

DIE VOLLRECHTSFÄHIGKEIT DER UNIVERSITÄTEN
Workshop der Österreichischen Forschungsgemeinschaft,
19./20. Oktober 2001, Baden bei Wien

Handlungsfähige Universitäten: Leitungs- und Steuerungsstrukturen

Prof. Dr. Dr. mult. h. c. Wolfgang A. Herrmann,
Präsident der Technischen Universität München

Die deutsche Universitätsentwicklung seit Beginn der 70er Jahre war die Antwort auf die „Deutsche Bildungskatastrophe“, die Georg Picht im Jahre 1963 publizistisch namhaft gemacht hatte. Die politische Antwort auf die im Grundsatz richtige Öffnung der Universitäten war überlagert von den 68er-Studentenrevolten mit ihrem Drang nach paritätischer Mitbestimmung und ihre Absage an die „Ordinarienherrlichkeit“.

Aus heutiger Sicht war diese Entwicklung ein Irrweg, insbesondere hinsichtlich der internationalen Wettbewerbsfähigkeit unserer Universitäten. Ein Geflecht von Gremienmitbestimmung ohne Personenverantwortung hat die Handlungsfähigkeit der Universitäten gemindert statt erhöht. Zunehmend erkennt man, dass für die Handlungsfähigkeit einer Universität die sachkompetente Mitwirkung ihrer Mitglieder, insbesondere ihrer Leistungsträger – und unabhängig von deren kurialer Zugehörigkeit – wichtig ist. Es steht heute außer Frage, dass entscheidungsfähigen Hochschulleitungen eine Kontrolle gegenüberstehen muss, die als Teil der Universität die Verantwortung für die Universität mit der Leitung der Hochschule teilt. Nur dann erscheint eine überzeugende „Corporate Governance“ im Sinne des „New Public Management“ möglich. An die Stelle des hoheitlichen Akts der staatlichen Verordnung kann Zug um Zug die Vereinbarung zwischen Staat und Universität als strategischer Akt auf „gleicher Augenhöhe“ treten. Die Globalbudgetierung auf der Basis von Leistungsvereinbarungen erscheint für den Eigentümer Staat dann möglich, wenn die Hochschulen geeignete Bewirtschaftungsinstrumente entwickeln. Dazu gehört die Kosten-/Leistungsrechnung ebenso wie das akademische Controlling.

Auf diesen Überlegungen basieren die Reformansätze der Technischen Universität München. Sie gehen über die Möglichkeiten des im Jahre 1998 novellierten Bayerischen Hochschulgesetzes (BayHSchG) insofern hinaus, als sie die Möglichkeiten der „Experimentierklausel“ nach Art. 135 dieses Gesetzes umfassend nutzt.

Bereits am 28. Mai 1997 hatte der Akademische Senat der TU München auf Vorschlag des Präsidenten den „Konzeptvorschlag zur inneren Organisation der Universität“ einstimmig verabschiedet. An der Erarbeitung dieses Vorschlags waren zehn vom Präsidenten um ihre Beratung gebetene Leistungsträger aus unterschiedlichen Fakultäten beteiligt. Dieser Konzeptvorschlag ist hinsichtlich seiner Kriterien

- Wettbewerb
- Eigenverantwortlichkeit
- Internationalität

in das novellierte Gesetz eingeflossen. Allerdings wollten – außer der Universität der Bundeswehr München – die übrigen bayerischen Universitäten den weitreichenden Vorstellungen der Technischen Universität München nicht folgen. Deshalb wurde die „Experimentierklausel“ eingerichtet, die zum 01. Januar 1999 von der Technischen Universität München in Ges-

talt einer Rechtsverordnung des Bayerischen Staatsministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst ausgestaltet wurde. Diese Ausgestaltung verfolgt insbesondere

- das Prinzip der Personenverantwortung,
- das Prinzip der Subsidiarität,
- das Prinzip der Gewaltenteilung („*Checks and Balances*“).

