

Funktionieren Fachhochschulen wie Unternehmen?

Eine Analyse aus ökonomischer Optik

Mit der Überführung der 58 höheren Fachschulen in 7 Fachhochschulen ist deren Leistungsauftrag erweitert worden. Weil die neuen Aufgaben nur teilweise öffentlich abgegolten werden, müssen die Schulen durch Eigenleistungen selbst am Markt zusätzliche Mittel erwirtschaften. Nachfolgend wird aus ökonomischer Perspektive dargelegt, warum Fachhochschulen nicht wie privatwirtschaftliche Unternehmen funktionieren.

*Von Tilman Slembeck, St. Gallen/Winterthur**

Bildung ist ein privates Gut. Wer in seine Bildung Zeit und Geld investiert, profitiert in erster Linie selbst davon. Zudem kann jeder, der nicht bereit ist, Mittel für seine Bildung aufzuwenden, prinzipiell von ihrer Nutzung ausgeschlossen werden. Daneben hat Bildung aber auch eine gesellschaftliche Dimension, indem die Gesellschaft als Ganzes von einem hohen Bildungsniveau ihrer Mitglieder profitiert. Dieser sogenannte positive externe Effekt besteht u. a. in einer höheren wirtschaftlichen Produktivität sowie einem grösseren sozialen Frieden durch ein ausgeglichenes hohes Bildungsniveau. Hierin liegt die ökonomische Begründung für öffentliche oder aus öffentlichen Mitteln geförderte Schulen.

Auf Grund der privaten Natur von Bildung in Verbindung mit gesellschaftlich erwünschten Wirkungen ergibt sich eine Struktur, die sowohl private wie auch öffentliche Bildungsangebote umfasst. Dasselbe gilt auch für Forschungsaktivitäten. Bezogen auf die gegenwärtige Situation der Schweizer Fachhochschulen, lässt sich hieraus indes nicht ableiten, dass diese wie private Unternehmen zu funktionieren hätten.

Mehr Fremd- als Selbstbestimmung

Eines der wichtigsten Merkmale eines marktwirtschaftlichen Unternehmens ist seine Selbstbestimmung. Die Unternehmensleitung entscheidet, welche Produkte angeboten werden, welche Preise verlangt werden, wie viele Mittel worin investiert werden, wie diese Mittel aufzubringen sind, wie das Unternehmen organisiert ist sowie mit welchen Lieferanten und Kunden Kontakte gepflegt werden und mit welchen nicht. In diesen Punkten unterscheiden sich die Schweizer Fachhochschulen heute wesentlich von Unternehmen.

Das Bildungsangebot der Fachhochschulen wird überdies von Produkten und Kunden nur zu einem gewissen Teil selbst bestimmt. Diplomlehrgänge wie auch wichtige Weiterbildungsangebote (Nachdiplomstudien) müssen vom zuständigen EVD auf Antrag des Bundesamts für Berufsbildung und Technologie (BBT) bewilligt werden. Die Auswahl der Produktpalette und die Qualitätssicherung (in der Regel auf Kantonsebene) werden also einer staatlichen Behörde übertragen. Während private Unternehmen ihr Angebot selbst bestimmen und vom Markt bzw. durch die Konsumenten beurteilt werden, übernimmt im Falle der Fachhochschulen der Staat diese Rolle in wichtigen Bereichen. Somit kommt es bei Angebot und Qualitätssicherung zu einer staatlichen Steuerung, welche einer Planwirtschaft näher kommt als einer Marktwirtschaft.

Dass dies keinesfalls so sein muss, zeigt eine Reihe von privaten Organisationen, welche Bildungseinrichtungen akkreditieren und damit die Qualitätssicherung auf privater Basis übernehmen. Selbst staatliche Hochschulen und Universitäten haben damit begonnen, ihre Qualität auf diese Weise überprüfen zu lassen.

