

Vom Amt zum Beruf

Der Kanzler bzw. die Kanzlerin in der Universität

| ROLAND KISCHKEL | Das deutsche Hochschulsystem

befindet sich seit gut zwei Jahrzehnten in einem Veränderungsprozess, der vor allem durch die Verlagerung von Entscheidungsrechten vom Staat an die Hochschulen geprägt ist. Gleichzeitig ist das Hochschulsystem im Ganzen sehr viel größer und in seinen Strukturen und Prozessen komplexer geworden. In welcher Weise wird die Funktion des Kanzlers bzw. der Kanzlerin von den Veränderungen erfasst?

Als Leitmotiv für das Verständnis wesentlicher Veränderungen in der Funktion Kanzlerin bzw. Kanzler verwende ich die Formel „*vom Amt zum Beruf*“. Der Begriff „Amt“ drückt eine starke Bindung an den Vollzug rechtlich bestimmter staatlicher Aufgaben aus, während „Beruf“ die tatsächlich gewordene Bündelung von fachlichen Anforderungen und entsprechenden Kompetenzen in den Vordergrund rückt. Um die Veränderungen vom Amt zum Beruf zu veranschaulichen, werden sie im Folgenden exemplarisch mit Blick auf vier für die Funktion Kanzler wesentliche Spielfelder skizziert, jeweils durch eine *idealtypische* Unterscheidung von *Amt versus Beruf* strukturiert.

Professionsverständnis: Verwaltung versus Ermöglichung von Wissenschaft

Versteht man Hochschulen als institutionellen Rahmen für die Verwirkli-

chung einer bestimmten staatlichen Aufgabe, so lässt sich daraus für staatlich eingesetzte administrative Leitungsfunktionen in Hochschulen eine ihrer wissenschaftlichen Aufgabe gegenüber primär *beaufsichtigend-verwaltende Haltung* ableiten. Der Gütemaßstab einer solchen Aufsichtsverwaltung ist die ordnungsgemäße Wahrnehmung

»Auch die verwaltende Haltung ist dazu bestimmt, der Wissenschaft zu dienen.«

der staatlichen Aufgaben, soweit diese nicht unter dem für die Ausübung von Wissenschaft gewährten Freiheitsschutz des Grundgesetzes steht. Auch die verwaltende Haltung ist dazu bestimmt, der Wissenschaft zu dienen, ihre Verwirklichung zu ermöglichen. Ihre eigentliche Begründung erfährt sie aber aus den normativen und organisatorischen Bestimmungen, die der Staat – aus dem Blickwinkel der Hochschule, also *von außen* – vorgibt und politisch legitimiert.

Je bestimmender dagegen die Bindung der Kanzleraufgaben an die institutionellen und fachlichen Erfordernisse der Wissenschaft selbst wird, desto stärker wird die verwaltende durch eine *ermöglichende Haltung* abgelöst. Zu ihrem Gütekriterium wird das Maß, in dem für Forschung und Lehre ein auf deren inhärente Ziele und Gegenstände ausgerichteter Möglichkeitsraum

eröffnet werden kann. Hierfür kommt es darauf an, dass die administrativen Prozesse und Strukturen in der Selbststeuerung der Hochschulen mit der Wissenschaft eine produktive Verbindung eingehen. Zu all dem passt eine Haltung in der Funktion Kanzler, die der Wissenschaft partnerschaftlich gegenübertritt.

Da der Staat die Tiefe und Dichte seines Regelwerks für Hochschulen in den vergangenen drei Jahrzehnten deutlich verringert hat, kann die Aufsichtsverwaltung auf das notwendige Minimum begrenzt werden. Im Reich der unbegrenzten Möglichkeiten sind die Hochschulen damit jedoch nicht angekommen. Zum einen bleibt ein substanzieller Kern staatlicher Regelwerke, die ohne Rücksicht auf die fachlichen Besonderheiten von

Hochschulen auch für diese Geltung behalten, einfach, weil sie Einrichtungen in staatlicher Gesamtverantwortung sind. Und zum anderen haben zusätzliche Regelwerke die Hochschulbühne betreten (z.B. das europäische Beihilferecht und die Besteuerung bestimmter Hochschultätigkeiten), die neue Möglichkeitsräume auch wieder einengen.

