

## Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschulen – ein Deregulierungsinstrument?

*Berit Sandberg*

Die Reformansätze des New Public Management haben auch im Hochschulbereich zu einem Paradigmenwechsel geführt. An die Stelle staatlicher Hochschulsteuerung durch Rechtsnormen treten Zielvereinbarungen, die auf Verhandlungsprozessen zwischen Hochschulen und Ministerien als gleichrangigen Partnern basieren sollen. Der Beitrag untersucht, ob das Instrument Zielvereinbarung tatsächlich staatliche Detailsteuerung reduziert und wie groß das Potenzial für vertrauensbasierte Koordinationsmechanismen ist.

### 1 Zielvereinbarungen im Kontext des Neuen Steuerungsmodells

Deregulierung, Entstaatlichung, Autonomie der Hochschulen und Wettbewerb sind die hochschulpolitischen Leitbilder, die neue Steuerungsformen im Hochschulbereich begleiten. Auch im Verhältnis Staat – Hochschulen geht es um Grundgedanken des Neuen Steuerungsmodells, um die Delegation von Aufgaben- und Ressourcenverantwortung an dezentrale Aufgabenträger sowie um die aufgabenbezogene und ergebnisorientierte Steuerung durch Kontrakte (Ziel- und Leistungsvereinbarungen). Staatliche Regulierung beschränkt sich nach dem Neuen Steuerungsmodell weitgehend auf ordnungspolitische und rechtsaufsichtliche Funktionen. Staatliche Weisungs- und Regelungsrechte werden auf Rahmenkompetenzen zurückgeführt. An die Stelle detaillierter Anweisungen treten globale Leistungsaufträge und aufgabenbezogene Budgets, und die ex-ante-Programmierung der Leistungsprozesse wird durch eine ergebnisorientierte Rechenschaftspflicht ersetzt. Für die Beziehung zwischen Staat und Hochschulen bedeutet das einen Übergang von hierarchischer Steuerung zu Kooperationsmodellen. Die traditionelle imperative Steuerung soll nur noch im Notfall Bedeutung haben, wenn das Kontraktmanagement versagt.<sup>1</sup>

In der Praxis scheint zwischen Anspruch und Wirklichkeit eine Lücke zu klaffen. Der Beitrag beschäftigt sich daher im ersten Teil mit der These, dass Zielvereinbarungen als solche nicht automatisch zu Deregulierung führen.

<sup>1</sup> Vgl. Müller-Böling/Schreiterer 1999, S. 9–14.

Das Problem wird häufig auf eine vermutete Macht der Gewohnheit in Gestalt traditioneller ministerieller Regelungswut reduziert. Der Staat möge loslassen, heißt es. In diesem Zusammenhang wird Vertrauen zwischen Staat und Hochschule eine segensreiche Wirkung zugesprochen.

Das Centrum für Hochschulentwicklung, Gütersloh, hat im Februar 2002 ein Symposium zum Thema „Gesellschaft – Staat – Hochschule: Vertrauen als Grundlage erfolgreicher Hochschulentwicklung“ veranstaltet. Die dort zu Stande gekommene Berliner Erklärung konstatiert, dass die Potenziale des neuen Steuerungsansatzes ungenutzt blieben, dass sich die Steuerungsinstrumente gar verdoppelten, weil ein „deutliches Defizit an gegenseitigem Vertrauen“<sup>2</sup> im Verhältnis Staat – Hochschule bestehe. Empfohlen wird u. a., die „Vertrauensdimension als zentralen Bestandteil der neuen Steuerung [zu] begreifen“.<sup>3</sup>

Das bedeutet letztlich, explizite vertragliche Vereinbarungen durch Vertrauen zu ersetzen und so die Macht- und Kontrollbeziehung zwischen Staat und Hochschulen zumindest teilweise in eine Vertrauensbeziehung zu verwandeln.<sup>4</sup> Motiviert wird dies durch die These, dass ein Umgang mit Zielvereinbarungen nach dem Motto „Kontrolle ist gut, Vertrauen ist besser“ zu Deregulierung führt.

Im zweiten Teil des Beitrags geht es um die Unterschiede zwischen vertraglichen Vereinbarungen und Vertrauen sowie um die Frage, ob die Voraussetzungen für eine „Steuerung mit Vertrauen“ im Verhältnis Staat – Hochschule gegeben sind, ob also die mit Vertrauen verbundene Hoffnung auf Deregulierung realistisch ist.

## **2 Grenzen einer Deregulierung durch Zielvereinbarungen**

### **2.1 Die Regelungsdichte innerhalb von Zielvereinbarungen**

Zielvereinbarungen sind zu unterscheiden von mittelfristigen Rahmenvereinbarungen zwischen Staat und Hochschulen, die als Finanzierungssicherungsvereinbarungen nach

<sup>2</sup> CHE 2002a, S. 1.

<sup>3</sup> Ebd., S. 3, im Original kursiv.

<sup>4</sup> Mit Vertrauen ist dabei nicht personales Vertrauen gemeint, sondern Systemvertrauen, d. h. Vertrauen in „die Identität sozialer Systeme, die in bestimmten Grenzen durch Formalisierung von Verhaltenserwartungen garantiert ist“ (Luhmann 1999, S. 73).

dem Prinzip „Einsparungen gegen Planungssicherheit“ charakterisiert werden können.<sup>5</sup> Gegenstand der folgenden Überlegungen sind individuelle Zielvereinbarungen im Rahmen eines Kontraktmanagements, die Leistungs- und Entwicklungsziele einzelner Hochschulen zum Gegenstand haben. Je nach politischer Intention können sich Zielvereinbarungen auf strategische Ziele beschränken oder operative Maßnahmen beinhalten.

Die vorliegenden Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschulen unterscheiden sich im Handlungsspielraum, den sie den Hochschulen einräumen. Die Konzepte reichen von strategisch ausgerichteten Vereinbarungen<sup>6</sup> bis hin zum „Programmhaushalt“, der den staatlichen Globalzuschuss en détail legitimiert.<sup>7</sup> Normative Vorgaben werden zwar reduziert, doch indem Handlungsspielräume vertraglich ausgefüllt werden, resultiert daraus die gleiche Regelungsdichte in anderer Form.<sup>8</sup> Das Ergebnis ist Detailsteuerung mit anderen Mitteln.

Manche Zielvereinbarungen sind so angelegt, dass sie Genehmigungsverfahren integrieren, ohne deren Anforderungen zu modifizieren.<sup>9</sup> In der Praxis macht das unterjährige Nachträge zu den Zielvereinbarungen erforderlich, die in der Regel für mehrere Jahre abgeschlossen werden. Das Verfahren bleibt letztlich das gleiche; von Deregulierung und einem Gewinn an Hochschulautonomie kann keine Rede sein.

Im Übrigen berührt das Problem auch das Spannungsverhältnis zwischen Globalhaushalten, die durch Zielvereinbarungen legitimiert werden sollen, und der Budgethoheit des Parlaments. Es ist nicht ausgeschlossen, dass Parlamentarier den vermeintlichen Verlust an Steuerungsmöglichkeit, der mit Globalhaushalten einhergeht, durch umfangreiche Informationsinteressen, die auf den Abschluss von Zielvereinbarungen gerichtet werden, zu kompensieren versuchen.

