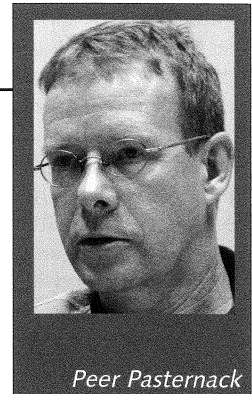


Peer Pasternack



Peer Pasternack

Durchgesetzt, defizitär und überwiegend beliebt

Die erstaunliche Karriere der Hochschulverträge

Historically it was consistently about the degree of financial autonomy as well as about the autonomy in academic matters between the state and the universities. Although Wilhelm von Humboldt saw the state in a patronizing role - in essence, it was always about "do ut des", i.e. about financing certain purposes ultimately approved by Parliament. Only with the recognition that scarce public funds (and especially reductions) could be issued or saved more proficient in situ, the willingness to grant universities more financial autonomy (efficient administration of deficiency) grew, particularly in the last 20 years. According to the delegation of responsibilities of the Stein-Hardenbergschen reforms, from the beginning of the 19th century onwards (the military's transition from command and control to mission-focussed command within the Prussian army), only objectives and desired outcomes were defined. It was left to the "contractor" to find a way to fulfill these objectives. Since the late 90's of the 20th century, the "Mission Command" perked in higher education under the term "target agreement". In his article **"Enforced, deficient and mainly popular. The amazing career of the university contracts"** Peer Pasternack, analyzed the relevant procedures.

Vor einigen Jahren, Karajan lebte noch, fragte ein Journalist einen Orchestermusiker der Wiener Philharmoniker: „Was dirigiert Karajan denn heute abend?“ Der Musiker: „Was er dirigiert, weiß ich nicht. Wir spielen Beethovens Fünfte.“ Etwas ähnliches ließe sich auch über Hochschulen sagen.

Das Orchester ist dabei eine treffende Metapher: Hochschulleistungen entstehen in einem durch Orchestrierung gekennzeichneten Prozess. Viele müssen zusammenwirken, um ein attraktives Aufführungsprogramm und glanzvolle Aufführungen entstehen zu lassen: erste Geigen ebenso wie die seltener zum Einsatz gelangende Pauke; die vergleichsweise eleganten Holzbläser neben dem Kontrabassisten, der darunter leidet, nicht einmal ordentlich aufstehen zu können, wenn Applaus entgegenzunehmen ist (wie wir aus Patrick Süskinds „Kontrabass“ wissen); solistische Stars, die grundsätzlich gesonderte Erwähnung auf den Ankündigungsplakaten finden, und daneben die gleichfalls hart arbeitenden Orchestermusiker. (Letzteres übrigens ist eine wichtige Überlegung, die im Exzellenz-Diskurs der Hochschulen Berücksichtigung finden könnte: Ein Orchester, das nur aus kapriziösen Stars besteht, bringt kein einziges Stück vernünftig über die Runden.) Manchmal spielt das ganze Sinfonieorchester, mitunter ist das kleine Kammerorchester gefordert. Für spezielle Aufgaben haben größere Häuser ein Ensemble Alte Musik, ein Barockensemble und eines für Neue Musik.

Schließlich gibt es dann, in der Tat, auch noch einen Dirigenten bzw. Generalmusikdirektor. Der freilich ist nur unter zwei Bedingungen erfolgreich: Er muss es verstehen, die differenzierten Talente zunächst je für sich ent-

alten zu lassen und sie sodann zusammenzuführen. Organisationsanalytisch gesprochen: Der Dirigent/Generalmusikdirektor muss die dezentrale Steuerung der Instrumentengruppen bzw. Ensembles organisieren und sie zugleich auf solche gemeinsamen Ziele hin koordinieren, welche die Subeinheiten als integrationsfähig in das je eigene Handlungsprogramm akzeptieren können.

Ganz genauso verhält es an Hochschulen. Wie lässt sich die dortige Ansammlung von Individualisten und Individualistinnen auf gemeinsame Ziele hin koordinieren? Sowohl die Freiwilligkeit als auch der (z.B. gesetzliche) Zwang sind als Aktivierungsmodi bereits getestet. Die Ergebnisse gelten in der Hochschulpolitik als eher bescheiden: Der Appell an die Freiwilligkeit fördert nach verbreiteter Ansicht vor allem den akademischen Hedonismus. Zwang hingegen mobilisiere an Hochschulen in erster Linie Obstruktionspotenziale, mit denen externe Anforderungen unterlaufen werden. Der Ausweg, so die Annahme seit Ende der 90er Jahre, liege dazwischen: in der freiwilligen Unterwerfung unter einen befristeten Zwang, wobei Gratifikationen die Einsicht in den Sinn der Sache befördern helfen. Der Ausweg liege also in dem, was landläufig als „Zielvereinbarungen“ oder „Hochschulverträge“ bezeichnet wird.

