

# Zum Rechtscharakter von Ziel- und Leistungsvereinbarungen im Hochschulbereich Am Beispiel Thüringen

Von **Hannes Berger**, Erfurt

*Hochschulpolitik und Hochschulrecht unterliegen seit der Jahrtausendwende einem grundlegenden Wandel. In Abkehr von der „input-orientierten“ Hochschulsteuerung über exakte Zweckbindungen der Hochschulfinanzierung setzt das neue Hochschulrecht verstärkt auf leistungsbezogene Mittelausgabe.<sup>1</sup> Mit dem Einzug von betriebswirtschaftlichen Steuerungselementen im Hochschulbereich setzen die Landesregierungen und die Ministerialverwaltungen zusehends auf numerisch bestimmbare Leistungserfolge in der Arbeit der Hochschulen.<sup>2</sup> Neben der allgemeinen Entwicklungsplanung für die einzelnen Hochschulen werden für einen mehrjährigen Zeitraum, zumeist drei Jahre, Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen der Landesregierung bzw. dem zuständigen Ministerium und der einzelnen Hochschule abgeschlossen. Die Landesmittel für die Hochschulen werden fortan zumindest teilweise entsprechend der Erfüllung der in den Vereinbarungen festgeschriebenen Ziele ausgezahlt. Für die zahlenmäßige Bestimmung der Leistungserfüllung werden Indikatoren gebildet. Häufige Leistungsindikatoren sind etwa die Anzahl der Studierenden in der Regelstudienzeit, der Anteil von Frauen an der Gesamtstudierendenzahl, der Anteil von Frauen an der Professorenschaft oder die Höhe der eingeworbenen Drittmittel.*

*Angesichts der Tatsache, dass die Ziel- und Leistungsvereinbarungen der Thüringer Hochschulen aufgrund ihrer Laufzeit von 2012 bis 2015 in absehbarer Zeit ihre Gültigkeit verlieren und noch im Laufe dieses Jahres die vierte Periode der Ziel- und Leistungsvereinbarungen abgeschlossen werden müssen, lohnt sich ein vertiefter rechtswissenschaftlicher Blick auf die eigentliche Rechtsnatur dieser Vereinbarungen zwischen Wissenschaftsministerium und einzelner Hochschule. Es stellt sich mithin die Frage, was genau Ziel- und Leistungsvereinbarungen juristisch darstellen.*

<sup>1</sup> Vgl. Art. 15 Abs. 1 BayHSchG; § 6 Abs. 2, 3 HZG NRW; § 2a BerlHG; § 10 Abs. 1, 2 SächsHSFG; § 1 Abs. 3 NHG; §§ 11 Abs. 1, 12 ThürHG.

<sup>2</sup> Vgl. *Blanke*, in: *Blanke* (Hrsg.), *Bildung und Wissenschaft als Standortfaktoren*, *Neue Staatswissenschaften* 6, 2007, 1 (2); *Liessmann*, *Forschung und Lehre* 2007, 28; *Scholz*, *Forschung und Lehre* 2006, 449; *Baldus*, *Forschung und Lehre* 2006, 450; *Winkel*, *APuZ* 48/2006, 28; *Sieweke*, *Managementstrukturen und outputorientierte Finanzierung im Hochschulbereich*, 2010, S. 33 ff. Die betriebswirtschaftlichen Steuerungselemente zeigen sich u.a. in der Modularisierung und Verschulung der Studiengänge, der Akkreditierung von Studiengängen durch Agenturen, in berufsbezogener und weniger wahrheitssuchender Wissensvermittlung, der leistungsbezogenen Vergütung von Hochschullehrern oder dem Neuen Steuerungsmodell für Hochschulen, neuen Leitungsstrukturen, Ziel- und Leistungsvereinbarungen, Jahresabschlüssen der Hochschulen, oder Controllingelementen.

