

Stefan Kracht

Das neue Steuerungsmodell im Hochschulbereich

Zielvereinbarungen im Spannungsverhältnis zwischen
Konsens und hierarchischem Verwaltungsaufbau



Nomos

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	17
Einleitung – Die Thematik	21
A. Gang der Untersuchung	23
B. Reichweite der Untersuchung	25
1. Teil Unterschiedliche Ansätze zur Verwaltungssteuerung: Vom klassischen Führungsmodell zum Neuen Steuerungsmodell	26
A. Die klassische Verwaltungssteuerung	31
I. Hierarchischer Behördenaufbau	31
1. Vertikale Hierarchie zwischen unterschiedlichen Behörden	32
2. Vertikale Hierarchie innerhalb einer Behörde	34
3. Dienstweg	35
II. Die spezielle Ausgestaltung des öffentlichen Dienstes als Ergänzung des hierarchischen Grundprinzips	37
III. Die kameralistische Haushaltsführung als Spiegelbild des hierarchischen Führungsprinzips	41
1. Kameralistik	43
2. Der Haushaltsplan	44
3. Haushaltsvollzug	47
a. Zweckbindung	48
b. Kassenprinzip	49
c. Durchbrechung der Zweckbestimmung und Jährigkeit	49
aa. Übertragbarkeit	49
bb. Deckungsfähigkeit	50
IV. Zusammenfassung: Die drei Komponenten der klassischen Verwaltungssteuerung	51
V. Kritik am klassischen Führungsmodell	52
B. Die Verwaltungsreformen vor Einführung des Neuen Steuerungsmodells – eine Bestandsaufnahme	55
I. Delegationsmodelle	56
II. Management by Objectives	57

1.	Management by Objectives als ökonomisches Steuerungsmodell	58
a.	Zielvereinbarungen	60
b.	Delegation	61
c.	Zielerreichung durch Outputermittlung	61
d.	Leistungsanreize	61
e.	Zero-Budgeting	62
2.	Einführung des Management by Objectives in die öffentliche Verwaltung	62
a.	Einführung von Management by Objectives am Beispiel Duisburgs	63
b.	Probleme des Modells bei der Übertragung in die öffentlichrechtliche Verwaltung	64
aa.	Ökonomischer Erfolg versus Gemeinwohlorientierung	64
bb.	Anreizkomponenten	65
C.	Das Neue Steuerungsmodell der Kommunalen Gemeinschaftsstelle – ein Prototyp	66
I.	Komponenten zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit	68
1.	Dezentralisierung	68
2.	Contracting	69
3.	Outputsteuerung	71
4.	Controlling	72
II.	Weitere Komponenten des Neuen Steuerungsmodells	74
1.	Qualitätsmanagement	74
2.	Wettbewerb	75
III.	Probleme des Neuen Steuerungsmodells	76
1.	Zielbildung	78
2.	Trennung von Politik und Verwaltung	79
3.	Budgetierung	80
4.	Kontrakte	80
5.	Wettbewerb	84
IV.	Fazit: Das Neue Steuerungsmodell der Kommunalen Gemeinschaftsstelle – Ein Modell in der Erprobung	85
D.	Das klassische Modell der Hochschulsteuerung versus NSM	86
I.	Das Modell der staatlichen Hochschule – eine Bestandsaufnahme	88
1.	Die Universität als Grundrechtsträger des Art. 5 Abs. 3 GG	88
2.	Die Selbstverwaltung als Garantie des Art. 5 Abs. 3 GG	91
3.	Die Rechtsstellung der Hochschule	92
a.	Die historische Wurzel des Dualismus	94
b.	Der Dualismus der Hochschule nach In-Kraft-Treten des Grundgesetzes	95
aa.	Die Regelungen des Hochschulrahmengesetzes	96
bb.	Die Einheitsverwaltung als Ausgleich des dualistischen Systems	97
c.	Fazit	99

