

Rückblick: Das Selbstverständnis des Lebenszeitkanzlers¹

1. Vorbemerkung

Rückblick - cui bono?

Organisationsregelungen im Hochschulbereich sind eigentlich immer im Fluss. Seit Anfang der siebziger Jahre war der Kanzler nach Maßgabe der seinerzeit erstmals erlassenen Landeshochschulgesetze in der Nachfolge des Amtes des vormaligen Kurators wie dieser Beamter auf Lebenszeit. Das blieb er auch in den folgenden drei Jahrzehnten. Erst seit ca. 2000 erfolgte seine Ernennung auf Zeit (in der Regel für die Dauer von sechs oder acht Jahren). Die Begründung für diese grundlegende Änderung findet sich exemplarisch im Regierungsentwurf zum nordrhein-westfälischen Hochschulgesetz (HG) vom 14.3.2000: Es sei zu erwarten, dass die Neuregelung die Verwaltungseffizienz an den Hochschulen stärken werde. Sie ermögliche eine flexiblere Besetzung der Position der leitenden Verwaltungsbeamtin oder des leitenden Verwaltungsbeamten. Die periodische Stellenbesetzung trage sowohl dem Ziel, die Leistungsmotivation zu steigern, als auch dem Zweck Rechnung, lebenslange Fehlbesetzungen zu vermeiden. Durch den Vorschlag der Hochschule, die Kanzlerin oder den Kanzler für eine weitere Amtsperiode zu ernennen, könne der Rückhalt in der Hochschule gestärkt werden.²

Es trifft zu, dass die im Einklang mit der Entwicklung in den anderen Ländern stehende Einführung von Amtsperioden insbesondere auch die „Zustimmung sowohl von nordrhein-westfälischen als auch deutschen Zusammenschlüssen von Hochschulkanzlern“ fand.³ Die Kanzler der nordrhein-westfälischen Universitäten sahen in dieser Einlassung die Chance, die im Übrigen vergleichsweise starke Rechtsstellung des Kanzlers nach nordrhein-westfälischem Hochschulrecht zu wahren und zu festigen. Doch dieses ebenso zeitgemäß wie zukunftsicher erscheinende Konstrukt hat Risse bekommen. Die Rekrutierung von für das Amt geeigneten Persönlichkeiten erweist sich mitunter als schwierig. Das Amt selbst hat an Attraktivität verloren. Amtsinhaber beklagen den Verlust an Unabhängigkeit, und dies keineswegs primär im Hinblick auf die geringere wirtschaftliche Absicherung nach Ablauf der Amtszeit.

Inzwischen sind von einzelnen Landesgesetzgebern erste Konsequenzen gezogen worden: Mecklenburg-Vorpommern ist zum Lebenszeitkanzler zurückgekehrt⁴ - niedrige Besoldung und Ungewissheit einer Wiederwahl sind keine Verlockungen für einen Umzug in Deutschlands äußersten Nordosten. Bayern hat sich für einen Kanzler/eine Kanzlerin im Beamtenverhältnis auf Probe entschieden. Der Kanzler oder die Kanzlerin kann allerdings jederzeit vom Präsidenten oder von der Präsidentin im Benehmen mit dem Hochschulrat und im Einvernehmen mit dem Staatsministerium abberufen werden.⁵

Es lohnt sich also durchaus, auch insofern „losgelöst von rechtlichen Vorgaben über die Dinge nachzudenken“, wie es Hartmut Krüger in seinem immer noch lesenswerten Vortrag über „Die Einheitsverwaltung in verwaltungswissenschaftlicher und in rechtlicher Sicht“⁶ bei der Wiener Tagung der „Arbeitsgruppe Fortbildung im Sprecherkreis der Hochschulkanzler“ im Herbst 1993

¹ Der Begriff ist als spezifischer Topos zu verstehen. Daher wird in diesem Beitrag weitgehend auf die weibliche Form verzichtet. Gleichwohl bittet der Verfasser, sie je nach Kontext als eingeschlossen anzusehen.

² Begründung zu § 44 HG NRW

³ Ebd.

⁴ § 87 Abs. 2 LHG M-V

⁵ § 23 Abs. 2 BayHSchG

⁶ In: Einheitsverwaltung - Stäbe, Fortbildungsprogramm für die Wissenschaftsverwaltung, Materialien Nr. 56, Essen 1993, S. 29 - 47

postuliert hat, und zwar in Bezug auf die auch in diesem Zusammenhang interessierende Kardinalfrage nach der Abgrenzung von Verantwortung und Entscheidungsbefugnis von Rektorat (oder Präsidium) und Kanzler in der Einheitsverwaltung.

Betrachteter Zeitraum

Der hier in den Blick genommene Zeitraum deckt sich weitgehend mit der ersten Phase der Entwicklung landesgesetzlich geregelter Leitungsstrukturen zwischen 1970 und den frühen 2000er Jahren.

Man stelle sich den Anfang dieser Entwicklung vor: Mit einem Federstrich des nordrhein-westfälischen Gesetzgebers - an dessen Regelungen sich dieser Beitrag im Wesentlichen orientiert - wurde verfügt, dass die zu Universitätskuratoren ernannten leitenden Verwaltungsbeamten künftig die Aufgaben von Kanzlern wahrzunehmen hatten.⁷ Den Titel immerhin durften sie weiterführen.

