

Peer Pasternack

## Hochschulsteuerung: Ein konkurrenzföderalistischer Feldversuch



Peer Pasternack

Die deutsche Hochschulpolitik ist derzeit dabei, sich in einen großflächigen konkurrenzföderalistischen Feldversuch mit 16 verschiedenen Experimentieranordnungen zu begeben. Vorrangiges Interesse dürfen dabei die Verträge zwischen Landesregierungen und Hochschulen beanspruchen, die ein zentrales Element der Neuen Steuerung im Hochschulsektor sind. Seit knapp zehn Jahren werden sie in Deutschland diskutiert und umgesetzt. Die bisherigen Erfahrungen führten zu einer Pragmatisierung der Ansprüche, die mit dem neuen Instrument ursprünglich verbunden waren. Was anfangs als Königsweg gepriesen wurde, ist unterdessen zu einer Art Königsausweg geworden. Vor diesen Hintergründen liegt es nahe, die Hochschulsteuerung hinsichtlich regionaler Variationen in den Blick zu nehmen.

### 1. Das Steuerungsproblem

Eine Hochschule ist zugleich staatliche Einrichtung (wie z.B. ein Gefängnis) und öffentlich-rechtliche Körperschaft (wie z.B. eine Rechtsanwaltskammer). Aus diesem Doppelcharakter ergeben sich spezielle Steuerungsanforderungen: (1) Obwohl viele daran glauben, gibt es in der Steuerung von Hochschulen keine monokausalen Zusammenhänge. (2) Es existieren zwar keine idealen oder letztgültigen Lösungen für die Steuerung von Hochschulen, doch bei der Suche danach lässt sich immerhin mehr oder weniger erfolgreich scheitern, und auch Gelingen ist nicht grundsätzlich ausgeschlossen. (3) Kausalbeziehungen zwischen bestimmten Interventionen und Ergebnissen sind in der Hochschulsteuerung grundsätzlich nur probabilistisch formulierbar, d.h. die Aussage „A ist die Ursache von B“ bedeutet lediglich, aber immerhin: wenn A eingeführt wird, wird B mit höherer Wahrscheinlichkeit auftreten, als wenn dies nicht getan wird.

Für die Lösung der Steuerungsprobleme zwischen Staat und Hochschulen gibt es drei prinzipielle Möglichkeiten:

- zum ersten die direktive Steuerung vollständig durch den Staat, d.h. dergestalt, wie es aus autoritären Regimes bekannt ist,
- zweitens die Übertragung der Steuerung vollständig an die jeweilige Hochschule, d.h. der Staat verzichtet auf jegliche steuernde Intervention und setzt allenfalls – ähnlich wie für den kommerziellen Bereich durch das Wettbewerbsrecht – einen ordnungspolitischen Rahmen,
- drittens die Herstellung einer Balance zwischen Staat und Hochschule, also zwischen mehreren Steuerungsakteuren und unterschiedlichen Steuerungsvarianten.