4.	Die innere Struktur der Hochschule	99
a.	Die Gruppenuniversität als Grundgliederung der Selbstverwaltung	100
aa.	Der Fachbereich – Grundeinheit in der Selbstverwaltungssphäre der Hochschule	102
bb.	Die zentralen Organe: Hochschulleitung und Senat	105
(1)	Die Hochschulleitung	105
(2)	Senat	108
(3)	Hochschulrat	111
cc.	Zusammenfassung	113
b.	Die Hochschulverwaltung	113
II.	Kritik am Modell der staatlichen Hochschule	115
1.	Kritik an den Entscheidungsstrukturen – die innere Steuerung	115
2.	Die Steuerung der Hochschulen durch den Staat – die äußere Steuerung	116
III.	Die Reform des klassischen Modells – Die Einführung des Neuen Steuerungsmodells in den Hochschulbereich	117
1.	Dezentralisierung	118
a.	Trennung von Politik und Verwaltung	118
b.	Personalwesen der Hochschulen	122
c.	Budgetierung	122
aa.	Globalhaushalt im Modell der „entfesselten Hochschule“	123
(1)	Formelgebundene Globalhaushalte	126
(2)	Verformelter Globalhaushalt mit Zielvereinbarungen	127
bb.	Finanzzuweisungen in der Praxis des Neuen Steuerungsmodells	128
d.	Fazit	129
2.	Zielvereinbarungen/Contracting	130
3.	Outputsteuerung	133
4.	Controlling	134
5.	Wettbewerb	134
6.	Qualitätsmanagement	136
E.	Zusammenfassung	136
2. Teil	Zielvereinbarungen in der Praxis	138
A.	Zielvereinbarungen in den unterschiedlichen Hierarchieebenen	138
I.	Begriffsklärung	138
II.	Externe Zielvereinbarungen	145
1.	Zielvereinbarungen zwischen allen Hochschulen eines Landes und dem jeweiligen Bundesland/den jeweiligen Landesorganen	145

a.	Der Solidarpakt in Baden-Württemberg	145
aa.	Äußere Gestaltung	145
bb.	Inhaltliche Regelungen	146
b.	Quintessenz	148
2.	Zielvereinbarungen zwischen einer Hochschule und dem jeweiligen Bundesland/Landesorganen	149
a.	Beispiel einer spezifischen Zielvereinbarung zwischen dem Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen und der Bergischen Universität – Gesamthochschule Wuppertal	150
aa.	Äußere Gestaltung	150
bb.	Inhaltliche Regelungen	151
b.	Beispiel einer allgemeinen Zielvereinbarung zwischen dem Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen und der Fernuniversität-Gesamthochschule in Hagen	152
aa.	Äußere Gestaltung	153
bb.	Inhaltliche Regelungen	153
c.	Vereinbarungspartner	155
d.	Vereinbarungsinhalte	157
e.	Vereinbarungsqualität	158
III.	Interne Zielvereinbarungen	159
1.	Zielvereinbarungen zwischen Hochschulleitung und Fachbereichen	160
2.	Zielvereinbarungen in der Hochschulverwaltung	161
B.	Probleme in der Praxis von Zielvereinbarungen	161
I.	Der Qualitätspakt in Nordrhein-Westfalen	162
II.	Der Hochschulkonsens in Sachsen	164
C.	Zusammenfassung	168
3. Teil	Die Rechtsnatur von Zielvereinbarungen	170
A.	Zielvereinbarungen zwischen einer Hochschule und dem Fachministerium	171
I.	Die Einordnung von Zielvereinbarungen in anderen Verwaltungsbereichen	171
II.	Lösungsansätze in der Literatur	173
III.	Lösungsmöglichkeiten im Rahmen der Lehre von den Handlungsformen der Verwaltung	178
1.	Zielvereinbarungen als Vereinbarungen des öffentlichen Rechts	178
2.	Zielvereinbarungen im Spannungsfeld zwischen Innen- und Außenrecht	179
a.	Abgrenzung Innenrecht – Außenrecht	180