Der Verfasser hat die damalige Situation an der Universität Münster vor Augen: Kurator Oswald Freiherr von Fürstenberg (63), der es bis dahin in langen Amtsjahren immer nur mit einem auf ein Jahr gewählten Rektor zu tun hatte, musste nun „unter der Verantwortung“ des jungen Werner Knopp, der gerade für die Dauer von vier Jahren zum ersten hauptamtlichen Rektor gewählt worden war, als Kanzler „die Geschäfte der Hochschulverwaltung führen“ und war „Sachbearbeiter des Haushalts“.⁸ Doch die beiden Beteiligten haben diese Konstellation souverän gemeistert und in ihren jeweils neuen Rollen sehr vertrauensvoll zusammengearbeitet.

Erst mit der Verabschiedung des Gesetzes über die wissenschaftlichen Hochschulen (WissHG) von 1979 änderte sich in Nordrhein-Westfalen der nicht nur von den persönlich Betroffenen als despektierlich und auch als sachlich unangemessen empfundene Passus und lautete dann bis zum Erlass des nordrhein-westfälischen Hochschulfreiheitsgesetzes (HFG) von 2007 unverändert: „Als Mitglied des Rektorats leitet der Kanzler die Hochschulverwaltung“. Zugleich war er „Beauftragter für den Haushalt“.⁹

Die betrachtete Phase endete spätestens mit dem großen Paradigmenwechsel der Entstaatlichung und Autonomisierung der Hochschulen. Ihm waren allerdings schon vorher einschneidende Veränderungen der Leitungsstrukturen der Hochschulen vorausgegangen, so namentlich die zunächst fakultative, danach in einigen Ländern auch verbindliche Einführung des Präsidiums mit seiner Orientierung an einem aus der Wirtschaft entlehnten Vorstandsmodell, die sich - wie zuvor schon angedeutet - auch materiell auswirkende Einschränkung der Rechtsstellung des Kanzlers auf Zeit und der partielle Abschied von der Einheit der Verwaltung.

2. Der Kanzler als Mitglied des Leitungsorgans

Rechtsstellung

Die Rechtsstellung des Kanzlers im („alten“) Rektorat ist von Hochschulrechtsexperten je nach Blickrichtung kontrovers gedeutet worden. Davon unbeirrt entwickelte und verfestigte sich das faktische Selbstverständnis der Kanzler dieser Ära. Überliefert ist der legendäre Spruch, der dem ein oder anderen Wortführer unter den Altkanzlern noch Jahrzehnte später in den Mund gelegt wurde: „Es ist mir egal, wer unter mir Rektor ist.“ Ob ein solcher Anflug von Größenwahn je ernsthaft zum Ausdruck gebracht worden oder eher eine boshafte Unterstellung ist, kann dahingestellt bleiben,

⁷ § 54 Abs. 4 HSchG NRW 1970

⁸ § 39 HSchG NRW 1970

⁹ § 47 WissHG NRW 1979

sicher aber hat es manchenorts Anlass für derartige Sticheleien gegeben. Rechtlich unbestritten bleibt indessen, dass auch der Kanzler alter Prägung nie Organ der Hochschule war.

In seinem schon zitierten Wiener Vortrag hat Krüger darauf hingewiesen, dass es nach nordrhein-westfälischem Hochschulrecht keine Beschränkung des Kanzlers auf die selbständige Wahrnehmung der Geschäfte der laufenden Verwaltung gebe.¹⁰ Dies gilt gleichermaßen für alle gesetzlichen Bestimmungen über den Kanzler vom frühen Gesetz über die wissenschaftlichen Hochschulen (WissHG) von 1979 über das Universitätsgesetz (UG) von 1993, das Hochschulgesetz (HG) von 2000 bis zum Hochschulreform-Weiterentwicklungsgesetz (HRGW) von 2004, in denen es jeweils wortgleich heißt: „ In Angelegenheiten der Hochschulverwaltung von grundsätzlicher Bedeutung kann das Rektorat entscheiden; das Nähere regelt die Geschäftsordnung des Rektorats.“¹¹ Selbst unter den veränderten Rahmenbedingungen des Hochschulfreiheitsgesetzes (HFG) von 2007 findet sich dort im Hinblick auf das Verhältnis von Hochschulverwaltung und Präsidium eine entsprechende Bestimmung.¹²

Danach - so schon Krüger - stehe es im pflichtgemäßen Ermessen des Rektorats, eine grundsätzliche Entscheidung selbst zu treffen oder gerade auch nicht zu treffen. Also könne auch der Kanzler grundsätzliche Entscheidungen treffen, solange das Rektorat nicht beschließe, diese Agenden selbst zu entscheiden.¹³ Tatsächlich haben nach Wahrnehmung des Verfassers die Rektorate nordrhein-westfälischer Hochschulen von der ihnen von Gesetzes wegen eingeräumten Kompetenz nur ausnahmsweise Gebrauch gemacht. Zu Recht folgerte Krüger aus der Fassung des Gesetzes, die Rechtsstellung des Kanzlers in Nordrhein-Westfalen sei ungleich stärker ausgestaltet als die seiner Kollegen in den anderen Ländern. In NRW werde die Hochschulverwaltung in Anerkennung der Kompetenz eben dem Verwaltungsfachmann weitgehend überlassen.¹⁴

Aus dieser Einschätzung, die im Rückblick alle ehemaligen Kollegen des Verfassers aus Nordrhein-Westfalen sofort teilen und ohne falschen Stolz auch auf sich persönlich beziehen würden, erklärt sich das ausgeprägte Selbstwertgefühl der vormaligen Kanzlerzunft auch über die Landesgrenzen von NRW hinaus.

