



MARIO KÖNIG

# Die Universität Basel unterwegs zu Autonomie und neuer Trägerschaft 1985–2010

## Kurzfassung

Die Universität Basel hat im jüngsten Abschnitt ihrer Geschichte einen tief gehenden Wandel erlebt. Treibende Kraft war die Finanznot des Kantons Basel-Stadt, der die Universität nicht mehr im Alleingang zu tragen vermochte. Als rettende Perspektive gewann in den 1980er Jahren die Idee einer «Universität beider Basel» immer stärker an Boden. 1989/90 erfolgten die politischen Weichenstellungen hin zu einem institutionellen Umbau, an dem die Universität selber in hohem Mass beteiligt war. Das Universitätsgesetz und der Universitätsvertrag von 1994/95 zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft lenkten die Erneuerung in konkrete Formen. Die Leitungsstrukturen, das Verhältnis der Universität zu Staat und Gesellschaft änderten sich. Die Trägerschaft erweiterte sich auf zwei Kantone, die seit dem Staatsvertrag von 2007 die Universität in paritätischem Verhältnis tragen; die Hochschule selber gewann eine deutlich erhöhte Autonomie gegenüber den staatlichen Trägern. Parallel zu dieser Entwicklung und in engem Zusammenhang damit stehend erfuhr die Universität eine markante innere Dynamisierung, die sich in neuen Fächern und Fakultäten, in der Studienreform gemäss «Bologna» und in neuen Kooperationsformen mit anderen Hochschulen ausdrückt. Die Studie, auf der diese Kurzfassung beruht, stellt nur einen Ausschnitt des zurückgelegten Weges dar, wenn auch einen wichtigen, nämlich die Universitätsreform dieser Jahre, die viele Türen öffnete.

## Die Universität vor der Reform

Hintergrund der Reform war eine langjährige schleichende Krise und die akute Finanznot des zentralen Trägers, des Kantons Basel-Stadt. Diese Krise, die dem starken Wachstum der 1960er und 1970er Jahre folgte, hatte eine finanzielle wie eine institutionell-organisatorische Seite. Finanziell war der Kanton Basel-Stadt je länger desto weniger in der Lage, die Universität allein zu tragen. Seit 1976 erbrachte der Kanton Basel-Landschaft substanzielle finanzielle Leistungen. Sie entsprachen allerdings nicht dem Anteil der Studierenden von der Landschaft, der jenen aus der Stadt zu Beginn der 1980er Jahre überholte. Institutionell-organisatorisch blieb die Universität eine Verwaltungsabteilung des Kantons Basel-Stadt und unterstand in dieser Eigenschaft einem komplizierten System staatlicher Aufsicht und Kontrolle, das vom Erziehungsdepartement über den Erziehungsrat und die Kuratel bis zur staatlich eingesetzten Koordinationskommission reichte. Das Rektorat der Universität hatte rein repräsentative Aufgaben, wenn auch die Rektoren kraft ihres Prestiges und ihrer gesellschaftlichen Beziehungen einen darüber hinaus reichenden Einfluss auszuüben vermochten. Seit den 1980er Jahren arbeiteten der designierte, der amtierende und der

ehemalige Rektor als Dreiergremium enger zusammen, was die Bedeutung des Amtes stärkte. Hauptamtlich tätig war aber weiterhin nur der Adjunkt des Rektors, der zugleich die kleine Verwaltung der Universität von kaum mehr als einem Dutzend Personen leitete. Die Universität gliederte sich in fünf Fakultäten und zahlreiche Institute und Seminare, die jedes für sich den Kontakt mit den «Oberen Behörden» pflegten, um dort ihre materiellen Interessen zu vertreten. Übergreifende Kooperationen waren selten; typisch für Basel waren eher die isoliert für sich stehenden Kleininstitute. Für verbindende, gesamtuniversitäre Anliegen fehlte jedes Organ, wenn man einmal von der Regenz absieht, der Repräsentation aller universitären «Stände», in der auch die Studierenden mit einem Anteil von 20 Prozent vertreten waren.

Die Situation der klinischen Medizin kam komplizierend hinzu, die gleichzeitig eine Dienstleistung für die öffentliche Gesundheit und einen Beitrag zu Lehre und Forschung erbrachte. Sie unterstand dem Sanitätsdepartement. Das universitäre Bauwesen unterstand dem Baudepartement. Eine transparente Universitätsrechnung, welcher in verständlicher Weise und auf einen Blick kenntlich machte, wo welche Kosten entstanden, existierte nicht. Angesichts zahlreicher verdeckter Leistungen des Kantons Basel-Stadt wusste niemand, wie viel die Universität wirklich kostete. Was die bestehenden Universitätsstrukturen betraf, urteilte der Baselbieter Regierungsrat Clemens Stöckli anlässlich einer Besprechung 1983 sehr eindeutig: «Bei einer Partizipation des Baselbiets an der Basler Uni müsste eine ganz neue Struktur geschaffen werden. Die jetzige Struktur ist mosaikartig zusammengesetzt und funktioniert so, doch möchte ich daran nicht partizipieren.»

