen Beirat unterstützt werden.

Ich werde Ihnen diese drei Punkte nun im Einzelnen erläutern.

1.1. Der Leistungsauftrag

Der Leistungsauftrag des Regierungsrats an die Hochschulen, der periodisch – in der Regel für vier Jahre – erneuert wird, bleibt auch in Zukunft das Hauptinstrument der kantonalen Steuerung. Bei der Erarbeitung des Leistungsauftrags und beim Controlling werden die Direktionen jedoch stärker eingebunden.

Der Regierungsrat will seine strategische Führungsverantwortung ausbauen, indem er jährliche Controllinggespräche mit den drei deutschsprachigen Hochschulen des Kantons (Universität, Berner Fachhochschule, Pädagogische Hochschule) führt.

1.2. Wahl und Abberufung der Universitätsleitung und der Schulräte

Ein zweites zentrales Steuerungsinstrument ist die Wahl und allenfalls die Abberufung der Universitätsleitung und der Schulräte durch den Regierungsrat. Die

Universitätsleitung und die Schulräte werden wie bisher vom Regierungsrat gewählt. Neu kann er diese in begründeten Fällen aber auch jederzeit wieder abberufen. Bei der Berner Fachhochschule und der deutschsprachigen Pädagogischen Hochschule bleiben wie bisher die Schulräte für das Erfüllen des Leistungsauftrags und für die finanziellen Belange verantwortlich. Bei der Universität soll dafür die Universitätsleitung zuständig sein.

1.3 Der strategische Beirat für universitäre Bildungsfragen

Um die Steuerung der Universität zu optimieren, wollen wir schliesslich einen strategischen Beirat einführen. Dieser soll den Regierungsrat in wichtigen Fragen beraten und für die Universität die Funktion eines „sounding board“, eines Resonanzbodens haben, der Trends und Entwicklungen aufmerksam verfolgt und weitergibt. Im Beirat sollen Persönlichkeiten aus Gesellschaft, Politik, Wissenschaft und Wirtschaft vertreten sein.

Weshalb verzichten wir auf die Schaffung eines Universitätsrates mit Entscheidkompetenzen, wie er immer etwa wieder vorgeschlagen wurde?

Dafür gibt es mehrere Gründe:

- Wenn wir einen Universitätsrat einsetzen, müsste der Regierungsrat die Wahl der Universitätsleitung an dieses Gremium delegieren. Genau das wollen wir nicht. Diese Kompetenz muss sich der Regierungsrat unbedingt erhalten, um seinen Einfluss bei strategischen Fragen zu stärken.

- Ohne überwiegende Vorteile sollten bewährte Strukturen nicht geändert werden. Deshalb bin ich der Meinung, dass auf eine zusätzliche Führungsebene verzichtet werden soll. Die Aufsicht und das Controlling nehmen die Erziehungsdirektion und verstärkt auch der Regierungsrat wahr. Dieser kann dabei auf die Unterstützung des strategischen Beirats zählen.

- Ein zusätzliches Gremium neben Unileitung und Senat, schafft eine zusätzliche Entscheidebene und kompliziert damit die Abläufe.

2. Mehr Autonomie für die Hochschulen

Wie ich eingangs bereits erwähnt habe, will der Kanton Bern seine Position als wichtigster Hochschulstandort zwischen Zürich und Genf festigen und für die Zukunft sichern. Deshalb müssen wir einerseits die heutigen Stärken der bernischen Hochschulen bewahren, diese aber auch gezielt ausbauen.

Damit die Hochschulen flexibel auf Veränderungen reagieren und sich im schweizerischen und internationalen Wettbewerb behaupten können, brauchen sie mehr Handlungsspielraum. Entscheidend für eine effiziente Steuerung ist für mich auch eine saubere Trennung, zwischen operativen und strategischen Kompetenzen. Dies forderten übrigens auch mehrere Vorstösse im Grossen Rat. Mit der Teilrevision des Gesetzes wollen wir den Handlungsspielraum der Universität in drei wesentlichen Bereichen erweitern:

- Bei der Organisation und beim Personal
- Bei der Steuerung und Finanzierung
- Bei den rechtlichen Grundlagen

2.1. Organisation und Personal

Wesentlich mehr Autonomie wollen wir der Universität im Personalbereich gewähren. Dies ist besonders wichtig, weil sie auch bei der Auswahl von Professorinnen und Professoren in einem harten Konkurrenzkampf steht und rasch reagieren muss, wenn sie die gewünschten und geeigneten Kapazitäten verpflichten will.

