

Stefan Kracht: Das neue Steuerungsmodell im Hochschulbereich. Zielvereinbarungen im Spannungsverhältnis zwischen Konsens und hierarchischem Verwaltungsaufbau. Nomos-Verlag, Baden-Baden 2006. 456 S. ISBN 3-8329-2355-1, 84,- €

Das so genannte „Neue Steuerungsmodell“ ist in den vergangenen zehn Jahren in allen Bundesländern ein wichtiger Bestandteil der Hochschulsteuerung geworden. Die Beziehung zwischen Staat und Hochschule wird durch Hochschulverträge und Zielvereinbarungen gestaltet, und innerhalb der Hochschulen werden Ziele und Leistungen von Fachbereichen oder Instituten in Kontrakten festgelegt. Dabei ist bis heute weitgehend unklar, wie das Kontraktmanagement in der Beziehung zwischen Staat und Hochschule zu verorten ist und vor allem, welche rechtliche Verbindlichkeit es beanspruchen darf. Die Hochschulgesetze der Länder regeln das neue Instrument nur knapp und setzen dieses auch nicht zu bestehenden gesetzlichen Regelungen in Beziehung (S. 171).

Hier knüpft die Dissertation von Stefan Kracht mit großer Sorgfalt an: Erstmals wird ausführlich untersucht, wie die Vereinbarungen zwischen Staat und Hochschule und die innerhalb der Hochschulen in einen verwaltungsrechtlichen Rahmen eingeordnet werden können. In einem ersten, eher theoretischen Teil werden die klassische Verwaltungssteuerung und unterschiedliche Reformansätze dargestellt. Das von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle entwickelte Neue Steuerungsmodell wird als Referenzrahmen erläutert. Kracht zeigt, dass bereits dieses Vorbild für die Reform der Hochschulsteuerung wesentliche Fragen nicht gelöst hat: Grundlage ist das aus der privaten Wirtschaft übernommene „Management by Objectives“ (MBO), das jedoch die abweichenden Bedingungen innerhalb der staatlichen Verwaltung nicht ausreichend berücksichtige. So sei die Gemeinwohlorientierung vieler öffentlicher Aufgaben nicht ausreichend in das Modell integriert und auch das Anreizsystem bisher nicht wirklich umsetzbar. Vor allem sei in der kommunalen Verwaltung die rechtliche Rolle von Kontrakten weiter unklar (S. 85).

Bei der Darstellung des Steuerungssystems im Hochschulbereich steht das grundrechtlich garantierte Recht der Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG) im Mittelpunkt der Überlegung. Bereits im hierarchischen Steuerungsmodell spielen diese eine große Rolle und werde durch die dezentrale Führungsstruktur und die akademische Selbstverwaltung der Hochschulen gewährleistet. Diese rechtlichen Rahmenbedingungen und Strukturen der Hochschule werden ebenso ausführlich dargestellt (92ff.) wie die Kritik am früheren hierarchischen System und die theoretischen Grundlagen der Hochschulreform (117ff.).

Bei der Analyse von vertragsförmigen Vereinbarungen unterscheidet Kracht „externe Zielvereinbarungen“ zwischen einer Hochschule und externen Partnern, die entweder zwischen Land und einer Hochschule oder zwischen Land und allen Hochschulen abgeschlossen werden können; sowie „interne Zielvereinbarungen“, etwa zwischen Hochschulleitung und Fachbereichen.

Als wesentlich für die rechtliche Einordnung von Zielvereinbarungen erweist sich die Doppelstruktur der Hochschulen als selbstverwaltete Organisation einerseits und als dem Ministerium untergeordnete Anstalt andererseits. Dabei ist davon auszugehen, dass Aufgaben der Hochschule entweder im Bereich der akademischen Selbstverwaltung (z.B. die Aufstellung einer Berufungsliste) oder als staatliche Aufgabenerfüllung (Berufung durch das Ministerium) erledigt werden. Eine zwischen Staat und Hochschule kooperative Aufgabenerfüllung sei insoweit nicht denkbar, als dann Aufsichtsbefugnisse und Verantwortung nicht mehr klar zugeordnet werden können (S. 215). Im Bereich der akademischen Selbstverwaltung können die Hochschulen als eigenständige Institutionen auftreten, mit dem Ministerium Verhandlungen aufnehmen und schließlich verbindliche Verwaltungsverträge nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz abschließen, wenn diese innerhalb der Hochschule ausreichend verankert sind (S. 247). Da aber die Hochschulen vor allem in finanz- und personalrechtlichen Fragen weiterhin kaum als eigenständig zu betrachten seien (S. 178), könne in vielen Bereichen nicht von einer externen Vertragsbeziehung, sondern nur von einem „innenrechtlichen“ Verhältnis zwischen unterschiedlichen Verwaltungsteilen gesprochen werden. Diese müssten als rechtlich unverbindliche Absprachen charakterisiert werden (S. 277), könnten jedoch unter bestimmten Bedingungen (u.a. eine faktische Auflösung der Hierarchie) ebenfalls in Verträge überführt werden (S. 337).