---

<sup>5</sup> Zu den ersten Vereinbarungen dieser Art zählten die Berliner Hochschulverträge von 1997 (vgl. o. V. 1997a; o. V. 1997b) – die Hochschulverträge von 2001 sind bereits als Zielvereinbarungen im engeren Sinne einzustufen (vgl. o. V. 2001a; o. V. 2001b). Aktuell gelten solche Rahmenverträge in Baden-Württemberg (Solidarpakt 1997 bis 2006), Hamburg (Zukunftspakt „Qualität und Innovation“ 2003 bis 2005), Hessen (Hochschulpakt 2002 bis 2005), Niedersachsen (Innovationspakt II 2002 bis 2006) und Nordrhein-Westfalen (Qualitätspakt 1999 bis 2004).

<sup>6</sup> So z. B. in Nordrhein-Westfalen (vgl. o. V. 2002).

<sup>7</sup> So z. B. in Niedersachsen (vgl. dazu kritisch Scholz 2002, S. 63).

<sup>8</sup> Vgl. Hoffacker 2001, S. 682.

<sup>9</sup> Ein Beispiel ist die Genehmigung von Studiengängen im Rahmen von Zielvereinbarungen in Niedersachsen gem. § 6 Abs. 2 NHG.

Es besteht also nach wie vor die Tendenz, das Komplexitätsproblem in der Auftraggeber/Auftragnehmer-Beziehung zwischen Staat und Hochschulen durch Detailsteuerung zu lösen, und zwar entweder durch restriktive Zielvereinbarungen und/oder durch Rückgriff auf bewährte Instrumente. Letzteres liegt nicht zuletzt deshalb nahe, weil die Grenze zwischen Zielvereinbarung und klassischer Fachaufsicht unscharf ist.

## 2.2 Das Verhältnis zwischen Zielvereinbarung und Fachaufsicht

Nach § 59 HRG üben die Länder die Rechtsaufsicht über die Hochschulen aus, und „soweit die Hochschulen staatliche Aufgaben wahrnehmen, ist durch Gesetz eine weitergehende Aufsicht vorzusehen“ (§ 59 S. 3 HRG). Der Begriff der „weitergehenden Aufsicht“ überlässt es den Ländern, Art und Umfang der Aufsicht in staatlichen Angelegenheiten im Einzelnen festzulegen. Zulässig sind daher sowohl die Fachaufsicht als auch Aufsichtsformen, die eine eingeschränkte fachliche Überprüfung allgemein oder in bestimmten Angelegenheiten vorsehen. Die Art der Aufsichtsmaßnahmen wird nicht vorgeschrieben.

Hochschulgesetze, die Regelungen zu Zielvereinbarungen treffen,<sup>10</sup> konkretisieren den damit verbundenen Spielraum, indem sie die Hochschulen in staatlichen Angelegenheiten zugleich der Fachaufsicht unterwerfen.<sup>11, 12</sup> Damit ist ein Konflikt zwischen Fachaufsicht und anderen Aufsichtsformen vorprogrammiert, die sich aus dem Neuen Steuerungsmodell ergeben.

Die Fachaufsicht ist Ausdruck der direktiven staatlichen Steuerung herkömmlicher Prägung. Nach traditionellem Verständnis werden die Hochschulen vom Staat im Wesent-

<sup>10</sup> Vgl. § 8 Abs. 6 UG BW; § 8 Abs. 6 FHG BW; § 2 Abs. 6 BbgHG; § 105a Abs. 1 BremHG; § 88 Abs. 2 HessHG; § 15 Abs. 3 LHG M-V; § 1 Abs. 3f. NHG; § 9 HG NRW; § 7 Abs. 1 UG SL; § 116 Abs. 5 HSG-LSA; § 99 Abs. 2 SächsHG; § 15a HSG SchIH; § 132c Abs. 2 ThürHG.

<sup>11</sup> Vgl. § 124 Abs. 2 UG BW; § 84 Abs. 2 FHG BW; § 2 Abs. 6 BbgHG; § 10 Abs. 4 BremHG; § 93 Abs. 3 HessHG; § 14 Abs. 3 LHG M-V; § 51 Abs. 1 NHG; § 107 Abs. 1 HG NRW; §§ 95 Abs. 2-4, 97 Abs. 1 UG SL; § 66 Abs. 2 HSG-LSA; § 64 Abs. 2 SächsHG; § 13 Abs. 1 HSG SchIH; §§ 7 Abs. 2, 110 Abs. 2 ThürHG.

<sup>12</sup> Allein der Entwurf des Hamburgischen Hochschulmodernisierungsgesetzes grenzt die Reichweite der Fachaufsicht im Hinblick auf Zielvereinbarungen ein: „Die zuständige Behörde übt die Fachaufsicht grundsätzlich durch Richtlinien und allgemeine Weisungen aus; soweit Ziel- und Leistungsvereinbarungen nach § 2 Absatz 3 abgeschlossen worden sind, gelten allein die Regelungen in diesen Vereinbarungen.“ (§ 6 Abs. 4 S. 2 HmbHG-E)

lichen durch Rechtsnormen gesteuert. Zum Beispiel werden Aufgabenerfüllung und Finanzierung maßgeblich durch Haushaltsgesetze mit detaillierten Haushaltsplänen und durch ergänzende Ausführungserlasse determiniert, woraus eine inputorientierte Prozesssteuerung resultiert.

Im Neuen Steuerungsmodell muss sich der Charakter der in § 59 HRG angesprochenen weiter gehenden Aufsicht zwangsläufig von der klassischen Fachaufsicht zu einer Art „Steuerungsaufsicht“<sup>13</sup> wandeln. Die Funktion dieser Steuerungsaufsicht liegt in der Gewährleistung einer einheitlichen Steuerung. Ihre Mittel sind Kontraktmanagement und Budgetierung. An die Stelle der imperativen Fachaufsicht sollen Verhandlungslösungen und Wettbewerbselemente (vor allem in Bezug auf finanzielle Ressourcen) treten. Die Einzelanweisung soll durch diese Formen der Rahmensteuerung weitgehend ersetzt werden.

Die klassische Fachaufsicht durch Gesetze, Erlasse und Verordnungen und die neue Steuerungsaufsicht mit Steuerungsmechanismen wie Globalhaushalt und Zielvereinbarungen schließen sich von ihrer Zwecksetzung her gegenseitig aus. Die klassische Fachaufsicht impliziert das Ermessen der übergeordneten Instanz; das Neue Steuerungsmodell überlässt die Art und Weise der Aufgabenerfüllung dem eigenen Ermessen der dezentralen Einheiten.

Soweit Sachverhalte durch eine Zielvereinbarung geregelt werden, ist für die Fachaufsicht kein Raum mehr. Während ihrer Geltungsdauer bindet eine Zielvereinbarung beide Parteien. Der Staat kann Inhalte einer Zielvereinbarung nicht auf dem Erlasswege in seinem Sinne konterkarieren. Er kann nicht die Aufgabenverantwortung an die Hochschulen delegieren wollen und sich zugleich vorbehalten, die Zweckmäßigkeit des Handelns der Hochschulen zu beurteilen und durch fachliche Weisung einzugreifen.