Künftig soll die Universität selber Lehrstühle schaffen oder anpassen können. Dasselbe gilt auch für die Auswahl und die Anstellung von ordentlichen Professorinnen und Professoren.

Hier tragen wir massgeblich zur Vereinfachung des Systems bei. Denn der Regierungsrat ist nicht die richtige Instanz, um einzelne Professorinnen und Professoren anzustellen. Bei ihrer Wahl spielen fachliche Aspekte die ausschlaggebende Rolle. Und diese können die Verantwortlichen der Universität am besten beurteilen.

Der Regierungsrat steuert die Universität wie dargelegt durch den Leistungsauftrag, welcher auch die zu führenden Studiengänge aufzählt. Mit welchen Lehrstühlen und mit welchen Personen diese Studiengänge aber durchgeführt werden, das muss der Auftragnehmer – also die Uni - entscheiden können. Es wäre eine Übersteuerung, wenn der Regierungsrat sowohl die zu erbringende Leistungen im Leistungsauftrag wie auch die dazu eingesetzte Instrumente (Lehrstühle) und Personen (Professoren) bestimmt.

Die öffentlichrechtliche Anstellung für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Hochschulen bleibt indessen erhalten, wobei auf spezifische Bedürfnisse des Lehr- und Forschungsbetriebs in den Spezialgesetzen Rücksicht genommen wird.

Schliesslich soll an Stelle des Grossen Rates künftig der Regierungsrat Fakultäten an der Universität oder Departemente an der Fachhochschule schaffen oder aufheben können. Bei der Pädagogischen Hochschule ist dies bereits heute der Fall. Damit entlasten wir den Grossen Rat. Zudem kann der Regierungsrat entsprechende Entscheide bedeutend rascher fällen als das Kantonsparlament.

2.2. Steuerung und Finanzierung

Der Regierungsrat steuert die Hochschulen wie bisher im Rahmen eines Leistungsauftrags. Um den Hochschulen aber mehr Handlungsspielraum zu geben, sollen ihre Rechnungen komplett von der Staatsrechnung abgekoppelt werden.

Zu diesem Zweck wollen wir den Leistungsauftrag künftig mit einem jährlichen Kantonsbeitrag abgelten. Mit diesem Wechsel zu einem Beitragssystem können die Hochschulen unabhängig von der Staatsrechnung des Kantons Bern ihre eigene Rechnung führen. Sie können selber entscheiden, wie sie ihre Mittel einsetzen wollen, um den Leistungsauftrag des Regierungsrats optimal zu erfüllen.

Für die Revision der Jahresrechnungen ist eine Revisionsstelle zuständig, die der Regierungsrat bestimmt. Genehmigt werden sie jeweils vom Regierungsrat.

Dieses Beitragsmodell hat sich in der Praxis vielerorts bereits bewährt. Es entspricht den Finanzierungskonzepten von Hochschulen anderer Kantone und der ETH.

2.3. Rechtliche Grundlagen

Im rechtlichen Bereich gibt die Teilrevision des Universitätsgesetzes den Hochschulen mit den folgenden Änderungen mehr Autonomie:

- Die Hochschulen sollen ihr Statut, das ihre Organisation festlegt, künftig ohne Genehmigung durch den Regierungsrat erlassen können. Dasselbe gilt auch für alle Fakultäts- und Weiterbildungsreglemente der Universität.

- An der Universität Bern ist neu der Senat alleine für das Leitbild und für Reglemente zuständig, welche die gesamte Universität betreffen.

Weiterhin vom Kanton genehmigt werden müssen aber an allen Hochschulen die Reglemente über das Studium und die Leistungskontrollen. Damit schützen wir einerseits die Studentinnen und Studenten. Mit der Überprüfung dieser Reglemente durch die Erziehungsdirektion gewährleisten wir die Rechtssicherheit. Andererseits stellen wir aber auch die Qualität des Bildungsangebots sicher.