Unübersehbar war in den 1980er Jahren ein Zug zur Stagnation. Die baselstädtische Verwaltung verfuhr mehrheitlich nach der Leitlinie, die Dinge so zu erledigen, wie sie «immer» erledigt worden waren. In der Universität selber herrschte eine gewisse Skepsis gegenüber grossen Reformvorhaben, nachdem 1980 eine Erneuerung des Universitätsgesetzes nach rund zehnjährigem Bemühen im Grossen Rat an politischen Widerständen gescheitert war. Spürbar war der ständige Finanzdruck, der in aufeinander folgenden Sparrunden auf der Universität lastete und allmählich deren guten Ruf zu schädigen drohte: Berufungsverfahren war langwierig und blieben öfter erfolglos, die Bedingungen für Lehre und Forschung verschlechterten sich, notwendige Erweiterungen und Neuerungen verzögerten sich Jahr um Jahr.

## **Orientierungssuche und Entwürfe**

Die Hoffnung auf eine grundlegende Verbesserung konzentrierte sich in diesen Jahren mehr und mehr auf einen Ausbau der gemeinsamen finanziellen Trägerschaft durch die beiden Basel. Die «Universität beider Basel» wurde zum rhetorisch beschworenen Fernziel. Schon anlässlich der Verhandlungen um das erste Universitätsabkommen zwischen den Kantonen war in den 1970er Jahren die Erwartung auf eine zukünftige Erweiterung ausgesprochen worden. Sie war als Zukunftsperspektive explizit im Vertrag von 1975 verankert. In der Publizistik, in Reden zum Dies academicus und bei anderen Anlässen spielte die «Universität beider Basel» während der 1980er Jahre eine wachsende Rolle: Der Vorgang lässt sich als vorbereitende Phase der Orientierungssuche verstehen, während der sich allmählich konvergierende Vorstellungen und Begriffe herausbildeten, wenn auch die konkreten reformerischen Initiativen noch auf sich warten liessen.

Als wichtiger, ausserhalb aller Erwartungen hereinbrechender Katalysator der Entwicklung erwies sich der grosse Chemiebrand von Schweizerhalle im November 1986. Vor dem Hintergrund der Tschernobyl-Katastrophe desselben Jahres waren die Sensibilitäten enorm gesteigert, die Studierenden reagierten heftig und verlangten – getragen von einer breiten Stimmung in der Öffentlichkeit – eine über den Tag hinausreichende Antwort der Universität, die sich ernsthaft ökologischen Anliegen und der Verantwortung für die Umwelt öffnen müsse. Das Rektorat unter Werner Arber griff das Anliegen positiv auf und verhalf ihm in der Regenz zum Erfolg. Auf dieser Basis entstand das fächerübergreifende Lehr- und Forschungsprogramm «Mensch–Gesellschaft–Umwelt», das bis 1988/89 auf dem Papier ausgearbeitet vorlag. Es fehlte nur noch an einer Finanzierung. Diese kam überraschend in Sicht, als der neu gewählte Baselbieter Erziehungsdirektor Peter Schmid im Herbst 1989 eine «Gabe» von 16 Millionen Franken ankündigte, die er allerdings an die Erfüllung gewisser Bedingungen knüpfte: Verlangt waren eine transparente Struktur des Programms und die Schaffung eines Stiftungsrats, in dem der Kanton Basel-Landschaft die Mehrheit der Mitglieder stellen würde: Repräsentanten von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft erhielten dort das letzte Wort. «Mensch–Gesellschaft–Umwelt» (MGU) wurde so zum Experimentierfeld neuer Strukturen und fächerübergreifender Aktivitäten, ein Feld, auf dem der Kanton Basel-Landschaft erstmals ein Stück Universität in voller Eigenverantwortung tragen sollte. Der Erfolg des Projekts öffnete Türen und stärkte das positive Interesse in Baselland an den universitären Angelegenheiten.