Begrifflichkeiten

Die Begriffe sind ungenau. Sie sehen zum einen davon ab, dass der tatsächliche Vertragscharakter der Vereinbarungen Zweifeln unterliegt. Die Partner stehen sich nicht gleichberechtigt gegenüber. Vielmehr kennzeichnet eine Sanktionsasymmetrie das Verhältnis von Hochschulen und Staat: Wo der öffentliche Geldgeber geben oder vorenthalten kann, da können die Hochschulen nur neh-

men. Gleich, was und wieviel, sie müssen letztlich akzeptieren, was ihnen der Haushaltsgesetzgeber zusteht. Die Hochschulen entscheiden mithin nicht über eine wesentliche ihrer eigenen Bestandsvoraussetzungen. Die schöne Idee, das Instrument der Zielvereinbarung beruhe darauf, „dass sich prinzipiell gleichberechtigte, jedoch mit unterschiedlichen Aufgaben oder Funktionen ausgestattete Partner über Ziele verständigen“ (Müller-Böling/Schreiterer 1999, S. 6), erweist sich derart als Fiktion. Juristisch ist dies als grundsätzlicher Zweifel formuliert worden, „ob der Staat in der Lage ist, sich gegenüber einer von ihm geschaffenen juristischen Person des öffentlichen Rechts vertraglich zu binden“ (Uerpmann 1999, S. 646). Es steht also die Vertragsfähigkeit des Staates im Zweifel – im Sinne der fraglosen Erfüllung eingegangener Vertragspflichten über etwaige neue gesetzliche Regelungen, jährliche Haushaltsplan-aufstellungen 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 einseitig korrigieren kann – etwa mit der Begründung einer Verschärfung der allgemeinen öffentlichen Haushaltslage.

Zum anderen handelt es sich bei der Steuerung über Zielvereinbarungen instrumentell um Kontraktmanagement, das auf verschiedenen Ebenen zum Einsatz kommt bzw. kommen kann. Die damit verbundenen systematischen Unterschiede müssten auch begrifflich abgebildet werden. Dazu erscheint es sinnvoll, drei Kontraktvarianten voneinander zu unterscheiden: Der Begriff der *Zielvereinbarung* sollte hochschulinternen Vertragsformen zwischen jeweils einer über- und einer untergeordneten Ebene – etwa zwischen Rektorat und Fachbereich – vorbehalten bleiben. Sogenannte *Hochschulverträge* hingegen werden zwischen Staat und einzelnen oder allen Hochschulen abgeschlossen. Sowohl Zielvereinbarungen als auch Hochschulverträge regeln vertikale Beziehungen. Begrifflich davon abzusetzen sind horizontale Kooperationen: Eine vertragsförmige Zusicherung von Leistungen zwischen zwei Hochschulen oder zwei Fachbereichen sollte als *Leistungsvereinbarung* firmieren (s. Abbildung 1).

Gemeinsam ist diesen drei Kontraktvarianten ihre vertragliche Form. Allerdings: Trotz Sanktionsasymmetrie zwischen Staat und Hochschulen ist zwar auch bei den Hochschulverträgen eine vertragliche Form möglich, doch muss diese nicht zwingend mit materiellem Vertragscharakter einhergehen – gekennzeichnet etwa

durch Einklagbarkeit der Inhalte. Ähnliches kann für Zielvereinbarungen zwischen Hochschulleitung und Fachbereichen gelten. Daher erscheint es angemessener, von *vertragsförmigen Vereinbarungen* zu sprechen.

Zur hochschulpolitisch bedeutsamsten Variante solcher Vereinbarungen haben sich in den vergangenen anderthalb Jahrzehnten die Hochschulverträge zwischen Land und Hochschule(n) entwickelt. Seit ihrer Ersteinführung in Berlin 1997 setzten sie sich binnen neun Jahren in allen Bundesländern durch. Damit ist bundesweit ein recht einheitlicher neuer Steuerungsmodus für die Hochschulen implementiert worden. Bereits dies erscheint für sich genommen in einem föderalen System als eine erstaunliche Entwicklung. Zugleich aber erfüllt das Instrument keineswegs die euphorischen Erwartungen an diese Form der Neuen Steuerung. Vielmehr ist es sowohl stark problem- als auch konfliktbehaftet.