Organisations- und Leitungsstruktur

Die darauf basierende neue Verfassung der Technischen Universität München hält erstmals im deutschen Hochschulwesen die strategisch-operative Kompetenz und die Kontrollkompetenz sauber auseinander:

- 1) Die *Hochschulleitung* – bestehend aus Präsident (Vorsitz), vier Vizepräsidenten und Kanzler – versteht sich als strategisches Organ. Der Präsident ist für die Richtlinien der Hochschulpolitik zuständig.
- 2) Die *Erweiterte Hochschulleitung* ist ein strategisches Organ (gemeinsam mit der Hochschulleitung) und – über die Wirksamkeit in den Fakultäten – auch ein operatives Organ. Der Erweiterten Hochschulleitung gehören neben der Hochschulleitung (6) die (derzeit) 13 Dekane der Fakultäten sowie ein Vertreter der Zentralen Einrichtungen an.
- 3) Der *Dekan* wird von allen Mitgliedern der jeweiligen Fakultät gewählt. Das Wahlergebnis wird nach einem speziellen Gewichtungsschema ausgewertet. Durch die Basiswahl des Dekans wird ein ausgeprägtes Bewusstsein für dessen Bedeutung bei *allen* Mitgliedern der Fakultät angestrebt.

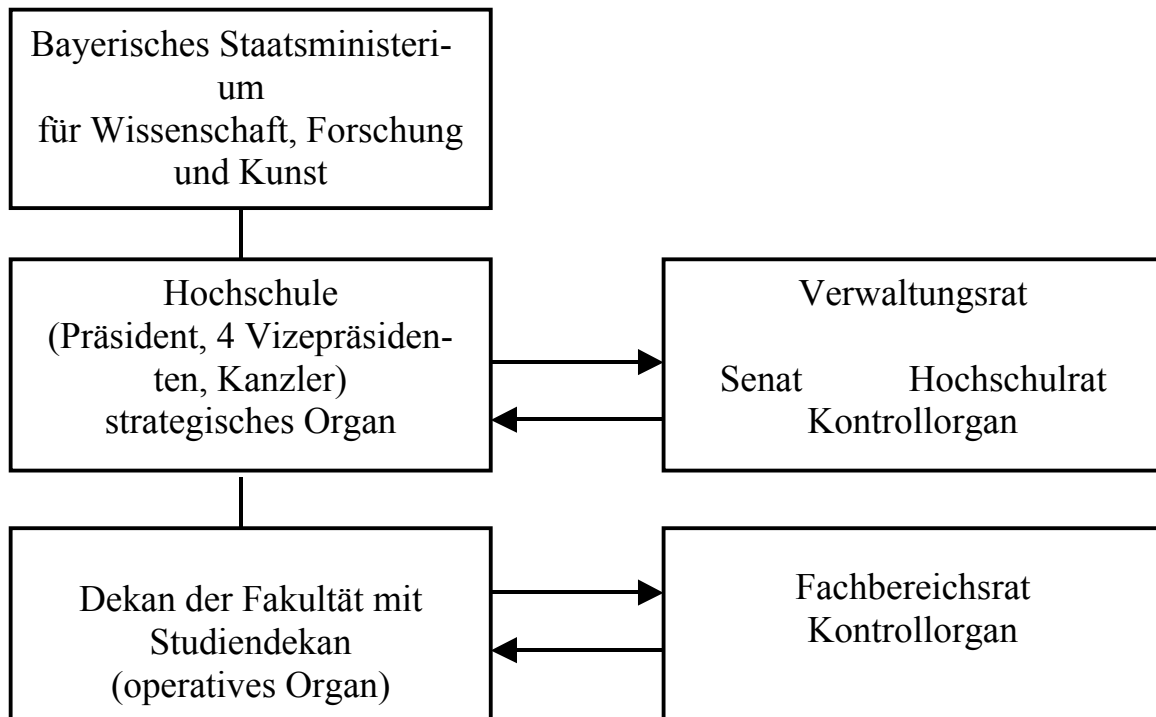
Neben dem Dekan verfügt jede Fakultät über einen *Studiendekan*, der die Verantwortung für die Leistungstransparenz und die Evaluierung der Lehre ebenso trägt wie für die Ausrichtung von Studiengängen. Der Studiendekan arbeitet unter der Gesamtverantwortung des Dekans. Der Studiendekan wird von den Studierenden gewählt.