Das Jahr 1989 war ein Jahr des weltpolitischen Umbruchs; es war auch das Jahr, in dem die Basler Universitätsdiskussion in nachhaltige Bewegung geriet. Mehrere Faktoren spielten dabei zusammen: Um die Finanzen der beiden Kantone stand es nach mehrjährig günstigem Konjunkturverlauf temporär relativ gut, was den Spielraum für kostenrelevante Änderungen vergrösserte; personelle Wechsel in den Regierungen wirkten belebend; und schliesslich war allgemein bekannt, dass der gültige Universitätsvertrag Ende 1995 auslaufen würde. Wollte man mehr als eine blosser Verlängerung, musste dies angesichts der Dauer solcher Geschäfte bald in Angriff genommen werden. Parallele politische Vorstösse in den Parlamenten beider Kantone strebten in diesem Jahr die Aufnahme konkreter Verhandlungen um eine «Universität beider Basel» an. Parlamente und Regierungen griffen das auf. Auch an der Universität selbst setzten Aktivitäten ein. Rektor Carl Rudolf Pfaltz, ein Mediziner (und überzeugter Baselbieter) schuf eine Arbeitsgruppe, die ein Modell für eine «Universität beider Basel» ausarbeitete. Die Kuratel unter dem Präsidium von Karl Heusler arbeitete ebenfalls einen Entwurf aus. Parallel kämpften die Frauen an der Universität dafür, dass ihre Wünsche nach Gleichstellung und Frauenförderung in die anstehende Reform Eingang fanden. Zugleich belebte sich die öffentliche Diskussion in massgebenden Kreisen, die der Universität nahe standen, so dass die Idee einer grundlegenden Reform auch in diesem Umfeld Verankerung fand. Als initiative und bewegende Kraft spielte der Kanton Basel-Landschaft dabei eine entscheidende Rolle. Ende des Jahres lag von dieser Seite eine klare Willenskundgebung vor: Man war bereit, die Universität in wesentlich erweitertem Umfang zu unterstützen, vorausgesetzt, deren Strukturen würden einer gründlichen Revision unterworfen. Zentral war dabei der Gedanke, die Universität aus der engen Einbindung in den städtischen Staatsverband herauszulösen und ihr eine erweiterte Autonomie gegenüber Staat und Politik zu geben. Ohne eine solche Umstrukturierung konnte und wollte der Kanton Basel-Landschaft seine Partizipation an der Universität nicht ausbauen. Um diesen Wandel einzuleiten, wünschte Baselland zudem eine organisatorische Analyse durch eine externe Exper-

tengruppe, auf deren Basis eine transparentere und effizientere Organisationsform der Universität gefunden werden könnte. Vorgeschlagen waren die bekannten Unternehmensberater von Hayek Engineering, die im Hochschulbereich bereits eine Analyse der ETH Zürich durchgeführt hatten.

### **Die Hayek'sche Strukturanalyse leitet den Umbau ein**

1990/91 führte Hayek eine Organisationsanalyse der Universität Basel durch, die im Frühjahr 1991 in Gestalt eines umfangreichen Berichts vorlag. Er griff die an der Universität selber entwickelten Vorschläge auf und entwickelte sie weiter. Vor allem aber sammelte er zahlreiche Daten über die Hochschule, die zu dieser Zeit nur verstreut oder gar nicht greifbar waren. Dies betraf die undurchsichtigen Finanzflüsse ebenso wie die organisatorischen Abläufe, deren Schwerfälligkeit immer wieder beklagt worden war. Hayek schlug ein Leitungssystem vor, das auf einem neu zu schaffenden Universitätsrat und einem gestärkten Rektorat beruhen sollte. Der Bericht empfahl die Rücknahme des unmittelbaren staatlichen Einflusses auf die politischen Entscheide zur Finanzierung über ein Globalbudget und auf die Wahl des Universitätsrats als dem entscheidenden Bindeglied zu Politik und Gesellschaft. Die Kuratel sollte durch den Universitätsrat ersetzt werden, der Erziehungsrat seine Zuständigkeit für Hochschulfragen verlieren. Universitätsintern würde die Gliederung in Fakultäten bestehen bleiben; daneben aber schlug Hayek die Bildung von Departementen vor, die – fachlich enger fokussiert als die Fakultäten – einander nahe stehende Fachbereiche umfassen sollten und sich allein mit finanziell-organisatorischen Fragen beschäftigen würden. Die Departemente stiessen in der universitären Vernehmlassung auf den grössten Widerstand, während in allen übrigen Fragen die Hayek-Analyse bemerkenswert positiv aufgenommen wurde.

Der Umstand, dass die Strukturanalyse etliche an der Universität selber entwickelte Reformideen integrierte, führte einzelne Betrachter retrospektiv dazu, den Nutzen der Untersuchung für gering zu veranschlagen: Was Hayek zu sagen hatte, habe man im Wesentlichen schon selber gewusst. Diese Sicht übersieht den politischen Stellenwert des Berichts, der unabdingbar war, um das Vertrauen des Kantons Basel-Landschaft zu gewinnen, dass ein wirklicher Strukturwandel vorgesehen war. Von Seiten der Stadt bekräftigte er die Bereitschaft, die unmittelbare Kontrolle über die Universität tatsächlich aus der Hand zu geben. Auch schuf die Analyse eine Reihe konkreter und zusammenhängender Vorschläge, an denen weiterzuarbeiten war, um ihnen bis 1994/95 den nötigen Feinschliff zu geben und sie implementierbar zu machen. Die Hayek-Analyse stärkte den reformbereiten Kräften innerhalb wie ausserhalb der Universität den Rücken, auch wenn nicht alle Vorschläge bereits genügend ausgereift waren.