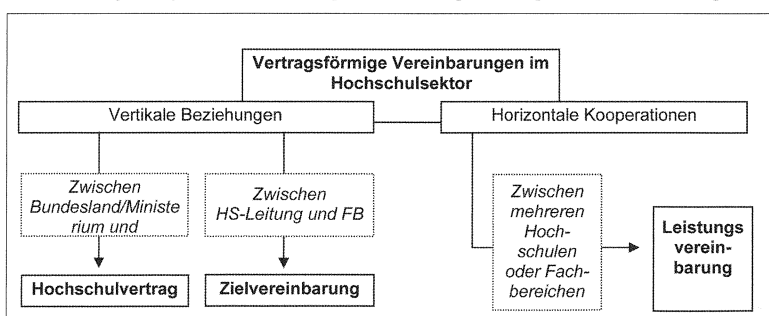
Anfangs waren Hochschulverträge mit der Hoffnung verbunden, wesentliche Insuffizienzen bisheriger Steuerungsmodi im Hochschulsektor ausgleichen zu können. Sie galten (und gelten) als Chance, Verbindlichkeit bei der Erfüllung anzustrebender Ziele herzustellen, ohne Steuerung im Sinne von Befehl und Eingriff betreiben zu müssen. Stattdessen werden Aufträge, Anweisungen und Vorgaben durch Vereinbarungen ersetzt. Diese entwickelten das Image eines gleichsam Königsausweges: einerseits um Leistungsbewertungsprozessen die hohe Konfliktbelastung zu nehmen, andererseits um den besonderen Stellenwert der Autonomie im Hochschulbereich berücksichtigen zu können. Verhandlung statt Anweisung, Entstaatlichung, wo subsidiäres Handeln zielführender ist, Abkehr von der staatlichen Detailsteuerung und Konzentration auf Kontextsteuerung, Zweckprogrammierung statt Konditionalprogrammierung, Autonomiesteigerung: So lauten die Stichworte zur konzeptionellen Begründung der vertragsförmigen Vereinbarungen zwischen Hochschulen und ihren Ländern. Die Realität dementiert das schöne Bild mindestens zum Teil.

Hochschulverträge: Erklärungsbedürftige Akzeptanz

Das normative Grundprinzip der Vereinbarungslogik lautet „Verbindlichkeit gegen Autonomie“: Verbindlichkeit der Zielrealisierung wird gegen mehr Autonomie, wie die Ziele zu erreichen sind, getauscht. Dazu werden Ziele vereinbart und die konkrete Zielerreichung dem Handeln der Vor-Ort-Akteure in den Hochschulen überlassen. Insofern bieten die Vereinbarungen einen immateriellen Anreiz: Die Selbstverpflichtung, kooperativ ausgehandelte Ziele auf selbstgewählten Wegen zu erreichen, bringt einen Gewinn an Gestaltungskompetenz.

Das empirische Realprinzip der Vereinbarungen hingegen lautete bislang immer wieder: Nominale Zuschussabsenkungen oder aber Zuschussverstetigungen (d.h. auf Grund allfälliger Kostensteigerungen gleichfalls faktische Mittelkürzungen) werden getauscht gegen mehrjährige Planungssicherheit. Kritisiert wird daran, dass der Staat sich aus der Verantwortung stehle: Unter dem Stichwort der Autonomieerweiterung würden staatlicherseits die Verteilungskonflikte, die sich durch Mit-

Abbildung 1: Systematisierung der vertragsförmigen Vereinbarungen



telkürzungen verschärfen, in die Hochschulen hinein delegiert.

Doch bereits die Verhandlungsvorgänge sind problembeladen. Hochschuleitig verhandelt die Hochschulleitung. Die Vereinbarung mit dem Ministerium wird durch die Hochschule abgeschlossen, vertreten durch die Leitung. Diese strebt institutionellen Autonomiegewinn an, was leicht zu Lasten der individuellen Autonomie gehen kann. Von der Umsetzung betroffen sind viele, potenziell alle Hochschulangehörigen. An den Verhandlungen beteiligt sind sie nicht, auch nicht durch ihre Vertretungen, etwa Personalrat, Dekanekollegium oder Frauenbeauftragte/r. Es ist deshalb moniert worden, dass die Vereinbarungen überhaupt nur verbindlich sein können, wenn die von ihnen betroffenen Akteure die „Möglichkeit der rechtsverbindlichen Zustimmung“ haben. Daher wurde die Einrichtung von Zielvereinbarungskommissionen empfohlen, deren Zusammensetzung den alten Konzilen ähneln und den Hochschulleitungen ein legitimes Verhandlungsmandat geben solle (Kracht 2007, S. 433).

Erleichtern würde das die Dinge allerdings kaum. Denn Verhandlungssysteme sind auch besonders schwerfällig und ineffizient. Ihre Transaktionskosten sind erheblich: Informations-, Anbahnungs-, Vereinbarungs- und Kontrollkosten sind in einem Vorgang, welcher der Koordination mehrerer Akteure mit voneinander abweichenden bis gegensätzlichen Interessen, Informationslagen und Machtressourcen dient, naturgemäß hoch. Das sog. Verhandlungsdilemma zeigt sich in den Hochschulvertragsaushandlungen in lehrbuchhafter Reinheit:

„Auf der einen Seite geht es in Verhandlungen [...] um die Suche nach Lösungen, welche den Gesamt-Vorteil maximieren. Dieses gemeinsame Interesse wird gefördert durch Teamarbeit und vertrauensvollen Informationsaustausch – kurz einen auf ‚Problemlösung‘ gerichteten Verhandlungsstil. Auf der anderen Seite geht es immer auch um die Verteilung von Vorteilen und Kosten. Die Beteiligten verfolgen insoweit gegensätzliche Interessen“, so Fritz W. Scharpf im Jahre 1991. Inzwischen scheint es, als wären seine Ausführungen als Handlungsanweisungen für die Hochschulvertragsverhandlungen missverstanden worden: Die Interessengegensätze „werden gefördert durch strategisches und taktisches Konfliktverhalten bis zum Einsatz von Bluff und Drohungen – kurz einen auf ‚Bargaining‘ oder sogar auf ‚Konfrontation‘ gerichteten Verhaltensstil“ (Scharpf 1991, S. 626).