Dennoch besteht die Gefahr, dass die Intention, den Hochschulen mehr Autonomie zu gewähren, unterlaufen wird, wenn die Fachaufsicht nicht zurückgenommen und auf klar definierte Problembereiche beschränkt wird. Offene Spielräume verführen dazu, sie mit Mitteln der klassischen Fachaufsicht auszufüllen. Wo die Grenzlinie zwischen Fachaufsicht und „Steuerungsaufsicht“ verläuft, kann aber im Grunde erst am konkreten Fall austariert werden. Dabei liegt es im Prinzip im Ermessen des Ministeriums, wie intensiv es die Fachaufsicht handhabt. Der Verdacht, dass Zielvereinbarungen nicht zu einer Rücknahme formaler Steuerung führen, scheint auch in dieser Hinsicht nicht ganz un-

<sup>13</sup> Schuppert 1999, S. 309; vgl. auch ebd. S. 309–312.

begründet. Es scheint so, als ob sich mit Zielvereinbarungen die Zahl der Erlasse an die Hochschulen nicht wesentlich verringert. Dadurch wird die angestrebte Kooperationsbeziehung zwischen Staat und Hochschulen jedoch regelrecht unterlaufen.

### 2.3 Das Problem der Machtasymmetrie

Freiwillige Vereinbarungen setzen eigentlich voraus, dass die Verhandlungs- und Vertragspartner formal gleichrangig sind. Zielvereinbarungen enthalten mitunter Sätze wie „Die Zielvereinbarung ... wird zwischen der Landesregierung und der Universität als gleichberechtigte Vertragspartner geschlossen.“<sup>14</sup> Der programmatische Anspruch vermag allerdings nicht über die Tatsache hinwegzutäuschen, dass Staat und Hochschulen gerade keine gleichberechtigten Verhandlungspartner sind. Die Hochschulen sind als Leistungsanbieter gesetzlich zur Aufgabenerfüllung verpflichtet, und sie sind in hohem Maße abhängig von der Finanzierung durch den Staat.

Die asymmetrische Machtverteilung zum Nachteil der Hochschulen ist deutlich, wobei das Gefälle im Einzelfall unterschiedlich stark sein kann, da die individuelle Verhandlungsposition einer Hochschule u. a. von ihrem Leistungspotenzial und ihrer nationalen und internationalen Reputation im Vergleich zu konkurrierenden Hochschulen, von ihrer strukturpolitischen Bedeutung und nicht zuletzt von ihrem politischen Einfluss abhängt.

Zielvereinbarungen sind also nicht zwangsläufig Ausdruck eines fairen Interessenausgleichs. Erst recht nicht, wenn in das Steuerungsmodell eine hochschulrechtliche „Notbremse“ in Form einer Zielvorgabe eingebaut wird.<sup>15</sup> Im Konfliktfall werden die erweiterten Handlungsspielräume – wohlwollend formuliert – dem Gemeinwohlinteresse geopfert. Staatliche Entscheidungsvorbehalte in Haushalts- und Finanzierungsangelegenheiten haben ohnehin Vorrang.<sup>16</sup>

Die ungleich verteilte Verhandlungsmacht ist notwendige Konsequenz aus der staatlichen Gewährleistungsverantwortung für das Hochschulwesen, die auch die Finanzierungsverantwortung einschließt. In dem Rahmen, den der Haushaltsgesetzgeber setzt, kann das Ministerium die Konditionen für die Vergabe von Mitteln bestimmen und unter

<sup>14</sup> o. V. 2002, Präambel 3.

<sup>15</sup> Vgl. § 88 Abs. 5 HessHG; § 1 Abs. 4 NHG; § 116 Abs. 5 HSG-LSA.

<sup>16</sup> Vgl. § 1 Abs. 4 NHG; Uerpmann 1999, S. 648 f.

Berufung auf übergeordnete Interessen der Landeshochschulplanung auf die Entwicklungsplanung der Hochschulen Einfluss nehmen. Die Mittelverteilungskompetenz begründet zusammen mit dem Eigentum an Ressourcen eine hierarchische Steuerungsstruktur, die durch die Verfügungsmacht über Ressourcen aufgebaut wird.

Die hierarchische Organisationsform korrespondiert mit der Autonomie des Aufgabenträgers. Indikatoren für den Grad an Autonomie sind das Eigentum an aufgabenrelevanten Ressourcen, die Partizipation am Erfolg und die Weisungsgebundenheit der Aufgabenerfüllung.<sup>17</sup> Staatliche Hochschulen sind demnach alles andere als autonom. Sie bewirtschaften hauptsächlich staatliches Vermögen, ihr Selbstfinanzierungspotenzial ist vergleichsweise gering und eventuelle Überschüsse werden in der Regel vom Träger abgeschöpft. Sie unterliegen durch Fach- und Rechtsaufsicht fast vollständig der staatlichen Weisung und Kontrolle, denn Hochschulen sind in der Regel<sup>18</sup> Körperschaften des öffentlichen Rechts und zugleich staatliche Einrichtungen, d.h. nachgeordnete Landesbehörden. Ihre Rechtsstellung impliziert die Organisationsform Hierarchie und erklärt die Tendenz zur bürokratischen Koordinationsform Anweisung.

Das Verhältnis Staat – Hochschulen lässt sich demnach als Macht- und Kontrollbeziehung charakterisieren. Zielvereinbarungen und ein daran anknüpfendes Berichtswesen sind Instrumente, mit denen innerhalb der Delegationsbeziehung Staat – Hochschule der Staat als Auftraggeber den Auftragnehmer Hochschule zu steuern und zu kontrollieren versucht. Durch Zielvereinbarungen, also durch Verträge, die Leistung und Gegenleistung präzise regeln, soll der Auftragnehmer ex-ante beeinflusst werden. Zielerreichung ist mit positiven Anreizen gekoppelt, Misserfolg mit negativen. Um über positive und negative Sanktionen entscheiden zu können, überwacht der Staat ex-post sowohl Aktivitäten der Hochschule (z. B. durch Evaluation von Forschung und Lehre) als auch die Ergebnisse des Handelns (Performance Measurement).<sup>19</sup>

Letztlich ist nicht definiert, wie weit die einseitige Regelungskompetenz des Staates reichen soll. Das Kontraktmodell als solches führt daher nicht zu Deregulierung. Zielvereinbarungen setzen nicht automatisch Kooperation und Hochschulautonomie an die Stelle

---

<sup>17</sup> Vgl. Picot 1982, S. 273 f.

<sup>18</sup> Eine Ausnahme sind die fünf niedersächsischen Hochschulen, die Anfang 2003 in die Trägerschaft öffentlich-rechtlicher Stiftungen überführt wurden.

<sup>19</sup> Vgl. Sjurts 1998, S. 288.

hierarchischer Steuerung. Deregulierung bedeutet Verzicht auf explizite vertragliche Sicherungsmaßnahmen und Verzicht auf die Ausnutzung von Machtasymmetrie. Deregulierung tritt bei Zielvereinbarungen also nur dann ein, wenn bindende Vorgaben tatsächlich reduziert werden.

Wenn Zielvereinbarungen als solche die Regelungsdichte nicht reduzieren, kann dies dadurch erreicht werden, dass Vertrauen explizite Regelungen in Zielvereinbarungen ersetzt? Oder anders formuliert: Gibt es ein Vertrauenspotenzial im Verhältnis Staat – Hochschulen, das eine Reduzierung der Regelungsdichte bewirken kann? Inwieweit lässt sich das hierarchische Verhältnis Staat – Hochschulen statt mit einer Koordination durch Anweisung mit vertrauensbasierter Koordination ausgestalten?