In den Jahren 1992 bis 1994 arbeiteten mehrere Arbeitsgruppen das Reformprojekt durch. Hayek hatte die allgemeine Richtung angezeigt; gross blieb die Zahl der zu klärenden Fragen. Je nach Themenbereich waren die Gruppen stärker von Vertretern der kantonalen Verwaltung oder von Universitätsangehörigen dominiert. Insgesamt partizipierte die Universität in einem bemerkenswert hohen Mass – und mit einem gewissen Enthusiasmus – an ihrem eigenen Umbau, was sich als Ausdruck eines staatlichen Vertrauensvorschusses verstehen lässt. Die Projektgruppen schufen damit die Grundlagen für die Formulierung eines neuen Universitätsvertrags zwischen den bei-

den Kantonen und eines neuen Universitätsgesetzes, das an die Stelle des immer noch in Kraft befindlichen von 1937 treten sollte.

Die Arbeit an der Reform schritt zügig voran: Differenzen oder offene Fragen blieben angesichts eines übergreifenden Willens zum Erfolg eher sekundär und ergaben sich am ehesten um die neuen Leitungsstrukturen sowie um die Fragen der Mitbestimmung (die eine wichtige Rolle gespielt hatten beim Scheitern des Universitätsgesetzes von 1980). Die Diskussion in der Regenz lässt eine gewisse Unruhe erkennen, ob der vorgesehene Universitätsrat ganz selbständig richtungweisende Entscheide treffen könne oder ob er dies nur im Einvernehmen mit den universitären Organen tun werde. Spürbar war, dass die Regierungen eher klare hierarchische Strukturen anstrebten. Ansatzweise sichtbar wurde aber auch, dass keine einheitliche Vorstellung von «Autonomie» bestand. Viele Angehörige der Universität stellten sich diese als Erweiterung ihrer individuellen Autonomie im Rahmen der akademischen Selbstverwaltung vor. Aus dem Blick geriet darüber, dass eine institutionelle Autonomie mit neuen Formen der Leitung und Kontrolle sowie einer erweiterten Rechenschaftspflicht der Universität gegenüber der Öffentlichkeit einherging. Die betreffenden Fragen waren in dieser Phase nicht wirklich zu klären; sie enthielten unverkennbar ein gewisses Konfliktpotenzial für die Zukunft.

Erstmals und als Teil des sich vollziehenden Aufbruchs gab sich die Universität 1993 ein eigenes Leitbild, das mit einem gewissen idealistischen Gestus übergreifende Ziele formulierte und den Anspruch auf einen selbst bestimmten Weg in die Zukunft zum Ausdruck brachte. Die neuen Leitungsstrukturen bauten auf der Kooperation zwischen dem zu schaffenden Universitätsrat und dem gestärkten Rektorat auf. Der Universitätsrat sollte die gesellschaftlichen und politischen Interessen an der Universität repräsentieren. Die gewachsene Verwaltung – es galt zahlreiche Stellen vom Kanton an die Universität zu überführen – würde künftig von einem Verwaltungsdirektor geleitet werden. Zudem war eine universitäre Planungskommission vorgesehen.

Das Universitätsgesetz, welches diese Organisationsstrukturen umriss, nahm mit nur 29 Paragraphen eine weit schlankere Gestalt an als sein Vorläufer. Es war ein Rahmengesetz, dessen detaillierte Ausführungsbestimmungen in ein Statut ausgelagert waren. Die Erarbeitung des Statuts 1994/95 verlief vergleichsweise zäh. Im Einzelnen stiessen divergente Interessen aufeinander, was den Umfang des Dokuments anwachsen liess. Auch verursachte die Bestimmung der Personalkategorien grossen Aufwand. Das Statut war daher noch unfertig, als die Universität Ende 1995 in die Autonomie entlassen wurde. Die letzte Bearbeitung fiel bereits in die Kompetenz des Universitätsrats, der sich um Straffung und Klärung bemühte und das Statut im Frühjahr 1996 verabschiedete. Unfertig blieb auch die Integration der Medizinischen Fakultät, die eine Sonderstellung einnahm: einmal, weil sie durch die Verflechtung mit den kantonalen Spitälern zugleich Dienstleistung und Beiträge zu Lehre und Forschung erbrachte; dann aber auch, weil sie nicht dem Erziehungs-, sondern dem Sanitätsdepartement unterstellt war. Schwierigkeiten machte zudem die Verbindung zur regionalen Gesundheitspolitik, die es immer noch an der nötigen Koordination zwischen den beiden betroffenen Kantonen fehlen liess. Trotz langer Bemühungen blieb es daher vorläufig bei provisorischen Lösungen.