Einheitsverwaltung

Die Kontroverse in der Beurteilung auch schon der früheren Kanzlerrolle wird deutlich, wenn es um die Begründung der Einheitsverwaltung geht, nota bene in der hier beleuchteten Zeit vor einer durchgreifenden Autonomisierung der Hochschulen. Die Einheitsverwaltung sollte mehr sein als die Zusammenführung und einheitliche Verwaltung der Angelegenheiten des akademischen und des staatlichen Bereichs unter einem Dach. Mit ihrer Hilfe sollte, wie Jürgen Heß in seinem unter Kanzlerkollegen durchaus umstrittenen Beitrag zur „Geschichte des Universitätskanzlers im Spannungsfeld zwischen Staatsaufsicht und Hochschulautonomie“¹⁵ zutreffend angemerkt hat, eine institutionelle Verknüpfung der akademischen Selbstverwaltung mit den wirtschaftlichen Verwaltungsangelegenheiten und damit ein homogenes Universitätshandeln erzielt werden.¹⁶

Der an der Figur des Kurators festzumachende institutionelle Dualismus sei aufgehoben, der Kanzler nunmehr unstreitig ein funktionelles Element der Universität und nicht mehr des Staates. Allerdings sei an die Stelle der institutionellen Antinomie ein inhaltlich-materieller Dualismus getreten. Unter

¹⁰ A.a.O., S. 34

¹¹ § 47 Abs. 1 WissHG NRW; § 47 Abs. 1 UG NRW; § 44 Abs. 1 HG NRW; § 44 Abs. 1 HRGW NRW

¹² § 25 Abs. 2 HFG NRW

¹³ A.a.O., S.34

¹⁴ Ebd.

¹⁵ Wissenschaftsrecht Bd. 33 (2000), S. 332-342

¹⁶ A.a.O., S. 338

dem Dach der Einheitsverwaltung gebe es jetzt zwei verschiedene Aufgabenkreise, die unterschiedlichen Aufsichtskompetenzen zugewiesen seien¹⁷ (der körperschaftlich verfasste akademische unterliegt lediglich der Rechtsaufsicht, der staatlich-behördliche auch der Fachaufsicht des Staates). Der Kanzler erscheine nicht mehr im rechtlichen, aber doch im ideellen Sinne als staatliches Organ, weil er hochschulintern für die zum Staat ressortierenden Wirtschafts- und Personalangelegenheiten eine besondere Verantwortung habe. Der Kanzler sei in der notorischen Auseinandersetzung zwischen Wissenschaft und Staat in eine problematische Maklerrolle geraten, und inhaltlich sei die Trennung in akademische Fragen einerseits und wirtschaftliche Angelegenheiten andererseits reine Fiktion.¹⁸

Letzterem ist gewiss zuzustimmen, aber dass sich die betroffenen Kanzler mit der Einbindung in ein kollegiales Rektorat wegen der von Heß subtil beschriebenen Janusköpfigkeit der universitären Aufgaben wirklich in einem persönlichen Dilemma gesehen haben, ist doch sehr zu bezweifeln. Krüger hatte die Akzente anders gesetzt und ist damit dem Selbstverständnis der Kanzler jener Generation vermutlich wesentlich näher gekommen. Sie waren ganz überwiegend überzeugte Verfechter der Einheitsverwaltung, waren in ihr sozialisiert und dürften sich - wie der Verfasser - in Krügers positiver Interpretation wiedergefunden haben.

Für wichtiger als alle formalen Kompetenzzuweisungen hielt Krüger die Einbindung des Kanzlers in das Rektoratsstimmrecht. Durch seine gleichberechtigte Mitwirkung im Leitungskollegium der Hochschule könne sich der Kanzler mit dem Rektorat identifizieren, ja, er solle sich generell nach innen und außen als mitverantwortendes Rektoratsmitglied verhalten. Es folgen ein paar kluge Ratschläge an alle Mitglieder des Kollegiums, deren Beherzigung - mit Verlaub - manches persönliche Scheitern von Mitgliedern der Leitungsorgane hätte verhindern können:

„Das Rektorat, in dem Wissenschaftler und der leitende Verwaltungsbeamte in einem Kollegium das bonum commune der Hochschule befördern soll, muß im System der Einheitsverwaltung als Gremium des Konsenses fungieren, in dem nicht komplexbehaftetes Imponiergehabe, sondern das bessere Argument sich durchsetzen muß. Gerade den Hochschulen steht eine Leitungsspitze gut an, die sich einem konsequenten Verwaltungsstil verpflichtet fühlt. Insofern sollten in kollegialen Leitungsgremien nur solche Mitglieder fungieren, die selbstbewußt und ausgeglichen sind und sich nicht dadurch zu profilieren suchen, daß sie sich wichtiger machen, als sie sind. Eine funktionierende Einheitsverwaltung setzt demnach nicht nur fachliche Kompetenz voraus, sondern auch die Fähigkeit des kollegialen Zusammenwirkens mit anderen Funktionsträgern unter Achtung von fremder fachlicher Kompetenz zum Wohle der Hochschule.“¹⁹

Im Rückblick sieht sich der Verfasser mit aller gebotenen Bescheidenheit als jemand, der das Rektorat - von wenigen Ausnahmen abgesehen - im Krügerschen Sinne erlebt, sich dort auch mit seinen Beiträgen zu wissenschaftlichen Problemen und Entscheidungen immer ernst genommen gefühlt und bei aller Kritik im Einzelnen viel Respekt für die Leistung der Verwaltung erfahren hat, sich aber auch umgekehrt von Vorstellungen der Wissenschaftler im Rektorat zur Erledigung von wirtschaftlichen Verwaltungsangelegenheiten durchaus hat beeinflussen und leiten lassen.

