

Neue Hochschulsteuerung, Mitbestimmung und Akzeptanz

Externe Zielvereinbarungen, Pakte und Hochschulverträge aus Perspektive von Akteurinnen und Akteuren

23. und 24. Februar 2006; Leucorea, Lutherstadt Wittenberg

Prof. Dr. Reinhard Kreckel

HoF Wittenberg – Institut für Hochschulforschung

Einführung

Sehr verehrte Damen und Herren,

liebe Kolleginnen und Kollegen,

zunächst einmal möchte ich Sie alle sehr herzlich hier in Wittenberg willkommen heißen, und zwar gleichzeitig in mehrererlei Funktionen

- zum einen begrüße ich Sie im Namen von Herrn Prof. Dr. Gunnar Berg, dem Vorsitzenden der Universitätsstiftung Leucorea, in deren schönem Gebäude wir hier zu Gast sind. Herr Kollege Berg hat mich ausdrücklich gebeten, ihn hier zu vertreten und ihnen seinen herzlichen Willkommensgruß zu entbieten;
- zum zweiten begrüße ich Sie im Namen des Rektors der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Herrn Kollegen Wilfried Grecksch. Er hat mich ebenfalls darum gebeten hat, ihn hier zu vertreten. Er wird möglicherweise im Verlauf der Tagung noch zu uns stoßen. Wie Sie wahrscheinlich wissen, ist die Universität Wittenberg im Jahre 1817 an den Standort Halle verlegt und mit der halleschen Universität vereinigt worden;
- drittens begrüße ich Sie auch noch in meiner Eigenschaft als Direktor des Instituts für Hochschulforschung (vulgo: HoF-Wittenberg). Das HoF ist das einzige sozialwissenschaftliche Hochschulforschungsinstitut in den Neuen Bundesländern. Institutionell ist das HoF ein An-Institut der Universität Halle-Wittenberg, das hier in Wittenberg residiert. Es hat die heutige Veranstaltung gemeinsam mit der Hans-Böckler-Stiftung ausgerichtet. Ich erlaube mir in diesem Zusammenhang zugleich, Karsten König und seiner Crew, die die Hauptlast der Veranstaltungsorganisation tragen, ganz besonders herzlich zu danken.

- Und schließlich, viertens, begrüße ich Sie auch noch ganz einfach als Person, nicht als Träger einer Funktion. Das heißt, ich begrüße Sie als ein Kollege, dem es wahrscheinlich manchmal ganz ähnlich geht wie vor allem den Älteren unter Ihnen, den in Hochschulpolitik und Hochschulforschung Erfahrenen: Irgendwann in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre mussten wir feststellen, dass ein neues Vokabular in die Hochschuldiskussion einzusickern begann. Da war plötzlich von "Hochschulsteuerung" und von "Zielvereinbarungen" die Rede war, von "Hochschulpakten" und "Kontraktmanagement" die Rede, vor allem aber auch von "Hochschulautonomie", also: von einem neuen, die Entscheidungsfreiheit der Hochschulen respektierenden und fördernden Verhältnis zwischen Staat und Hochschulen. Man fragte und fragt sich als Alterfahrener: Ist das wirklich etwas so Neues? Ist es der große Befreiungs- oder Entfesselungsschlag für die deutschen Hochschulen, wie manche behaupten? Oder ist es nur das längst bekannte, immer gleiche Szenario vormundschaftlicher Hochschulpolitik, allerdings in neuem sprachlichem Gewande? Also nur: Neo-Kameralismus statt Kameralismus? Viele von uns fragen sich das heute noch.

Weil diese Zweifel bestehen, deshalb ist es gut, dass die Hans-Böckler-Stiftung ein Projekt gefördert hat, das genau dieser Frage nachgeht. Der Titel des Forschungsprojektes lautet: "Die Reform der staatlichen Hochschulsteuerung durch Kontraktmanagement" - und in Klammern muss dabei immer ein Fragezeichen mitgedacht werden: Inwiefern haben wir es heute bei der Beziehung zwischen Staat und Hochschulen mit einer substantiellen Reform zu tun, inwieweit mit einer bloßen Modernisierung des Vokabulars? Von der Studie, deren erste Ergebnisse heute vorgestellt werden, und von den Vorträgen und Diskussionen in dieser Tagung können wir uns gewiss wertvolle Aufschlüsse darüber erwarten.