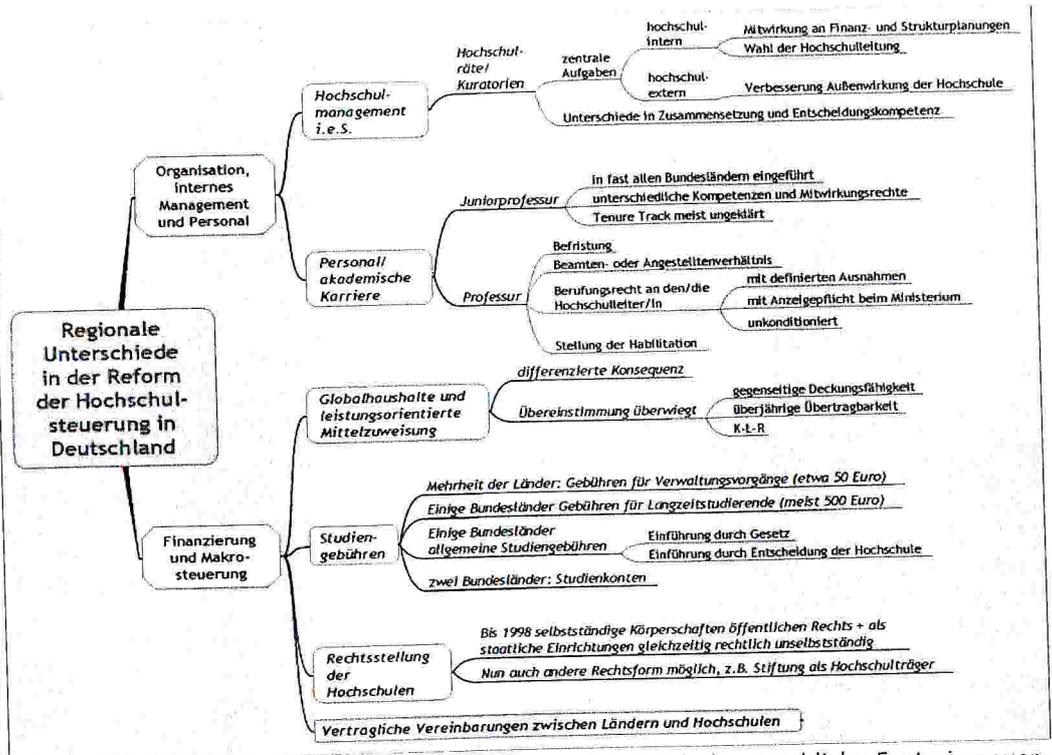
Die autoritäre Option ist hier nur der Vollständigkeit halber erwähnt, wird aber nicht weiter verfolgt. Die zweite Steuerungsoption – alleinige Selbststeuerung der Hochschulen – vertritt nicht nur eine beträchtliche Anzahl von Hochschulakteuren; auch die aus dem politischen Raum stammenden Ideen zu Stiftungsuniversitäten gehen in diese Richtung. Mehrheitlich jedoch neigen die Vertreter und Vertreterinnen der Politik zur letztgenannten, der Balance-Variante. Anders die Hochschulen: Sie fordern typischerweise mehr Autonomie.

Nun ist in finanzieller Hinsicht schwerlich davon abzusehen, dass an Hochschulen weit überwiegend öffentliches Geld ausgegeben wird. Die Politik leitet daraus ab, dass sie auch eine entsprechende Verantwortung für die Zweckbindung der zu verausgabenden Mittel habe. Das Gegenargument seitens vieler Hochschulvertreter lautet: Lasst uns mal die Dinge alleine machen, dann werden die öffentlichen Gelder am wirkungsvollsten ausgegeben, denn wir werden uns nicht durch suboptimales Ausgabeverhalten ins eigene Fleisch schneiden. Dies hat eine spontane Plausibilität, aber auch einen Nachteil: Es baut auf einer eindimensionalen Betrachtungsweise auf, die von der impliziten Annahme ausgeht, alle Beteiligten würden einem hinreichend rationalen Ziel allein deshalb folgen, weil es hinreichend rational begründet ist. Dies erscheint lebensfremd, insoweit es völlig von institutionellen und individuellen Interessen, Machtverhältnissen und Konkurrenzen in den Hochschulen absieht.

Allerdings laufen wesentliche Elemente der heute erprobten neuen Steuerungsmodelle gerade darauf hinaus, die Hochschulen ‚mal alleine machen zu lassen‘: Zusammenführung von Fach- und Haushaltsverantwortung, output-statt inputorientierte Steuerung, Beschränkung auf ministerielle Kernaufgaben und Übertragung bislang staatlicher Befugnisse an die Hochschulen, Globalhaushalte sowie Autonomieerweiterung lauten die Stichworte. Wie ist dabei mit dem Problem umzugehen, dass die Hochschulautonomie nicht über ihre zentrale materielle Bestandsvoraussetzung, nämlich die Budgetgröße, verfügt, diese Verfügung vielmehr bei der Politik liegt?

Grundsätzlich halten auch hierfür die neuen Steuerungsmodelle entsprechende Instrumente bereit. Diese sind erstens die Trennung von normativer und strategischer Kompetenz einerseits und operativer Verantwortung andererseits, zweitens die Kontraktsteuerung incl. Vertragscontrolling und Evaluation. Mit diesen Instrumenten lässt sich einerseits – so sie klug ausgestaltet werden – Hochschulautono-

mie als unerlässliche Voraussetzung hochschulischer Leistungserfüllung sichern und erweitern. Andererseits lässt sich auf diesen Wegen ebenso der traditionellen oligarchischen wie der neuerdings – unter dem Stichwort ‚professionalisierte Hochschulleitungen‘ – bonapartistischen Entgrenzung der Hochschulautonomie entgegenwirken. Nun ist Steuerung niemals ein Selbstzweck, sondern ein Instrument zur Erreichung bestimmter Ziele. Daher sind Steuerungsvarianten immer danach zu bewerten und auszuwählen, ob sie die Zielerreichungschancen verbessern. Diese Bewertung und Auswahl muss zweierlei berücksichtigen: zum einen die abstrakte Eignung eines Steuerungsinstruments für ein bestimmtes Steuerungsziel; zum anderen die konkrete Steuerungssituation, in der sich das ggf. abstrakt für geeignet befundene Instrument zu bewähren hätte. Wenn also Steuerungsbalancen gestaltet werden sollen, geht es immer darum, plausible Prognosen darüber zu erzeugen, ob ins Auge gefasste Steuerungsinstrumente und -modelle voraussichtlich ziel führend oder zielverfehlend wirken werden.