## I. Zur Rechtsnatur der Vereinbarungen

Denn die Rechtsnatur von Hochschulverträgen oder Hochschulvereinbarungen ist entscheidend für die Frage nach der Verbindlichkeit<sup>3</sup> dieser Form von Verwaltungsabkommen. Wird durch die Vereinbarung ein für beide Seiten verbindliches Rechtsdokument begründet, hat dies weit größeren Einfluss auf den möglichen Erfolg der verhandelten Zielvorgaben. Erst wenn die Verpflichtungen, die das Landesministerium und die Hochschulen in den Vereinbarungen festschreiben auch für beide Seiten verbindlich sind, demzufolge bei Nichteinhaltung eingefordert werden könnten, bieten solche Absichtserklärungen auch die Gewähr der tatsächlichen Einhaltung.<sup>4</sup>

Ziel- und Leistungsvereinbarungen sind zunächst Abkommen zwischen zwei Verwaltungsstellen. Kein Bürger außerhalb der Verwaltung ist unmittelbar von den Vereinbarungen betroffen. Die genaue Rechtsnatur gilt es nun zu ergründen. Es kommen hierbei verschiedene Rechtsformen in Betracht.

### 1. Informelles Verwaltungshandeln

Zunächst könnten Ziel- und Leistungsvereinbarungen ein informelles, schlichtes Verwaltungshandeln zwischen zwei Verwaltungseinheiten darstellen. Dies wäre der Fall, wenn die Ziel- und Leistungsvereinbarungen Absprachen für die Hochschulplanung zwischen Ministerium und Hochschule darstellen würden, die auf keinen Rechtserfolg, sondern nur auf einen tatsächlichen Erfolg abstellen.<sup>5</sup> Eine rechtliche Verbindlichkeit müsste in diesem Fall verneint werden. Es spricht jedoch einiges dafür, dass Zielvereinbarungen im Hochschulbereich eine verbindlichere Rechtsnatur besitzen. Der Wortlaut des § 12 ThürHG legt es nahe, dass die Zielvereinbarungen auf einen Rechtserfolg gerichtet sein sollen: „Die Ziel- und Leistungsvereinbarungen legen die Entwicklung der Hochschule, insbesondere die Forschungsschwerpunkte sowie die Einrichtung, Änderung und Aufhebung von Studiengängen und deren Finanzierung fest. Die Ziel- und Leistungsvereinbarungen regeln das Verfahren zur Feststellung des Standes der Umsetzung der Zielvereinbarungen und die Folgen bei Nichterreichen von vereinbarten Zielen“ (§ 12 Abs. 2 ThürHG). Auch in der Gesetzesbegründung zur Hochschulreform von 2006 werden die Ziel- und Leistungsverein-

<sup>3</sup> *Thieme* (*Deutsches Hochschulrecht*, 3. Aufl. 2004, S. 414 f.) hingegen bezweifelt die Verbindlichkeit der Vereinbarungen grundsätzlich („vertragsähnlich“, „im luftleeren Raum“).

<sup>4</sup> Vgl. *Schmuck*, *Zielvereinbarungen im Hochschulbereich*, 2010, S. 146.

<sup>5</sup> Denn gerade im Fehlen eines Rechtsbindungswillens zeigt sich der Charakter des schlichten Verwaltungshandelns, vgl. *Bauer*, in: *Hoffman-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle*, *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. II, 2. Aufl. 2012, § 36 Rn. 78.

barungen als „vertraglich“<sup>6</sup> bezeichnet. Bereits die Tatsache, dass die Ziel- und Leistungsvereinbarungen gesetzlich normiert werden und Hochschulen und Wissenschaftsministerium ermächtigt werden, detaillierte Vereinbarungen über hoheitliche Aufgaben zu treffen, unterstreicht dies. In gleichem Sinne ist weiterhin die „Hochschulleitung [...] im Rahmen der Ziel- und Leistungsvereinbarungen für die Erfüllung der von der Hochschule zu erbringenden Leistungen verantwortlich“ (§ 12 Abs. 5 ThürHG).

Hochschulrechtlich werden den Ziel- und Leistungsvereinbarungen eine Regelungsentention und eine Bindungswirkung zugesprochen. Sofern die Vereinbarungen auf einen Rechtserfolg ausgerichtet sind, stellen sie nicht nur schlichtes Verwaltungshandeln dar.