Für den Fall, dass dies alles nichts nutzt, haben acht Landeshochschulgesetze vorgesorgt: Danach kann das Land, sollten die Verhandlungen scheitern, Zielvorgaben erlassen (vgl. König 2009, S. 38). Die ebenfalls denkbare Variante, ein Schlichtungsgremium einzusetzen (wie es in Österreich vorgesehen ist, § 13 Abs. 8 UG), ist in deutschen Hochschulgesetzen nicht anzutreffen.

Auch inhaltlich unterliegen die Vereinbarungen manchem Zweifel: Häufig werden keine Ziele, sondern Maßnahmen vereinbart. Damit aber wird die Grundidee, dass die Wege zur Zielerreichung ins Belieben der Hochschule gestellt werden, unterlaufen. Was als Beitrag zur Deregulierung annonciert war, erweist sich als regulierende Deregulierung. Für eine Anlaufphase mag dieser

Umgang mit dem noch neuen Instrument hinnehmbar gewesen sein – soweit dahinter die Überlegung stand, dass pragmatische Maßnahmen schneller einigungsfähig sind als komplexe Zielsetzungen, und dass es zunächst darauf ankomme, initiale Energien nicht durch zu lange Aushandlungsphasen zu verbrauchen. Inzwischen aber sind die Anlaufphasen in den meisten Ländern vorbei.¹ Unzulänglich geregelt sind zumeist auch die Sanktionen und Gratifikationen: Die Verbindung von Mittelzuweisungen und Zielerfüllung ist noch unausgereift (vgl. die Übersicht in König 2009, S. 40).

Doch gleichgültig, was mit erreichten und nicht erreichten Zielen (oder Maßnahmen) umgegangen wird: In jedem Falle muss über sie berichtet werden. Die Erfüllungsberichterstattung ist ein Dauerärgernis des Vertragsgeschehens. Sie steigere ihre Bürokratielasten, klagen die Hochschulen. Sie sei rezeptionsunfreundlich, klagen die Parlamentarier. Missverständnisse sind derart programmiert. Die Abgeordneten sehen sich mit den zahlengespickten und in üblicher Erfolgshetorik verfassten Berichten überfordert, die eigentlichen, d.h. entscheidungsrelevanten Informationen herauszufiltern. Das macht sie ungehalten, denn immerhin haben sie sich mit ihrer Zustimmung zum Hochschulvertragssystem als Haushaltsgesetzgeber teilsuspendiert. Die Hochschulen hingegen monieren, „dass sie Ergebnisberichte an die Ministerien schicken und darauf keinerlei Reaktionen erhalten“ (König 2009, S. 38).

Schließlich: Lassen die zwischenzeitlich beobachtbaren Steuerungsmodalitäten eine positive Bewertung zu? Nicht nur: Unabhängig von der Rechtsqualität der Verträge und ihrem daraus folgenden Verbindlichkeitsgrad kommt es landauf landab immer wieder vor, dass Hochschulverträge auf staatliche Initiative hin ‚nachverhandelt‘ werden. Auch geschieht es, dass ein Land vertragswidrig finanzielle Rücklagen der Hochschulen einzieht. Rechtsschritte der Hochschulen werden dann typischerweise ebenso umgehend angekündigt wie nach einiger Zeit nicht weiterverfolgt – Ausdruck der oben erwähnten Sanktionsasymmetrie. Zahlreichen Hochschulen haben die Vereinbarungen dennoch durchaus Stabilität und Planungssicherheit verschafft, doch fraglos garantiert, das zeigen die Erfahrungen, ist damit nichts.

Gleichwohl wird von den Vereinbarungen zwischen Staat und Hochschulen allenthalben als einem „Erfolg der Reform der Hochschulsteuerung“ gesprochen, und die Politik wie die Hochschulen plädieren übereinstimmend für eine Fortsetzung der vertraglichen Steuerung. Die Diskrepanzen zwischen Anspruch und Realität der Hochschulverträge einerseits und die gleichzeitig artikulierten Fortsetzungsbedürfnisse hinsichtlich der Vertragssteuerung andererseits – dies erscheint erklärungsbedürftig: Die Verträge müssen, so drängt es sich auf, noch irgendetwas leisten, das nicht offensichtlich ist und jenseits ihrer behaupteten Leistungen liegt, ihnen aber eine Wirkung verleiht, die sie als unverzichtbar erscheinen lässt.

¹ Mit Bayern und Mecklenburg-Vorpommern haben 2006 die letzten beiden Länder Hochschulverträge abgeschlossen.