## 2. Die aktuelle Steuerungsdebatte: föderale Vielfalt?

Der Wettbewerbsföderalismus lebt von unterschiedlichen Lösungen für vergleichbare Probleme. Wenn diese Voraussetzung gilt, dann gilt sie auch für die Hochschulsteuerung. Gleichzeitig gibt es aber eine vereinheitlichende Tendenz: Zu beobachten ist, dass sich zahlreiche hochschulpolitische Akteure allfälligen so genannten Sachzwängen unterwerfen und dabei einem allgemeinen Modernitätssog folgen. Dem entspricht, dass jedes neue Hochschulgesetz in einem der 16 Bundesländer von seinen Autoren jeweils als das derzeit modernste apostrophiert wird: In der Deregulierung sei man am konsequentesten; die Hochschulautonomie werde so gestärkt, wie dies noch in keinem anderen Bundesland vorgekommen sei; das Verhältnis zwischen Staat, Hochschulen, Zivilgesellschaft und Wirtschaft finde sich nirgendwo sonst so klug und originell geregelt. Dabei zeigt sich die föderale Vielfalt auf den ersten Blick vor allem in einer fantasievollen Begrifflichkeit. Die deutsche Hochschulpolitik ist voller „Qualitätspakte“, „Hochschulpakete“ und „Solidarpakete“, kennt „Hochschulverträge“, „Zukunftsverträge“, „Ziel- und Leistungsvereinbarungen“ sowie „Innovationsbündnisse“. In Sachsen wurde das hochgradig konfliktreiche Verhältnis zwischen Landesregierung und Hochschulen gar in einen sog. Hochschulkonsens sublimiert, und das „Hochschuloptimierungskonzept (HOK)“ in Niedersachsen hat auch zumindest begrifflichen Charme. In Nordrhein-

Westfalen konzentriert sich die sprachliche Fantasie neuerdings auf den Gesetzgebungsprozess selbst: Hatte die rot-grüne Parlamentsmehrheit im vergangenen Jahr ein „Hochschulreformweiterentwicklungsgesetz“ verabschiedet, so gelangte nun ein „Hochschulfreiheitsgesetz“ auf die Landtagsagenda.

Was steckt inhaltlich hinter der rhetorischen Vielfalt? Werden wir tatsächlich Zeugen eines konkurrenzföderalistischen Feldversuchs in der Hochschulpolitik? Oder lässt sich eine Nivellierung beobachten, die sich unter der Hand durchsetzt? Oder aber wird sich die Wettbewerbsrhetorik auf die Bühne beschränken, während backstage kooperativ-föderalistische Lösungen zu Stande kommen?

Die Unterschiede bei den Neuerungen der Hochschulsteuerung sind zwischen den Bundesländern vergleichsweise übersichtlich (vgl. die Übersichtsgrafik). Es lassen sich zwei Reformbereiche unterscheiden: „Organisation, internes Management und Personalstruktur“ sowie „Finanzierung und Makrosteuerung“.

Im Reformbereich „Organisation, Management und Personal“ finden sich deutlichere regionale Unterschiede in der gesetzlichen Normierung des internen Hochschulmanagements sowie des Dienst- und Besoldungsrechts:

- Ein Trend, dem allerdings unterschiedlich intensiv gefolgt wird, ist die Reduzierung der Hochschulgremien sowie die deutlichere Trennung von strategischen, operativen und Kontrollkompetenzen. Im Übrigen machen sich Differenzen im Hochschulmanagement vor allem an der Ausgestaltung der Hochschulräte bzw. -kuratorien fest. Je nachdem, wie stark das Leitbild der Hochschule als Dienstleistungsunternehmen dominiert, wird der Hochschulrat bzw. das Kuratorium als mehr oder weniger starkes Aufsichtsgremium verfasst. Das findet seinen Ausdruck in Unterschieden der Zusammensetzung und Kompetenzen. Letztere betreffen insbesondere die Frage, in welcher Weise der Hochschulrat an der Bestellung der Hochschulleitung mitwirkt: vorschlagend, wählend, stel-

lungnehmend oder zur Kenntnis nehmend. Daneben werden Hochschulräte entweder als Gremien ausgestaltet, die für die Hochschulen verbindliche Entscheidungen erzeugen (etwa über den Haushalt, die Entwicklungsplanung oder die Einrichtung bzw. Schließung von Studiengängen), oder sie als Beratungsorgan begleiten.

