

Detlef Müller-Böling
Centrum für Hochschulentwicklung

Thesen zum Thema

Führungsstrukturen in der Universitätsleitung und -verwaltung

Seminar niederländischer Secretaris und deutscher Kanzler

24. und 25. November 1994

1. In der deutschen Universität herrscht zuviel individuelle und zu wenig korporative Autonomie.

Die Autonomie¹ der Hochschule ist für uns ein fast schon plakatives Schlagwort, das neu mit Inhalten gefüllt werden muß. Autonomie bedeutet nicht, daß Wissenschaftler im Namen der Wissenschaftsfreiheit uneingeschränkte Individualrechte ohne jede Kollektivverantwortung reklamieren können (**individuelle Wissenschaftsfreiheit**).² Universität muß mehr sein als die Ansammlung von Benutzern einer zentralen Heizungsanlage. Autonomie hat auf der anderen Seite auch eine korporative Komponente, die im Zuge einer intensivierteren Prozeßsteuerung durch den Staat zunehmend ausgehöhlt wurde. Die Frage der Autonomie berührt also einerseits die internen Beziehungen in der Hochschule, andererseits das Verhältnis Hochschule - Staat. Meine These ist, daß die **individuelle Autonomie** bis zum Mißbrauch ausgeweitet ist, während die **korporative Autonomie** der Hochschule gegenüber dem **Staat** zu weit eingeschränkt ist.

Unstrittig ist, daß Wissenschaft Kreativität benötigt und diese sich nur im auch **individuellen Frei- raum** von eingrenzenden Regeln entfalten kann. Das setzt eine große Freiheit des einzelnen Wissenschaftlers und seines Lehrstuhls voraus. Aus einer teilweisen Überbetonung der individuellen Wissenschaftsfreiheit resultieren allerdings die allseits beklagten **Defizite** in der **Studienorganisation** hinsichtlich nicht abgestimmter Lehrveranstaltungen, Prüfungstermine, inhaltlichen Überschneidungen oder Leerfeldern usw. Dies gilt in gleicher Weise für die **For-**

¹ Die Diskussion wird im folgenden eher organisationstheoretisch, weniger (verfassungs)rechtlich geführt. Es ist möglich, daß sich dann andere Akzentuierungen ergeben.

² van Vught bezeichnet das als "academic individualism which brings along a disinterest in the welfare of the broader organisation"; vgl. van Vught, Frans: Management for Quality, Paper presented at the CRE 10th General Annual Assembly, Budapest, 31 August - 3. September 1994.

schung, die zwar hochspezialisiert ist, aber kaum noch die gesamtheitlichen, interdisziplinären Fragen der Gesellschaft beantworten kann. So sind wir z. B. in der Lage immer genauer die Umweltbelastung zu analysieren, neue Pflanzen können gentechnologisch gezüchtet werden, aber auf die komplexen Probleme wie Ozonloch oder Welternährung liefert die fachspezifische Forschung keine Antwort. Die Freiheit von Forschung und Lehre wird vielmehr **mißverstanden** als die **individuelle Freiheit des Einzelnen**, müßte aber stärker begriffen werden als die **Freiheit der Hochschule oder des Fachbereichs insgesamt** gegenüber dem Staat, Studiengänge und Forschungsprogramme zu gestalten. Dazu bedarf es zweifellos auch individueller Freiräume, allerdings unter Bezug auf gemeinsame Zielsetzungen.

Von daher muß es wieder zu einem ausgewogenen Verhältnis zwischen individueller und korporativer Autonomie kommen.

Stephen Muller, eh. Präsident der Johns-Hopkins-University, hat es mir gegenüber folgendermaßen einen wesentlichen Unterschied zwischen amerikanischen und deutschen Universitäten charakterisiert. Er sagte: "Der deutsche Professor arbeitet in der Hochschule, der amerikanische arbeitet für die Hochschule." Wenn das auch vielleicht etwas übertrieben ist - jüngste Studien der Carnegie-Foundation belegen, daß Wissenschaftler weltweit sich eher der Fach-Community zugehörig fühlen, aber der Kern stimmt, denn bei den Deutschen ist die Bindung an die eigene Institution am schwächsten ausgeprägt.