## 2. Vorliegen eines öffentlich-rechtlichen Vertrages?

Indem im vorliegenden Fall eine Landesbehörde mit einer weiteren Einrichtung des Landes eine auf Rechtserfolg gerichtete Vereinbarung trifft, könnte es sich um einen Verwaltungsvertrag handeln. Öffentlich-rechtliche Entscheidungen, die durch einen Verwaltungsakt der Behörde gegenüber dem Bürger getroffen werden, können auch durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen Behörde und Bürger getroffen werden (subordinationsrechtlicher Vertrag). Der öffentlich-rechtliche Vertrag kommt darüber hinaus auch für jene Rechtsverhältnisse in Frage, die „mangels einer übergeordneten Stellung der Behörde nicht einseitig geregelt werden können“<sup>7</sup>. Das ist stets der Fall, wenn zwei rechtsfähige Verwaltungsstellen auf zumindest grundsätzlich gleicher Ebene Vereinbarungen, die auf einen Rechtserfolg gerichtet sind, treffen möchten (koordinationsrechtlicher Vertrag). In der klassischen Rechtslehre wird der Vertrag als das Übereinkommen von mindestens zwei gleichlautenden Willensbekundungen zweier Rechtssubjekte, die auf einen gemeinsamen Rechtserfolg gerichtet sind, verstanden.<sup>8</sup> Der öffentlich-rechtliche Vertrag grenzt sich zum zivilrechtlichen Vertrag durch seinen Gegenstand, dem „Rechtsverhältnis auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts“ (§ 54 S. 1 ThürVwVfG) ab. Mit „Gebiet des öffentlichen Rechts“ ist im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Vertrages das Verwaltungsrecht angesprochen, da der Anwendungsbereich des ThürVwVfG nur für die Behörden des Landes, der Gemeinden und für die Körperschaften des öffentlichen Rechts eröffnet ist (§ 1 ThürVwVfG). Vom öffentlich-rechtlichen Vertrag auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts ist der dem Verfassungsrecht zuzuordnende Staatsvertrag,<sup>9</sup> der nicht nur in die Sphäre der

Exekutive fällt, sondern überdies dem Parlamentsvorbehalt unterliegt, zu trennen. Die vorliegend zu beurteilenden Ziel- und Leistungsvereinbarungen sind Teil des Hochschulrechts, das zweifelsfrei dem öffentlichen Recht zugeordnet wird, da hierbei insbesondere die öffentlich-rechtlich organisierten Hochschulen als solche Träger von Rechten und Pflichten werden. Dieser Verwaltungsvertragsdogmatik folgend eröffnen sich nun mehrere Fragen über den Verwaltungsvertragscharakter der Ziel- und Leistungsvereinbarungen gemäß § 12 ThürHG.

### a) Rechtsbindungswillen

Maßgeblich für das Zustandekommen eines öffentlich-rechtlichen Vertrages ist, ob beide Vertragsparteien eine verbindliche Regelung treffen wollten.<sup>10</sup> Damit die Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen Ministerium und Hochschule gemäß § 12 ThürHG die Voraussetzungen eines öffentlich-rechtlichen Vertrages erfüllen, müssen beide Verwaltungseinheiten rechtsverbindlich einen Rechtserfolg herbeiführen wollen (Rechtsbindungswillen).<sup>11</sup> Wie bereits oben angeführt, weist das Thüringer Hochschulrecht den Ziel- und Leistungsvereinbarungen dem Wortlaut nach einen Regelungscharakter zu. Auch die äußere Form der Ziel- und Leistungsvereinbarungen macht den Rechtsbindungswillen von Ministerium und Hochschulen deutlich. Die Vereinbarungen für den Zeitraum 2012 bis 2015 umfassen bis zu 40 Textseiten und erklären die allgemeinen Ziele und Vorstellungen in einer Präambel und in einführenden Leitlinien. Darüber hinaus werden die Ziel- und Leistungsvereinbarungen in mehrmonatigen Beratungen zwischen Ministerium und Hochschule ausgehandelt. Die Vereinbarungen werden letztlich von dem für die Wissenschaft zuständigen Minister und vom Rektor bzw. Präsidenten der Hochschule unterzeichnet und veröffentlicht.<sup>12</sup> In den Schlussbestimmungen der Ziel- und Leistungsvereinbarungen gibt es sogar Regelungen zum Inkrafttreten und zur Geltungsdauer der Vereinbarungen. Neben der äußeren vertragsmäßigen Form deuten auch die inhaltlichen Regelungen auf einen bewussten Verpflichtungscharakter hin. Im inhaltlichen Teil treffen die Ziel- und Leistungsvereinbarungen genaue, teilweise exakt quantifizierte Zielvorgaben für die Hochschulen in allen hochschulrelevanten Bereichen, beispielsweise über Studierendenzahlen, Lehre, Forschung, Drittmittel, Personal, Hochschulbau.<sup>13</sup>