- Im Regelungsbereich Dienst- und Besoldungsrecht finden sich regionale Spezifika vor allem bei den Themen Juniorprofessur und Professur. Die Juniorprofessur ist mittlerweile in fast allen Ländern eingeführt, allerdings mit deutlichen Unterschieden. Hinsichtlich Bewerbungsverfahren, mitgliedschaftsrechtlicher Stellung, individueller Autonomie, akademischen Mitwirkungsrechten, passivem und aktivem Wahlrecht sowie Regelung der Titelführung haben manche Landesgesetzgeber die Juniorprofessur mit Einschränkungen gegenüber den anderen Hochschullehrern ausgestaltet, andere hingegen stellten sie den anderen Professoren weitestgehend gleich (am konsequentesten Berlin). Zur traditionellen Professur gibt es unterschiedliche gesetzliche Regelungen zu den Fragen Befristung, Berufung im Beamten- oder Angestelltenverhältnis sowie Berufsrecht. Letzteres wird zunehmend an den oder die Hochschulleiter/in übertragen, wobei sich z.T. definierte Ausnahmen und z.T. Anzeigepflichten beim Ministerium finden. Die Stellung der Habilitation ist insofern unterschiedlich geregelt, als sie z.T. nicht mehr, z.T. als eine von mehreren Möglichkeiten des Zugangs zur Professur gesetzlich normiert ist.

Im Reformbereich „Finanzierung und Makrosteuerung“ sind vornehmlich in vier Bereichen regionale Differenzierungen feststellbar: Globalhaushalte und leistungsorientierte Mittelzuweisung, Studiengebühren, Rechtsstellung der Hochschulen sowie vertragliche Vereinbarungen zwischen Ländern und Hochschulen:

- Die Einführung von Globalhaushalten zeichnet sich durch die sehr differenzierte Konsequenz hinsichtlich gegenseitiger Deckungsfähigkeit der Haushaltstitel, der überjährigen Übertragbarkeit und der Einführung von Kosten-Leistungs-Rechnung aus. Ähnliches gilt für die leistungsorientierte Mittelzuweisung. Häufig wird zwischen Grundbudgets und/oder Leistungs- bzw. Innovationsbudgets differenziert, aus denen je unterschiedliche Zwecke zu finanzieren sind. Zum Teil werden auch Globalbudgets für die Fakultäten vorgeschrieben. Die Möglichkeit, ein hochschuleigenes Körperschaftsvermögen zu bilden, wird in mehreren Hochschulgesetzen eingeräumt.
- Bei Studiengebühren ist die Situation, dass die Mehrheit der Länder Gebühren für Verwaltungsvorgänge (etwa 50 Euro) und drei Bundesländer Studiengebühren von Langzeitstudierenden (meist 500 Euro) erheben, zwei Länder mit Studienkonten arbeiten (was in der Wirkung dem Langzeitgebühren-Modell entspricht, im Übrigen aber ein Weg zur Vermeidung von Gebühren für das Erststudium ist) und sieben Bundesländer allgemeine Studiengebühren eingeführt haben bzw. die Einführung vorbereiten. Hierbei besteht eine charakteristische Differenz darin, ob die Studiengebühren per Gesetz vorgeschrieben oder die Einführungsentscheidung den Hochschulen überantwortet wird.
- Hinsichtlich der Rechtsstellung der Hochschulen gibt es Flexibilisierungen: In Niedersachsen werden „Hochschu-

len in Trägerschaft des Staates“ und „Hochschulen in Trägerschaft von rechtsfähigen Stiftungen des öffentlichen Rechts“ im Gesetz getrennt behandelt. In anderen Ländern sind Öffnungsklauseln anzutreffen, die es gestatten, Hochschulen in anderer Rechtsform zu errichten oder in diese umzuwandeln, so in Baden-Württemberg, Hessen, im Gesetzentwurf der Bayerischen Staatsregierung und im Regierungsentwurf zum Hochschulfreiheitsgesetz NRW. Sachsen-Anhalt hat 2004 mit seinem neuen LHG eine Erprobungsklausel in Kraft gesetzt, die die Einführung privatrechtlicher oder anderer Organisationsformen für Hochschulen per Verordnung ermöglicht; vorausgesetzt wird ein Antrag von Hochschuleite; die Erprobung ist auf fünf Jahre befristet.