2. Der Staat als Träger und Finanzier versucht die Universitäten in Deutschland prozeßorientiert zu steuern.

Die starke Betonung der individuellen Wissenschaftsfreiheit mag auch mit den Einschränkungen des Staates hinsichtlich der korporativen Autonomie zusammenhängen.³

Für die nachgeordnete Behörde ist nicht die ex-ante-Steuerung, sondern eine **Prozeßsteuerung** charakteristisch. Prozeßsteuerung bedeutet, daß mit Hilfe von Richtlinien, Erlassen und sonstigen Vorgaben der Arbeits- und Entscheidungsprozeß festgelegt wird. Wir erleben den direkten Eingriff in den Ablauf der Prozesse in den Universitäten derzeit sehr intensiv, beispielsweise durch Einführung detailliert festgelegter Tutorenprogramme, Kontrolle der Deputate oder Verbot von Blockveranstaltungen (Nordrhein-Westfalen), Lehrverpflichtungsverordnung (Bayern), durch Eingriffe in die Studienorganisation, durch Einrichtung anderer "effizienter" Organisationselemente wie dem "starken" Dekan.

Keine Organisation kann ohne Richtlinien oder Regeln auskommen, aber der Ausbau der **Prozeßsteuerung** durch den Staat ist ein **grundsätzlich falscher Ansatz**, da er nicht imstande sein wird, die Probleme zu lösen. Vielmehr wird er lediglich neue, immer wieder "nachzuschiebende" Reglementierungen erfordern. Dieses Nachbessern ist erforderlich, weil

³ Ursache und Wirkung sollen nicht vermischt werden, aber die Verfassungsklage gegen das nordrhein-westfälische Universitätsgesetz unter Berufung auf die (individuelle) Wissenschaftsfreiheit scheint mir Ausdruck des Kampfes gegen den Eingriff in die institutionelle Autonomie, die mit Regelungen zur Organisationsstruktur der Hochschulen eingegrenzt wird.

- generelle Regeln immer auch Ausnahmen nach sich ziehen müssen (Blockveranstaltungen sind durchaus auch sinnvoll),
- die Verhaltenswirkungen der jeweiligen Regelungen völlig unvorhersehbar sind,
- kreative Leistung nicht in vorgegebenen Funktionsabläufen erarbeitet werden kann, weil daher
- Hochschulen keine Tradition in der Ausübung durchkontrollierter Organisationen besitzen und sie insofern zu Recht
- erhebliche Kreativität zur Interpretation der Regeln entfalten.

Gehen wir von den Eingriffs- und Steuerungsmöglichkeiten des Staates aus, so ist festzustellen:

Die **ex-ante-Steuerung** reicht nicht mehr aus, weil

- die Festlegungen bei Berufungen über einen Zeitraum von 25 Jahren den Erfordernissen der rasanten Umweltentwicklung nicht mehr gerecht werden, darüber hinaus unterschiedliche Leistungsstufen im Verlauf eines Wissenschaftlerlebens bestehen oder Fehler nicht zu perpetuieren sind,
- die Abstimmungsprozesse zu langsam gehen und
- der Staat seiner Finanzverantwortung nicht mehr in ausreichendem Maß gerecht wird.

In gleicher Weise wird die **Prozeßsteuerung** scheitern, weil ein derartig komplexes Gebilde wie die Hochschulen - ebenso wie Staatsgebilde oder Großunternehmen - nicht zentral detailliert gesteuert werden kann.

Erfolgreich wird daher nur eine Kombination aus **ex-ante- und ex-post-Steuerung** sein, die einerseits an den formulierten Zielen und andererseits am Zielerreichungsgrad (den Ergebnissen) ansetzt, wie sie im übrigen in fast allen westeuropäischen Ländern bereits praktiziert oder augenblicklich eingeführt wird. Dazu müssen allerdings die **Ziele** ebenso transparent gemacht werden wie die **Leistungen**. Die autonome Hochschule hat daher einmal die Aufgabe, **Prozesse der Zielbildung** zu entwickeln und zum anderen der **Rechenschaftspflichtigkeit** gegenüber der Gesellschaft nachzukommen. Im Hinblick auf die Zielbildung haben die Hochschulen allerdings verständlicherweise Probleme, insbesondere auch weil ihre Ziele sehr heterogen, teilweise diffus, in der Regel wenig operational sind.⁴ Das bedeutet für die Hochschulen den Aufbau von Willensbildungsstrukturen, die die "Anarchie organisieren"⁵. Im Hinblick auf die Rechenschaftspflichtigkeit müssen die Hochschulen Berichtssysteme aufbauen, die sowohl die Ressourcen wie die Leistungen abbilden.