Organisation: Struktur versus Prozess

Das amtsbezogene Verständnis der Hochschulverwaltung verwirklicht sich organisatorisch wesentlich als *Struktur*: Aus dem Katalog administrativer Aufgaben kann eine Aufbauorganisation abgeleitet werden, in der die Aufgaben bzw. Aufgabenbündel horizontal voneinander unterschieden und die Verantwortungen vertikal, also in Form einer Hierarchie, gegliedert werden. Auf diese Weise entsteht ein Geschäftsvertei-

AUTOR



Dr. Roland Kischkel
ist Kanzler der Universität Wuppertal.

lungsplan, aus dem im Idealfall eindeutig und vollständig hervorgeht, an welcher Stelle des Aufbaus welche Aufgabe wahrzunehmen ist. Die wachsende Komplexität administrativer Aufgaben macht zunehmend Prozesse erforderlich, die die Grenzen einzelner Zuständigkeitsbereiche überschreiten. Die strukturdominierte Organisation reagiert darauf so, dass die mit einer Aufgabe verbundenen Teilleistungen und Teilverantwortungen den einzelnen positionalen Aufgabenkatalogen zugeordnet werden. Schnittstellen zu anderen Bereichen werden in Form von Konsultations-, Zustimmungs- und Entscheidungsvorgaben festgelegt. Die in einer so verfassten Verwaltung dem Kanzler obliegende Leitungsaufgabe konzentriert sich darauf sicherzustellen, dass die positionsgebundenen Aufgaben gemäß ihrer horizontal/sachlichen wie in ihrer vertikal/hierarchiellen Festlegungen tatsächlich erfüllt werden.

Der gegenwärtige Wandel in den administrativen Aufgaben einer Hochschulverwaltung hat mit veränderten Anforderungen an die Dienstleistungsqualität von Verwaltung sowie mit einem der wachsenden Autonomie geschuldeten und schließlich in der Sache selbst liegenden Komplexitätszuwachs zu tun. An die Stelle der Frage, ob eine Organisationsstruktur auf abstrakte Weise aufgabenadäquat ist, rückt die Frage, ob Hochschulverwaltungen die Kernaufgaben einer Hochschule in Studium, Lehre und Forschung in ausreichender Qualität *tatsächlich* ermöglichen und unterstützen. Für die ermöglichende Verwaltung kommt es darauf an, ob sie die Fähigkeit besitzt, die Aufgaben der Hochschule nicht mehr primär reaktiv-beaufsichtigend zu begleiten, sondern vor allem aktiv-gestaltend zu unterstützen. Eine Hochschulverwaltung, die sich auf diese Veränderungen einstellt, verwirklicht sich organisatorisch wesentlich als *Prozess*.

Der Prozesscharakter der Hochschulverwaltung erfährt auch unter einem ganz technischen Gesichtspunkt gegenwärtig eine zusätzliche Beschleunigung. Die zunehmend benötigte informationstechnische Unterstützung administrativen Handelns kann nicht gelingen, wenn dieses nicht *als Prozess* verstanden und gestaltet wird. Ein Ver-

harren in der strukturbezogenen Beschreibung von Verwaltung erzeugt auf ganz praktische Weise unüberwindliche Probleme, wenn beispielsweise administrative Aufgaben in informationstechnisch unterstützte *workflows* übersetzt und die Aktenführung in einem zeitgemäßen Dokumentenmanagementsystem abgebildet werden sollen.