3. Zulassungsbeschränkungen an der Universität

Jakob Locher, Vorsteher des Amtes für Hochschulen wird Ihnen nun noch drei Eckpunkte vertieft erläutern:

Umsetzung der Bolognadeklaration

Die Bolognaerklärung wurde im Jahr 1999 von 29 europäischen Staaten unterschrieben, darunter auch die Schweiz. Mittlerweile sind es 46 europäische Länder die daran teilnehmen. Ich erlaube mir, nochmals kurz die Zielsetzungen, die mit dieser Deklaration verbunden wurden, in Erinnerung zu rufen.
Durch die Angleichung der Studienstrukturen soll eine verstärkte europäische Koordination im Hochschulbereich ermöglicht werden. Dadurch und mit einer gleichartigen Leistungserfassung mittels Kreditpunkten soll die Mobilität der Studierenden erhöht werden. Zudem soll durch die konsequente Einführung des Bachelors als akademischer Erstabschluss der Einstieg in die Wirtschaft rascher erfolgen können.

Die grösste Herausforderung bestand in der Neugestaltung der Studiengänge. Sämtliche Studiengänge an der Universität wurden überarbeitet, neu konzipiert und bolognakompatibel ausgestaltet.

Einführung eines Beitragssystems

Ein wesentliches Element, um die Finanzautonomie an den Hochschulen zu erhöhen, ist die Gewährung eines Kantonsbeitrags. Die Hochschulen sind mit ihren Erfolgsrechnungen nicht mehr integraler Bestandteil der gesamtstaatlichen Rechnungslegung. Der Grosse Rat bewilligt im Rahmen des Voranschlags die Staatsbeiträge für die Hochschulen. Gestützt auf den Leistungsauftrag bewilligt der Regierungsrat die jährlichen Beiträge. Das System entspricht im Wesentlichen der Finanzierung der Spitäler durch den Kanton.

Die Aufsicht, inklusive die Finanzaufsicht, bleibt beim Kanton. Daneben überprüfen natürlich auch die anderen Geldgeber (Bund, Schweizerischer Nationalfonds etc.) die Verwendung der von ihnen gesprochenen Mittel.
Betreffend Rechungsführung werden vom Kanton und von den gesamtschweizerischen Gremien (SUK, BBT, EDK) Vorgaben gemacht, welche von den Institutionen zwingend einzuhalten sind.

Zulassungsbeschränkungen

Zulassungsbeschränkungen sind weder bei den Hochschulen noch bei den politischen Behörden, die darüber entscheiden, beliebt. Gleichwohl kommen wir nicht umhin, dieses Instrumentarium gesetzlich vorzusehen. Bisher besteht für die Universität Bern nur bei den medizinischen Studiengängen die Möglichkeit des NC. Mit der Überweisung der Motion Zryd durch den Grossen Rat wurde der NC explizit auch für den Sport verlangt.
Die Vernehmlassungsvorlage sieht neu für alle Studiengänge der Universität die Möglichkeit eines NC vor. In den Gesetzen der BFH und der PH sind die Voraussetzungen für die Beschränkung der Zulassung bereits enthalten. Bei der BFH werden vor allem bei den Studiengängen der Hochschule der Künste sowie bei den Studiengängen im Gesundheitsbereich die Zulassungen beschränkt. Bei der PH wurden bisher keine Zulassungsbeschränkungen angeordnet.

Eine Zulassungsbeschränkung ist immer ultima ratio. Für die Universität können Zulassungsbeschränkungen nur in Koordination mit den anderen Universitätskantonen angeordnet werden. Sie werden für einzelne Studiengänge und jeweils nur für ein Jahr angeordnet, und zwar vom Regierungsrat. Klar ist: Zulassungsbeschränkungen sollen auch in Zukunft die ultima ratio bleiben. Dem Regierungsrat ist der freie Hochschulzugang nach der Matur ein wichtiges Anliegen. Die generell abstrakte Norm soll die Möglichkeit geben, notfalls so eine Beschränkung anzuordnen, mehr nicht.

4. Fazit

Meine Damen und Herren

Ich bin überzeugt, dass wir den Hochschulen mit den teilrevidierten Gesetzen eine erfolgreiche Zukunft ermöglichen. Mit einer starken politischen Steuerung und der nötigen Autonomie für die Hochschulen schaffen wir die Voraussetzungen, dass sich der Kanton Bern auch in den kommenden Jahren als wesentlicher Hochschulstandort in der Schweiz behaupten kann. Mit der Teilrevision des Universitätsgesetzes und den indirekten Änderungen des Fachhochschulgesetzes und des PH-Gesetzes schaffen wir moderne gesetzliche Grundlagen, die dem interkantonalen Vergleich problemlos standhalten. Dabei ändern wir so viel wie nötig und behalten die bewährten Stärken unseres Hochschulsystems bei.