Ein besonderes Kundenverhältnis

Das Verhältnis zu den «Kunden» ist bei Bildungsorganisationen ein besonderes. Schüler und Studierende gehen in der Regel eine Verbindung auf Zeit ein. Es geht also nicht wie bei marktorientierten Unternehmen darum, Kunden möglichst lange an ein bestimmtes Produkt zu binden, sondern allenfalls darum, sie nach erfolgreichem Abschluss auf ein anderes Produktesegment, d. h. meist Weiterbildungsangebote, zu transferieren oder sie als Sponsoren oder Auftraggeber in der Forschung zu gewinnen. Zudem muss von den «Kunden» eine Schul- bzw. Studienleistung abverlangt werden. Eine solche Beurteilung von Kunden durch das Unternehmen kommt im Übrigen eher selten vor und ist am ehesten noch bei Banken und Versicherungen (Beurteilung von Kredit- und Versicherungsnehmern bzw. -risiken) anzutreffen. Erfolgreiche private Hochschulen zeigen, dass sich das vermeintliche Spannungsverhältnis zwischen Studierenden als Kunden einerseits und als Leistungserbringer andererseits problemlos bewältigen lässt.

Das Erfolgsrezept liegt allerdings darin, dass sich diese privaten Hochschulen ihre «Kunden» selbst aussuchen können. Entscheidend für die hohe Qualität der Absolventen ist nämlich neben einer hochstehenden Lehre die Selektion der Neueintretenden anhand von Kriterien, welche die jeweilige Schule in eigener Verantwortung festlegt. Dabei geht es nicht einfach darum, die leistungsstärksten Studierenden auszusuchen, sondern jene, die auf Grund ihrer Biographie und ihrer Berufsziele am besten zu Kultur und Zielsetzung der jeweiligen Hochschule bzw. zu einem Lehrgang passen. So lassen sich bereits im Vorfeld des Studiums im Rahmen eines eigentlichen Assessments gegenseitige Erwartungen und Anforderungen klären sowie mögliche Missverständnisse ausräumen. Der gegenwärtige Anspruch auf einen Studienplatz an einer frei gewählten Fachhochschule nach dem Ablegen einer Berufsmaturität ist mit dieser Voraussetzung nicht vereinbar.

Hierarchische Organisationsstrukturen

Ein weiterer wichtiger Aspekt privater Unternehmen ist, dass sie ihre innere Struktur selbst bestimmen können, um eine effiziente Organisation zu gewährleisten. Wie ein Blick auf die Karte der Schweizer Fachhochschullandschaft zeigt, sind die sieben heutigen Fachhochschulen nach geographischen Regionen gegliedert. Jede dieser eher virtuellen Hochschulen unterteilt sich ihrerseits in bis zu 16 Teilschulen, oft mit je eigenem Campus.

Die politisch verordnete Integration der historisch gewachsenen Teilschulen hat nicht nur erheblichen Reibungsverlusten geführt, sondern auch eine Organisationsstruktur hervorgebracht, die durch eine enorme Anzahl von Hierarchiestufen und eine Aufsplitterung der Kompetenzen und Zuständigkeiten gekennzeichnet ist. So sind die früheren Ingenieurschulen (HTL) und die höheren Wirtschafts- und Verwaltungsschulen (HWV) zusammen mit weiteren höheren Lehranstalten in künstliche Holdingstrukturen eingebunden worden, um dem politischen Erfordernis von nur 7 Fachhochschulen formal gerecht zu werden. Damit haben die Teilschulen aber enorm an Autonomie verloren. Dies hat negative Konsequenzen, die von einem engen (und teilweise enger werdenden) finanziellen Korsett über administrativ aufwendige Abläufe und Verfahren bis hin zur Rekrutierung von Führungspersonen reichen. War es beispielsweise früher relativ unproblematisch, die Position eines HTL- oder HWV- Rektors zu besetzen, so kann es heute ausserordentlich schwierig sein, geeignete Personen für die Leitung eines entsprechenden Departements mit mehreren überlagerten Hierarchiestufen und dementsprechend geringen Gestaltungsmöglichkeiten zu finden. Zudem verschlingt der administrative Überbau nicht nur

finanzielle, sondern auch erhebliche personelle Ressourcen, die andernorts zweifellos effizienter einzusetzen wären. Es scheint sehr unwahrscheinlich, dass sich eine private Hochschule eine derart komplexe Organisationsstruktur gegeben hätte, wie sie heute an Schweizer Fachhochschulen die Regel ist.