### 3 Deregulierung durch Verzicht auf explizite vertragliche Regelungen

Das Ministerium kann der Unsicherheit über das Handeln der Hochschule und der Gefahr opportunistischen Verhaltens mit verschiedenen Strategien begegnen. Die eine Strategie besteht in der Reduzierung von Unsicherheit. Das kann sowohl durch Informationsbeschaffung und -verarbeitung als auch durch die vertragliche Begrenzung des Handlungsspielraums geschehen.<sup>20</sup> Die zweite Strategie ist Risikoabsorption durch Vertrauen. Vertrauen ist ein Mechanismus zur Stabilisierung unsicherer Erwartungen und zur Verringerung der damit verbundenen Komplexität menschlichen Handelns.<sup>21</sup> Die Absorption von Unsicherheit unterscheidet sich von deren Reduzierung dadurch, dass Unsicherheit nicht verringert, sondern bewusst akzeptiert wird.<sup>22</sup>

#### 3.1 Begrenzung von Unsicherheit durch Zielvereinbarungen

Zielvereinbarungen sind eine Form der Reduzierung von Unsicherheit durch vertragliche Begrenzung des Handlungsspielraums. Sie sind im ökonomischen Sinne explizite Verträge, auch wenn ihr rechtlicher Charakter in der Literatur umstritten ist.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Vgl. Bosshardt 2001, S. 140.

<sup>21</sup> Vgl. Luhmann 2000, S. 29 f.; Ripperger 1998, S. 13.

<sup>22</sup> Vgl. Bosshardt 2001, S. 129.

<sup>23</sup> Vgl. Uerpmann 1999; a. A. Trute 2000.



Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschulen sind teilweise schon aufgrund ihrer gesetzlichen Grundlage als Verträge zu klassifizieren.<sup>24</sup> In Nordrhein-Westfalen definiert das Hochschulgesetz Zielvereinbarungen ausdrücklich als öffentlich-rechtliche Verträge. In Niedersachsen dagegen werden Zielvereinbarungen – zumindest bei denjenigen Hochschulen, die staatliche Einrichtungen sind – nicht als Kontrakte im rechtlichen Sinne verstanden, sondern als Koordinationsinstrumente mit politischer Verbindlichkeit.<sup>25</sup> Auch wenn Regelungen über den öffentlich-rechtlichen Vertrag nicht ausdrücklich für anwendbar erklärt werden, kann bei hinreichendem Konkretisierungsgrad eine gerichtlich durchsetzbare Pflicht zur Erfüllung angenommen werden.<sup>26</sup> Das gilt jedoch eindeutig nicht, wenn, wie in Hamburg, eine entsprechende rechtliche Bindung ausdrücklich verneint wird.<sup>27</sup> Solche Zielvereinbarungen sind informelles Verwaltungshandeln, das in erster Linie auf eine faktische Wirkung ausgerichtet ist.

Soweit es sich bei Zielvereinbarungen nicht um Verträge im Sinne des Verwaltungsrechts handelt, können die Hochschulen finanzielle Leistungen nicht einklagen, während der Staat im Konfliktfall Leistungsansprüche auf dem Wege der Fachaufsicht durchsetzen kann. Statt durchsetzbarer Rechtsansprüche greift der Mechanismus „Finanzielle Zuwendungen für Wohlverhalten“. „Schadensersatz“ bei Nichterfüllung erhält nur der Staat, da er sich vorbehält, die zukünftige Finanzierung an den Zielerreichungsgrad anzupassen. Solche Zielvereinbarungen werden nicht durch rechtliche Sanktionen abgesichert, sondern durch finanzielle. Den Hochschulen, die der Gefahr unterjähriger Bewirtschaftungsmaßnahmen des Finanzministers ausgesetzt sind, wird im Sinne einer angemessenen Risikoverteilung zugestanden, ihre Leistungen nachträglich verminderten Mittelzuwendungen anzupassen. Im Übrigen ist der Haushaltsgesetzgeber an die Zielvereinbarungen nicht gebunden. Diese stehen in Bezug auf die Finanzierung unter dem Zustimmungsvorbehalt des Parlaments.<sup>28</sup>

Durch die Festlegung gegenseitiger Verpflichtungen und durch deren Absicherung durch Rechtsnormen oder finanzielle Sanktionen reduzieren Zielvereinbarungen Erwartungsunsicherheit. Letztlich sind explizite Vereinbarungen, wie Zielvereinbarungen, ein Aus-

<sup>24</sup> Vgl. Trute 2000, S. 146.

<sup>25</sup> Vgl. Palandt 2002, S. 164.

<sup>26</sup> Vgl. Trute 2000, S. 149.

<sup>27</sup> Vgl. o. V. 1999, Präambel; Trute 2000, S. 150.

<sup>28</sup> Vgl. Uerpmann 1999, S. 648 f.

druck von Misstrauen. „Misstrauen basiert auf der Erwartung opportunistischen Verhaltens und führt zu einer verstärkten Allokation von Ressourcen in explizite Sicherungs- und Kontrollmechanismen“<sup>29</sup>, wie z. B. finanzielle Anreizsysteme und Berichtssysteme.

Explizite Verträge stoßen allerdings dort an Grenzen, wo die Komplexität nur unvollständig reduziert werden kann.<sup>30</sup> Bei Verträgen, die unvollständig sind, weil sie nicht sämtliche zukünftigen Entwicklungen antizipieren können, neutralisiert Vertrauen das damit verbundene nicht reduzierbare Restrisiko. Vertrauen dient dazu, Unsicherheit zu absorbieren, indem bewusst auf zusätzliche Sicherheitsmaßnahmen verzichtet wird.

Dabei bezieht sich Vertrauen auf Verhaltensrisiken, die durch opportunistisches Verhalten des Vertragspartners bedingt sind, und nicht auf Risiken in Bezug auf seine Kompetenz und aufgabenbezogene Zuverlässigkeit. Diese Unsicherheitskategorie wird durch Zutrauen abgedeckt. Vertrauen bezieht sich dagegen darauf, dass der Vertragspartner seine Kompetenz im Interesse des Vertrauensgebers einsetzt.<sup>31</sup>

### 3.2 Absorption von Unsicherheit durch Vertrauen

„Vertrauen ist die freiwillige Erbringung einer riskanten Vorleistung unter Verzicht auf explizite vertragliche Sicherungs- und Kontrollmaßnahmen gegen opportunistisches Verhalten (Vertrauenshandlung) in der Erwartung, dass der Vertrauensnehmer motiviert ist, freiwillig auf opportunistisches Verhalten zu verzichten (Vertrauenserwartung).“<sup>32</sup>

Der Vertrauensnehmer erfährt durch die Entgegennahme des Vertrauens eine Erweiterung seines Handlungsspielraums. Er muss davon ausgehen, dass ein Vertrauensbruch durch eine Verweigerung von Vertrauensleistungen, d. h. durch eine Rücknahme von gewährttem Handlungsspielraum, sanktioniert wird, was langfristig seinen Interessen zuwider laufen kann. Er hat also auch ohne zusätzliche Sanktionsmechanismen gute Gründe, sich als vertrauenswürdig zu erweisen.<sup>33</sup> Vertrauenswürdigkeit äußert sich im freiwilli-

<sup>29</sup> Ripperger 1998, S. 60.