Hingegen nahmen der politische Einigungsprozess zwischen den Kantonen und die Vorbereitung der parlamentarischen Vorlagen einen zügigen Verlauf. Der Umfang der von Baselland zusätzlich einzubringenden Mittel für die Universität war schon Ende



1991 im groben Umriss benannt worden: Es ging um ungefähr 30 Millionen, was den Gesamtaufwand des Kantons für die Universität nahezu verdoppelte, Baselland aber vorläufig in der Position einer ausgebauten Minderheitsbeteiligung beliess. Erleichtert und beschleunigt wurde die parlamentarische Bewilligung durch den frühen Einbezug der zuständigen Kommissionen, die sich auch untereinander ins Einvernehmen setzten. Differenzen entstanden weniger zwischen den Kantonen als innerhalb der städtischen Politik, nachdem die Mitglieder des Grossen Rats realisierten, dass die Regierung die Ernennung des Universitätsrats in der eigenen Hand zu halten gedachte respektive diese Zuständigkeit nur mit der Regierung von Baselland zu teilen bereit war. Nachdem im Frühjahr 1994 der Universitätsvertrag von den Regierungen unterschrieben war, verblieb den Parlamenten nur noch, ihn zu akzeptieren, wie er war, oder ihn abzulehnen. Die weitgehende Ausschaltung der parlamentarischen Mitwirkung an der immer notwendiger werdenden interkantonalen Gesetzgebung weckte Unmut, war jedoch nur das konsequente Resultat der kleinräumigen politischen Zerstückelung in einer immer mehr zusammenwachsenden Region. Die Suche nach einer partiellen Wiederherstellung parlamentarischer Einwirkungsmöglichkeiten sollte auch später gegenüber der autonomen Universität immer wieder eine Rolle spielen. Alles in Allem bestand jedoch ein hoher Konsens, die Universitätsreform erfolgreich durchzuziehen; die in Baselland erwartete – und gelegentlich befürchtete – Volksabstimmung erwies sich als unnötig.

Die Jahre des institutionellen Umbaus waren belastet durch einen noch zunehmenden finanziellen Druck, da die Rezession der frühen 1990er Jahre rekordhohe Defizite der staatlichen Haushalte zur Folge hatte. Ab 1987 hatte Basel-Stadt temporär gewisse zusätzliche Leistungen zur Schaffung neuer – und dringend benötigter – Stellen an der Universität erbracht. Ab 1992 fiel dies dahin; neue Sparauflagen verdüsterten die Aussichten und liessen die verstärkte finanzielle Beteiligung des Kantons Basel-Landschaft nur umso dringlicher erscheinen. Zugleich nahm die Zahl der Studierenden, die in den 1980er Jahren nur noch langsam gewachsen war, plötzlich wieder markant zu. In den Wachstumsbereichen (so im Fach Psychologie) verschlechterten sich die Betreuungsverhältnisse teilweise dramatisch.

## **Aufbruch in die Autonomie**

Als die Universität Basel im Januar 1996 in die Autonomie entlassen wurde, war dies eine schweizerische Premiere, die auch von auswärts (in der Schweiz wie im Ausland) Beachtung fand. Inzwischen haben die übrigen Universitäten der Schweiz diese Entwicklung nachgeholt. Auf dem Papier mögen die Regelungen unterschiedlich aussehen, in der Gesamtwirkung ist vor allem in der deutschen Schweiz die unmittelbare staatliche Steuerung überall zurückgetreten. Finanziert werden die Hochschulen über ein parlamentarisch bewilligtes Globalbudget; für dessen Verwendung im Einzelnen sind die Universitäten selber zuständig. Was Basel auszeichnet und unterscheidet, ist der Umstand, dass das Präsidium des Universitätsrats hier nicht einem Regierungsmitglied zufällt. Der Industrielle Rolf Soiron leitete den ersten Universitätsrat während knapp zehn Jahren von 1995 bis 2005. Die externe Lösung beseitigte einen möglichen Konfliktpunkt zwischen den Trägerkantonen, die beide Anspruch auf die Leitung hätten erheben können. Dem neunköpfigen Universitätsrat gehörten anfänglich drei Regierungsmitglieder an, neben den beiden Erziehungsdirektoren auch die Leiterin des Basler Gesundheitsdepartements. Im Anschluss an den Staatsvertrag von

2007, der den Ausbau zur vollen Partnerschaft brachte, gehören nur noch die Erziehungsdirektoren dazu. Zugleich hat die Universität seit 2007 das Recht, selber eines der neun Mitglieder zur Wahl vorzuschlagen. Als nicht stimmberechtigte Mitglieder gehörten dem Universitätsrat zudem von Anfang an der Rektor und der Verwaltungsdirektor an; zur Mitsprache berechtigt ist auch der Sekretär des Universitätsrats.