Nach alledem kann sowohl nach der vertragsmäßigen Form der Vereinbarung, dem Verfahren zur Erstellung der Vereinbarung und gemäß den inhaltlich detaillierten Zielvorgaben und -verpflichtungen ohne Zweifel auf einen Rechts-

<sup>6</sup> Thüringer Landtag, Begründung ThürHG v. 20.9.2006 = LT-Drs. 4/2296, S. 135.

<sup>7</sup> Vgl. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Aufl. 2006, § 14 Rn. 1.

<sup>8</sup> Durch die Einigung auf die Rechtsfolgeherbeiführung entsteht ein verwaltungsvertragliches Rechtsverhältnis. Vgl. Bauer (Fn. 5), § 36 Rn. 106.

<sup>9</sup> Beispielsweise der Glücksspielstaatsvertrag und der Rundfunkstaatsvertrag, die beide durch ein ordentliches Parlamentsgesetz durch den Thüringer Gesetzgeber ratifiziert wurden.

<sup>10</sup> Kopp/Ramsauer, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 15. Aufl. 2014, § 54 Rn. 19.

<sup>11</sup> Vgl. Mager, VVDStRL 65 (2006), 277 (289).

<sup>12</sup> Der öffentlich-rechtliche Vertrag bedarf der Schriftform (§ 57 ThürVwVfG), womit höhere Anforderungen als an den privatrechtlichen Vertrag gestellt werden.

<sup>13</sup> Trute (WissR 33 [2000], 134 [149]) geht aufgrund der konkreten Festlegungen grundsätzlich von einer Pflicht zur Erfüllung aus.

bindungswillen, der einen Rechtserfolg herbeiführen soll, geschlossen werden.

#### b) Rechtsfähigkeit des Ministeriums?

Neben der Voraussetzung der gemeinsam beabsichtigten Herbeiführung eines Rechtserfolges für das Zustandekommen eines öffentlich-rechtlichen Vertrages müssen beide unterzeichnenden Verwaltungseinheiten die Rechtsfähigkeit besitzen. Unter Rechtsfähigkeit versteht man in der Rechtslehre klassisch die Fähigkeit, selbstständig Träger von Rechten und Pflichten zu sein. Sowohl natürliche als auch juristische Personen können Rechtsfähigkeit besitzen.

Zunächst ist festzustellen, dass eine Rechtsfähigkeit des Ministeriums für den Abschluss von Ziel- und Leistungsvereinbarungen nicht gegeben ist. Das Ministerium ist oberste Verwaltungsbehörde des Bundeslandes und besitzt als ein solches Verwaltungsorgan keine Rechtsfähigkeit. Gleiches gilt beim Abschluss der allgemeinen Rahmenvereinbarungen gemäß § 11 ThürHG. Diese allgemeineren Vereinbarungen werden zwischen der gesamten Landesregierung und den Thüringer Hochschulen insgesamt abgeschlossen. Doch auch die Landesregierung besitzt keine eigene Rechtsfähigkeit. Sowohl die Ministerien, als auch die Landesregierung sind ausübende Organe und Behörden des Freistaates Thüringen (Art. 90 ThürVerf). Nur der Freistaat selbst als Gebietskörperschaft des öffentlichen Rechts besitzt eine eigene Rechtsfähigkeit.<sup>14</sup> Sofern nun das Ministerium die Ziel- und Leistungsvereinbarung nur im Rahmen ihres Behördenstatus unterzeichnet, dürfte keine Rechtsfähigkeit erkennbar sein. Ein öffentlich-rechtlicher Vertrag wäre demnach nicht zustande gekommen. Das gleichgelagerte Problem findet sich auch in der allgemeinen Vorschrift über den öffentlich-rechtlichen Vertrag in § 54 S. 2 ThürVwVfG wieder, wonach die Behörde den Vertrag schließen kann. Denn mit der Behörde ist grundsätzlich „jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt“ (§ 1 Abs. 2 ThürVwVfG) gemeint. Doch gerade diese verwaltenden Stellen sind nicht die rechtsfähigen (Gebiets-) Körperschaften, sondern nur deren eingesetzte Organe.