- 4) Das für die Handlungsfähigkeit der Hochschule entscheidende Kriterium in der Organisationsstruktur liegt darin, dass den strategisch-operativen Organen in konsequenter Trennung ein *Verwaltungsrat* gegenübersteht. Der Verwaltungsrat ist eine Art „Aufsichtsrat“ der Hochschule. Er kontrolliert die Entscheidungen der Hochschulleitung und entscheidet über Fragen der Hochschulgliederung (z. B. Einführung von neuen Fakultäten, Einführung/Auflösung von Studiengängen, Umwidmung von Lehrstühlen, Prinzipien der Hochschulbewirtschaftung). Der *Verwaltungsrat* hat nur 17 Mitglieder, was für seine Handlungsfähigkeit wichtig ist. Er besteht aus dem
 - *Senat* als Ausdruck der „inneren Anschauung der Hochschule“ – neun Mitglieder (davon fünf Professoren, ein Student, ein nicht wissenschaftlicher Mitarbeiter, ein wissenschaftlicher Mitarbeiter, eine Frauenbeauftragte). Die Mitglieder werden aus den Gruppen („Kurien“) der Hochschule für 2 Jahre gewählt.
 - *Hochschulrat* als Ausdruck der „äußeren Anschauung der Hochschule“ – acht Mitglieder, die nicht Bedienstete der Universität sind. Sie werden von der Erweiterten Hochschulleitung gewählt und vom Minister ernannt. Der Minister hat kein eigenes Vorschlagsrecht.

Der *Verwaltungsrat* wählt den Präsidenten und die Vizepräsidenten. Er kann sie gegebenenfalls abwählen, wofür eine doppelte Mehrheit (Mehrheit Senat und Mehrheit Hochschulrat) erforderlich ist. Der Vorsitz des Verwaltungsrats obliegt dem Vorsitzenden des Hochschulrats. Derzeit besteht der Hochschulrat aus den folgenden Mitgliedern: Frau Vigdis Nipperdey (Vorsitzende), Bundespräsident a. D. Prof. Roman Herzog, Prof. Roland Berger, Prof. Dr. Richard Ernst, Dr.-Ing. Heinrich v. Pierer, Dr.-Ing. Bernd Pischetsrieder, Dr. Henning Schulte-Noelle und Dr. Dieter Soltmann.

In den bald drei Jahren seiner Tätigkeit hat der Verwaltungsrat in erheblichem Maße an der Entwicklung der Technischen Universität München mitgewirkt. Beispielhaft seien genannt: die Errichtung der neuen Fakultät für Wirtschaftswissenschaft i. Gr., der neuen Fakultät für Sportwissenschaft i. Gr. sowie die damit verbundene Umwidmung von insgesamt 10 Lehrstühlen. Auch an der Erneuerung des Lehr- und Forschungsstandorts Weihenstephan („Grünes Zentrum“) unter Auflösung der klassischen Fakultätsstruktur hat der Verwaltungsrat beschließend mitgewirkt. Das „Wissenschaftszentrum Weihenstephan für Ernährung, Landnutzung und Umwelt“ arbeitet nach einer neuartigen Matrixstruktur: *Forschungsdepartments* sind mit Studienfakultäten verschränkt. Dem *Forschungsdepartment* sind die Professoren nach deren fachlicher Nähe zugeordnet (z.B. Pflanzenwissenschaften, Tierwissenschaften, Lebensmittel-/Ernährungswissenschaften, etc.). Die Studienfakultäten sind die Organisationsform für die in Weihenstephan besonders interdisziplinär orientierte Lehre (z. B. Studienfakultät für Forstwissenschaft, Studienfakultät für Brau- und Lebensmittelwissenschaft).

Der Senat ist für die akademischen Angelegenheiten zuständig. So beschließt er über die Berufungsvorschläge, die der Erweiterten Hochschulleitung aus den Fakultäten vorgelegt werden. Der Präsident und die Vizepräsidenten sind weder Mitglieder des Senats noch des Hochschulrats. Hierin unterscheidet sich die Technische Universität München von allen anderen deutschen Universitäten, auch den bayerischen (außer der Universität der Bundeswehr München, die eine Einrichtung des Bundesverteidigungsministeriums ist). Es wäre aus organisationsrechtlicher Sicht geradezu ein Systembruch, wäre der Präsident gleichzeitig Mitglied seiner eigenen Kontrollgremien. Demzufolge wählt der Senat aus seinen eigenen Reihen (neun Mitglieder) einen Vorsitzenden. Es ist derzeit der Extraordinarius Prof. Dr. Winfried Huber.