Der Aufbruch in die Autonomie stand unter hohem Erwartungsdruck. Es gab eine Fülle nachzuholender Entwicklungsschritte, was den Ausbau von Fächern und die Überwindung von Engpässen betraf. Zugleich war die Verwaltung noch voll im Aufbau begriffen, fehlte es noch an einem transparenten Finanzwesen. In vielen Bereichen war Improvisation angesagt. Die von Baselland eingebrachten zusätzlichen Gelder konnten angesichts des einsetzenden Abbaus städtischer Leistungen nur bedingt Entlastung schaffen. Von grösster Bedeutung war angesichts der Enge des finanziellen Rahmens der von Baselland geschaffene Erneuerungsfonds: Zehn Prozent des von Baselland eingebrachten jährlichen Gesamtbetrags von 75 Mio. flossen in diesen Fonds, über den die Universität direkt verfügen konnte. Zahlreiche Initiativen verdankten dem ihre Umsetzung. Klar war aber auch, dass die in Angriff genommenen Ausbauten respektive neu geschaffene Lehrstühle mit der Zeit ins reguläre Budget übernommen werden mussten. Das galt zum Beispiel auch für den erwähnten Fachbereich «Mensch–Gesellschaft–Umwelt», dessen Finanzierung durch das vom Kanton Baselland aufgebrachte Stiftungsvermögen 2002 auslaufen würde. Zugleich verstärkte sich in diesen Jahren der Einfluss der eidgenössischen Hochschulpolitik. Das Staatssekretariat für Bildung und Wissenschaft hatte in Basel bereits 1993 interveniert und die Zukunft der Pharmazie in Frage gestellt. Der Standort Basel konnte zwar erhalten werden, doch erzwang die Intervention eine Neustrukturierung des Fachs. Davon abgesehen gab es zusätzliche finanzielle Leistungen der Eidgenossenschaft, zum Beispiel zur Frauenförderung, oder von den Nicht-Hochschul-Kantonen, welche die Beanspruchung von Studienplätzen nun vermehrt finanziell abgalten. Rechnet man noch die unter einem wachsenden Wettbewerbsdruck zwischen den Hochschulen eingeworbenen Mittel des Schweizerischen Nationalfonds oder sonstiger Quellen von Drittmitteln hinzu, so vermochte die Universität Basel ihren finanziellen Spielraum trotz staatlichem Spardruck in den ersten Jahren der Autonomie durchaus zu erweitern. Die Leitung von Finanzen und Controlling übernahm 1998 ein aus der Privatwirtschaft (Novartis) kommender Fachmann; ähnlich hielt man es mit der Betreuung der Baufragen. Dem ersten Universitätsrat gehörten zwei Vertreter der Grossindustrie an, die solche Besetzungen förderten und die nötigen Kontakte zu vermitteln wussten.

Eine wichtige organisatorische Änderung vollzog sich 1998, als das Rotationsmodell im Rektorat mit dem Dreigestirn von designiertem, amtierendem und ehemaligem Rektor abgelöst wurde durch ein hauptberufliches Modell. Aus der Sicht des Universitätsrats sollte auf diesem Weg mehr Kontinuität und Professionalität erreicht werden. Dem Rektor zur Seite stehen seither zwei Vizerektoren für Forschung und Entwicklung sowie für Lehre und Weiterbildung, letzteres erstmals von einer Frau geleitet, von Annetrudi Kress, Angehöriger der Medizinischen Fakultät und langjähriger Leiterin der Koordinationskommission. Erster Rektor unter dem neuen System wurde der Theologe Ulrich Gäbler, der bis 2006 diese Funktion innehatte, als ihn der Ägyptologe Antonio Loprieno ablöste.

## Erprobungen – nicht ohne Konflikte

Die neuen Führungsstrukturen waren nicht in Stein gemeisselt. Es lag auf der Hand, dass vieles noch erprobt werden musste, so etwa die Funktionalität der neu geschaffenen departementalen Gliederung. Das Universitätsgesetz machte zwar gewisse grundsätzliche Vorgaben, auf der Ebene des Statuts konnten jedoch durchaus Änderungen angestrebt werden, ohne erneut den Gesetzgebungsapparat zweier Kantone in Bewegung setzen zu müssen. Die Weiterentwicklung des Statuts geriet zeitweise zu einem eigentlichen Kräftemessen zwischen gegensätzlichen Interessen. Zu wenig geklärt war die Stellung der von den Fakultäten und den universitären Gruppierungen getragenen Planungskommission: War sie ein Gremium mit einer gewissen Eigenständigkeit, getragen von der akademischen Selbstverwaltung, deren Interessen sie wahrnahm? Oder war sie ein dem Rektorat assistierendes Stabsinstrument? Die strategische und operationelle Führung von Rektorat und Universitätsrat neigten der zweiten Interpretation zu. Sie strebten eine klarere hierarchische Gliederung an. Aus einem Teil der Universität, namentlich aus der Philosophisch-Historischen Fakultät, schlug der Vielfalt an realen oder beabsichtigten Neuerungen zeitweise erheblicher Widerstand entgegen. Aus deren Sicht empfahl sich eher eine «Parlamentarisierung» der inneren Ordnung, mit einer verpflichtenden Anbindung des Rektorats an die Regenz, die den Rektor ja auch wählte, darüber hinaus aber vor allem beratende Funktionen besass. Eine solche Lösung hätte aus der Sicht des Rektorats die eben erst geschaffene effizientere Leitung in Frage gestellt. Der Universitätsrat mochte aber auch, angesichts des Widerstands, den Plänen einer wesentlich weiter gehenden Stärkung des Rektorats, wie von diesem selbst angestrebt, letztlich nicht zu folgen.