aa. Außenrecht	180
bb. Innenrecht	184
(1) Funktion des Innenrechts	186
(2) Die rechtliche Ausgestaltung des Innenrechts	186
(a) Rechtsquellen	186
(b) Rechtsprinzipien und Handlungsformen im Innenrecht	188
(3) Inhalt und Reichweite des Innenrechts	192
(4) Zwischenergebnis	196
cc. Die Wechselwirkung von Außen und Innenrecht	197
(1) Die Transformation von Außenrecht in das Innenrecht	197
(2) Die Transformation von Innen- in Außenrecht	201
b. Ergebnis	207
3. Die Zuordnung des Regelungsinhalts von Zielvereinbarungen zum Innen- oder Außenrecht	208
a. Dualistische versus Triadische Aufgabenzuordnung	209
b. Konkrete Aufgabenzuweisungen	211
c. Ergebnis	215
4. Zielvereinbarungen im Aufgabenkreis der Selbstverwaltung	215
a. Zielvereinbarungen als öffentlichrechtliche Verträge im Sinne des Verwaltungsverfahrensgesetzes	216
aa. Eröffnung des Anwendungsbereichs gem. §§ 1, 2, 9 Verwaltungsverfahrensgesetz	217
bb. Koordinationsrechtlicher Vertrag	221
cc. Subordinationsrechtlicher Vertrag	222
(1) Vertragspartner von Verwaltungsverträgen	222
(2) Rechtsbindungswille	224
(3) Vergleichsvertrag	225
(4) Austauschvertrag	225
dd. Mischverträge nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz	232
ee. Ergebnis zu a.	235
b. Zielvereinbarungen als öffentlichrechtliche Verträge entsprechend dem Verwaltungsverfahrensgesetz	235
aa. Koordinationsrechtliche oder subordinationsrechtliche Vertragseinordnung	239
bb. Ergebnis: entsprechende Einordnung als koordinationsrechtlicher Vertrag	241
c. Bundesländer mit Anwendungsausschluss im Verwaltungsverfahrensgesetz, aber analoger Anwendung im Hochschulrecht	241
d. Bundesländer mit Anwendungsausschluss des VwVfG im Hochschulbereich	246
e. Gesamtergebnis zu 4.	247
5. Zielvereinbarungen im Bereich staatlicher Aufgaben	248

a.	Verwaltungsvertrag gem. §§ 54 ff. Verwaltungsverfahrensgesetz	248
b.	Analoge Anwendung der §§ 54 ff. Verwaltungsverfahrensgesetz	254
c.	Öffentlichrechtlicher Vertrag	255
aa.	Die Rechtsfähigkeit der Vertragspartner	256
bb.	Innenrechtsfähigkeit	257
(1)	Der Begriff der Innenrechtsfähigkeit	257
(2)	Materieller Inhalt der Innenrechtsfähigkeit	258
(3)	Ergebnis zu bb.	263
cc.	Die Innenrechtsfähigkeit der Partner von Zielvereinbarungen	264
dd.	Innenrechtsverträge	264
(1)	Unbewehrte öffentlichrechtliche Verträge	265
(2)	Politische Verträge	265
(3)	Ergebnis zu dd.	270
ee.	Gesamtergebnis zum öffentlichrechtlichen Vertrag	270
d.	Qualifizierung als informelles Verwaltungshandeln	270
aa.	Absprachen	272
bb.	Vorverhandlungen, Arrangements und Agreements	273
cc.	Binnenzielvereinbarungen als Agreements	274
dd.	Ergebnis zu d.	277
6.	Behandlung von Zielvereinbarungen als Hybridvereinbarungen	277
a.	Hybridvereinbarungen als öffentlichrechtliche Verträge	278
b.	Hybride Zielvereinbarungen als informelle Agreements	280
aa.	Entsprechende Anwendung des § 59 Abs. 3 Verwaltungsverfahrensgesetzes	281
bb.	Ergebnis zu b.	284
7.	Gesamtergebnis und Bewertung der Lösungsmöglichkeiten der Lehre von den Handlungsformen der Verwaltung	284
IV.	Rechtliche Bewertung unter dem Blickwinkel der Lehre vom Verwaltungsrechtsverhältnis	287
1.	Das Verwaltungsrechtsverhältnis im Außenrecht	289
a.	Unterschiede zwischen allgemeinen und besonderen Rechtsverhältnissen im Verwaltungsrecht	289
b.	Die Rechtsfigur des besonderen Verwaltungsrechtsverhältnisses in Außenrechtsbeziehungen	293
2.	Zielvereinbarungen als Bestandteil besonderer außenrechtlicher Verwaltungsrechtsverhältnisse	297
3.	Innenrechtliches Verwaltungsrechtsverhältnis	298
ä.	Allgemeine und besondere Verwaltungsrechtsverhältnisse im Innenrecht	300