¹⁷ Ebd. mit weiterem Nachweis

¹⁸ A.a.O., S. 339 f.

¹⁹ Krüger, a.a.O., S. 35 f.

Aufgabenverteilung

Es gibt Geschäftsordnungen für Rektorate, auch in den Universitäten Dortmund und Münster, in denen der Verfasser als Kanzler tätig war. Er kann sich aber nicht daran erinnern, sie jemals zur Hand genommen zu haben. Soweit die Aufgabenverteilung im Rektorat nicht durch gesetzliche Bestimmungen geregelt war, erfolgte sie nicht unbedingt nach geschriebenen Regeln. Wohl gab und gibt die Denomination der Prorektorate eine gewisse Zuständigkeitsverteilung vor. Seit eh und je stehen dem Rektor über die Aufgaben des Rektorats hinaus von Gesetzes wegen eigenständige Kompetenzen im Bereich des Dienst- und Hausrechts zu. Auch der Kanzler verfügte zumindest in Bayern und in Nordrhein-Westfalen ebenfalls von Gesetzes wegen als Beauftragter für den Haushalt und als Dienstvorgesetzter des nichtwissenschaftlichen Personals über eigenständige, weisungsfreie Aufgabengebiete²⁰ und war, wie ausgeführt, an Grundsatzentscheidungen des Rektorats - nicht des Rektors! - in Angelegenheiten der Hochschulverwaltung nur gebunden, wenn dieses solche ausnahmsweise überhaupt getroffen hat. Zudem hatte der Kanzler den Rektor bei Abwesenheit in allen Rechts- und Verwaltungsangelegenheiten zu vertreten.²¹

Ein Aufgabenbereich von größter Wichtigkeit war in den meisten Rektoraten nach langer Tradition seit Kurators Zeiten dem Kanzler vorbehalten, nämlich das Führen der Berufungs- und Bleibeverhandlungen. Dies belegt übrigens einmal mehr den untrennbaren Zusammenhang zwischen akademischen und wirtschaftlichen Angelegenheiten. Viele Kanzlerkollegen haben die Berufungsverhandlungen für das absolut wichtigste Geschäft ihres gesamten Aufgabenbereichs gehalten. Sie waren sich dessen bewusst, dass hier wie an keiner anderen Stelle für und über die Zukunft der Universität entschieden wird. Dem entsprachen auch die gerade an den Kanzler und die von ihm geleitete Verwaltung gerichteten Erwartungen des Verhandlungspartners und des ihn begleitenden Dekans.

Welches Resümee lässt sich aus diesen Beobachtungen ziehen?

- Es kam nicht auf die exakte Abgrenzung von Zuständigkeiten an, sondern auf die grundsätzliche Bereitschaft aller Beteiligten zur Übernahme geteilter Verantwortung.
- Schlüssel zum Erfolg des ganzen Kollegiums war die maßvolle wechselseitige Information und Kommunikation und das daraus resultierende, möglichst vorbehaltlose Vertrauen aller Mitglieder untereinander.

3. Der Kanzler als Chef der Verwaltung

Was das erfolgreiche Zusammenwirken im Rektorat ausmacht, gilt mutatis mutandis auch für das Verhältnis von Kanzler und „seiner“ Verwaltung und für das Funktionieren der Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung.

Linien- und Stabsstrukturen

Die Kanzler alten Schlags waren allerdings noch geprägt vom Vertrauen in die selbstverständliche Wirksamkeit der für das Verwaltungshandeln maßgeblichen rechtlichen Bestimmungen und in die unangefochtene Macht von Institutionen und Strukturen. Die klassische Kanzlerauffassung war: Die Mitarbeiter einer Verwaltung begegnen sich nicht allesamt auf Augenhöhe. Es gibt nach wie vor Hierarchie, Linienstrukturen, Vorgesetztenverhältnisse und dienstliche Weisungen. Sie waren seit jeher Grundbedingungen für eine rationale, erfolgreiche Verwaltungsarbeit. Stabsfunktionen liegen prinzipiell quer dazu, bergen Störpotential und sollten auf Referentenpositionen im Umfeld von

²⁰ Hartmer, Das Binnenrecht der Hochschule, in: Hartmer/Detmer (Hrsg.), Hochschulrecht, Kap.IV, Rn. 139

²¹ § 20 Abs. 4 HSchG NRW 1970 bestimmte sogar noch die generelle Vertretung des Rektors durch den Kanzler.