Für diese ungenaue Formulierung des allgemeinen Verwaltungsrechts ist aber anerkannt, dass die jeweilige Behörde den öffentlich-rechtlichen Vertrag in Vertretung der ihr überstehenden rechtsfähigen Körperschaft abschließt.<sup>15</sup> So verstanden ist den §§ 11 und 12 ThürHG entsprechend vielmehr eine Zuständigkeitsregelung zu entnehmen. Die Landesregierung ist zuständige Behörde für das Abschließen von Rahmenvereinbarungen mit der Gesamtheit der Hochschulen. Das Ministerium ist zuständig für die Unterzeichnung der Zielvereinbarungen mit den einzelnen Hochschulen. Vertragspartner auf der staatlichen Seite ist aber in beiden Fällen der Freistaat Thüringen als rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts. Die notwendige Rechtsfähigkeit der staatlichen Seite ist damit gegeben.

#### c) Rechtsfähigkeit der Hochschulen?

Ob nun auch die Thüringer Hochschulen eigene Rechtsfähigkeit besitzen, kann nur differenziert beantwortet werden. Die Hochschulen sind in ihrer rechtlichen Ausgestaltung Körperschaften des öffentlichen Rechts, als solche werden sie durch staatlichen Hoheitsakt geschaffen und erhalten auf diese Weise ihre Rechtsfähigkeit.<sup>16</sup> Zwar sind die Hochschulen Thüringens gemäß § 2 Abs. 1 Hs. 1 ThürHG „rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts“, was zunächst auf eine Vollrechtsfähigkeit mit Selbstverwaltungsrecht schließen ließe.<sup>17</sup> Doch folgt hierauf in § 2 Abs. 1 Hs. 2 ThürHG die Festlegung, wonach die Hochschulen gleichzeitig auch Einrichtungen des Staates sind. Diese Vorschrift folgt der alten Regelung des § 58 Hochschulrahmengesetz.<sup>18</sup> Soweit aber eine Hochschule rechtlich als Einrichtung des Staates eingestuft wird, kann sie keine eigene Rechtsfähigkeit besitzen, denn dann ist sie lediglich eine organisatorische Untergliederung der bereits rechtsfähigen Gebietskörperschaft Freistaat Thüringen.<sup>19</sup> Die Weisungsbefugnisse der staatlichen Verwaltungsorganisation stünden hier einer rechtsfähigen Selbstverwaltung der Hochschulen entgegen. Und tatsächlich besitzen die Thüringer Hochschulen weder die Dienstherrn- noch die Bauherrnfähigkeit<sup>20</sup> und ebenso wenig die Finanzhoheit, die nach wie vor vom Parlamentsvorbehalt bestimmt ist.<sup>21</sup> Die Thüringer Hochschulen werden gemäß § 13 Abs. 3 ThürHG i.V.m. §§ 26, 74 Abs. 1 ThürLHO in Finanzfragen wie Landesbetriebe behandelt und müssen ihr Rechnungswesen nach den kaufmännischen Regeln führen. Wie ist das Dilemma dieses Doppelcharakters aufzulösen?

#### d) Selbstverwaltungsrecht

Die gesetzlich vorgeschriebene doppelte Rechtsnatur der Thüringer Hochschulen lässt sich nur anhand der zu unterscheidenden Aufgaben der Hochschulen erklären, die sich in Selbstverwaltungsaufgaben und übertragene staatliche Aufgaben unterteilen.<sup>22</sup>

<sup>16</sup> Maurer (Fn. 7), § 23 Rn. 37 f.

<sup>17</sup> Erichsen/Scherzberg, NVwZ 1990, 8 (12 f.) sehen hier eine Grundentscheidung für den Körperschaftsstatus mit Rechtsfähigkeit und gegen den staatlichen Anstaltscharakter.