<sup>30</sup> Vgl. Ripperger 1998, S. 14.

<sup>31</sup> Vgl. Ripperger 1998, S. 40.

<sup>32</sup> Ripperger 1998, S. 60.

<sup>33</sup> Vgl. Bosshardt 2001, S. 247.

gen Verzicht auf opportunistisches Verhalten und dem Bemühen, die Vertrauenserwartungen des Vertrauensgebers zu erfüllen.<sup>34</sup>

Vertrauensbeziehungen können auch als implizite Vertragsverhältnisse betrachtet werden. Implizite Verträge sind nicht formalisiert; die Leistungen werden nicht explizit festgelegt. Auf mögliche weitere Informationen und eine laufende Erfolgskontrolle wird bewusst verzichtet. Die Einhaltung des Vertrags wird nicht rechtlich abgesichert, d. h. die wechselseitigen Erwartungen sind nicht gerichtlich durchsetzbar. Der Vertrauensmechanismus erzeugt aus sich selbst heraus einen endogenen Sanktionsmechanismus, der aus dem Eigeninteresse der beteiligten Akteure heraus funktioniert. Die Vereinbarungen werden allein durch Drohung mit Abbruch der Kooperationsbeziehung durchgesetzt, sie sind in diesem Sinne selbstdurchsetzende Verträge.<sup>35</sup>

Vertrauen bezieht sich immer auf die Erwartung kooperativen Verhaltens.<sup>36</sup> Übertragen auf das Verhältnis Staat – Hochschule bedeutet Vertrauen, dass der Staat einen Vertrauensvorschuss gewährt, indem er der Hochschule vorübergehend einräumt, über Ressourcen oder Handlungen zu disponieren, ohne die Hochschule und ihre Aktivitäten vollständig kontrollieren zu können.<sup>37</sup> Der Staat gibt die Kontrolle über bestimmte, zum Teil spezifische Ressourcen an die Hochschule ab, ohne dabei sicher sein zu können, dass diese die Kontrolle in seinem Sinne ausüben wird, aber in der Annahme, dass die Hochschule zu wohlwollendem Verhalten motiviert ist. Das Drohpotenzial liegt nicht im Abbruch der Beziehung als solcher, sondern quasi im Abbruch der Kooperationsbeziehung, d. h. der Rückkehr zu imperativer staatlicher Steuerung.

### 3.3 Determinanten der Wahl zwischen expliziter Regelung und Vertrauen

„Explizite Verträge und Vertrauen bilden funktional äquivalente Strategien zur Verringerung von jener Handlungskomplexität, die speziell durch das Verhalten anderer Akteure begründet wird.“<sup>38</sup> Explizite Regeln und Vertrauen verhalten sich zueinander umgekehrt proportional. Der Verzicht auf explizite Regeln setzt Vertrauen voraus, umgekehrt muss

<sup>34</sup> Vgl. Ripperger 1998, S. 43.

<sup>35</sup> Vgl. Ripperger 1998, S. 27 f.

<sup>36</sup> Vgl. Ripperger 1998, S. 38.

<sup>37</sup> Vgl. Sjurts 1998, S. 286.

<sup>38</sup> Ripperger 1998, S. 46, im Original kursiv.

eine Austauschbeziehung bei fehlendem Vertrauen durch umfangreiche vertragliche Regelungen abgesichert werden. Mit zunehmender Begrenzung von Risiken durch Sicherheitsmaßnahmen nimmt der Bedarf an Vertrauen ab. Explizite Regelungen und Vertrauen können innerhalb einer Transaktionsbeziehung komplementär eingesetzt werden. Vertrauen und explizite Regelungen sind substituierbar.<sup>39</sup>

Mit anderen Worten, das Ministerium hat die Wahl zwischen einer Strategie des Vertrauens oder einer des Misstrauens. Die Hochschulen haben die Wahl zwischen den Alternativen „Vertrauen honorieren“ und „Vertrauen enttäuschen“.<sup>40</sup> Solange für das Ministerium aus der Gewährung von Vertrauen in die Hochschulen hinreichend befriedigende Ergebnisse resultieren, wäre der Verzicht auf eine Verringerung von Unsicherheit durch explizite Regelungen durchaus rational.<sup>41</sup> Das Vertrauenspotenzial zu erhöhen, könnte sich schließlich sogar als die effizientere Strategie herausstellen, denn Vertrauen gilt in der Neuen Institutionenökonomie als Transaktionskosten senkendes Element. Angesichts der Auflösung hierarchischer Strukturen und des Ziels erweiterter Handlungsspielräume für die Hochschulen folgt daraus, dass Kontrolle da, wo sie nur zu prohibitiv hohen Kosten möglich ist, durch Vertrauen ersetzt werden sollte.<sup>42</sup> Vertrauensbasierte Koordination ist immer dann effizienter, wenn die mit einer Leistungsmessung verbundenen Probleme besonders groß sind. In einer zunehmend dynamischen Umwelt, die die Anpassung von Anreiz- und Informationssystemen erschwert, kann sich Vertrauen als die kostengünstigere Strategie erweisen, da die Probleme, die mit dem Setzen von Anreizen verbunden sind, gemildert werden.<sup>43</sup> Eine hoch dynamische Umwelt wirkt quasi als Katalysator für vertrauensbasierte Koordination.<sup>44</sup> Im Hochschulbereich sprechen zunehmender Wettbewerb und die Probleme des Performance Measurement<sup>45</sup> dafür, staatliche Kontrolle zum Teil durch Vertrauen zu ersetzen.

Die Frage, inwieweit eine Transaktion über den Mechanismus des expliziten Vertrags oder den Vertrauensmechanismus abgewickelt werden sollte, lässt sich letztlich jedoch

---

<sup>39</sup> Vgl. Ripperger 1998, S. 50; Bosshardt 2001, S. 138.

<sup>40</sup> Ripperger 1998, S. 45.

<sup>41</sup> Vgl. Bosshardt 2001, S. 227.

<sup>42</sup> Vgl. Ripperger 1998, S. 34.

<sup>43</sup> Vgl. Sjurts 1998, S. 291 f.

<sup>44</sup> Vgl. Picot 1982, S. 278.

<sup>45</sup> Siehe dazu Sandberg 2002, S. 454 f.

nicht allgemeingültig beantworten. Welche Strategie gewählt wird, hängt im Allgemeinen von verschiedenen Faktoren ab. Das gilt auch für die Wahl zwischen vertraglichen Regelungen und Vertrauen, bei der die Situation und die Merkmale der Akteure Staat und Hochschule berücksichtigt werden müssen. Die wichtigsten Determinanten sind Merkmale der Beziehung, kulturelles Umfeld, subjektive Einschätzung<sup>46</sup> und rechtliche Restriktionen.<sup>47</sup>

Mit Merkmalen der Beziehung sind insbesondere die Dauer der Beziehung und der Grad der Abhängigkeit der Partner angesprochen. Vertrauen setzt die Erfahrung voraus, dass Vertrauen nicht enttäuscht wird. Ausbildung wie Erosion von Vertrauen sind sich selbst verstärkende Prozesse, die als rationale Anpassungsmechanismen wirken.<sup>48</sup> Dass in einem sich selbst verstärkenden Prozess Vertrauen entsteht, ist bei längerfristigen Beziehungen wahrscheinlicher. Sind die Beteiligten gegenseitig aufeinander angewiesen und gibt es zudem womöglich keine geeigneten Alternativen, wird die Vertrauensbereitschaft tendenziell erhöht.