- Vertragliche Vereinbarungen zwischen Ländern und Hochschulen sind ein komplex ausgestalteter Bereich. Dieser lohnt eine eigenständige Betrachtung.

### 3. Vertragliche Vereinbarungen zwischen Staat und Hochschulen

Zu den vertragsförmigen Vereinbarungen hat ein am Institut für Hochschulforschung (HoF) durchgeführtes Projekt folgende Gemeinsamkeiten und Differenzen zu Tage gefördert (König 2005, König et al. 2006):

- vertragsförmige Vereinbarungen werden in den meisten Bundesländern inzwischen als erweitertes Steuerungsinstrument gegenüber den gesetzlichen Vorgaben eingesetzt; dabei gehen sie jedoch nur z.T. über die bestehenden gesetzlichen Vorgaben hinaus,
- in 15 von 16 Landeshochschulgesetzen sind Vereinbarungen zwischen Landesregierungen und Hochschulen verankert (Burkhardt/Quaißer 2005), z.T. allerdings nicht verbindlich, sondern als Soll- oder Kann-Bestimmungen; demgemäß sind auch nicht überall, wo solche Vereinbarungen im Gesetz stehen, tatsächlich welche geschlossen worden,
- in acht von zehn untersuchten Bundesländern regeln sie nominelle Einsparungen im Hochschulbereich; in den übrigen sichern sie zwar das aktuelle nominelle Finanzierungsniveau, doch heißt das zugleich: durch Inflation und Tarifentwicklung führt auch dies zu Realkürzungen,
- in einigen Ländern kann das Wissenschaftsministerium Zielvorgaben erlassen, sofern keine Einigung mit den Hochschulen zu Stande kommt (so in Niedersachsen, Hamburg, Hessen und lt. Regierungsentwurf Hochschulfreiheitsgesetz NRW),
- sehr unterschiedlich entwickelt ist das Berichtswesen; nur in drei von zehn untersuchten Ländern kann von einem gut funktionierenden Berichtswesen gesprochen werden. Dabei ist Berlin bisher das einzige Land, in dem ein „Leistungsbericht der Berliner Hochschulen“ veröffentlicht wird. In Bremen und Schleswig-Holstein werden die Berichte jeweils dem Parlament vorgelegt, sind jedoch nicht öffentlich zugänglich. In den meisten anderen Ländern ist festgelegt, dass Berichte jährlich oder halbjährlich erstellt werden sollen, diese sind jedoch nach Aussagen der Akteure „noch im Aufbau“, zu „unstrukturiert“ oder „nicht formalisiert“. In Thüringen z.B. sind die Hochschulen mit Verweis auf den zu großen Aufwand ihrer Pflicht zur Berichterstattung bisher nicht nachgekommen,
- föderale Vielfalt kommt in einigen Variationen zum Aus-

druck: So gib es Verträge über ein oder über vier Jahre, manche (wie die Berliner) enthalten ein System indikatorbasierter Mittelverteilung, in anderen Ländern besteht dies neben den vertragsförmigen Vereinbarungen (Hessen, Thüringen) und in anderen wird es gerade noch entwickelt (Sachsen-Anhalt). In einigen Bundesländern ist die große Reform der Studiengangsstruktur Gegenstand der Vereinbarungen (NRW), und in anderen werden die Ziele getrennt von der Struktur entschieden (Bremen).

In einer Hinsicht jedoch gibt es kaum föderale Vielfalt bei der vertraglichen Steuerung des Hochschulsektors: In Bezug auf den Abschluss von Verträgen zwischen Staat und Hochschulen herrscht nicht nur Euphorie. Selbst prinzipielle Zustimmung zu dem neuen Instrument ist von einem gehörigen Maß an Skepsis durchwachsen. Die Generalvermutung lautet, dass der Staat sich aus seiner Verantwortung stehe: Unter dem Stichwort der Autonomieerweiterung würden staatlicherseits die Verteilungskonflikte, die sich überdies durch Mittelkürzungen verschärfen, in die Hochschulen hinein delegiert. Zudem wird kritisch vermerkt, dass der institutionelle Autonomiegewinn u.U. zu Lasten der individuellen Autonomie gehen kann.