<sup>18</sup> Mittlerweile sind einige Landesgesetzgeber bestrebt, diese dualistische Rechtsgestalt der Hochschulen aufzugeben und sie nur noch als rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts zu bezeichnen, vgl. § 2 Abs. 1 SächsHG; § 54 S. 1 HSG LSA; § 15 S. 1 NHG.

<sup>19</sup> Vgl. Maurer (Fn. 7), § 22 Rn. 31.

<sup>20</sup> Vgl. Freistaat Thüringen, Hochschulstrategie 2020, S. 97 f.

<sup>21</sup> Erichsen/Scherzberg (NVwZ 1990, 8 [15]) sehen den Haushaltsgesetzgeber in seinem Spielraum verfassungsrechtlich begrenzt. Vergleichbar mit dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden oder der Finanzierungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks haben die Hochschulen auch einen Anspruch auf aufgabenadäquate Finanzierung.

<sup>22</sup> Fehling (Die Verwaltung 35 [2002], 399 [407 f.]) empfindet die Abgrenzung hingegen zu pauschal und rechnet dem

<sup>14</sup> BVerfGE 1, 14 (34).

<sup>15</sup> Vgl. Ziekow/Siegler, VerwArch 94 (2003), 593 (595).

Als Aufgaben der Selbstverwaltung zählt § 5 Abs. 1 ThürHG beispielsweise Forschung, Lehre, Studium und Weiterbildung auf. Staatliche Aufgaben sind gemäß § 2 Abs. 4 ThürHG unter anderem Stellenbewirtschaftung, Mittelverwendung, Rechnungswesen, die Hochschulstatistik oder das Berufsausbildungswesen. Gemäß Thüringer Hochschulgesetz sind die Hochschulen mit beiden Arten von Aufgaben betraut.

Die h.M. geht davon aus, dass Ziel- und Leistungsvereinbarungen, die Regelungen im Bereich der Selbstverwaltung der Hochschulen treffen, öffentlich-rechtliche Verträge darstellen.<sup>23</sup> Die Ansicht folgt aus der anerkannten Vollrechtsfähigkeit der Hochschulen in allen sie betreffenden Selbstverwaltungsrechten. Das Grundgesetz bietet in Art. 5 Abs. 3 GG das Grundrecht auf Freiheit der Wissenschaft eine institutionelle und finanzielle Garantie der Hochschulen und eine Staatsferne aller wissenschaftlichen Tätigkeiten. Den Hochschulen als typischer Organisationsform und Ort der wissenschaftlichen Arbeit kommt dabei ein besonderer Status zu. Sie haben das Recht der Selbstverwaltung in allen „Kernaufgaben der Wissenschaftsfreiheit“.<sup>24</sup> Es ist unstrittig anerkannt, dass den Hochschulen in allen Selbstverwaltungsaufgaben die volle Rechtsfähigkeit zukommt.<sup>25</sup> Den Hochschulen erwächst daraus das Recht, alle ihre Selbstverwaltungsaufgaben durch eigene Organe und Entscheidungen zu regeln. Gleichwohl erstreckt sich dieses Recht auch darauf, einen Vertrag mit der Landesregierung bzw. dem Wissenschaftsministerium zu schließen, in dem die Ziele für die Hochschulentwicklung festgehalten werden. Die Wissenschaftsfreiheit gebietet schließlich nicht nur die abwehrrechtliche Komponente gegen den Staat, sondern eröffnet den Hochschulen die Freiheit, den Gebrauch des Grundrechtes in jede Richtung auszuüben.<sup>26</sup>

Ziel- und Leistungsvereinbarungen, die die Selbstverwaltung der Hochschulen betreffen, insbesondere die Kernaufgaben der Forschung und Lehre sowie die Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses, sind als öffentlich-rechtliche Verträge zwischen zwei rechtsfähigen Verwaltungseinheiten zu qualifizieren. Eine Bindungswirkung gemäß dem Grundsatz *pacta sunt servanda* muss hier auch für die Vertragsschließenden entstehen.

#### e) Hochschulstatus im Rahmen staatlicher Aufgaben

Nun stößt man aber auf das Problem, dass die Thüringer Ziel- und Leistungsvereinbarungen nicht nur Festlegungen in den Selbstverwaltungsbereichen treffen, sondern auch den Bereich der staatlichen Aufgaben der Hochschulen regeln.