Beide Voraussetzungen sind im Verhältnis Staat – Hochschule gegeben. Der Staat kann bei einem Vertrauensbruch seitens der Hochschule die Beziehung nicht einfach abbrechen, er kann sie allenfalls modifizieren, indem er zu expliziten Regelungen zurückkehrt. Darin steckt durchaus ein Anreiz für die Hochschulen im Sinne eines sich selbst durchsetzenden, impliziten Vertrags, was wiederum die Vertrauensbereitschaft seitens des Staates erhöhen dürfte.

Allerdings fehlen Erfahrungen im Umgang mit den Neuen Steuerungsmodellen bzw. mit der Wahrnehmung von Handlungsspielräumen. „Dort, wo explizite Verträge immer weniger Raum für Vertrauen und die Möglichkeit einer Rechtfertigung lassen, erodiert das Vertrauen in den Vertrauensmechanismus und damit Vertrauen selbst.“<sup>49</sup> Daraus lässt sich die These ableiten, dass im Verhältnis Staat – Hochschulen aus der Tradition imperativer Steuerung heraus keine Grundlage für Vertrauen besteht, denn „Normausführung

---

<sup>46</sup> Vgl. dazu und im Folgenden Sjurts 1998, S. 286.

<sup>47</sup> Die folgenden Überlegungen zu den vier Determinanten sind Hypothesen über das Vertrauenspotenzial im Verhältnis Staat/Hochschule, die durch eine eingehende Untersuchung der Interessen und des Zusammenspiels der an Zielvereinbarungen beteiligten Akteure in Politik, Ministerialverwaltung und Hochschule – hier insbesondere Präsidium und Senat – überprüft werden müssten.

<sup>48</sup> Vgl. Bosshardt 2001, S. 227.

<sup>49</sup> Ripperger 1998, S. 51.

ist in der Regel unauffällig und ausdruckschwach und daher auch keine geeignete Grundlage für das Entstehen von ... Vertrauen.<sup>50</sup> So gibt es Anzeichen dafür, dass sich ein eher angespanntes Verhältnis zwischen Staat und Hochschulen selbst durch Zielvereinbarungsprozesse zumindest kurzfristig nicht wesentlich verbessert und zu einem Vertrauensverhältnis wird.<sup>51</sup>

Der zweite Faktor betrifft das kulturelle Umfeld. In einer Kultur, in der Vertrauensbrecher sozial sanktioniert werden, ist die Wahrscheinlichkeit vertrauenswürdigen Verhaltens höher. Potenzial und Wirksamkeit an quasi „sozialen“ Sanktionen sind im Hochschulbereich schwer einzuschätzen.

Es ist fraglich, inwieweit Hochschulen als Gruppe ein Interesse und Instrumente haben, ggf. über Institutionen, wie die Landeshochschulkonferenz, Druck auf eine Hochschule auszuüben, die sich nicht an die Spielregeln hält und damit womöglich die Autonomie aller anderen gefährdet. Fraglich ist ferner, inwieweit der angestrebte Wettbewerb der Hochschulen untereinander und das daraus resultierende Eigeninteresse solche Koalitionen verhindern.

Der dritte Faktor ist die subjektive Einschätzung der Vertrauensperson durch den Vertrauenden. Die Voraussetzungen für Vertrauen sind günstig, wenn der Vertrauensnehmer als glaubwürdig und zuverlässig eingeschätzt wird, weil sein tatsächliches Handeln mit dem angekündigten übereinstimmt. Entscheidend ist die Reputation der Vertrauensperson, die sich auf Erfahrungen des Vertrauensgebers oder auf ihren Ruf, d. h. auf allgemein zugängliche Informationen stützen kann.

Da dieser Aspekt für den Hochschulbereich noch nicht umfassend empirisch untersucht wurde, sind jenseits inoffizieller Äußerungen von Hochschul- und Ministeriumsvertretern nur wenige Aussagen dokumentiert.<sup>52</sup> Diese zeichnen ein heterogenes Bild. Offenbar sind die Verhältnisse und Erfahrungen in den einzelnen Bundesländern recht unterschiedlich. Neben Beispielen für positive gegenseitige Einschätzungen der Vertrauenswürdigkeit der Verhandlungspartner werden auch Fallbeispiele kolportiert, die ein Klima

<sup>50</sup> Luhmann 2000, S. 52, mit Bezug auf individuelles Verhalten.

<sup>51</sup> Vgl. Müller/Ziegele 2003, S. 27.

<sup>52</sup> Für Ergebnisse einer Umfrage unter Ministeriumsvertretern und Hochschulleitungen in Nordrhein-Westfalen zu Erfahrungen mit Zielvereinbarungen, die u. a. den Aspekt Vertrauen in Zielvereinbarungsprozessen berücksichtigt, siehe Müller/Ziegele 2003, insb. S. 26–28.

des Misstrauens illustrieren. Ministerien werfen Hochschulen gern mangelnde Planungs-kompetenz vor, was aber weniger eine Frage von Vertrauen als von Zutrauen ist.<sup>53</sup> Auf opportunistisches Verhalten deutet eher der Vorwurf hin, es würden steuerungsrelevante Daten zurückgehalten oder gar manipuliert. Umgekehrt kritisieren Hochschulen den Bruch von Absprachen und die Revision finanzieller Zusagen.<sup>54</sup>

Vertrauen stützt sich nicht zuletzt auf ein gewisses Maß an Interessenharmonie und gemeinsamen Wertvorstellungen. Angesichts gravierender kultureller Unterschiede zwischen Ministerialverwaltung und Hochschule sowie erheblichen Divergenzen zwischen hochschulpolitischen Zielen, Zielen von Hochschulleitungen und akademischen Gremien und nicht zuletzt individueller Interessen der Hochschulmitglieder dürfte die Basis für eine Vertrauenskultur gering sein.

Im öffentlichen Bereich kommt noch ein vierter Aspekt hinzu, nämlich rechtliche Restriktionen. Der Staat darf öffentliche Mittel nicht ohne Sicherungsmechanismen vergeben. Das Haushaltsrecht verbietet Vertrauen nicht, aber es setzt ihm durch Genehmigungsvorbehalte Grenzen. Das Vertrauen zwischen den Akteuren wird an dieser Stelle durch institutionelles Vertrauen in die Funktionsfähigkeit von immanenten Kontroll- und Sanktionssystemen<sup>55</sup> ersetzt und damit obsolet.

All dies deutet darauf hin, dass das Vertrauenspotenzial im Verhältnis Staat – Hochschule gegenwärtig eher als gering einzuschätzen ist. Unter der Prämisse, dass eine Verringerung der Regelungsdichte im Hochschulbereich effizient wäre, lässt sich daraus die Forderung nach vertrauensbildenden Maßnahmen ableiten. Da man wohl kaum einen grundlegenden kulturellen Wandel und plötzliche Interessenharmonie erwarten darf, bleibt nur Vertrauensbildung durch Information. Dabei muss sich auch vertrauensbasierte Koordination aufgrund des Vertrauensrisikos auf ein gewisses Maß an Kontrolle stützen.<sup>56</sup> Insofern kann Kontrolle durchaus als vertrauensbildende Maßnahme wirken.