Rektor und allenfalls Prorektoren beschränkt bleiben. Für sich selbst beanspruchte der Kanzler keine Referentenstelle, er hatte ja die ganze Verwaltung und im Vorzimmer eine mit der Hochschule und ihren vielen Akteuren vertraute, erfahrene Sekretärin, mitunter auch zwei. Wohl aber waren die Kanzler in jüngerer Zeit im Interesse einer durchgreifenden Modernisierung und Effektivierung der Hochschulverwaltung durchaus aufgeschlossen für die temporäre Einrichtung einer Projektgruppe, etwa für die hochschulweite Einführung der elektronischen Datenverarbeitung, die Kosten- und Leistungsrechnung u.ä.m.

Vorgaben und Spielräume

Schon Anfang der 90er Jahre waren es in Nordrhein-Westfalen gerade einige Kanzler, die sich freiwillig dem Modellversuch „Hochschule und Finanzautonomie“ stellten, der dann zur Mitte des Jahrzehnts auf alle Hochschulen im Land ausgedehnt wurde. Ähnliche Entwicklungen gab es in weiteren Ländern. In ihrer Gesamtheit führten sie in der deutschen Hochschullandschaft in erstaunlich schneller Zeit zu der lange herbeigesehnten Flexibilisierung der Haushaltsbewirtschaftung und damit auch zur Freisetzung gewaltiger Energien in der Verwaltung, sehr zum Vorteil von Forschung und Lehre.

Doch zum Bedauern der Verantwortlichen in den Hochschulen nahm die Flut anderweitiger Ministerialerlasse und Rechtsvorschriften der Länder und des Bundes nicht ab. Rahmenbedingungen und Förderrichtlinien staatlicher Sonderprogramme etwa schränkten bei Kanzler und Verwaltung verbliebene oder neu eröffnete Freiräume und darüber hinaus auch die Gestaltungsmöglichkeiten der akademischen Selbstverwaltung immer wieder ein, und zwar so sehr, dass die als konservativ geltenden Kanzler das ein zwischenzeitliches Ende dieser unseligen Entwicklung markierende nordrhein-westfälische Hochschulfreiheitsgesetz von 2007 ganz überwiegend begrüßt und tatsächlich als Befreiung von unnötiger staatlicher Reglementierung empfunden haben.

Teamworking

Die Hochschulverwaltung war schon längst nicht mehr die abgehobene Ebene für einsame Beschlüsse obrigkeitlicher Bürokraten, sondern mehr und mehr Spielfeld für ein konstruktives Teamworking des Kanzlers oder der Kanzlerin (ihre Zahl war inzwischen erfreulich gestiegen) mit ihren Dezernenten und Dezernentinnen, denen sie sich nicht weniger verbunden fühlten als den kollegialen Mitgliedern des Rektorats, der Dezernenten/innen mit ihren Abteilungsleitern/innen, dieser wiederum mit den Sachgebietsleitern/innen usw.

Das Zusammenwirken im Team war nicht selbstzweckhaft, sondern zielgerichtet im Dienst der Wissenschaft. Dem Verfasser ist noch das selbstbewusste Credo seines ehemaligen Kollegen Ralf Bartz²² im Ohr: „Wir machen Wissenschaft möglich“ – oder moderner: Wir in der Verwaltung wirken im Interesse der Unternehmensziele. Zu diesem Zweck wurde die alltägliche Kooperation ausgeweitet auf die dezentralen Verwaltungsebenen der Fakultäten, Fachbereiche und Institute. Sie funktionierte immer besser, wenn auch noch nicht perfekt.

Information und Kommunikation

In diesem Zusammenhang erscheint es angebracht, einen Blick auf die schon beizeiten stark veränderten Informations- und Kommunikationswege in der Hochschulverwaltung zu werfen. Mit der Einführung der EDV und der sich rasant entwickelnden Informationstechnologie brach die hierarchische Welt von peinlich auf Wissensvorsprung bedachten Informationsträgern und armen Informationsnachfragern in kurzer Zeit zusammen. Es musste nicht einmal der legendäre Flurfunk

²² Gründungskanzler der FernUniversität Hagen 1975 - 2000

bemüht werden, um interessante Informationen zu bekommen und in Windeseile zu verbreiten, und dies eben auch in den dezentral untergebrachten Teilen der Verwaltung. Nach anfänglicher Scheu wollten alle teilhaben. Das flachte die hergebrachte Verwaltungshierarchie nachhaltig ab.

Der Kanzler war nicht mehr in der Lage zu verhindern, dass ohne sein Wissen und erst recht ohne seine vorherige Genehmigung etwa die Prorektoren mit allen Ebenen in der Verwaltung munter kommunizierten und Mitarbeiter der Verwaltung unmittelbar in Anspruch nahmen. Mit dem ungeordneten Nebeneinander von formeller und informeller Kommunikation taten sich namentlich ältere Kanzler schwer.

Sach- und Sozialkompetenz

Mit wachsender Differenzierung und Diversifizierung der Verwaltungsaufgaben kamen auch inhaltliche Probleme hinzu, die die Sach- und Fachkompetenz der Verwaltung betrafen. Niemand in der Verwaltung konnte noch alles wissen, auch der Kanzler nicht. Er stützte sich neben den Dezernenten für die klassischen Bereiche wie Zentrale Dienste, Personal, Haushalt, Recht, Technik und Bau auch auf die hierfür bestens ausgebildeten Mitarbeiter des gehobenen Dienstes, die - zu Recht hoch geachtet - das eigentliche Rückgrat der klassischen Verwaltung bildeten. Doch für die eher wissenschaftsaffinen Aufgaben in den Dezernaten für akademische und studentische Angelegenheiten und für Planung und Controlling mussten akademisch ausgebildete Experten eingestellt werden, die das sorgsam aufgebaute Verwaltungsgefüge aus Laufbahnbeamten und mittleren Angestellten gehörig durcheinander brachten.