Bereits bei Beginn des Forschungsprojektes, am 29. Oktober 2002, hat hier in Wittenberg eine erste Tagung zum Thema "Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschulen" stattgefunden. Einige von Ihnen sind ja dabei gewesen. Auch damals habe ich zur Eröffnung eine kleine Einführung gegeben. Wie ich aus meinen Notizen sehe, habe ich damals zuerst ein paar Worte über die historische Bedeutung von Wittenberg gesagt, über die neu gegründete Wittenberger Universität als Ausgangspunkt einer früheren Hochschulreformbewegung, der humanistischen Hochschulreform des 16. Jahrhunderts. Ich hatte dabei vor allem darauf hingewiesen, dass der entscheidende Name bei dieser ersten deutschen Universitätsreform nicht Martin Luther war, sondern Philip Melanchthon, der große Gelehrte, Philologe und Pädagoge, der Begründer der geisteswissenschaftlichen Methodologie. Sein

historisches Haus steht hier in unmittelbarer Nachbarschaft in der Collegienstraße. Das will ich jetzt nicht nochmals wiederholen, sondern Ihnen nur ein wenig Lust darauf machen, sich gerade hier an historischer Stätte der langen Kontinuitätsgeschichte der Universitätsreformen auf deutschem Boden bewusst zu bleiben, um das rechte Maß zwischen Veränderungseifer und Beharrung auf dem Immergleichen zu wahren.

Doch damit genug der Historie. Wie ich meinen Notizen vom Oktober 2002 außerdem entnehme, habe ich damals auch noch - ausgehend vom Leitbegriff des "Kontraktmanagements" - einiges über die Bedeutung des Vertrags als grundlegendem Element des gesamten Bürgerlichen Rechts gesagt. Ich habe dann betont (und betone es heute wieder), dass es ein populäre Irrglaube wäre, wenn man fordern würde, dass Verträge nur zwischen mehr oder weniger gleichen Partnern geschlossen werden können. Partner von Kontrakten sind immer - wie es der Doppelsinn des Wortes ja sagt - Kontrahenten, die nur im Ausnahmefall gleich stark sind. Ich hatte deshalb ein paar Bemerkungen über das Konzept der sog. "ungleichen Verträge" im neueren Völkerrecht hinzugefügt. Das will ich alles jetzt nur noch einmal antippen, jedoch nicht wiederholen.

Aber einen sehr simplen Gedanken, den ich damals meines Wissens nicht angesprochen habe, möchte ich der heutigen Konferenz doch mit auf den Weg geben: Um mehr als das legendäre "bloße Stück Papier" zu sein bedürfen Verträge - also auch: Zielvereinbarungen oder Hochschulpakete - einer normativen Einbettung. Das heißt, ein Vertrag ist nur dann ein genuiner Vertrag, wenn er ein Verfahren vorsieht, dass alle beteiligten Kontrahenten bei Nichterfüllung des Vertrages (oder Streitigkeiten darüber) zur Vertragstreue verpflichtet und sie notfalls auch durchsetzen kann. Diese normative Einbettung kann selbstverständlich rein gewohnheitsrechtlicher Natur sein: Solange man sich - wie es im früheren kameralistischen System der Hochschulsteuerung ja war - etwa als Rektor einfach darauf verlassen konnte, dass das Wort des zuständigen Ministerialbeamten galt, wenn es denn einmal gegeben war, und wenn umgekehrt dieser Beamte dem Wort des Rektors trauen konnte, dann funktioniert ihr Übereinkunft eben, ohne formellen schriftliche Vertrag. Die Geltung des Prinzips "pacta sunt servanda" wurde dabei als selbstverständlicher Bestandteil zivilisierten Umgangs miteinander stillschweigend vorausgesetzt.

Ein derartiges Arrangement (oder Gentlemen Agreement) funktioniert freilich nur so lange, wie mit einem gewissen Grunde unterstellt werden kann, dass es sich bei der Beziehung zwischen Staat und Hochschule trotz aller Interessengegensätze letztlich um eine vertrauensgeleitete Beziehung handelt, die große Verstöße von beiden Seiten

ausschließt. Allerdings war dieses unterstellte Vertrauen immer auch ein Stück Fiktion, aber eben eine realitätsmächtige Fiktion, die dazu führte, dass Abmachungen meistens doch einigermaßen eingehalten wurden.