Entscheidend für die Funktionsfähigkeit und die Effizienz dieser neuartigen Organisations- und Leitungsstruktur ist die gegenseitige Transparenz in der Planung wie im Tagesgeschäft. Der TUM-Verwaltungsrat hat einen wissenschaftlichen Referenten, der die Verhältnisse in der Technischen Universität München gut kennt (vorher Referent des Präsidenten), außerdem ein arbeitsfähiges Büro. Die Hochschulleitung steht im laufenden Informationsaustausch mit dem Verwaltungsrat und sorgt dafür, dass wichtige Planungsunterlagen auch im Frühstadium dem Senat und dem Hochschulrat zugeleitet werden. Umgekehrt ist die Hochschulleitung über Initiativen der beiden Kontrollorgane ständig informiert.

Verwaltungsreform im „Unternehmen TUM“

Die Einführung des TUM-Modells erfordert für die Verwaltung ein Umdenken von der Ordnungs- zur Dienstleistungsverwaltung. Die neuen Strukturen sind durch eine prozessorientierte Organisation zu unterstützen.

Eine wichtige Säule im Prozess des Wandels und der angestrebten Identität der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit dem „Unternehmen Hochschule“ bilden die eingeführten und praktizierten Mitarbeitergespräche, an deren Ende eine zukunftsorientierte Zielvereinbarung steht, sowie das zur Qualitätssicherung angebotene interne Weiterbildungsprogramm der Verwaltung, welches hinsichtlich der Zielgenauigkeit ständig hinterfragt und weiterentwickelt wird.

Einige Bausteine des Reformnetzwerks:

1. Personal- und Finanzverwaltung

Die neue Organisation der Personal- und Finanzverwaltung wurde stärker fakultätsorientiert ausgerichtet. Darin spiegelt sich das Subsidiaritätsprinzip wieder. Die Verwaltung rückt näher

an ihren Kunden heran und bietet den vollständigen Service in Personal- oder Haushaltsfragen aus einem für eine bestimmte Fakultät zuständigen Team heraus an.

2. Fakultäts-Servicebüro

Parallel zur Reorganisation der Personal- und Finanzverwaltung werden Fakultäts-Servicebüros eingerichtet. Sie sind Teil der jeweiligen Fakultät, stehen unter der Leitung des Dekans und unterstützen diesen bei der Wahrnehmung seines erweiterten Verantwortungsbereiches.

3. Kosten- und Leistungsrechnung als Bestandteil des Hochschulrechnungswesens

Die TU München hat den ersten Schritt zu einem *kaufmännisch orientierten Hochschulrechnungswesen* vollzogen. Seit 1. Januar 1999 läuft auf der Basis des kameralistischen Rechnungswesens über alle Bereiche der Hochschule eine Kosten- und Leistungsrechnung, die auf einer Kostenarten-, Kostenstellen- und hinsichtlich der Forschungsprojekte einer Kostenträgerrechnung aufbaut.

Bereits die Einrichtung der Kosten- und Leistungsrechnung als solcher kann als Erfolg gewertet werden, weil Kosten und Leistungen der einzelnen universitären Einheiten jetzt ein Thema in der inneruniversitären Diskussion sind. Dieses Rechnungswesen ist als Informations- und Planungsgrundlage von zunehmender Bedeutung für universitäre Entscheidungen, im Prozess des Akademischen Controlling (vgl. hierzu Punkt 4) wie auch ergänzend zum System der leistungs- und belastungsbezogenen Mittelverteilung (vgl. hierzu Punkt 6).

4. Akademisches Controlling

Zur einvernehmlichen und transparenten Steuerung der Hochschule hat sich die TU München dazu entschlossen, das Instrument der hochschulinternen Zielvereinbarung und ein damit verknüpftes Akademisches Controlling zu implementieren. Im Rahmen dieser Zielsetzung kooperieren die Technische Universität München und das CHE bei der Entwicklung und Implementierung eines Akademischen Controllings für die Hochschule.