Eng verbunden mit Fragen der Autonomie und Organisation ist auch die Rolle der eigenen Rechtspersönlichkeit eines Unternehmens. Als Anstalten des öffentlichen Rechts können Fachhochschulen selbst nur in beschränktem Umfang eigene Verträge abschliessen. Von dieser Beschränkung betroffen sind eine ganze Reihe von für ein Unternehmen vitalen Bereichen. Die Rekrutierung des Personals etwa für Lehre und vor allem für Führungspositionen liegt in der Hand von mehr oder weniger paritätisch zusammengesetzten Gremien, in denen Vertreter der Dozentenschaft, der Departementsleitung, der Schulleitung, des Fachhochschulrats und des Kantons Einsitz nehmen. Kein marktwirtschaftliches Unternehmen würde sein Personal auf diese Weise rekrutieren.

Einschränkungen ergeben sich auch im Bereich der Budgets und der Finanzplanung, wo die staatlichen Fachhochschulen von der Ausgabenfreudigkeit von Kanton und Bund sowie den Unwägbarkeiten der jeweiligen politischen Prozesse abhängig sind. Investitionsvorhaben müssen in mehrjährigen Verfahren im Rahmen dieser Prozesse umgesetzt werden und können auf Grund politischer Stimmungen (oder zurückgewiesener Budgets) scheitern, auch wenn sie für die Schulentwicklung notwendig wären. Selbst das Anmieten von Räumlichkeiten muss in der Regel durch den Kanton bewilligt werden. Insgesamt sind die Hochschulen in allen Finanzierungsfragen, im Gegensatz zu privaten Unternehmen, dem Wohlwollen von Politikern ausgesetzt, die zwar immer wieder die Bedeutung von Bildung als wichtigstem Rohstoff der Schweiz betonen, aber vor Sparmassnahmen nicht zurückschrecken.

Erfolgreiche private Hochschulen hingegen finanzieren sich hauptsächlich aus Studiengebühren und Sponsoringeinnahmen sowie durch Kooperationen mit der öffentlichen Hand. Zur Umsetzung eines solchen Konzepts ist allerdings eine eigene Rechtspersönlichkeit unabdingbar. Privatisierte Hochschulen müssten, um überlebensfähig zu sein, mit einer ausreichenden Kapitaldecke ausgestattet sein. Wo Gewinne erzielt werden, muss die Möglichkeit zu deren eigenverantwortlicher Verwendung (zum Beispiel Reinvestition) gegeben sein. Sobald die Früchte der Arbeit von oben herab umverteilt werden, um Finanzlücken zu decken, die auf Grund politischer Präferenzen entstanden sind, entsteht eine Anreizstruktur, die unternehmerischem Denken abhold ist. So etwa, wenn es für erfolgreiche Institute rational ist, keinen Gewinn auszuweisen, weil dieser gleich wieder von oben abgeschöpft wird.

Neben den genannten grundsätzlichen Unterschieden zu marktwirtschaftlichen Unternehmen besteht an den Fachhochschulen eine Reihe von spezifischen Problem- und Spannungsfeldern, welche deren Entwicklung behindern. Im Gegensatz zu den universitären Hochschulen fehlt an den Fachhochschulen etwa ein Mittelbau weitgehend. Dies hat zwei hauptsächliche Ursachen. Erstens fehlt es an finanziellen Mitteln für die Beschäftigung von Assistenten oder administrativen und wissenschaftlichen Hilfskräften und Mitarbeitern. Lehrpositionen decken regelmässig nur die Lohn- und Arbeitsplatzkosten einer einzelnen Person ab. Eigentliche Lehrstühle, mit entsprechender personeller und räumlicher Ausstattung, fehlen. Zweitens ist die Arbeit im Mittelbau einer Fachhochschule für qualifizierte Absolventen oft unattraktiv. Meist bestehen weitaus interessantere Angebote ausserhalb der Hochschule. Ein Verbleib scheint nur lohnenswert, wenn damit eine persönliche Weiterentwicklung verbunden ist. Weil und solange die Fachhochschulen aber nicht über ein Promotionsrecht verfügen, bieten deren Mittelbaupositionen wenig Perspektiven für einen Karriereschritt. Stattdessen müssen die Fachhochschulen ihre Dozentenschaft aus den Reihen der universitären Absolventen rekrutieren.