»Ob kamerale Haushalte tatsächlich jemals die Transparenz ermöglicht haben, die man ihnen zugeschrieben hat, kann dahingestellt bleiben.«

Finanzen: Haushaltsvollzug versus wirtschaftliche Steuerung

Aus der früher dominanten Bindung an das kameralistische Haushaltswesen haben sich für die Hochschulen klare Vorgaben im Umgang mit finanziellen Ressourcen ergeben. Seine Grundelemente sind der jährlich durch Gesetz verabschiedete Haushaltsplan, Einnahmen und Ausgaben in periodenbezogener Rechnung und eine mehr oder weniger feine Binnendifferenzierung der zulässigen Einnahmen und Ausgaben. Ob kamerale Haushalte tatsächlich jemals die Transparenz ermöglicht haben,

»Das kaufmännische Rechnungswesen bietet erweiterte Gestaltungsmöglichkeiten.«

die man ihnen aus Sicht der Parlamente oder der Öffentlichkeit zugeschrieben hat, kann dahingestellt bleiben. Für die deutschen Hochschulen war es jedenfalls ein Zugewinn an Effizienz, dass die Länder ihnen eine gewisse Flexibilität zunächst einmal *innerhalb* der Kameralistik (z.B. zwischen Rechnungsperioden und Ausgabetiteln) ermöglicht haben. Was allerdings blieb, war die kategoriale Fixierung des Haushalts auf den *Mittelzufluss*. Die Erfassung eines *Ergebnisses* oder einer *Leistung* der Einrichtung ist mit den Mitteln der Kameralistik nicht möglich. Ihre originäre Erfüllung liegt vielmehr im Nachweis der ordnungsgemäßen Verausgabung der zugeflossenen Mittel. Eine *periodenübergreifende* wirtschaftliche Erfassung der sächlichen Mittel, die Hochschulen für ihre Aufgaben anschaffen und nutzen, ist zwar grundsätzlich auch mit der Kameralistik

möglich, aber nur mit aufwändiger Erweiterung. Der kameralistische Blick öffentlicher Einrichtungen ist schließlich auch nicht auf das Ziel eines mittel- und langfristigen Werterhalts ihrer sächlichen Infrastruktur gerichtet. Für ein wirtschaftlich agierendes Unternehmen, das Interesse an der eigenen Zukunft hat, eine bizarre Vorstellung.

Die Ablösung der Kameralistik seit etwa einem Jahrzehnt durch ein kaufmännisches Rechnungswesen in einem Großteil der deutschen Hochschulen ändert die geschilderte Lage grundlegend. Mit der Bilanzierung ist die Abkehr vom einseitigen Blick auf den Mittelzufluss verbunden. Sie zeigt in unterschiedlichen Perspektiven Vermögen, Aufwände und Erträge und beziffert eben auch die Ergebnisse eines Wirtschaftsjahrs. Zudem macht sie periodenübergreifend die mittel- und langfristige Dynamik in der Vermögens- und Finanzierungsstruktur erkennbar. Eine Hochschule erhält zwar aus ihrer Bilanzierung zunächst einmal nicht unbedingt ein in den Details genaueres Wissen über ihre wirtschaftlichen Verhältnisse, aber ein in wesentlicher Weise anderes und jedenfalls nützlicheres Wissen. Für eine umfassende Bewertung dieses Systemwechsels ist es vielleicht noch zu früh, insbesondere weil das Staatswesen rund um die Hochschulen herum in den meisten Bundesländern kameralistisch verfasst bleibt.

Für die Funktion Kanzler ist mit dem skizzierten Systemwechsel das Zurücktreten der den Haushaltsvollzug überwachenden Aspekte verbunden. Hingegen ergeben sich mit den Möglichkeiten des kaufmännischen Rechnungswesens nicht nur andere Einsichten in die wirtschaftliche Lage einer Hochschule, sondern auch erweiterte Gestaltungsmöglichkeiten. Die initiale Zwecksetzung, im Haushaltsdenken dem Parlament vorbehalten, wird in der Systematik von Wirtschaftsplan und Bilanz nunmehr zur originären Aufgabe und zum Recht der Hochschule selbst. Die Wahrnehmung dieser Aufgabe ist allerdings kompliziert, wenn das Land, dem eine Hochschule zugehört, selbst im Haushaltsdenken verbleibt. In diesem Fall entsteht durch den Wechsel der Hochschulen in das