5. Evaluierung der TUM-Verwaltung

Ein Baustein des TUM-Konzeptes ist die Evaluierung der Verwaltung als unverzichtbare Komponente zur Qualitätssicherung. Nur eine leistungsfähige Universitätsverwaltung ist in der Lage, die Herausforderungen aus der zunehmenden Bedeutung der Bildung für die Zukunft unseres Landes ebenso wie die aus dem national und international wachsenden Wettbewerb der Bildungseinrichtungen zu meistern.

6. Leistungs- und belastungsbezogene Mittelverteilung

Wie an den meisten Hochschulen ist die inneruniversitäre Mittelverteilung auch an der Technischen Universität München "historisch gewachsen". Das geflügelte Wort der "historisch gewachsenen Ungerechtigkeiten" soll hier bewusst vermieden werden, weil eine Mittelverteilung auf der Grundlage von Berufungszusagen durchaus sinnvoll ist. Berufungszusagen sind ein wichtiges Instrument des Wettbewerbs der Hochschulen untereinander um die „besten Köpfe“. Allerdings wurde hierbei bislang zweierlei nicht hinreichend berücksichtigt:

Einmal konnten und können auch den besten Rufempfängern in Zeiten leerer Haushaltskassen, absolut gesehen, häufig nur geringere Ausstattungen zugesagt werden, als dieses in “guten Zeiten” möglich war und ist. Abgesehen von Drittmittelaktivitäten und Rufabwendungsverfahren konnten daher in der Regel auch die Besten ihre staatliche Ausstattung nicht mehr verbessern, wenn sie das “Pech” der Berufung in kargen Zeiten hatten.

Zum zweiten wurde bislang kritiklos unterstellt, dass die bis zum Abschluss von Berufungsverhandlungen nachgewiesenen Leistungen auch weiterhin erbracht würden, was sich gelegentlich nicht bewahrheitete. Dennoch wurden einmal zugesagte Ausstattungen weiterhin gewährt, obwohl diese Ressourcen an anderen Stellen der Hochschule sinnvoller und nutzbringender hätten eingesetzt werden können. Aus diesem Grund hat die Gesetzesnovelle zum BayHSchG (1998) die individuellen Berufungszusagen (Räume, Sach- und Personalausstattung) bis zum 01. Oktober 2001 limitiert. Seither obliegt den Hochschulen grundsätzlich die Neuallokation der Ressourcen.

7. TUM-TECH GmbH

Die TUM-Tech GmbH wurde als gewinnorientiertes Unternehmen außerhalb des Körperschaftsbereichs der Hochschule gegründet. Sie verfolgt das Ziel, das hervorragende technische und wissenschaftliche Potential der Technischen Universität München noch umfassender als bisher für Wirtschaft und Gesellschaft verfügbar zu machen und neue Finanzierungswege für die Hochschule zu erschließen. Gesellschafter (100 %) ist der gemeinnützige Karl Max v. Bauerfeind-Verein e. V., dem die Mitglieder der Hochschulleitung (6) und zwei externe Mitglieder aus der Wirtschaft angehören.

Derzeit ist die TUM-Tech GmbH in drei Geschäftsfeldern tätig:

- Strategie-, Technologie- und Organisationsberatung
- Vermarktung von Leistungen der TU München
- Dienstleistungen für die TU München
-

8. Weitere Reformbausteine

Das Reformnetzwerk wird durch folgende, in der Umsetzung befindlichen Projekte verdichtet.

- Optimierung des Studienbereichs mit dem Schwerpunkt der Studenten-*betreuung* statt der klassischen Studenten*verwaltung*
- Reorganisation der Universitätsbibliothek
- Evaluierung der Lehre
- Aufbau des Ehemaligen-Netzwerks „AbsolvenTUM“
- Erschließung internationaler Bildungsmärkte (Dependance Singapore)

Wissenschaftlichkeit als Reformidee

Alle Reformen der TU München leiten sich aus der zentralen *Wissenschaftsidee* ab. Die *Idee der Universität* macht sich an ihrer *Wissenschaftlichkeit* und ihrer *akademischen Sprech- und Diskursfähigkeit* fest. Das ist die politische Indikation. Aus ihr müssen sich alle Erneuerungsbemühungen ableiten. Universität soll am wissenschaftlichen Gegenstand ausbilden, möglichst an der Spitze der wissenschaftlichen Entwicklung. Durch die Lehre aus der Forschung