Bevor weithin akzeptable Kompromisse erreicht waren, spitzten sich die angedeuteten Gegensätze zeitweise beträchtlich zu. In den Jahren 2002 bis 2004 konvergierten eine Reihe von Konflikten und drangen auch in die weitere Öffentlichkeit. Dafür gab es mehrere Ursachen.

Zu den angesprochenen Meinungsverschiedenheiten um die Leitungsstrukturen kam der anhaltende Finanzdruck hinzu: Die erwartete und erhoffte Ausweitung zur paritätischen Trägerschaft der Universität durch die beiden Basel, die der Universitätsvertrag von 1994 als mittelfristiges Ziel konkret benannte, liess auf sich warten. Damit rückte die von Basel-Stadt erhoffte weitere finanzielle Entlastung immer mehr ins Ungewisse. Die Stadt war nicht mehr bereit, finanzielle «Vorleistungen» zu erbringen; politisch entsprach es bereits einem Maximum, wenn angesichts allgemeiner Sparanstrengungen die Universitätsbeiträge wenigstens in der bisherigen Höhe erhalten werden konnten. Schwieriger präsentierte sich die Lage für den Kanton Basel-Landschaft, der erhebliche zusätzliche Ausgaben auf sich zukommen sah. Dort setzte sich die Auffassung durch, dass die Universitätsfrage nicht losgelöst von den übrigen anstehenden Fragen der interkantonalen Partnerschaft zu betrachten sei. Zusätzlich komplizierend wirkte der mehrfache Wechsel in der personellen Besetzung der ausschlaggebenden Direktionen beider Kantone. Für die Universität bedeutete dies, dass die vorliegenden Pläne zum Ausbau, die ihren Niederschlag in mehreren Strategiepapieren gefunden hatten, vorläufig kaum zu realisieren waren.

Zu alledem stand nach der Jahrtausendwende die auf europäischer Ebene beschlossene Umorganisation der Lehre nach dem Modell von «Bologna» an. Die Universität Basel war gut darauf vorbereitet, da schon seit 1996 zentrale Anstrengungen in die Erneuerung der Lehre geflossen waren. Das Rektorat nahm denn auch die neue Her-



ausforderung unmittelbar an. Der Aufwand war allerdings erheblich und nicht überall herrschte Begeisterung. Nach anfänglichem Stillschweigen kumulierte vor allem in der Philosophisch-Historischen Fakultät die Kritik, die ab 2002 auch in die Presse drang. Sie verband sich rasch mit dem angesammelten Unmut über die angeblich autoritären Tendenzen in Rektorat und Universitätsrat. Die lokale Presse machte sich zeitweilig zum «Forum» der Opposition, was den Eindruck erweckte, dass an der Universität kaum mehr kontrollierbare Konflikte losgebrochen seien.

Heftiger noch wurden Tonlage und Intensität der Auseinandersetzung, als sich Rektorat und Universitätsrat unter dem anhaltenden Finanzdruck Anfang 2004 zu erheblichen Sparschnitten veranlasst sahen, dem so genannten Portfoliobeschluss. Um überhaupt noch einen Gestaltungsspielraum zu wahren, beschlossen sie, in mehreren Fächern einen gezielten Abbau einzuleiten, damit wenigstens in anderen Bereichen ein Ausbau möglich würde. Die Betroffenen wehrten sich begreiflicherweise, eine grosse Demonstration auf dem Basler Marktplatz machte den Protest weithin sichtbar. Rektorat und Universitätsrat sahen sich in einer bisher nicht da gewesenen Weise der Kritik ausgesetzt.

Der lautstarke Streit um das Portfolio hatte immerhin den – durchaus erhofften – Effekt, die zähen Verhandlungen zwischen den Kantonen zu beschleunigen. Nach dem lautstarken Eklat von Anfang 2004 beruhigten sich die Auseinandersetzungen sogar überraschend schnell. Zum einen erwies sich der in dieser Sache hauptverantwortliche Universitätsrat als kompromissbereit; die Einzelheiten der gewünschten Einsparungen übergab er der vor allem betroffenen Philosophisch-Historischen Fakultät zur eigenen Bearbeitung, die sich ihrerseits auf die bitteren Notwendigkeiten einstellte. So entstanden Kompromisslösungen. Zum anderen wandte man sich gemeinsam mit der Universitätsleitung mit vermehrtem Nachdruck an die Kantone, um diese an ihre Versprechungen zu erinnern. Als endlich im Herbst 2004 die Nachricht kam, dass sich die Kantone auf die Schaffung einer paritätischen Trägerschaft für die Universität auf Anfang 2007 geeinigt hatten, nahm dies viel Druck weg und entspannte die Situation. Bis zur Unterzeichnung des Staatsvertrags im Jahr 2006 brauchte es noch zähe Verhandlungen zur Lösung der vielen Detailfragen. Als sich aber im März 2007 der Vertrag in der Volksabstimmung des Kantons Basel-Landschaft zu bewähren hatte, da sagte eine bemerkenswerte Mehrheit von nahezu 85 Prozent der Stimmenden Ja.