aa.	Allgemeine Innenrechtsverhältnisse bei Innenrechtssubjekten mit einer Rechtsfähigkeit im Sinne der 1. Alternative	302
(1)	Das Rechtsstaatsprinzip als Strukturmerkmal des Innenrechts	303
(2)	Ergebnis zu aa.	310
bb.	Allgemeine Innenrechtsverhältnisse mit Innenrechtssubjekten im Sinne der 2. Alternative	311
cc.	Besondere verwaltungsrechtliche Innenrechtsverhältnisse mit Rechtssubjekten der 1. Alternative	313
dd.	Besondere verwaltungsrechtliche Innenrechtsverhältnisse mit Rechtssubjekten der 2. Alternative	315
ee.	Ergebnis zu a.	316
b.	Zielvereinbarungen in besonderen verwaltungsrechtlichen Innenrechtsverhältnissen	316
aa.	Rechtswirkungen des besonderen Verwaltungsrechtsverhältnisses bei einer Beziehungsverdichtung	317
bb.	Auswirkungen der Verdichtung in Innenrechtsverhältnissen mit Rechtssubjekten im Sinne der 1. Alternative	319
cc.	Die Metamorphose der Rechtsfähigkeit der Hochschule und des Ministeriums von Rechtssubjekten im Sinne der 1. zur 2. Alternative	322
(1)	Verdichtungsgrad	322
(2)	Gleichrangigkeit der Partner	323
(3)	Bindungswille	324
(4)	Fixierung des Ergebnisses	325
(5)	Die Hochschulgesetze der Länder als hierarchieauflösende Innenrechtsnormen	326
(6)	Ergebnis zu cc.	328
c.	Auswirkung der Transformation: Zielvereinbarungen als innenrechtliche Verträge	328
aa.	Anknüpfungzeitpunkt der Rechtsfähigkeit	329
bb.	Verträge entsprechend den §§ 54 ff. Verwaltungsverfahrensgesetz	331
(1)	Subordinationsrechtliche oder koordinationsrechtliche Innenrechtsverträge	332
(2)	Allgemeine Voraussetzungen für das Zustandekommen eines koordinationsrechtlichen Vertrags/Rechtsbindungswille	334
d.	Gesamtergebnis zu 3.	337