erbringt der wissenschaftliche Nachwuchs an den Universitäten ein hohes Maß an Forschungsleistung für das Land, insbesondere in der Grundlagenforschung durch nichts ersetzbar. Die Reformprinzipien *akademischer Wettbewerb*, verantwortete *Hochschulautonomie* und *Internationalität* sind nicht Werte für sich, auch wenn sie die neuere Hochschulgesetzgebung kennzeichnen. Sie sind vielmehr der Zweck, um Begabungen auf ein Ausbildungs- und Bildungsangebot besser als bisher abzubilden, und um dadurch die Leistungskraft des Einzelnen wie auch des Systems zum Nutzen aller zu verbessern. Dabei wird das internationale Benchmarking zur unverzichtbaren Methode der Standortbestimmung.

Die aktuellen Ansätze der österreichischen Hochschulpolitik verfolgen dieselben Ziele. Die Grundprinzipien in www.weltklasse-uni.at/ (Wien, August 2001) versprechen einen in der neueren Geschichte des Landes einmaligen Entwicklungsschub für die Universitäten. Es ist ein weit größerer Wurf zu erwarten als in den meisten deutschen Bundesländern. Für die Weitsicht des Bundesministeriums spricht die Bereitschaft,

- das Verhältnis Staat – Universität grundsätzlich neu zu ordnen und dabei die Universität als „korporativen Akteur“ zu stärken,
- den Universitäten volle Rechtsfähigkeit zu verleihen,
- zurechenbare Personenverantwortung anstelle anonymer Gremienverantwortung zu setzen,
- den über Berufungen entscheidungsbefugten Rektor doppelt zu legitimieren (Modell ETH Zürich),
- die Hochschulleistungen über Globalbudgets qua Leistungsvereinbarung zu steuern (Prinzip der gesamtstaatlichen Kontextsteuerung, *ex post* statt *ex ante*),
- die Universitäten vom allgemeinen Bundesdienst- bzw. Besoldungsrecht auszunehmen,
- das Selbstverständnis, die Arbeitsweise und die Größe des Ministeriums der erhöhten Universitätsautonomie anzupassen.

Richtig, ja unverzichtbar ist die Einrichtung eines „Universitätsrates“. Einzelheiten sollten jedoch überdacht werden: Die sehr guten Erfahrungen an der TU München lassen es angeraten erscheinen, diese Gremien als echte Kontrollinstanzen mit Wahl- bzw. Abwahlrecht für die Hochschulleitung auszustatten. Die Größenverhältnisse sollten möglichst ausgewogen sein, um Arbeitsfähigkeit sicherstellen. Vorgeschlagen werden

- Universitätsrat	7 Mitglieder (extern)
- Senat	9 Mitglieder (intern)
	davon
	6 Professoren
	1 Student
	1 wiss. Mitarbeiter
	1 nicht wiss. Mitarbeiter

Sie sollten als *Verwaltungsrat* unter Leitung des Vorsitzenden des Universitätsrats zusammengeführt werden. Auf diese Weise lässt sich für die Universitätssteuerung unverzichtbare Kohärenz in der Meinungsbildung und Entscheidung sicherstellen. Ein kleiner Senat ist für hochschulweite Entscheidungen außerhalb spezifischer Fakultätsinteressen besonders aufgeschlossen. Die Dekane (Fakultäten) sollten in das strategisch-operative Geschäft einbezogen werden. Die Dekane können deshalb nicht in den Kontrollgremien vertreten sein, ebenso wenig wie die Mitglieder der Hochschulleitung. Von einer Delegation von (2) Universitätsräten durch den Minister wird abgeraten. Es genügt, dass der Minister keine Ernennungspflicht

für jeden Universitätsvorschlag bezüglich der Universitätsräte hat. Außerdem nimmt der Minister ohnehin die politische Gesamtverantwortung für die Universitäten wahr.

Darüber hinausgehende Gestaltungsdetails sollten den Universitäten in einer „Experimentierklausel“ überantwortet werden. Die Ziele und Arbeitsweisen der jeweiligen Universität sollen sich auf die Organisationsstruktur abbilden, was einen gewissen Gestaltungsfreiraum erfordert. Dadurch lässt sich nach unserer Erfahrung ein Höchstmaß an Kreativkräften freisetzen. Dadurch wird der Wettbewerb zwischen den Universitäten wirksam herausgefordert und gefördert.