Trotz allem: Eine „Erfolgsgeschichte“

Damit ein Instrument auf überwiegende Zustimmung stößt, benötigt es Legitimität, also soziale Akzeptanz dafür, dass es etwas leistet, das andere Instrumente nur schlechter leisten könnten. In dieser Hinsicht verweisen die fortwährenden hochschulbezogenen Ausstattungskonflikte auf fünf zentrale Aspekte im Verhältnis zwischen Hochschulen und Hochschulpolitik.

Zum ersten kennen moderne Gesellschaften keinen quantitativen Sättigungsgrad für Forschungs- und Bildungskapazitäten (außer den theoretischen Punkt, an dem sämtliche Gesellschaftsmitglieder in Ausbildung oder wissenschaftlich tätig wären). Vielmehr verfügen moderne Gesellschaften über eine prinzipiell unendliche Aufnahmekapazität für Aktivitäten und Ergebnisse von Bildung und Forschung. Deshalb ist niemals genau definierbar, was Untergrenzen, Optimum oder Obergrenzen öffentlich unterhaltener Hochschulpotenziale sind. Man kann sich dem allenfalls über Vergleiche mit anderen Ländern und Regionen nähern. Im übrigen ist die Selbstausstattung einer Gesellschaft mit Forschung und (Hochschul-)Bildung Gegenstand von Aushandlungsprozessen.

Zum zweiten wirkt es dabei hinderlich, dass sich für Forschung und Lehre keine verlässlichen Erfolgsprognosen stellen lassen. Weder Lehre noch Forschung verfügen über eine in dem Maße rationale Technologie, dass man „denen, die in diesem Funktionsbereich tätig sind, [...] Fehler nachweisen noch Ressourcen in dem Maße zuteilen kann, wie dies für das Erreichen von Erfolgen oder das Vermeiden von Mißerfolgen notwendig ist“ (Luhmann 1992, S. 76). Überdies ist das Korrelat der extremen Erfolgsunsicherheit von Forschung ihre notwendige „eklatante Ineffizienz“, da eine zielgenaue Forschung nicht möglich ist. Wissenschaft entwickelt sich in Gestalt „verschwenderischer Produktion von Forschungsergebnissen“ (Schimank 2007, S. 236).

Das wiederum schwächt, zum dritten, die Anliegen der Hochschulen innerhalb der Politikfeld- und der daraus folgenden Ressortkonkurrenz. Diese Konkurrenz ist, jedenfalls prinzipiell, unaufhebbar: Aus der fortwährend gegebenen Begrenztheit der zu verausgabenden Haushaltsmittel resultieren Verteilungskonflikte zwischen den einzelnen Politikfeldern. Infrastrukturausgaben mit ihren mittelbaren regionalen Beschäftigungswirkungen, Wirtschaftsförderung oder Investitionen in die Videoüberwachung öffentlicher Plätze beispielsweise erscheinen da immer ein wenig handfester und in ihren Effekten (vermeintlich) vorhersagbarer als hochschulische Anliegen. Für diejenigen politischen Akteure, die sich nicht unmittelbar mit Hochschulpolitik befassen, ist Hochschulfinanzierung daher vor allem eine Unsicherheitsfinanzierung. Erschwerend wirkt hierbei, dass die Ergebnisse nur in vergleichsweise langen Wellen zu Stande kommen. Deren misslichste Eigenschaft ist, die zeitlichen Horizonte einzelner Legislaturperioden zu überschreiten.

Zum vierten sind Hochschulen keine im engeren Sinne staatliche Pflichtaufgabe: Es gibt eine Schulpflicht, die zur Unterhaltung öffentlicher Schulen in angemessenem Umfang nötig ist, aber es gibt keine Hochschulpflicht.

Die staatliche Verpflichtung, die Hochschulen zu unterhalten, erwächst allein aus der Nennung der Hochschulen eines Landes im jeweiligen Hochschulgesetz. Doch ein Gesetz kann geändert werden, und der Umfang, in dem die Hochschulen unterhalten werden, ergibt sich auch aus den geltenden Gesetzen nicht.²

Vor diesem Hintergrund sind, zum fünften, im Verhältnis von Staat und Hochschulen unterschiedliche Funktionslogiken zu vermitteln: einerseits zwischen Politik und Wissenschaft, also zwischen machtgestützter Intervention und funktional notwendiger Autonomie; andererseits zwischen Politik und Verwaltung, d.h. zwischen politischen Projekten und administrativen Vorgängen – Projekte müssen in Vorgänge transformiert werden, um sie abarbeitbar und anschlussfähig an früheres und nachfolgendes exekutives Handeln zu machen.