Die Skepsis ist durch jüngste Erfahrungen nicht entkräftet worden. Diese haben vor allem einen Verdacht genährt: Es ermangele dem staatlichen Vertragspartner an der nötigen Vertragsfähigkeit. Unabhängig von der Rechtsqualität der Verträge und ihrer daraus folgenden Verbindlichkeit werden Hochschulverträge auf staatliche Initiative hin immer wieder ‚nachverhandelt‘ bzw., wo sie als Instrument erstmals genutzt werden, gleich so verhandelt, dass deren eigentliches Anliegen – die Planungssicherheit – unterlaufen wird.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie realitätsvertraglich die zunächst produktiv anmutende Fiktion ist, Hochschulverträge ließen sich „durchaus als Steuerungsinstrumente konzipieren, die auf der prinzipiellen Gleichberechtigung der Partner beruhen“ (Trute 2000, S. 138). Besitzt der Staat im Verhältnis zu den Hochschulen überhaupt die Voraussetzung der Vertragsschließung, nämlich Vertragsfähigkeit im Sinne der Erfüllung eingegangener Vertragspflichten über gesetzliche Regelungen, jährliche Haushaltsplanaufstellungen und die Grenzen von Legislaturperioden hinaus? Die Vertragsfähigkeit des Staates gegenüber den Hochschulen muss zumindest dann als ungeklärt gelten, wenn der staatliche Vertragspartner seine Verpflichtungen – etwa mit der Begründung einer Verschärfung der allgemeinen öffentlichen Haushaltslage – einseitig korrigieren kann. Die in der wissenschaftlichen Debatte formulierte Position, dass „das Kontraktmanagement die Hochschulpolitik von den Finanzministerien auf die Wissenschaftsministerien“ zurückverlagert (ebd., S. 140), setzt sich jedenfalls nicht automatisch durch. Zudem sind aus juristischer Sicht „grundsätzliche Zweifel, ob der Staat in der Lage ist, sich gegenüber einer von ihm geschaffenen juristischen Person des öffentlichen Rechts vertraglich zu binden“, formuliert worden (Uerpmann 1999, S. 646). Zwei Möglichkeiten werden gesehen, die zu einseitigen Eingriffen in den Bestand eines Hochschulvertrages führen könnten. Sie sind dem allgemeinen vertragsrechtlichen Instrumentarium entnommen: das Institut der Unmöglichkeit und der Wegfall der Geschäftsgrundlage.

Unmöglichkeit heißt, dass jede vertragliche Verpflichtung eine allgemeine Grenze findet in unüberwindlichen Erfüllungshindernissen. Hier wären etwa (Neu-)Regelungen des Hochschulrahmengesetzes denkbar, die solche Hindernisse aufbauen. Da das Bundesrecht nicht zur Disposition von Land oder Hochschule steht, würde es im gegebenen Falle entgegenstehenden vertraglichen Vereinbarungen vorgehen. Eine andere Frage ist, ob die Unmöglichkeit dadurch herbeigeführt werden kann, dass der Haushaltsgesetzgeber die vertraglich vereinbarten finanziellen Mittel nicht zur Verfügung stellt. Hier greife jedoch der besondere Charakter von Hochschulen, die nicht allein staatliche Einrichtungen sind, sondern auch eine grundgesetzlich untermauerte Aufgabenbestimmung haben: „Durch ihre rechtliche Verselbständigung und vor allem durch Art. 5 Abs. 3 GG sind die Universitäten gegenüber dem Land soweit in eine Außenrechtsposition gerückt, dass vertraglich zugesagte Zuschüsse nicht unter dem Vorbehalt des Haushaltsplanes stehen. Haushaltskürzungen, die das Parlament vornimmt, beeinträchtigen die vertraglichen Ansprüche der Universität nicht. Vielmehr ist das Parlament verfassungsrechtlich gehalten, die Mittel bereitzustellen, um die eingegangenen Verpflichtungen zu erfüllen, da der Haushaltsplan anderenfalls auf der Ausgabenseite unvollständig wäre“ (ebd., S. 650).