Nach Abschluss einer Zielvereinbarung könnten zunächst Kontrollmaßnahmen ergriffen werden, die dann aber bei guten Erfahrungen teilweise durch Vertrauen abgelöst wer-

<sup>53</sup> Siehe oben unter 3.1.

<sup>54</sup> Vgl. CHE 2002b; Müller/Ziegele 2003, S. 26–28; Klüver 2003.

<sup>55</sup> Siehe dazu Luhmann 2000, S. 77.

<sup>56</sup> Vgl. Göbel 2002, S. 120–122.

den. Kontrolle wird durch die Erwartung ersetzt, dass die guten Erfahrungen sich in der Zukunft wiederholen werden. Umgekehrt kann auch Misstrauen zweckmäßig sein. Das Ministerium kann auf einen wiederholten Vertrauensbruch, der auch darin bestehen kann, dass Entscheidungsregeln nicht mehr funktionieren, mit einem Vertrauensentzug und mit Rückkehr zu detaillierten Steuerungsmechanismen reagieren.<sup>57</sup> Umfangreiche Regelungen funktionieren schließlich auch dann noch, wenn die Interessen der Akteure stark divergieren.<sup>58</sup>

Letztlich greift auch hier das Problem der Machtasymmetrie. Wenn der Partner keine Handlungsalternativen hat, weil er zu einem bestimmten Verhalten gezwungen werden kann, ist Vertrauen unnötig. Vertrauen wird nicht gebraucht, solange der Staat letztlich die Macht hat, Pflichten der Hochschule durchzusetzen. Die Notwendigkeit vertrauensbasierter Koordination könnte sich allein darauf gründen, dass die Erfüllung von Zielvereinbarungen mit kostenintensiven Koordinations- und Konfliktregelungsmechanismen verbunden ist. Die Lösung liegt also nicht in vertrauensbildenden Maßnahmen, sondern im Abbau der Machtasymmetrie durch organisatorische Verselbstständigung.

#### 4 Fazit

Zielvereinbarungen stehen für erweiterte Handlungsspielräume der Hochschulen bei gleichzeitigem Abbau von Hierarchie und Kontrolle. Unter den gegebenen Bedingungen tritt jedoch allein durch Verhandlungen keine Deregulierung ein. Ohne die Aufhebung wettbewerbsbeschränkender Mechanismen, wie z. B. die Regulierung des Hochschulzugangs oder das Verbot von Studiengebühren für das Erststudium, bleibt eine quasi-marktliche Koordination durch Zielvereinbarungen im Ansatz stecken.

Die Einführung neuer Steuerungsmechanismen führt nicht automatisch zu Deregulierung. Koordinationsinstrumente und Organisationsstruktur müssen zusammenpassen. Das Funktionieren von Zielvereinbarungen hängt also nicht zuletzt davon ab, dass zugleich die Organisations-, Finanz- und Personalautonomie der Hochschulen so erweitert werden, dass sie von nachgeordneten Behörden zu tatsächlich gleichberechtigten Verhandlungspartnern des Staates werden. Dabei geht es auch um Eigentum an Ressourcen und Partizipation am (monetären) Erfolg. Eine Variation der Koordinations-

<sup>57</sup> Vgl. Bosshardt 2001, S. 227.

<sup>58</sup> Vgl. Picot 1982, S. 278.



mechanismen bleibt ohne entsprechende Änderung der Machtverhältnisse tendenziell ineffizient.

Das gilt auch für vertrauensbasierte Koordination. Eine Koordinationsform, die weniger auf die formale, bürokratische Kontrolle als auf eine starke unbürokratische, informelle (Vertrauens-) Kultur setzt, kann in der Hierarchie aus Ministerium und Hochschule als staatlicher Einrichtung bzw. nachgeordneter Behörde nur begrenzt funktionieren. Das Verhältnis Staat – Hochschule ist von fehlender Interessenkongruenz der Akteure und unvereinbar scheinenden Organisationskulturen geprägt. Insofern sind die Voraussetzungen für eine Vertrauensbeziehung zwischen Staat und Hochschulen insgesamt gesehen nicht gerade günstig. Die Wahrscheinlichkeit, dass die bestehende Regelungsichte durch Vertrauen ersetzt wird, ist gering.

Möglicherweise ist dies aber gar nicht so nachteilig, wie die „Vertrauens-Prediger“ unterstellen. Vertrauen lässt sich nicht erzwingen, und ein gewisses Maß an Misstrauen kann durchaus produktiv sein. Bekanntlich fördern kritische Impulse den Innovationsprozess. Insofern könnte ein gesundes Maß an Misstrauen den Reformprozessen im Hochschulbereich sogar zugute kommen.

## Literatur

*Bosshardt, Christoph (2001):* Homo Confidens – eine Untersuchung des Vertrauensphänomens aus soziologischer und ökonomischer Perspektive. Bern u. a.

*CHE Centrum für Hochschulentwicklung (2002a):* Berliner Erklärung vom 8. Februar 2002, URL: [http://www.che.de/assets/images/Berliner Erklaerung.pdf](http://www.che.de/assets/images/Berliner%20Erklaerung.pdf) (Stand 17.08.2002)

*CHE Centrum für Hochschulentwicklung (2002b):* Misstrauen und vertrauensbildende Maßnahmen, Kernprobleme – eine Übersicht, Stoffsammlung zum Symposium „Gesellschaft – Staat – Hochschule: Vertrauen als Grundlage erfolgreicher Hochschulentwicklung“, 7./8. Februar 2002, Berlin, URL: <http://www.che.de/assets/images/Uebersicht.pdf> (Stand 17.08.2002)

*Göbel, Elisabeth (2002):* Neue Institutionenökonomik. Stuttgart

*Hoffacker, Werner (2001):* Kontrakt und Kontraktmanagement. Neue Instrumente der Steuerung im Hochschulbereich. In: Die Öffentliche Verwaltung, 54. Jg., 16, S. 681–686

*Klüver, Reymer (2003):* Konzept mit Widersprüchen. Die Hochschulen fühlen sich durch die Politik der neuen niedersächsischen Regierung betrogen und drohen mit Widerstand. In: Süddeutsche Zeitung, Nr. 197 vom 28. August 2003, S. 5

*Luhmann, Niklas (1999):* Funktionen und Folgen formaler Organisation, 5. Aufl. (1. Aufl. 1964), Berlin

*Luhmann, Niklas (2000):* Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität, 4. Aufl. (1. Aufl. 1968), Stuttgart

*Müller, Ulrich; Ziegel, Frank (2003):* Zielvereinbarungen zwischen Hochschulen und Staat in Nordrhein-Westfalen. Erfahrungen und Zukunftsperspektiven. Gütersloh

*Müller-Böling, Detlef; Schreiterer, Ulrich (1999):* Hochschulmanagement durch Zielvereinbarungen. In: Jutta Fedrowitz; Erhard Krasny; Frank Ziegele (Hrsg.): Hochschulen und Zielvereinbarungen: neue Perspektiven der Autonomie. Gütersloh, S. 9–25