Nach § 12 ThürHG sind die Zielvereinbarungen auch die mehrjährige Grundlage für die finanzielle Ausstattung der

Hochschulen und regeln unter anderem den Gleichstellungsauftrag der Hochschulen. Es finden sich überdies Regelungen zum Hochschulbau und zur Personalentwicklung. In diesen Bereichen besitzen die Hochschulen jedoch keine Autonomie. Sie sind durch den Parlamentsvorbehalt in Budgetfragen nicht autonom.

Sofern die Hochschulen staatliche Aufgaben ausüben, tun sie dies nach h.M. nicht im Rahmen ihrer Selbstverwaltungsautonomie. Diese staatlichen Aufgaben sind nicht von der Wissenschaftsfreiheit des Art. 5 Abs. 3 GG und dem Selbstverwaltungsrecht der Hochschulen umfasst, weshalb die Hochschulen in diesen Aufgabenbereichen auch keine Rechtsfähigkeit besitzen können.<sup>27</sup>

Die Thüringer Ziel- und Leistungsvereinbarungen können daher in jenen Kapiteln über die Leistungen der Hochschulen im Rahmen von übertragenen Aufgaben (§ 2 Abs. 4 ThürHG) nicht als öffentlich-rechtlicher Vertrag angesehen werden. Diese Vereinbarungen sind lediglich als verwaltungsinterne Absprachen einzuordnen und können höchstens eine einseitige Verpflichtung darstellen.<sup>28</sup> Die gegenteilige Auffassung vertritt, dass durch den gesetzgeberischen Auftrag, die Zielvereinbarungen mitsamt der finanziellen Bestimmungen (§ 12 ThürHG) abzuschließen, in der Vertragsunterzeichnung auch ein „Akt universitärer Selbständigkeit“ gesehen werden kann.<sup>29</sup> Es bleibt jedoch fraglich, ob durch diesen Auftrag des Gesetzgebers in § 12 ThürHG den Hochschulen eine Position eingeräumt wird, die der Rechtsfähigkeitsanforderung der Verwaltungsvertragsdogmatik entsprechen kann.

Um den dichotomen Rechtscharakter der Vereinbarungen mit einem Beispiel zu unterfüttern, kann auf die Ziel- und Leistungsvereinbarung zwischen dem Thüringer Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur und der Friedrich-Schiller-Universität Jena für die Jahre 2012-2015 verwiesen werden. In den Leistungszielen der Hochschule wird unter Punkt 4 die Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses aufgeführt, die unter anderem durch eine höhere Promotionsquote erreicht werden soll. Die Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses ist eine Selbstverwaltungsaufgabe der Universität gemäß § 5 Abs. 3 S. 2 ThürHG. Soweit die Universität im Rahmen ihrer verfassungsrechtlich garantierten Hochschulautonomie eine Zielvereinbarung im Bereich der Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses unterzeichnet, ist diese Vereinbarung ein öffentlich-rechtlicher Vertrag, da die Hochschule von einem ihr eigenen Recht Gebrauch macht. Etwas anderes ist es, wenn die Universität Erfurt in ihrer Ziel- und Leistungsvereinbarung für 2012-2015 unter Punkt 10 der Leistungsziele erklärt, sie werde jährlich 3 Ausbildungsplätze bereitstellen. Die Berufsausbildung ist gemäß § 2 Abs. 4 S. 2 Nr. 9 ThürHG eine übertragene staatliche Aufgabe. Die Universität Erfurt übt die Berufsausbildung nicht im Rahmen der Hochschulautonomie aus und kann daher auch keine vertragliche Vereinbarung im Sinne der

Kooperationsbereich von Staat und Hochschule eine dominierende Rolle zu.

<sup>23</sup> Vgl. *Trute*, WissR 33 (2000), 134 (144); *Uerpmann*, JZ 1999, 644 (647 f.).

<sup>24</sup> *Schmuck* (Fn. 4), S. 169.

<sup>25</sup> Vgl. *Erichsen/Scherzberg*, NVwZ 1990, 8 (12). So ist auch § 2 Abs. 1 ThürHG zu verstehen.

<sup>26</sup> Vgl. *Schmuck* (Fn. 4), S. 173.