Hinsichtlich des Wegfalls der Geschäftsgrundlage sei zwar darauf hinzuweisen, „dass eine tiefgreifende Änderung der Umstände, die für die Gestaltung des Vertragsinhalts durch beide Parteien maßgebend waren, zur Anpassung und im Extremfall zur Aufhebung der vertraglichen Verpflichtungen führen kann“. Allerdings hänge dies nicht zuletzt von der rechtlichen Risikoverteilung ab: „Verwirklicht sich ein Risiko, das nach vertraglichen oder gesetzlichen Regelungen einer der beiden Parteien zugewiesen ist, besteht kein Anlaß für eine Vertragsanpassung.“

Wenn etwa die schwierige finanzielle Lage eines Landes die explizit benannte Geschäftsgrundlage der Verträge sei und die Verträge genau deshalb abgeschlossen würden, den Hochschulen Planungssicherheit trotz bekannter Risiken zu geben, dann sei das Risiko einer weiteren Verschlechterung der Haushaltssituation dem Land zugewiesen. Unter diesen Umständen könnten neue Einbrüche im Landeshaushalt einen Eingriff in die Verträge allenfalls dann rechtfertigen, wenn sie vollkommen aus dem Rahmen des Vorhersehbaren fielen (ebd., S. 650f.).

Der Hintergrund problematischer Erfahrungen mit neuen Steuerungsinstrumenten wie den Hochschulverträgen ist die Sanktionsasymmetrie zwischen Hochschulen und Staat: Hochschulen haben ein vergleichsweise geringes Sanktionspotential gegenüber dem sie alimentierenden Staat. Wo der staatliche Geldgeber geben oder vorenthalten kann, da können die Hochschulen nur nehmen. Gleich, was und wieviel, sie müssen letztlich akzeptieren, was ihnen der Haushaltsgesetzgeber zugesteht. Kurz, die Hochschulen entscheiden nicht über wesentliche ihrer eigenen Bestandsvoraussetzungen. In dieser zentralen Budgetfrage kommen nur zwei denkbare Reaktionen der Hochschulen in Betracht, eine unrealistische und eine nicht gänzlich auszuschließende.

Die unrealistische Option, also ein zumindest theoretisch denkbare Sanktionsinstrument der Hochschulen, wäre die Leistungsverweigerung überhaupt, mithin der Streik. Doch leidet diese Sanktionsvariante daran, dass sie, anders als in Krankenhäusern oder bei der Müllabfuhr, den gesellschaft-

lichen Zusammenhalt erst störte, wenn sie jahrelang durchgehalten würde. Erst dann würde auffallen, dass hier eine Leistung nicht erbracht werde, obgleich sie gesellschaftlich notwendig ist.

Als unmittelbar wirksames Sanktionsinstrument seitens der Hochschulen bleibt dann nur noch, sich dem Abschluss eines Hochschulvertrages insgesamt zu verweigern – und damit den Staat zu nötigen, etwaige Struktur- und Sparauflagen direkt zu exekutieren. Dies kann in einer Situation, in der eine Ministerialverwaltung sich soeben auf ministerielle Kernaufgaben reduziert und das mit einem entsprechenden Personalabbau verbunden hat, durchaus erwogen werden. (Das heißt zugleich: Es kann nur dort erwogen werden, wo ministerielle Aufgabenreduzierung mit der Reduzierung von Ministerialverwaltungspersonal einhergegangen ist – ein Zusammenhang, der in der Praxis der einzelnen Bundesländer nicht überall sichtbar wird.) Sofern eine Reduzierung stattgefunden hat, bewirkt sie eine ministerielle Potenzialeinschränkung: Die Ministerialverwaltung verfügt nicht mehr über die personellen Ressourcen, um ggf. eine direkte Steuerung der Hochschulen angemessen umsetzen zu können. Daher könnten die Hochschulen, solange sie sich noch in einer Verhandlungssituation befinden, dies relativ weit ausreizen, indem sie der Politik sagen, dann tue es ihnen leid, unter den gegebenen Bedingungen würden sie keine Verträge schließen, sie bäten statt dessen um direkte ministerielle Steuerung und wünschten im Übrigen viel Glück dabei.

Allerdings ist dabei eines in Rechnung zu stellen: Der Druck, der dadurch ausgeübt wird, wirkt allein auf die Wissenschaftsministerien. Denn nur diese haben eine realistische Vorstellung davon, dass sie gar nicht mehr in der Lage wären, diese direkte Steuerung an sich zu ziehen. Allen anderen politischen Akteuren hingegen – im Parlament und in anderen Ressorts, zumal unter Akteuren mit einer etatistischen Grundeinstellung –, ist die Vorstellung vollständig fremd, dass stattgehabte Personalreduzierungen dazu führen könnten, direkte Hochschulsteuerung nicht mehr leisten zu können.