Meine These ist nun, dass mit der Einführung der Idee des Kontraktmanagements diese Vertrauensfiktion aufgegeben wird. In der modernen Welt mit ihren komplexen Verhältnissen ist das ja nichts Neues. Es ist ja üblich, dass Verträge und Vereinbarungen öffentlichrechtlich oder zivilrechtlich eingebettet und juristisch abgesichert sind. Moderne Verträge und Vereinbarungen sind - und das ist das Entscheidende - im Prinzip vor Gericht einklagbar, also: vor einer neutralen Instanz. Damit sehen Sie, worauf ich hinaus will: Solange es - wegen der binnenstaatlichen Sonderbeziehung zwischen Staat und Hochschule - nicht möglich ist, den Klageweg zu beschreiten, um Vertragsverstöße zu sanktionieren, droht der Rückfall in ein "nacktes" Abhängigkeitsverhältnis, bei der die staatliche Seite aufgrund Ihres Finanzierungs- und Gesetzgebungsvorbehalts am längeren Hebel sitzt.

Das bedeutet also, dass die mit der Einführung der Philosophie des neuen Kontraktmanagements einhergehende Umstellung von der Ex-Ante-Prüfung zur Ex-Post-Kontrolle der Hochschulfinanzierung dazu geführt hat, dass die Vertrauensfiktion zwischen Staat und Hochschulen aufgegeben worden ist - mit der nicht überraschenden Folge, dass beide Seiten nun von einem strukturell bedingten Mißtrauen gegeneinander beflügelt sind. Die Vertrauensfiktion hatte das Mißtrauen gezügelt und gewissermaßen ins Vorbewußt abgedrängt. Wird sie aufgekündigt, wird Mißtrauen zwischen den beteiligten Kontrahenten zur rationalen Maxime. An die Stelle von unterstelltem Vertrauen tritt die Dauerevaluation, der kontinuierliche "Prüfstand". Wer erinnert sich da nicht an das geflügelte Wort, dass Vertrauen zwar gut, Kontrolle aber besser sei? Leider stammt es nicht von einem Verfechter der Freiheit, sondern von W.I. Lenin.

Ein strukturell bedingtes Mißtrauen zwischen unterschiedlichen Akteuren ist in der modernen Markt- und Wettbewerbsgesellschaft ja an sich nichts Ungewöhnliches. Aber es hat dort sein eigenes Gegengift hervorgebracht - den Klageweg, also: den rechtlichen Schutz vor Vertragsverletzungen. Zwischen den Vertragspartnern Staat und Hochschule gibt es eine solche Verrechtlichung der Beziehungen mit möglichem Klageweg aber bis jetzt, wie gesagt, nicht.

Was folgt daraus? Da es ein Zurück zur altmodischen, aber auch ein wenig schlampigen und undurchsichtigen "Vertrauensfiktion" zwischen Staat und Hochschulen wohl nicht geben wird, haben wir es zu Zeit mit einer Phase zu tun, in der viel Energie für Wachsamkeit und Kontrolle verbraucht wird. Nach meiner

Einschätzung können Hochschulen aber nur vernünftig arbeiten, wenn sie in einem von Vertrauen gestützten Raum agieren können. Vermutlich werden sich einigermaßen vertrauensvolle Beziehungen zwischen ihnen wohl erst dann wieder herstellen lassen, wenn den zwischen ihnen geschlossenen Abmachungen eine - im Streitfalle einklagbare - Rechtsverbindlichkeit verliehen wird. Das heißt, es kann natürlich nicht darum gehen, ständige Rechtsstreitigkeiten zu führen, sondern darum, Rechtssicherheit für Zielvereinbarungen zu schaffen

“Ohne Rechtsverbindlichkeit kein Vertrag” - das ist also die These, das ist der Stein, den ich in das Wasser dieser Konferenz werfen möchte. Ich bin gespannt, ob diese These mir morgen Nachmittag, am Ende der Konferenz, immer noch plausibel sein wird oder ob mich die empirischen Ergebnisse der Studie, die hier vorgestellt wird, und die Diskussionen dieser Konferenz eines anderen belehren werden.

In diesem Sinne wünsche ich dieser Konferenz nun ein gutes Gelingen.