4.	Bewertung von gemischten Zielvereinbarungen	337
a.	Zielvereinbarungen als einheitliche öffentlichrechtliche Verträge	338
b.	Zielvereinbarungen als Bestandteil des Gesamtverwaltungsverhältnisses	340
V.	Gesamtergebnis	345
B.	Zielvereinbarungen zwischen allen Hochschulen eines Bundeslandes und der Landesregierung/dem Land	346
I.	Das Verhältnis Landesregierung/Ministerium	348
II.	Zielvereinbarungen im Außenrecht	350
1.	Verhältnis zwischen den Vereinbarungspartnern Landesregierung/Universität	350
2.	Das Verhältnis der Universitäten zueinander	352
3.	Ergebnis	352
III.	Zielvereinbarungen im Innenrecht	353
1.	Das Verhältnis Landesregierung/Universität	353
2.	Das Verhältnis der Hochschulen zueinander	356
3.	Ergebnis	360
IV.	Gesamtverwaltungsverhältnis	360
V.	Sonderfall Berlin	361
C.	Inneruniversitäre Zielvereinbarungen	364
I.	Zielvereinbarungen zwischen Hochschulleitung und Fachbereichen	366
1.	Die Rechtsstellung des Fachbereichs	366
a.	Fachbereiche als unselbstständige Bestandteile der Universität	367
b.	Fachbereiche als teil(außen)rechtsfähige Körperschaften	370
2.	Zielvereinbarungen als öffentlichrechtliche Verträge entsprechend den §§ 54 ff. Verwaltungsverfahrensgesetz	376
a.	Bundesländer ohne Anwendungsausschluss	376
b.	Analoge Anwendung des VwVfG	377
c.	Allgemeine Abschlussvoraussetzungen entsprechend dem Verwaltungsverfahrensgesetz	379
d.	Ausstattungszusagen als Teil der außenrechtlichen Aufgabenkompetenz des Fachbereichs	380
3.	Ergebnis	384
II.	Andere Zielvereinbarungen im inneren Bereich der Hochschule	385
1.	Zielvereinbarungen zwischen Hochschulleitung und wissenschaftlichen Einrichtungen	385
a.	Zielvereinbarungen der Hochschulleitung mit zentralen wissenschaftlichen Einrichtungen	387
b.	Zielvereinbarungen der Hochschulleitung mit wissenschaftlichen Einrichtungen auf der Ebene der Fachbereiche	389
c.	Ergebnis zu 1.	391

2.	Zielvereinbarungen im Bereich der Hochschulverwaltung	391
4. Teil	Reichweite und Grenzen von Zielvereinbarungen	395
A.	Rechtliche Begrenzungen für den Inhalt von Zielvereinbarungen	395
I.	Außeruniversitäre Zielvereinbarungen	395
1.	Das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit als rechtliche Begrenzung von Zielvereinbarungen	396
2.	Das Budgetrecht des Parlaments als verfassungsrechtliche Grenze für Zielvereinbarungen	398
3.	Berufungszusagen als Grenzen der Zielvereinbarungen	401
4.	Ergebnis	403
II.	Inneruniversitäre Zielvereinbarungen	403
B.	Die Bindungsreichweite von Zielvereinbarungen	406
I.	Außeruniversitäre Zielvereinbarungen	406
1.	Vertragliche Eingriffe	406
2.	Eingriffe im Wege der Rechtsaufsicht	410
a.	Eingriffe im Rahmen der allgemeinen Rechtsaufsicht	410
b.	Auseinanderfallen von Vereinbarungspartner und Aufsichtsbehörde	411
3.	Eingriffe durch Weisungen	413
II.	Inneruniversitäre Zielvereinbarungen	414
5. Teil	Zielvereinbarungen als öffentlichrechtliche Verträge – Auswirkungen und Folgerungen für die Rechtswirklichkeit	416
A.	Zielvereinbarungen: Gefahr für die Autonomie der Hochschulen	419
I.	Gefährdungen durch den Aushandlungsprozess	419
II.	Die inneruniversitäre Zuständigkeit zum Abschluss von Zielvereinbarungen als Gefahr für die Autonomie	422
B.	Ein neues Modell zur inneruniversitären Beteiligung beim Abschluss von Zielvereinbarungen	425
	Zusammenfassung/Schlussbemerkung	430
	Literaturverzeichnis	441