Handelsrecht für den Bereich ihrer Finanzen ein *Hybrid*, erkennbar in dem spannungsgeladenen Anspruch, sich wie ein Unternehmen in einer marktförmigen Umgebung zu verhalten und zugleich öffentlich-rechtlicher Funktionsträger mit staatlich bestimmter Aufgabe zu sein. Die für den Finanzbereich veränderten Anforderungen an Kanzler werden in einer solchen Hybridwelt noch ergänzt um eine *Übersetzungsaufgabe*: zunächst den Haushalt in eine Wirtschaftsplanung und dann wiederum die handelsrechtlich verfassten Ergebnisrechnungen in kameralistische Nachweise zu übersetzen. Ob das gelingt, ist nicht nur eine Frage des handwerklichen Geschicks der Fachverwaltungen. Kanzler benötigen an der Schnittstelle des Unternehmens Hochschule zum Staat *interkulturelle Kompetenz*, ähnlich der, die das Übersetzen zwischen Sprachen erfordert. Und ähnlich der sprachlichen Übersetzungsaufgabe ist es in der Hybridwelt der bilanzierenden staatlichen Hochschule nicht – um bei dem Vergleich zu bleiben – mit einem zweisprachigen Wörterbuch und einer vergleichenden Grammatik getan. Das Übersetzen ist ein in beide Richtungen grenzüberschreitendes Verstehen, es setzt bei den Akteuren neben der Fachkompetenz die Fähigkeit und die Bereitschaft zum kulturellen Perspektivwechsel voraus.

Hochschulbau: Gebäude als Unterbringungsort versus Ressource von Wissenschaft

Mit dem Hochschulbau ist in einem weiteren Gestaltungsbereich von Hochschule ein prägender Wandel eingetreten. Bis vor wenigen Jahren galt der Hochschulbau als eine staatliche Bauaufgabe neben anderen, von diesen nur graduell und nicht kategorial unterschieden. Hochschulen wurden ebenso selbstverständlich von staatlichen Bauämtern gebaut wie Finanzämter und Justizvollzugsanstalten. Das war insofern konsequent, als auch die strukturelle Entwicklungsplanung des tertiären Bildungswesens und der einzelnen Hochschulen im Wesentlichen in staatlicher Verantwortung lag. Der sukzessive Übergang von Aufgaben vom Staat in die Hochschule ist mittlerweile auch im Bereich der baulichen Aufgaben angekommen: In etwa einem Zehntel der deutschen Universitäten werden heute

Bauherrenaufgaben mehr oder weniger vollständig eigenverantwortlich wahrgenommen. Aber auch für die übrigen gilt, dass über die klassischen Betreibernaufgaben hinaus die Ausführung baulich-technischer Anpassungen, die Errichtung zusätzlicher Gebäude, die städtebauliche Entwicklungsplanung, die Logistik der Waren- und Personenbeförderung u.v.m. zu den üblichen Gestaltungsaufgaben von Hochschulen gehört. Ein weiterer Hintergrund ist, dass Wissenschaft zunehmend auf eine be-

»In etwa einem Zehntel der deutschen Universitäten werden heute Bauherrenaufgaben mehr oder weniger vollständig eigenverantwortlich wahrgenommen.«

stimmte, manchmal geradezu maßgeschneiderte baulich-technische Umgebung angewiesen ist. Besonders deutlich wird dies in Forschungsgebäuden, die auf der Grundlage des Artikels 91 b Grundgesetz seit 2007 von Bund und Ländern gemeinsam finanziert werden. Ihre Aufgabe ist es, von den Gebäuden bis hin zur einzelnen wissenschaftlichen Apparatur aufeinander abgestimmt, eine für ein bestimmtes Forschungsgebiet passgenaue technische Infrastruktur verfügbar zu machen. Auch Veränderungen in der Lehre – u.a. digitale Lehr- und Lernmedien, veränderte räumliche Anforderungen für Lehrveranstaltungen wie für die Arbeit der Studierenden innerhalb der Hochschule, elektronische Prüfungen – machen einen veränderten Zugriff auf die Weiterentwicklung der baulich-technischen Infrastruktur erforderlich.