*o. V. (1997a):* Vertrag gemäß Artikel II des Haushaltsstrukturgesetzes 1997 zwischen dem Land Berlin, vertreten durch den Senator für Wissenschaft, Forschung und Kultur und der Technischen Universität Berlin vom 26.05.1997

*o. V. (1997b):* Vertrag gemäß Artikel II des Haushaltsstrukturgesetzes 1997 zwischen dem Land Berlin, vertreten durch den Senator für Wissenschaft, Forschung und Kultur und der Humboldt-Universität zu Berlin vom 30.05.1997

*o. V. (1999):* Ziel- und Leistungsvereinbarung zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg, Behörde für Wissenschaft und Forschung, und der Universität Hamburg vom 02.03.1999

*o. V. (2001a):* Vertrag gemäß Artikel II des Haushaltsstrukturgesetzes 1997 zwischen dem Land Berlin, vertreten durch den Senator für Wissenschaft, Forschung und Kultur und der Technischen Fachhochschule Berlin vom 18.07.2001

*o. V. (2001b):* Vertrag gemäß Artikel II des Haushaltsstrukturgesetzes 1997 zwischen dem Land Berlin, vertreten durch den Senator für Wissenschaft, Forschung und Kultur und der Humboldt-Universität zu Berlin vom 18.07.2001

*o. V. (2002):* Zielvereinbarung zur Umsetzung des Qualitätspakts zwischen der Landesregierung des Landes Nordrhein-Westfalen vertreten durch das Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung und der Ruhr-Universität Bochum vom 22.04.2002

*Palandt, Klaus (2002):* Zielvereinbarungen zwischen Hochschulen und Landesregierung, Erfahrungen am Beispiel Niedersachsen. In: Das Hochschulwesen, 50. Jg., 5, S. 162–167

*Picot, Arnold (1982):* Transaktionskostenansatz in der Organisationstheorie, Stand der Diskussion und Aussagewert. In: Die Betriebswirtschaft, 42. Jg., S. 267–284

*Ripperger, Tanja (1998):* Ökonomik des Vertrauens, Analyse eines Organisationsprinzips. Tübingen

*Sandberg, Berit (2002):* Performance Measurement im Hochschulbereich als Instrument staatlicher Rahmensteuerung. In: Peter Horváth (Hrsg.): Performance Controlling – Strategie, Leistung und Anreizsystem effektiv verbinden. Stuttgart, S. 449–469

*Scholz, Günter (2002):* Finanzierungs- und Steuerungsmodelle in Niedersachsen. In: Beiträge zur Hochschulforschung, 24. Jg., 3, S. 60–71

*Schuppert, Gunnar Folke (1999):* Zur notwendigen Neubestimmung der Staatsaufsicht im verantwortungsteilenden Verwaltungsstaat. In: Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.): Jenseits von Privatisierung und „schlankem Staat“. Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor. Baden-Baden, S. 299–329

*Sjurts, Insa (1998):* Kontrolle ist gut, ist Vertrauen besser? In: Die Betriebswirtschaft, 58. Jg., 3, S. 283–298

*Trute, Hans-Heinrich (2000):* Die Rechtsqualität von Zielvereinbarungen und Leistungsverträgen im Hochschulbereich. In: Wissenschaftsrecht, Bd. 33, S. 134–160

*Uerpmann, Robert (1999):* Rechtsfragen von Vereinbarungen zwischen Universität und Staat. In: JZ, 54. Jg., 13, S. 644–653

#### Rechtsquellen

BbGHG: Gesetz über die Hochschulen des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Hochschulgesetz – BbGHG) v. 20. Mai 1999 (GVBl. I S.130), geänd. durch Art. 2 des Gesetzes v. 28. Juni 2000 (GVBl. I S. 90).

BremHG: Bremisches Hochschulgesetz (BremHG) i.d.F. v. 20. Juli 1999 (Brem. GBl. S. 183).

FHG BW: Gesetz über die Fachhochschulen im Lande Baden-Württemberg (Fachhochschulgesetz – FHG) i.d.F. v. 10. Januar 1995 (GBl. S. 73, ber. S. 311) i.d.F. der Bek. v. 1. Februar 2000 (GBl. S. 125), zul. geänd. durch Gesetz v. 19. Dezember 2000 (GVBl. S. 750).

HessHG: Hessisches Hochschulgesetz v. 3. November 1998 (GVBl. I S. 431, 559), zul. geänd. durch Gesetz v. 26. Juni 2000 (GVBl. I S. 326), i.d.F. der Bek. v. 31. Juli 2000 (GVBl. II S. 70–205).

HG NRW: Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hochschulgesetz – HG) v. 14. März 2000 (GV NRW S. 190).

HmbHG-E: Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Hamburgischen Hochschulgesetzes (Art. 1 Hochschulmodernisierungsgesetz) v. 5. November 2002.

HRG: Hochschulrahmengesetz (HRG) i.d.F. der Bek. v. 19. Januar 1999 (BGBl. I S. 18), zul. geänd. durch Art. 1 des Gesetzes v. 8. August 2002 (BGBl. I S. 3138).

HSG SchIH: Gesetz über die Hochschulen und Klinika im Lande Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz – HSG) v. 8. Mai 1973 i.d.F. der Bek. v. 4. Mai 2000 (GVObI. Schl.-H. 2000 S. 416), geänd. durch LVO v. 16. April 2002 (GVObI. Schl.-H. S. 70).

HSG-LSA: Hochschulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (HSG-LSA) i.d.F. der Bek. v. 8. Juli 1998 (GVBl. S. 300), zul. geänd. durch Gesetz v. 3. April 2001 (GVBl. S. 141).

LHG M-V: Gesetz über die Hochschulen des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Landeshochschulgesetz – LHG M-V) v. 5. Juli 2002 (GVBl. S. 398).

NHG: Niedersächsisches Hochschulgesetz (NHG) v. 24. Juni 2002 (Nds. GVBl. 2002, S. 286).

SächsHG: Gesetz über die Hochschulen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Hochschulgesetz – SächsHG) v. 11. Juni 1999 (GVBl. S. 294), geänd. durch Gesetz v. 28. Juni 2001 (GVBl. S. 42).

ThürHG: Thüringer Hochschulgesetz (ThürHG) v. 7. Juli 1992 (GVBl. S. 315) i.d.F. der Bek. v. 9. Juni 1999 (GVBl. S. 331) zul. geänd. durch Gesetz v. 24. Oktober 2001 (GVBl. S. 265).

UG BW: Gesetz über die Universitäten im Lande Baden-Württemberg (Universitätsgesetz – UG) i.d.F. v. 10. Januar 1995 (GBl. S. 1, ber. S. 310) i.d.F. der Bek. v. 1. Februar 2000 (GBl. S. 208), geänd. durch Gesetz v. 12. Dezember 2000 (GVBl. S. 750).

UG SL: Gesetz über die Universität des Saarlandes (Universitätsgesetz – UG) v. 23. Juni 1999 (Abl. S. 982).

**Anschrift der Verfasserin:**

Prof. Dr. Berit Sandberg  
Fachbereich 3/Wirtschaftswissenschaften I  
Public Management  
Fachhochschule für Technik und Wirtschaft Berlin  
Treskowallee 8  
10318 Berlin  
E-mail: sandberg@fhtw-berlin.de