Die Untersuchung endet mit einem konkreten Vorschlag, wie die rechtlichen Unsicherheiten bei der Steuerung durch Zielvereinbarungen

in Hochschulen gelöst werden könnten. Ausgehend von der Feststellung, dass Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschule nur dann verbindlich sein können, wenn die von den Vereinbarungen betroffenen Akteure die Möglichkeit zur „rechtsverbindlichen Zustimmung“ (S. 432) haben, schlägt Kracht eine „Zielvereinbarungskommission“ vor, in der alle Fachbereiche, der Senat und die anderen zentralen Gremien einer Hochschule vertreten sein sollten. Diese Kommission sollte von der Hochschulleitung eng in die Verhandlungen einbezogen werden: „Die Zielvereinbarungskommission sorgt dafür, dass in der Hochschule ein allgemeiner Konsens hergestellt wird, der die Hochschulleitung befähigt, selbstbewusst z.B. in die Verhandlungen mit dem Ministerium zu gehen.“ (S. 428).

Kracht ist sich bewusst, dass dies der bisher im Neuen Steuerungsmodell befürworteten Stärkung der Hochschulleitung entgegenläuft, verweist jedoch auf den Grundrechtsschutz der Hochschulangehörigen und die in der Praxis zu beobachtenden Unsicherheiten beim Umgang mit Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschule.

Der Schwerpunkt der Arbeit liegt auf der verwaltungsrechtlichen Perspektive des Neuen Steuerungsmodells. Hier sind nicht nur die Veröffentlichungen mit Bezug auf die Hochschulsteuerung, sondern umfassende juristische Grundlagen eingearbeitet. Die zahlreichen Bezüge zur wesentlichen Literatur zur Neuen Hochschulsteuerung und zu praktischen Beispielen machen die Argumentation auch für Nichtjuristen nachvollziehbar. Die juristische Perspektive führt allerdings dazu, dass soziale oder psychologische Verständigungsprozesse im Rahmen der Zielvereinbarungsverhandlungen kaum beachtet werden können. Unklar ist auch, wie sich die Situation ändern könnte, wenn die Hochschulen auch in Finanz- und Personalfragen weitere Unabhängigkeit erlangen, wie dies z.B. bei den Stiftungsuniversitäten der Fall ist. Der Vorschlag für eine Zielvereinbarungskommission ist zwar überraschend, passt aber durchaus in den Tenor anderer aktueller Arbeiten zu Zielvereinbarungen in der Hochschulsteuerung. So sehen etwa die Autoren der Leistungsberichte der Berliner Hochschulen oder Sigrun Nickel die wesentlichen Probleme der Neuen Hochschulsteuerung bei der Einbindung der Hochschulangehörigen in die Willensbildungsprozesse.¹ Die Studie folgt also einem Trend, der nach einer zunächst deutlich ökonomischen und an wirtschaftswissenschaftli-

¹ Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur (2006): Vorlage über Umsetzung der Hochschulverträge: Leistungsbericht der Berliner Hochschulen zum Jahr 2005 einschließlich Mittelbemessung. http://www.hof.uni-halle.de/steuerung/zv/Doku/BE_Bericht2006.pdf (Zugriff am 28.10.2008): S. 62; Nickel, Sigrun (2007): Partizipatives Management von Universitäten. Zielvereinbarungen Leitungsstrukturen Staatliche Steuerung.

chen Modellen orientierten Steuerungslogik nun wieder verstärkt auf die eigenen Gesetzlichkeiten des Hochschulsektors Rücksicht zu nehmen beginnt.

Damit könnte der Band zu einer fundierten Weiterentwicklung von Zielvereinbarungen beitragen und vor allem eine Grundlage für die zukünftige gesetzliche Verankerung des neuen Steuerungsmodells bieten.

Karsten König (Wittenberg)

Jens Heiling: Rechnungslegung staatlicher Hochschulen. Eine vergleichende Analyse deutscher und US-amerikanischer Hochschulen. Berliner Wissenschaftsverlag, Berlin 2007. 285 Seiten. ISBN 978-3-8305-1380-3, € 59.-

Gegenstand der vorliegenden Arbeit ist die Rechnungslegung staatlicher Hochschulen. Der Autor geht dabei der Frage nach, wie eine kaufmännische Rechnungslegung für die Hochschulen in Deutschland aussehen kann, und vergleicht dazu die Rechnungslegung ausgesuchter deutscher und amerikanischer Hochschulen.

In einem fallstudienbasierten internationalen Vergleich erarbeitet der Autor Gemeinsamkeiten und Unterschiede von Rechnungslegungssystemen staatlicher Hochschulen in Deutschland am Beispiel der Universität Heidelberg sowie in den USA am Beispiel der University of Illinois. Die Ergebnisse der Fallstudien bilden die Basis für Empfehlungen, wie die deutsche Rechnungslegung ausgestaltet und fortentwickelt werden kann. In erster Linie wird empfohlen, in Deutschland eine standardisierte Hochschulrechnung einzuführen und gleichzeitig ein zentrales Normierungsgremium zu schaffen. Die Arbeit richtet sich hauptsächlich an Personal staatlicher Hochschulen im Hochschulrechnungswesen und an all jene, die sich mit Rechnungslegung öffentlicher Einrichtungen aus beruflichem

München: Rainer Hampp Verlag Universität und Gesellschaft - Schriftenreihe zur Universitätsentwicklung