Erheblich Reibungsverluste waren schließlich noch durch das Aufeinandertreffen von zentralen Kommissionen des Senats, namentlich derjenigen für Finanz- und Personalangelegenheiten, und den mit gleicher Materie befassten Einheiten in den zuständigen Verwaltungsdezernaten entstanden. Die in aller Regel auf Neutralität bedachte Verwaltung fand sich in harte Verteilungskämpfe um die knappen Ressourcen und mehr und mehr in die Rolle des schlichten Vollzugs von Gremienbeschlüssen gedrängt. Ihr blieben kaum noch Gestaltungsspielräume und häufig nicht einmal mehr die Bewirtschaftung einer haushaltsrechtlich gebotenen zentralen Mittelreserve.

Hier war nun die besondere Sozialkompetenz des Kanzlers gefragt, als Moderator, Mahner und notfalls auch kämpferischer Widerpart. Er musste in letzter Konsequenz den mühsamen Weg gehen, das Rektorat und mitunter auch den Auftrag gebenden Senat von der Notwendigkeit der Korrektur eines Kommissionsvorschlags zu überzeugen.

Kontinuität

Gerade in diesen von Interessengegensätzen geprägten Zusammenhängen konnten sich die lange Amtserfahrung des Kanzlers, sein geschärftes Problembewusstsein und seine bei kaum jemand sonst so umfassend vorhandene Personen- und Institutionenkenntnis als Vorteil erweisen. Der Lebenszeitkanzler war in vielen Hochschulen der Garant für die notwendige Kontinuität im Wechselspiel von Gremien und Administration – jedenfalls, wenn er sich nachhaltig durchzusetzen verstand.

4. Der Kanzler als der Beauftragte für den Haushalt

Bei der Bewirtschaftung der Haushaltsmittel war der Kanzler - wie schon angesprochen - zumindest in Bayern und in Nordrhein-Westfalen nicht an Weisungen der Hochschulleitung gebunden und unterlag nur der staatlichen Fachaufsicht. Insofern verkörperte der Kanzler exemplarisch den entscheidenden Einfluss des Staates auf den Umgang mit den der Hochschule zugewiesenen Haushaltsmitteln. Der Kanzler war in rechtlich hervorgehobener Funktion zuständig für die

Haushaltsaufstellung (Aufbereitung der Unterlagen für die Finanzplanung und die Haushaltsvoranschläge) und Haushaltsausführung (Mittelbewirtschaftung). Gleichwohl war er verwiesen auf das Zusammenwirken mit den für die Beschlussfassung über den Haushalt zuständigen Organen innerhalb und außerhalb der Hochschule.²³

Nun gibt es hier jedoch eine Besonderheit: In seiner Eigenschaft als Beauftragter für den Haushalt konnte der Kanzler haushaltsrelevanten Entscheidungen des Rektorats mit aufschiebender Wirkung widersprechen.²⁴ Dies gilt unter den veränderten Rahmenbedingungen auch heute noch.²⁵ Allerdings ist dieses Widerspruchsrecht damals wie heute nur höchst selten praktiziert worden. Gleichwohl bedeutete es für das Selbstbewusstsein der Kanzler viel, erforderlichenfalls auf das Widerspruchsrecht zurückgreifen zu können.

Die Frage einer denkbaren Inkompatibilität zwischen der Einbindung des Kanzlers in das Kollegialorgan und seiner davon partiell ausgenommenen Rechtsstellung in den Haushaltsangelegenheiten wurde streitig diskutiert. Ipsen hielt dagegen und wies auf die Parallele zum rechtlichen Status des Finanzministers im Regierungskollegium hin. Zwischen der auch ihm zustehenden Widerspruchsbefugnis einerseits und seiner Einbindung in Kabinettsbeschlüsse andererseits sei bisher verfassungsrechtlich kein Widerspruch gesehen worden.²⁶

5. Der Kanzler als Dienstvorgesetzter des nichtwissenschaftlichen Personals

Auch in seiner Funktion als Dienstvorgesetzter des nichtwissenschaftlichen Personals²⁷ war der Kanzler (wenn auch nicht in allen Ländern) nicht an Weisungen des kollegialen Leitungsorgans gebunden, nahm also eigenständig Dienstherrn- und Arbeitgeberfunktion wahr und war (und ist) damit nach Maßgabe des Personalvertretungsrechts Partner des Personalrats. Die anderen Mitglieder des Leitungsorgans sind ohnehin froh, mit diesem vielfach als lästig empfundenen Bereich nichts zu tun zu haben, und der Rektor ist mit „seinem“ Wissenschaftlerpersonalrat hinreichend beschäftigt.