Eine Laufbahn innerhalb des Fachhochschulsystems ist schwierig bis unmöglich, insbesondere wenn für höhere Positionen (einschliesslich Lehre) eine Promotion vorausgesetzt wird. Dies ist ein deutlicher Unterschied zum universitären System sowie zur Privatwirtschaft und bedeutet ein klares Hindernis für die Entwicklung der Fachhochschulen. Abhilfe kann durch vermehrte finanzielle Mittel für den Mittelbau sowie die Einführung des Promotionsrechts geschaffen werden.

Ein weiteres Spannungsfeld ergibt sich daraus, dass die Fachhochschulen einerseits eine Führungsfunktion und -rolle in Gesellschaft, Wirtschaft und Kultur übernehmen sollen, aber andererseits vermehrt gehalten sind, die notwendigen Finanzen selbst durch wirtschaftlich verwertbare Dienstleistungen und angewandte Forschung und Entwicklung aufzubringen. Vor dem Hintergrund des geschilderten nichtunternehmerischen Korsetts kommt es dabei zu einem Spagat zwischen gesellschaftlicher Vordenkerfunktion und dem Zwang zu einem ökonomisch verwertbaren Output. Diese Doppelrolle als Mitarbeiter einer innovativen Denkfabrik einerseits und rentabler Dienstleistungs- und Forschungsanbieter andererseits kann für manche Dozierende eine Zerreihsprobe darstellen. Das Erfüllen dieser Doppelrolle setzt entweder eine grössere Anzahl von Multitalenten voraus, welche auch andernorts schwierig zu finden sind, oder es muss zu einer inneren Spezialisierung kommen. Vorläufig aber scheint die innovative, anwendungsorientierte Vordenkerin, die auch in renommierten Fachzeitschriften publiziert, weniger gefragt als der ertragbringende Projektmanager.

Zwar liesse sich einwenden, dass es auch an universitären Hochschulen einzelne Einheiten, meist Institute, gibt, die einen hohen Eigenfinanzierungsgrad aufweisen. Doch ist es hier oft der Mittelbau (insbesondere die Doktorierenden), welcher einen Grossteil der Arbeit bewältigt bzw. entsprechende Einnahmen generiert. Zudem haben Universitäten nicht nur Zugang zu Mitteln der Kommission für Technologie und Innovation (KTI) wie die Fachhochschulen, sondern zusätzlich auch zu jenen des Schweizerischen Nationalfonds, welche den Fachhochschulen nur sehr beschränkt zur Verfügung stehen.

Eine Sandwichposition

Als drittes Spannungsfeld hat sich in der Praxis auch gezeigt, dass sich Fachhochschulen im Bereich der Dienstleistungen und der Forschung und Entwicklung in einer eigentlichen Sandwichposition zwischen universitären Hochschulen und Wirtschaftsunternehmen befinden. Dies zeigt sich insbesondere, wenn sich Universitäten, Unternehmen und Fachhochschulen um denselben (angewandten) Forschungs- oder Dienstleistungsauftrag bewerben. Universitäten haben dabei den Vorteil, dass die Löhne der projektverantwortlichen Ordinarien nicht als Projektkosten einberechnet werden müssen und die Mitarbeitenden oftmals Doktorierende sind, welche tiefe Löhne akzeptieren, weil die Doktorarbeit eine Investition in die eigene Karriere darstellt. Auf Grund der tieferen Kosten können Universitäten ihre Forschungsleistungen folglich oftmals günstiger anbieten. Unternehmen müssen in ihren Angeboten zwar höhere Lohnkosten einplanen, können aber auf einen qualifizierten Mitarbeiterpool zurückgreifen, der auch faktisch zur Verfügung steht. Selbst an grossen Fachhochschulen stehen die entsprechenden Personalkapazitäten in Ermangelung eines ausreichenden Mittelbaus und bei einer in der Lehre stark engagierten Dozentenschaft oftmals nicht oder unzureichend zur Verfügung. Die im Vergleich mit Universitäten sehr hohe Lehrverpflichtung von 20 und mehr Wochenlektionen an Fachhochschulen sowie das fast völlige Fehlen von Unterrichtsassistenten sind klare Wettbewerbsnachteile, die es in Zukunft deutlich zu verringern gilt. Von der Idee, dass Uni-