## **Dynamische Entwicklung**

Erweckte der medial angeheizte öffentliche Streit zeitweise den Eindruck, als ob die Universität am Rande der Handlungsunfähigkeit stand, so traf dies keineswegs zu. Trotz finanzieller Nöte und zeitweise hart ausgefochtenen Kontroversen schlug die Universität in diesen Jahren eine ausgesprochen dynamische Entwicklung ein. Dieses Wachstum vollzieht sich im Rahmen verstärkter Konkurrenz unter den schweizerischen Hochschulen und einer erhöhten Bereitschaft der Eidgenossenschaft zum steuernden Eingriff. Die Zahl der Studierenden stieg in Basel überdurchschnittlich stark an, darunter mehrheitlich Frauen. Die Fortschritte in Fragen der Gleichstellung, die neuen Fächer, das konsequent und früh eingeführte System nach Bologna trugen der Universität offensichtlich ein positives Renommee ein, das von den Studierenden honoriert wurde. Mit dem Staatsvertrag von 2006 gelang auch die verbesserte Integration von Forschung und Lehre an der Medizinischen Fakultät in die universitäre Ge-

samtorganisation. Ein beträchtlicher Teil des Forschungsaufwands an der Universität Basel fließt in diesen Bereich, so dass der Lösung grosse Bedeutung zukommt.

Noch nicht realisiert, inzwischen aber in den Umrissen erkennbar, sind umfangreiche bauliche Vorhaben, die eine verstärkte räumliche Konzentration der Universität an gewissen städtischen Standorten einleiten werden. Die Neubauten werden nach der Erstellung ins Eigentum der Universität übergehen, die seit 2003 mit einem eigenen Immobilienfonds ausgestattet ist und so auch auf dieser Ebene einen vergrösserten Spielraum der autonomen Gestaltung gewinnt.

## Formen der Autonomie

Seit den Diskussionen Ende der 1980er Jahre war die «Autonomie» der Universität zu einem immer deutlicher beim Namen genannten Ziel geworden. Es war nicht die Programmatik eines New Public Management, welche dieses Resultat zeitigte; es war die blanke Notwendigkeit, die erweiterte Mitträgerschaft durch den Kanton Basel-Landschaft zu ermöglichen, indem man die Universität Basel aus ihrer engen Einbindung in den städtischen Staatsverband herauslöste. Die konkreten Formen, in denen die Realisierung dieses Ziels erfolgte, waren dann aber durchaus von der zeittypischen Suche nach mehr Effizienz und dem Verlangen nach stärkerer Managementorientierung an der Spitze geprägt.

Die damit verbundene Verpflichtung der Universität zur Erstellung ausführlicher Berichte und die periodische Bewilligung des Leistungsauftrags kommen dem Willen der Parlamente entgegen, sich eine gewisse Mitwirkung an der universitären Entwicklung zu sichern. Seit den späten 1990er Jahren sind die entsprechenden Berichte und Vereinbarungen im Umfang ausserordentlich angewachsen. Der Staatsvertrag von 2006 institutionalisierte eine jährliche Aussprache zwischen Parlamentariern und der Führungsspitze der Universität.

Trotz der unübersehbaren Konsolidierung ist das an der Universität Basel entstandene Steuerungssystem immer noch in Entwicklung begriffen. Es erweist sich als «gemischtes System», das nur funktionieren kann, wenn durch geschickte personelle Besetzungen in den Führungspositionen deren Kooperation gewährleistet ist. Der Rektor wird weiterhin durch die Regenz gewählt, die sich als Organ der traditionellen akademischen Selbstverwaltung präsentiert. Daneben stehen die gewachsenen Kompetenzen der neuen Aufsichts- und Leitungsorgane. So hat der Universitätsrat bei den Rektoratswahlen ein Vetorecht: Er kann eine nicht genehme Person ablehnen. Um eine solche Situation zu vermeiden, müssen sich die beteiligten Parteien von vornherein ins Einvernehmen setzen. In einem teilweisen Entgegenkommen gegenüber der inneruniversitären Kritik der Jahre 2002 bis 2004 fordert der Staatsvertrag von 2006 aber auch, dass der Universitätsrat bei Entscheiden über die strategische Ausrichtung, bei der Schaffung oder Aufhebung von Studiengängen die betroffenen Fakultäten anzuhören hat. Zudem kann die Regenz ein selbst bestimmtes Mitglied in den Universitätsrat entsenden. Mit solchen Bestimmungen bekräftigt der jüngste Staatsvertrag die integrativen, Kooperation geradezu erzwingenden Züge des «Basler Modells». Sie machen vielleicht sein zentrales Merkmal aus.