Dass der Hochschulbau damit einerseits punktgenaue Lösungen und andererseits eine hohe Anpassungsfähigkeit an einen sich verändernden Bedarf im Laufe eines Gebäude-Lebenszyklus bieten muss – Gestaltungsziele, die in einem nicht auflösbaren Widerspruch zueinander stehen –, hat den Bau zu einer strategischen und operativ besonders wichtigen und zugleich besonders schwierigen Aufgabe werden lassen. Die veränderten Anforderungen im Hochschulbau haben vor allem im Funktionsbereich der Kanzler deutliche Spuren hinterlassen. Wer in dem Beruf heute tätig sein will, muss dieser Teilaufgabe viel Zeit widmen und muss dies auf der Grundlage eines soliden Grundverständnisses immobilienwirtschaftlicher, baurechtlicher und städtebauplaneri-

scher Prozesse tun. Entscheidend ist dabei, dass es gelingt, die infrastrukturelle Entwicklung einer Hochschule so dicht und so harmonisch wie möglich auf ihre akademische Entwicklung auszurichten und sie so zur Ressource von Wissenschaft werden zu lassen. Die gewachsene Bedeutung der Gebäude als Ressource für die Wissenschaft macht verständlich, dass die Hochschulen der Frage, in wessen Verantwortung der Hochschulbau liegen sollte, seit einigen Jahren besonders hohe Aufmerksamkeit widmen.

Hochschulen können keineswegs *per se* besser bauen als staatliche Bauämter oder Baubetriebe. Sie kennen allerdings die Anforderungen der Wissenschaft an die baulich-technische Infrastruktur besser, als es anderen möglich wäre, und sie benötigen zur Verwirklichung der in eigener Verantwortung gewählten Entwicklungsziele auch den Zugriff auf die Gestaltung der hierfür notwendigen Ressourcen.

Spezifischer Strukturwandel

Um Missverständnissen vorzubeugen: Die Formel *vom Amt zum Beruf* soll keineswegs behaupten, die Ausübung *als Amt* sei weniger anspruchsvoll gewesen. Es ging mir vielmehr um das verstehende Nachzeichnen dieses spezifischen Strukturwandels in seiner Einbettung in den Veränderungsprozess, in dem sich das deutsche Hochschulsystem befindet. Seine gesellschaftlichen, rechtlichen und ökonomischen Veränderungen haben auch Auswirkungen auf ihre Leitungsfunktionen und erzeugen deutlich veränderte Anforderungen an die Personen, denen man Leitungsfunktionen anvertraut. In einer wichtigen Hinsicht hat sich die Funktion Kanzler allerdings nicht geändert. Wer sie *als Amt* ausgeübt hat, war in aller Regel ebenso begeistert von der Aufgabe, der Wissenschaft einen förderlichen Rahmen zu schaffen, wie es diejenigen sind, die sie *als Beruf* übernehmen. Und jenseits des nachgezeichneten Strukturwandels ist die Bereitschaft und die Fähigkeit, sich für Wissenschaft zu begeistern, wohl auch die *conditio sine qua non* dafür, Kanzler*in zu sein.

Gekürzte Fassung des Beitrags „Kanzler als Beruf“ aus: Das akademische Unternehmen. Innovative Perspektiven zwischen Humboldt und Markt. Festschrift zu Ehren von Dr. Rainer Ambrosy. M. Strotkemper, V. Breithecker, S. Heine-mann (Hrsg.): Universität Duisburg-Essen 2019, S. 19-33