versitäten und Fachhochschulen zwar andersartig, aber «gleichwertig» sein sollen, ist man auch hier noch sehr weit entfernt.

Um wettbewerbsfähig zu sein, wäre der Aufbau eines qualitativ hoch stehenden und quantitativ ausreichenden Potenzials nötig, was gegenwärtig in Ermangelung einer genügenden Grundfinanzierung allerdings schwierig ist. Hierbei ist die Situation in den Kantonen durchaus unterschiedlich. Während z. B. die Erhöhung der Kopfpauschale seitens des Bunds, welche eine gewisse Entschädigung für den erweiterten Leistungsauftrag anstrebt, nur in Ausnahmefällen vollständig für diesen Zweck reserviert bleibt, sind die zusätzlichen Gelder in manchen Kantonen entweder in die Lehre, den administrativen Überbau (Holdingstruktur) oder gar in die Staatskasse (Reduktion des Kantonsbeitrags) geflossen. Immerhin gibt es Kantone, die einen fixen Betrag für die Forschungsfinanzierung ausrichten, während z. B. der Kanton Zürich eine Sockelfinanzierung nicht kennt. Gegenwärtig wird auf Bundesebene denn auch eine Zweckbindung der Bundesmittel diskutiert.

Der Ruf nach Eigenfinanzierung ist verständlich, doch zeigt sich in der praktischen Umsetzung, dass der Markt nicht unbedingt auf die Dienstleistungs- und Forschungsangebote der Fachhochschulen gewartet hat. Die Zukunft wird zeigen, ob und wie die Fachhochschulen in diesen Bereichen ihre Nische zwischen Universitäten und Unternehmen finden werden. Ohne eine ausreichende Grundfinanzierung, zumindest in den ersten Jahren, können jedenfalls keine schnellen Erfolge auf breiter Front erwartet werden.

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Schweizer Fachhochschulen in der heutigen Situation nur schwer mit Unternehmen zu vergleichen sind. Verlangt man von ihnen unternehmerisches Denken und Handeln, müssen einige grundlegende Bedingungen erfüllt sein. Es müsste ein Recht auf Auswahl der Studierenden geben. Fachhochschulen müsste im Rahmen einer eigenen Rechtspersönlichkeit die Möglichkeit zu einer eigenverantwortlichen Organisation und Finanzierung gegeben werden (inklusive der Erhebung von marktgerechten Studiengebühren). Dabei müssten die positiven externen Effekte für Gesellschaft und Wirtschaft in den Bereichen Ausbildung sowie Forschung und Entwicklung aus öffentlichen Mitteln abgegolten werden. Zu den zentralen Erfolgsfaktoren gehören zudem der Ausbau des Mittelbaus und die Erlangung des Promotionsrechts. Wenn die Fachhochschulen tatsächlich eine praxisorientierte Vordenkerrolle in unserer Gesellschaft übernehmen sollen, ist insbesondere auch eine Grundfinanzierung von Forschung und Entwicklung vorzusehen, welche nicht am Markt erwirtschaftet werden muss. Sonst wird die Vision vom Vordenken wohl eher ein Wunschenken bleiben.

* Der Autor ist Dozent für Volkswirtschaftslehre an der Universität St. Gallen (HSG) und der Zürcher Hochschule Winterthur (ZHAW).