Schon die Kanzler der mittleren Generation sahen die Herausforderung des Dienstvorgesetzten vor allem darin, neue Akzente in der Personalentwicklung sowie Fort- und Weiterbildung der anvertrauten Mitarbeiter primär in der zentralen, aber auch in der dezentralen Verwaltung zu setzen. Sie waren angetrieben von der Erkenntnis der Notwendigkeit sorgfältiger Rekrutierung von Nachwuchskräften, einer spezifischen Ausbildung der Mitarbeiter für Aufgaben in der Hochschulverwaltung (vergleichbar der längst selbstverständlichen für Mitarbeiter in der Finanz-, Justiz- oder Kommunalverwaltung), zumindest aber der internen und hochschulübergreifenden Fort- und Weiterbildung zwecks Anpassung an die quantitativ wie qualitativ erheblich gestiegenen Anforderungen der Hochschulverwaltungsaufgaben, sowie schließlich individuell zugeschnittener Angebote für Qualifizierung und Karriereplanung.

Der Sprecherkreis der Universitätskanzler auf Bundesebene richtete schon in den 70er Jahren die Arbeitsgruppe Fortbildung ein, die seither in weit über 100 nationalen und internationalen Tagungen ein anspruchsvolles Fortbildungsprogramm für den Leitungsnachwuchs in der Wissenschaftsverwaltung angeboten und zur Publizierung von dessen Ergebnissen eine im Bereich

²³ Dazu eingehend Knut Ipsen, Das Rektorat/Präsidium als Kollegialorgan - geeignetes Instrument zur Realisierung der Einheitsverwaltung? - in: Einheitsverwaltung – Stäbe, Fortbildungsprogramm für die Wissenschaftsverwaltung, Materialien Nr.56, Essen 1993, S. 11 - 28 (19 f.)

²⁴ § 44 Abs. 2 HG NRW 2000

²⁵ § 17 Abs. 2 HG NRW 2014

²⁶ A.a.O., S. 20

²⁷ In NRW z.B. gemäß § 64 HG NRW 2000

der Wissenschaftsinstitutionen und -organisationen viel beachtete Schriftenreihe herausgegeben hat. Ergänzend zu diesen Aktivitäten haben einige Universitätskanzler vor gut 20 Jahren den Verein zur Förderung des deutschen und internationalen Wissenschaftsrechts gegründet, der seinerseits spezifisch wissenschaftsrechtliche Tagungen anbietet, wie etwa zuletzt die Essener Tagung zum Thema „Mitglieder von Hochschulleitungen zwischen Erfolg und Scheitern“²⁸, in deren Rahmen der vorliegende Beitrag vorgetragen worden ist.

6. Der Kanzler in der Unternehmerverantwortung

Im Zuge der zunehmenden Bedeutung und rechtlichen Normierung von Arbeitsschutz, Arbeitssicherheit und Umweltschutz auch für öffentliche Einrichtungen wurden die Kanzler von einer Welle neuartiger Aufgaben und Vorschriften überrollt und überdies plötzlich konfrontiert mit der ihnen nach den einschlägigen Gesetzen persönlich zufallenden Unternehmerverantwortung. Die Betroffenen waren nur punktuell vorbereitet, blieben auch ohne jede Unterstützung aus den ebenfalls völlig unvorbereiteten Wissenschaftsministerien und zunächst auch noch nahezu bar jeglicher zweckdienlicher Haushaltsmittel. Rektoren und Rektorate hielten sich vornehm zurück.

Hauptgefährdungsbereiche waren die naturwissenschaftlichen Labore und Gefahrstofflager, die ingenieurwissenschaftlichen Versuchs- und Montagehallen und die betriebstechnischen Einrichtungen. Gewerbeaufsichtsämter und Umweltschutzbehörden stellten dort reihenweise erhebliche Mängel, bisweilen sogar grobe Missstände fest, sprachen für den Fall nicht sofortiger Beseitigung persönliche Strafandrohungen aus und überzogen einige Kanzlerkollegen mit rechtskräftig gewordenen Bußgeldbescheiden.

Nachhaltige Abhilfe konnte nur durch den sofortigen und zügigen Auf- und Ausbau der erforderlichen Verwaltungseinheiten für Arbeits-, Unfall- und Umweltschutz und die Schaffung von Stellen (idR aus dem vorhandenen Bestand) für dem Kanzler unmittelbar unterstellte Sicherheitsbeauftragte sowie durch rechtswirksame Delegation der Unternehmerverantwortung auf Institutsdirektoren, Labor- und Werkstattleiter etc. erreicht werden.

7. Einstellung zu/auf Reorganisationsbestrebungen

Wer in der Leitungsverantwortung einer ordentlich verfassten und als leistungsfähig geltenden Institution steht, muss schon hohen Leidensdruck verspüren, bevor er von sich aus nach Reorganisation ruft. Wenn das andere tun, reagiert so mancher mit Unmut, auch verstecktem oder offenem Widerstand. War denn nicht alles richtig, was mit Sachverstand, Engagement und hoher Kooperationsbereitschaft für die Hochschule geleistet und erreicht worden ist? Steht sie denn etwa nicht gut da?