All dies nun können in der Tat die Hochschulverträge leisten. Sie definieren pragmatisch über Ressourcenzuweisungen einen fiktiven gesellschaftlichen Sättigungsgrad für Forschungs- und Bildungskapazitäten. Die Unmöglichkeit verlässlicher Erfolgsprognosen für Forschung und Hochschulbildung wird in pragmatische Zieldefinitionen für einen überschaubaren Zeithorizont aufgelöst. Die Ressortkonkurrenz suspendieren die Verträge temporär, indem die Hochschulfinanzierung durch mehrjährige Zuschusszusagen dem alljährlichen Hickhack der Haushaltsaufstellung entzogen wird. Die Hochschulen werden für den Kontraktzeitraum zur nichtwiderprüflichen staatlichen Pflichtaufgabe erhoben. Die verschiedenen Funktionslogiken werden gleichfalls miteinander vermittelt: Die Hochschulverträge bedienen sowohl, über die Zieldefinition, das staatliche Interventionsbedürfnis als auch, über die Zielrealisierung, das hochschulische Autonomieerfordernis. Die Transformation von Projekten in Vorgänge können die Kontrakte über die der Vertragsförmigkeit innewohnende Regelbindung leisten. Damit lässt sich eine strukturelle Kopplung an die innerwissenschaftliche Methodenbindung herstellen, und die kontraktuell auferlegten Pflichten vermögen intersubjektive Nachvollziehbarkeit zu erlangen. Es ergibt sich derart eine Anschlussfähigkeit an die Logik wissenschaftlichen Erkenntnisgewinns, wodurch die Verträge in die Prozesslogik des autonomiefixierten Wissenschaftssystems integrationsfähig werden.

Indem die Hochschulverträge all dies leisten, ermöglichen sie zugleich zweierlei Bündnisse, die wiederum die funktionale Leistungsfähigkeit der Kontrakte verbürgen. Diese Bündnisse erklären die allgemeine Akzeptanz des Instruments bei Wissenschaftsministerien und Hochschulleitungen. Einerseits schmieden die Verträge ein Bündnis zwischen dem zuständigen Ministerium und den Hochschulen gegen alle anderen Ressorts und insbesondere das Finanzministerium. Indem die Unterhaltung der Hochschulen qua Vertrag temporär als staatliche Pflichtaufgabe simuliert wird, findet eine Rückverlagerung der Hochschulpolitik von den Finanz- auf die

² In gewisser Weise besteht eine solche Situation seit längerem in Bayern und Baden-Württemberg, indem die dortigen Studienplatzkapazitäten unterhalb des Akademikerbedarfs beider Länder liegen, weshalb sie dauerhaft Nettoexporteure von Hochschulqualifikationen sind, die von ärmeren Bundesländern bereitgestellt werden.

Wissenschaftsministerien statt (vgl. Trute 2000, S. 140). Die Ausstattung der Hochschulen steht nun wenigstens für den vereinbarten Zeitraum nicht fortwährend zur Disposition.

Andererseits konstituieren die Kontrakte ein Bündnis zwischen der jeweiligen Hochschulleitung und dem zuständigen Ministerium gegen veränderungsunwillige Hochschulangehörige bzw. Subebenen der Hochschule. Durch Verweis auf Auflagen, die in den Verträgen enthalten (und ggf. von den Hochschulleitungen bestellt worden) sind, kann das bei Wissenschaftler/innen erprobte Unterlaufen von Außenanforderungen, die als Zumutungen oder Störungen empfunden werden, seinerseits unterlaufen werden. Damit erweisen sich die Hochschulverträge als Gestaltungsinstrument in einem partiell gestaltungsresistenten Sektor.

Fazit

Die Diskrepanzen zwischen dem hohem normativen Anspruch und der Realität der Hochschulverträge (Abb. 2) lassen es nicht spontan plausibel erscheinen, warum die Kontraktsteuerung allenthalben als „Erfolg der Reform der Hochschulsteuerung“ gilt und von allen relevanten Akteuren als fortsetzungsbedürftig deklariert wird. Die Erklärung dafür findet sich zum einen in impliziten Funktionen der Verträge und zum anderen in Bündnisoptionen, die sich mit ihnen ergeben.

Abbildung 2: Umsetzungsprobleme Hochschulverträge

Ansatz	häufig: Zuschussabsenkungen (nominal oder real)
	normativ: Verbindlichkeit gegen mehr Autonomie
	empirisch: Mittelkürzung gegen Planungssicherheit
Akteure	Fiktion der Gleichberechtigung
	Sanktionsasymmetrie Staat - Hochschulen
	Vertragsfähigkeit des Staates?
	Teilsuspendierung des Haushaltsgesetzgebers
	Nichtverhandlungsbeteiligte, aber Umsetzungsbetroffene
Inhalte	Ziele vs. Maßnahmen
	Sanktionen/Gratifikationen unzulänglich geregelt
Verfahren	Verschiebung Verteilungskonflikte in die Hochschulen
	im Konfliktfall Zielvorgabe
	kein Schlichtungsgremium
	regulierende Deregulierung
Ergebnisse	mangelnde Stabilität: Nachverhandlungen
	Erfüllungsberichterstattung überfordernd + folgenlos