Der Staat hat diese Leistungen lediglich informatorisch entgegenzunehmen, sie gesellschaftlich zu bewerten und dann behutsam (finanzielle) Konsequenzen daraus zu ziehen.

3. Die Gruppenuniversität hat als Organisationsmodell versagt. Sie muß ersetzt werden durch ein Modell der hochschulübergreifenden Zielvereinbarung.

⁴ Vgl. Müller-Böling, Detlef: Leistungsbemessung - Leistungstransparenz - Leistungsfolgen, Vortrag während der Jahrestagung der Hochschulrektorenkonferenz in Halle/Saale am 6. Mai 1994, Arbeitspapier Nr. 2 des CHE Centrum für Hochschulentwicklung, Mai 1994, 8 Seiten.

⁵ Vgl. Cohen, M. D.; March, J.G.: Leadership and Ambiguity, Boston 1974.

Die Steuerungsinstrumente der Gruppenuniversität sind grundsätzlich die gleichen wie bei der nachgeordneten Behörde. Mit gesetzlichen Regeln will man den tatsächlichen und vermeintlichen **Interessen** der einzelnen Gruppen zum Durchbruch verhelfen. Es scheint fraglich, ob dies in der derzeitigen Form, in der jedes Entscheidungsgremium paritätisch besetzt ist, wirklich optimal erfolgt. Hat der Mittelbau auf seine Weiterbildung und Förderung entsprechenden Einfluß? Können die Studierenden ihre Wünsche nach einer umfassenden Bildung einerseits oder erfolgversprechenden Berufsausbildung andererseits angemessen artikulieren und durchsetzen? Dies ist nicht der Fall. Auch wenn die Studierendenvertreter in allen Gremien die Mehrheit hätten, würde sich damit keinesfalls automatisch eine bessere Befriedigung ihrer Interessen an der Lehre einstellen. Instrumente der Befragung, der direkten Rückkopplung von Lehre, der Analyse der Anforderungen von Arbeitgebern usw. sind sicherlich hierzu besser geeignet.

Das impliziert, daß die Hochschule **wissenschaftsdominiert** sein muß und andere Willensbildungs- und Entscheidungsstrukturen benötigt. Dabei muß die Möglichkeit der individuellen Entfaltung einerseits und der Entwicklung gemeinsamer Ziele und Wege andererseits gegeben sein.

Gesucht wird demnach eine **Organisationsstruktur**, die die innovativen Potentiale zur gemeinsamen Entfaltung zu bringen in der Lage ist. Hierzu kann ich selbstverständlich kein fertiges Modell vorschlagen. Es ist wohl auch nicht sinnvoll, dieses am grünen Tisch zu entwerfen. Vielmehr sollte es hochschulbezogen in Organisationsentwicklungsprozessen erarbeitet werden. Notwendig ist dabei gerade **keine einheitliche Organisationsstruktur** für die gesamte Republik. Es zum Beispiel ist nicht einsehbar, daß die Amtszeiten der Dekane oder Rektoren und Präsidenten gesetzlich vorge-schrieben werden. Sie könnten vielmehr an den unterschiedlichen Fach- und Organisationskulturen, differenzierten Anforderungen von verschiedenen Disziplinen, inhaltlichen Profilen von Hochschulen oder Qualifikationen und Sozialisationen von Persönlichkeiten ausgerichtet werden. Wenn von daher auch kein generelles Modell vorgeschlagen werden kann, so können dennoch Prinzipien der organisatorischen Gestaltung formuliert werden:

- **Partizipation** von Hochschulangehörigen muß sich am **Wissen** und der **Motivation** zur Mitwirkung orientieren, nicht am Status.
- **Zielbildung** und **Zielkontrolle** sind "**von unten**", d.h. vom Lehrstuhl über die Institute, Fachbereiche, Rektorate und die Gesellschaft zu entwickeln. Dieser Bottom-Up-Ansatz entspricht einer weitgehenden Autonomie und Dezentralisierung von Entscheidungen und Verantwortung, muß aber durch ein kritisches Korrektiv einerseits und eine Vereinbarung über die Ziele andererseits "**von oben**" abgesichert werden. Dabei muß die "**Gesellschaft**" nicht zwangsläufig durch die Landesministerien repräsentiert werden, sondern dies kann etwa auch durch Kuratorien im Sinne von Boards of Trustees geschehen.
- **Entscheidungsträger** müssen im Rahmen dieses Zielvereinbarungsprozesses **persönliche Verantwortung** übernehmen. Kollegialorgane sind hierzu nicht in der Lage.
- Die **Entscheidungsprozesse** bedürfen einer **Prozeßpromotion durch Personen**. Regeln und Erlasse sind dazu nur bedingt in der Lage.

4. Auch wenn es in Deutschland bereits einen Profi in der Universität gibt, den Kanzler, so ist die akademischen Leitung dennoch stärker zu professionalisieren

Das **Management** auf Instituts-, Fachbereichs- und Universitätsebene ist zu **professionalisieren**. Dazu gehört allerdings mehr als die legislative Festlegung von **Amtszeiten**. Professionalisierung setzt zumindest zusätzlich

- andere **Auswahlmechanismen**,
- **Weiterbildung**
- andere **Einkommen**,
- die Übertragung von **Verantwortung** inklusive des zur Verantwortung Ziehens sowie
- die Entwicklung einer **beruflichen Perspektive** bzw. **Karriere** als Dekan oder Präsident voraus.

5. Die Universitätsleitung muß aus einem kollegialen Team bestehen, in dem die einzelnen Mitglieder für Einzelressorts Verantwortung tragen.

Dies entspricht dem Modell des Rektorats in Nordrhein-Westfalen, das sich insbesondere auch im Verhältnis Kanzler zu Rektor bewährt hat. Der Zwang zu gemeinsamen Entscheidungen führt zum einbringen unterschiedlicher Auffassungen und Erfahrungswelten. Der Erfahrungs- und Institutionspotenz der Verfügung über den Verwaltungsapparat des Kanzlers wird die zahlenmäßige Dominanz der Wissenschaftler gegenübergestellt.

6. Die externe, gesellschaftliche Komponente sollte durch einen Hochschulrat oder Kuratorium repräsentiert werden, das nicht nur Beratungsfunktionen ausübt.

Bisher wird die Gesellschaft den Hochschulen gegenüber faktisch weitestgehend durch die Ministerien repräsentiert. Wie das Beispiel Vereinigte Staaten zeigt, ist dies nicht die einzig mögliche Repräsentationsform. Board of Trustees oder Hochschulräte können bestimmte Teile dieser Funktionen ebenfalls übernehmen. Dazu könnten gehören:

- allgemeine Schwerpunktsetzungen der Universität (Strategische Planung)
- Berufung von Professoren
- Ernennung des Rektors und Kanzlers
- Kontrolle des Rektors und Kanzlers
- Einrichtung /Schließung von Studiengängen
- Errichtung / Schließung von Fakultäten
- Genehmigung des Haushalts
- Kontrolle des Haushalts.

Die bisherigen Kuratorien in Deutschland haben beratende Funktion und dienen in erster Linie als Pressure Group zur Durchsetzung von Universitätsinteressen bei den Parteien oder Ministerien. Aus diesem Grund sind sie auch stark mit Vertretern von politischen Parteien bzw. regionalen Amtsträgern besetzt. Die neue Rolle des Kuratoriums setzt eine andere Rekrutierung und Verantwortung des Kuratoriums für die Hochschule voraus. Die Übertragung von Rechten und Pflichten des Ministeriums auf ein Kuratorium würde allerdings die korporative Autonomie der Einrichtung erheblich verstärken.