Dies waren nach Erinnerung des Verfassers auch die spontanen Reaktionen im Kollegenkreis, als zu Beginn der 90er Jahre von Seiten der Politik erste Vorstellungen zur Professionalisierung des Hochschulmanagements an die Hochschulen herangetragen wurden. Die österreichische Hochschulorganisationsexpertin Ada Pellert konstatierte eine persönliche Verunsicherung bei den Adressaten dieser Reorganisationsbestrebungen in den Hochschulleitungen. Alte Fähigkeiten schienen entwertet und neue mussten erst aufgebaut werden.²⁹

Ministerien vergaben Gutachtaufträge an Unternehmensberatungen zwecks Messung und Steigerung der Leistungsfähigkeit von Hochschulverwaltungen, allerdings auch mit dem Ziel, ja sogar mit der sicheren Erwartung, als nicht mehr benötigt beurteilte Stellen einsparen zu können. Der erste

²⁸ Tagung vom 14. und 15.4.2016 in der Universität Duisburg-Essen

²⁹ Ada Pellert, Die Universität als Organisation. Die Kunst, Experten zu managen, Wien 1999, S. 159

Schreck darüber währte nicht lange. Ein paar mutige Kanzler nordrhein-westfälischer Hochschulen sahen die sich hier bietende Chance zur Reorganisation, sprachen nach kurzer verwaltungs- und rektoratsinterner Beratung im Ministerium vor und erklärten die Bereitschaft, sich einer solchen Untersuchung zu stellen. Der Aufwand auf beiden Seiten, der untersuchenden und der untersuchten, war enorm, die nach Wochen harter Arbeit gewonnenen Ergebnisse waren außerordentlich positiv. Die beteiligten Hochschulen profitierten insgesamt von den erstaunlich maßvollen Änderungsvorschlägen der Gutachter, und die Verwaltung gewann an Ansehen.

Innerhalb kurzer Zeit kamen in nahezu allen Hochschulen Reformprojekte in Gang. Jetzt waren es häufig sogar die Kanzler, die den Anstoß dazu gaben. Die Bemühungen reichten von der punktuellen Aufgabenkritik über kontinuierliche Verbesserungsprozesse bis hin zur Ausgestaltung eines umfassenden Qualitätsmanagementsystems³⁰ und zu der flächendeckenden Einführung des New Public Management. Nicht alle Anstrengungen haben zu nachhaltiger Effizienz geführt, Verlierer der damaligen Entwicklung aber waren nur die, die gar keine Anstrengungen unternommen haben.

8. Karriereperspektiven gestern und heute

Der Abschied von der Figur des Lebenszeitkanzlers ist Eingangs schon angesprochen worden. Er macht weit mehr als etwa der fast zeitgleiche Abschied vom Modell des Prädikatsjuristenkanzlers den entscheidenden Funktionsunterschied aus. Damit haben sich die Perspektiven für die persönlichen Lebensentwürfe der Betroffenen verschoben. Zudem hat durch den durchgängig zu beobachtenden Verlust an Macht und Unabhängigkeit das Amt an Attraktivität verloren. Die Besoldung stellt kaum noch einen Anreiz dar. Sie war auch früher nicht üppig, fand aber eine Kompensation durch das hohe Ansehen, das Amt und Amtsinhaber innerhalb und außerhalb der Hochschule genossen. Der Rang des Kanzlers reichte aus, um - wie Krüger Otto Bachof zitiert - Verhandlungen auf hoher und höchster Ebene zu führen, mit Abteilungsleitern, Staatssekretären, Ministern, ja bisweilen sogar mit dem Regierungschef, mit Parlamentariern und dem ganzen Umfeld der Universität in Kommune, Wirtschaft und Gesellschaft.³¹ Heute nennt man das Augenhöhe.

Der nüchterne Befund, dass vieles von der vielleicht allzu verklärten Vergangenheit verloren gegangen ist, hat Konsequenzen: Die Position des Kanzlers ist nicht länger das selbstverständliche Karriereziel ambitionierter Mitglieder des akademisch ausgebildeten Nachwuchses in der Wissenschaftsverwaltung. Wechsel von Amtsinhabern ins Ministerium, zu Wissenschaftsorganisationen oder auch in ganz neue Verantwortungsbereiche hat es immer schon gegeben, doch die in jüngster Zeit zu beobachtende rasche Fluktuation gibt zu denken, und zwar gleichermaßen für die Zunft der Kanzlerinnen und Kanzler wie für die betroffenen Hochschulen.

9. Eine Schlussbemerkung: Glanz des Gipfels oder Sturz in den Abgrund?

Als begeistertem Bergwanderer ist dem Verfasser das Glücksgefühl vertraut, das man bei einer Gipfelbesteigung erlebt. Aber das Glück des Erfolgs lässt sich nicht anhalten. Man weiß, hier kann man nicht verharren. Und der schmale Grat, auf dem man auf- und später wieder absteigt, birgt immer auch die Gefahr des Absturzes. Vorsicht ist also angebracht und Absicherung.

Doch wie oft stellen sich diese extremen Situationen der Bewährung überhaupt ein? Eigentlich nur an wenigen besonderen, den herausgehobenen Tagen des Jahres. Für den weit größeren Rest der ganz normalen Werkstage bleiben die Mühen der Ebenen.

³⁰ Vgl. dazu den Beitrag des Verfassers, Perspektiven für die Entwicklung der Universitätsverwaltung, in: Brücken bauen und begehen, Festschrift für Knut Ipsen, München 2000, S. 419 – 430 (427 ff.)

³¹ Krüger, a.a.O., S. 41 f. mit weiteren triftigen Argumenten für eine Anhebung der Kanzlerbesoldung