Als entscheidende funktionale Vorteile, welche die Hochschulverträge unverzichtbar machen, erweisen sich zweierlei: Zum einen kann mit ihnen der Anschein einer Rationalisierung der Hochschulfinanzierung und damit eines rationalen Verhältnisses von Hochschulen und Politik erzeugt werden. Die Hochschulen erscheinen – zeitweise – nicht mehr als faktische freiwillige Aufgabe des Staates, und die Ausstattung der Hochschulen wird temporär der fortwährenden Begründungsbedürftigkeit entzogen. Zum anderen leisten die Verträge eine Integration politischer Absichten in wissenschaftliches Handeln, indem sie über Regelbindung und damit Bere-

chenbarkeit den (potenziell störenden) Gestaltungswillen und den (potenziell störungsanfälligen) Wissenschaftsprozess koppeln. Damit organisieren die Verträge eine zweiseitige Legitimationsbeschaffung: nach außen, indem Politik und Gesellschaft die Finanzierungsbedürftigkeit der Hochschulen nicht nur allgemein, sondern auch ihrer Höhe nach akzeptieren; nach innen, indem in den Hochschulen die Verträge und ihre Anforderungen als hinnehmbares Übel gelten, da sie zugleich die Planbarkeit der Ausstattung mit sich bringen.

Die beiden neuen Bündnisoptionen, die mit den vertragsförmigen Vereinbarungen möglich sind, müssen kaschiert werden, um Wirksamkeit erlangen zu können. Das leistet die elegante soziale Kooperationsästhetik der Vertragskonstruktion. Das Bündnis zwischen Hochschulministerium und Hochschulen dient der Erzeugung des Anscheins einer Rationalisierung der Hochschulfinanzierung: Es wird eine (zeitweilige) Simulation der Hochschulen als Pflichtaufgabe des Landes erzeugt. Adressaten dieses Fassadenmanagements sind die anderen Ressorts in der jeweiligen Landesregierung, insbesondere das Finanzministerium. Das Bündnis zwischen Hochschulleitung und Hochschulministerium zielt auf die Integration politischer Gestaltungsabsichten in wissenschaftliches Handeln. Adressaten dieser Anstrengung sind veränderungsunwillige Hochschulangehörige und Subeinheiten.

Diese Deutung der erstaunlichen Karriere der vertragsförmigen Hochschulsteuerung löst sich von der vorherrschenden immanenten Betrachtung des Kontraktmanagements. Es wird zwischen Behauptetem und Realisiertem so unterschieden, dass sich nicht lediglich Abweichungen von einem (theoretisch konstruierten) Ideal konstatieren lassen, sondern zwischen offiziellen und inoffiziellen Funktionen der Hochschulverträge unterschieden werden kann. Dann bekommt z.B. die in acht Bundesländern bestehende Regelung, dass das Ministerium ggf. Zielvorgaben erlassen kann, wenn keine Einigung mit den Hochschulen gelingt, eine andere als die landläufig zugeschriebene Bedeutung: Das Ministerium handelt dann nicht moralisch verwerflich, wie das die Hochschulakteure im konkreten Fall gern darstellen, sondern sichert das Vertragssystem und damit die Hochschulfinanzierung über einen definierten Zeitraum – ein Luxus, von dem etwa Kommunen, aber auch die meisten Museen oder Konzerthäuser nur träumen können.

Literaturverzeichnis

- König, K. (2009): Hierarchie und Kooperation. Die zwei Seelen einer Zielvereinbarung zwischen Staat und Hochschule. In: Bogumil, J./Heinze, R.G. (Hg.), Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz, Berlin, S. 29-44, hier 38.
- Kracht, S. (2007): Das neue Steuerungsmodell im Hochschulbereich. Zielvereinbarungen im Spannungsverhältnis zwischen Konsens und hierarchischem Verwaltungsaufbau, Baden-Baden, S. 433.
- Luhmann, N. (1992): Zwei Quellen der Bürokratisierung in Hochschulen. In: ders., Universität als Milieu, Bielefeld, S. 74-79, hier 76.
- Müller-Böling, D./Schreiterer, U. (1999): Hochschulmanagement durch Zielvereinbarungen. Perspektiven eines neuen Steuerungsinstruments. In: Fedrowitz, J./Krasny, E./Ziegele, F. (Hg.): Hochschulen und Zielvereinbarungen. Neue Perspektiven der Autonomie, Gütersloh, S. 6.
- Scharpf, F. W. (1991): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhundert. In: Politische Vierteljahresschrift 4/1991, S. 621-634, hier 626.

Schimank, U. (2007): Die Governance- Perspektive: Analytisches Potenzial und anstehende konzeptionelle Fragen. In: Altrichter, H./Brüsemeier, Th./Wissinger, J. (Hg.): Educational Governance. Handlungskoordinati-on und Steuerung im Bildungssystem, Wiesbaden, S. 231-260, hier 236.
Trute, H.H. (2000): Die Rechtsqualität von Zielvereinbarungen und Lei-stungsverträgen im Hochschulbereich. In: Wissenschaftsrecht 2/2000, S. 134-160, hier 140.
Uerpmann, R. (1999): Rechtsfragen von Vereinbarungen zwischen Univer-sität und Staat. In: Juristische Zeitschrift 13/1999, S. 644-653, hier 646.