Die Sanktionsasymmetrie zwischen Staat und Hochschulen ist eine gemeinsame Grundbedingung neuer Steuerungsversuche in sämtlichen Bundesländern. Bisher hat noch keine Variante der konkreten Ausgestaltung des Steuerungsregimes verhindert, dass Hochschulen dann, wenn es einer Landesregierung notwendig schien, einen namhaften Anteil an allgemeinen Haushaltskürzungen zu erbringen hatten.

#### 4. Fazit

Die Länder der Bundesrepublik Deutschland haben sich mit der Föderalismusreform auf die Bedeutung ihrer Eigenstaatlichkeit besonnen. Wird nun vermieden, durch simplifizierende Orientierungen am hochschulpolitischen Mainstream das Hochschulrecht und die Hochschulsteuerung subkutan zu vereinheitlichen, dann kann dies ein Beweis dafür sein,

dass aus der Föderalismusreform tatsächlich föderale Vielfalt entsteht. Ein erster Schritt dahin könnte sein, zumindest in einigen Bundesländern die Vertragsfähigkeit des Staates gegenüber seinen Hochschulen nachzuweisen.

Zugleich würde hier dem Bund eine neue Aufgabe zuwachsen, denn die Notwendigkeit überregionaler Koordinierung bleibt bestehen, und es kann nicht umstandslos vorausgesetzt werden, dass die Kultusministerkonferenz diese Aufgabe zureichend wird ausfüllen können. Daher erscheint es sinnvoll, dass das Bundesbildungsministerium (BMBF) seine Aktivitäten auf den zwar koordinationsnotwendigen, aber nicht in Bundeszuständigkeit befindlichen Feldern nach dem Governance-Muster der Offenen Koordinierung, wie es die EU-Kommission anwendet, betreibt. In weiten Teilen wäre dies auch eine Fortsetzung in den letzten Jahren bereits gepflegter Aktivitäten.

Das hieße konkret dreierlei: (1) Das BMBF sorgt für ein systematisches Monitoring; mit Hilfe dessen werden virulente hochschulpolitische Gestaltungsprobleme als solche erkannt sowie der Stand der jeweiligen Debatte dazu und praktische Erprobungen von Problemlösungsmodelle erhoben; auf dieser Grundlage werden problemlösungsrelevante Informationen kommuniziert, ggf. verbunden mit der Förderung exemplarischer Modellprojekte. (2) Das BMBF regt auf diese Weise die Länder an, gemeinsame Ziele zu entwickeln, die dann in je spezifischen Landespolitiken verfolgt werden, hochschulpolitische Probleme weitgehend zeitgleich, inhaltlich miteinander gekoppelt und unter wechselseitiger Nutzung gewonnener Erfahrungen, insbesondere sog. best practices, zu bearbeiten. (3) Zugleich hätte das BMBF als derjenige Akteur, der sich solchen Aufgaben unterwirft, ein gewisses Prä bei der Formulierung der Indikatoren für die Überprüfung erzielter Ergebnisse.

#### Literaturverzeichnis

- Burkhardt, A./Quaißer, G. (2005): Leistungsorientierte Mittelverteilung im Spiegel der Landeshochschulgesetze. Wittenberg: HoF Wittenberg. URL [http://www.hof.uni-halle.de/steuerung/lhg\\_budget.htm](http://www.hof.uni-halle.de/steuerung/lhg_budget.htm) (Zugriff 18.11.2005)
- König, K. (2005): Hochschulsteuerung up and down – Bologna-Prozess und Chancengleichheit im Rahmen von Zielvereinbarungen und Hochschulgesetzen. In: Gützkow, F./Quaißer, G. (Hg.): Jahrbuch Hochschule gestalten 2005 – Denkanstöße zum Bologna-Prozess, Bielefeld, S. 135-150.
- König, K./Franz, A./Keune, D./Pieper, W./Anger, Y./Trautwein, P. (2006): Die Reform der staatlichen Hochschulsteuerung durch Kontraktmanagement und ihre Bedeutung für Mitbestimmung und Chancengleichheit an den Hochschulen, Ms., Wittenberg.
- Trute, H.H. (2000): Die Rechtsqualität von Zielvereinbarungen und Leistungsverträgen im Hochschulbereich. In: Wissenschaftsrecht 2/2000.
- Uerpmann, R. (1999): Rechtsfragen von Vereinbarungen zwischen Universität und Staat. In: Juristische Zeitschrift 13/1999.

■ Dr. phil. Peer Pasternack, Staatssekretär a.D.,  
Forschungsdirektor am Institut für Hochschulforschung (HoF), Universität Halle-Wittenberg, E-Mail:  
pasternack@hof.uni-halle.de