■ Dr. Peer Pasternack, Professor für Hoch-schulforschung, Direktor des Instituts für Hochschulforschung (HoF), Universität Halle-Wittenberg; Wissenschaftlicher Geschäftsfüh- rer des Wissenschaftszentrum Sachsen-Anhalt Wittenberg (WZW),
E-Mail: peer.pasternack@hof.uni-halle.de,
http://www.peer-pasternack.de

**Wolff-Dietrich Webler (Hg.):
Universitäten am Scheideweg ?! - Chancen und Gefahren des gegenwärtigen historischen
Wandels in Verfassung, Selbstverständnis und Aufgabenwahrnehmung
Ergebnisse des Hochschulforums Sylt 2008**

**Ist der Weg von der Idee der Gemeinschaft der Lehrenden und Ler-nenden zu Universitäten in differenzierten Leistungsklassen als Produktionsunternehmen für wirtschaftlich verwertbare Erkenntnisse und hoch qualifizierte Arbeitskräfte unumkehrbar?
Gibt es einen dritten Weg?**

Die Entwicklung hat sich schon Jahrzehnte abgezeichnet – jetzt ist der Wandel in vollem Gange (und vermutlich unumkehrbar). Die Uni-versitätsleitungen in Deutschland sehen sich – von ihnen gewollt oder nicht – einer Entwicklung gegenüber, die "ihre" Universität täg-lich verändert und die – provokant zugespitzt – in die Formel gefasst werden kann:

Von der Idee der Gemeinschaft der Lehrenden und Lernenden in grundsätzlich gleichen (gleichrangigen) Universitäten zu einem Produktionsunternehmen in differenzierten Leistungsklassen, das Wirtschaftlichkeitsregeln durchgängig folgt und das vordringlich wirt-schaftlich verwertbare Erkenntnisse und Arbeitskräfte erzeugt.

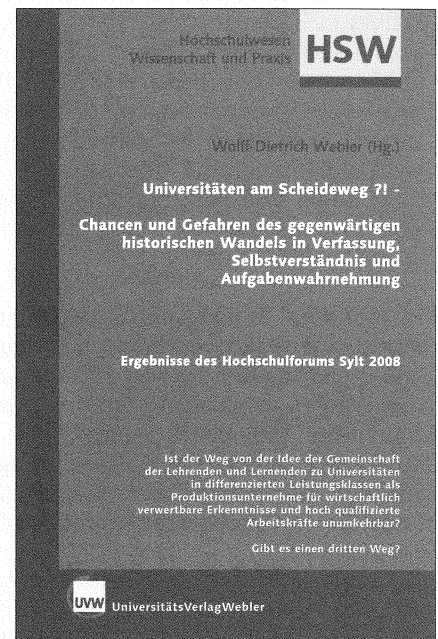
Diese Situation, die die deutsche Universität so nachhaltig verändern wird wie kaum etwas anderes vorher, stand im Zentrum des Hoch-schulforums Sylt 2008. Dort wurde gefragt:

Gibt es einen dritten Weg?

Die zentrale These lautet: Wenn nicht korrigierend eingegriffen wird, dann wird die Universität als kollegiale Veranstaltung verlassen – mit weitreichenden Folgen für Zusammenhalt, Produktivität, Verant-wortungsstrukturen, für Art, Niveau und Profil von Forschung, Lehre und Studium bzw. Art, Niveau und Profil der Absolvent/innen. Bisherige kollegial integrative Meinungsbildungs-, Entscheidungs-, perso-nelle Ergänzungs-(Berufungs-)verfahren werden von betriebsförmigen Strukturen abgelöst. Dieses Neue enthält Chancen und Gefahren – in welchem Umfang und mit welchem Ergebnis ist offen. Das Ergebnis aber ist für die deutsche Gesellschaft und weit darüber hinaus von al-lergrößter Bedeutung. Hier setzt das in diesem Band vorgelegte Kon-zept des Hochschulforums 2008 an.

Hochschulforscher, Universitätsrektoren/-präsidenten und Mitglieder aus Wissenschaftsministerien haben sich für acht Tage in Klausur bege-ben, mit dem Ziel die weiteren Konsequenzen der Maßnahmen zu vergegenwärtigen und sich zu vergewissern, ob und wie diese Folgen gewollt werden.

Das Ergebnis – bestehend aus Analysen und Handlungsempfehlungen – wird hiermit vorgelegt.



ISBN 3-937026-64-9, Bielefeld 2009,
296 Seiten, 39.80 Euro

Mit Beiträgen von:

Philip G. Altbach, Tino Bargel,
Hans-Dieter Daniel, Christiane Gaehtgens,
Ludwig Huber, Wilhelm Krull,
Stephan Laske, David Lederbauer,
Bernadette Loacker,
Claudia Meister-Scheytt,
Klaus Palandt, Ulrich Peter Ritter,
Thomas Rothenfluh, Christoph Scherrer,
Jürgen Schlegel, Boris Schmidt,
Dieter Timmermann, Carsten von Wissel,
Wolff-Dietrich Webler, Gülsan Yalcin,
Frank Ziegele.

Bestellung - E-Mail: info@universitaetsverlagwebler.de, Fax: 0521/ 923 610-22