<sup>27</sup> Vgl. OVG Münster DÖV 1986, 480.

<sup>28</sup> Vgl. *Thieme* (Fn. 3), S. 415; *Hoffacker*, DÖV 2001, 681 (685), a.A. *Schmuck* (Fn. 4), S. 199.

<sup>29</sup> Vgl. *Uerpmann*, JZ 1999, 644 (648). So auch *Kopp/Ramsauer* (Fn. 10), § 54 Rn. 40h.

§ 54 ff. ThürVwVfG eingehen. Es fehlt ihr an der Rechtsfähigkeit, um hier Gebrauch von einem eigenen Recht zu machen. Der Ziel- und Leistungsvereinbarung kommt in diesem Punkt nur ein selbstbindender Charakter zu, der keine vertragliche Verbindlichkeit zur Folge hat.

Es wird jedoch davon ausgegangen, dass, da es zumindest in diesem Bereich an einer gerichtlichen Durchsetzbarkeit fehlt, die Ziel- und Leistungsvereinbarungen faktische Bindungswirkungen entfalten. Abgesehen vom gesetzlichen Auftrag, diese Inhalte in Vertragsform zu regeln, drohen Hochschulen faktische und finanzielle Nachteile sowie aufsichtsrechtliche Maßnahmen, wenn sie gegen Bestimmungen der Zielvereinbarungen verstoßen.<sup>30</sup>

## II. Ergebnis

Die Ziel- und Leistungsvereinbarungen haben keinen einheitlichen Rechtscharakter. Es muss entsprechend der inhaltlichen Regelungen unterschieden werden, ob die Festlegungen über die Leistungen der Hochschulen für den Bereich ihrer Hochschulautonomie getroffen werden, oder für den Bereich der den Hochschulen übertragenen staatlichen Aufgaben. Trifft ersteres zu, so besitzen die Hochschulen eigene Rechtsfähigkeit und können rechtsverbindliche öffentlich-rechtliche Verträge im Sinne der § 54 ff. ThürVwVfG abschließen. Im Bereich der staatlichen Aufgaben gilt dies nicht, weshalb Leistungsvereinbarungen hierfür keinen öffentlich-rechtlichen Vertrag darstellen. Gleichwohl haben aber auch diese Festlegungen faktische Bindungswirkung für die Hochschulen und durch die Unterzeichnung entsteht eine Selbstbindung der Hochschulen.

## III. Rechtspolitische Einordnung

Die Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen Land und Hochschulen haben vordergründig den Effekt, dass die wissenschaftlichen Einrichtungen mehr Eigenverantwortung erhalten und die Ministerialverwaltung sich verstärkt der staatlichen Aufsicht und weniger der unmittelbaren Regulierung widmet. Damit wird ein für die Wissenschaft erforderlicher Freiraum, insbesondere in finanziellen Belangen, geschaffen. Die Abkehr von der „input-orientierten“ Hochschulsteuerung bringt viele Vorteile einer modernen Verwaltung in den Hochschulbereich. Gleichwohl lassen sich Kritikpunkte erkennen. Die bereits durch die Bologna-Reform eingeführte Studienzeitverkürzung wird durch falsch gesetzte Leistungsanreize gegenüber den Hochschulen noch verstärkt. Indem Indikatoren wie die „Anzahl der Absolventen in einem Studienjahr“ oder „Anzahl der Studierenden in der Regelstudienzeit“ zur Bemessung der Leistungserzielung herangezogen werden, bemühen sich die Hochschulen ihre Studierenden so effektiv und schnell wie möglich zum Studienabschluss zu bewegen. Ebenso lässt sich kritisieren, dass Leistungsziele vor allem den Bereich der Forschung betreffen, die Lehre jedoch vernachlässigt wird. Insgesamt wird durch die Leistungsvereinbarungen der Trend verfolgt, den wissenschaftlichen Leistungen einen irgendwie gearteten numeri-

schen Wert beizumessen. Forschungsergebnisse sollen für die Wirtschaft verwertbar sein, Studierende schneller in den Beruf übergehen und die Hochschulverwaltungen durch Kooperationen einen besseren Dienstleistungscharakter erhalten. Ob damit in allen Fällen auch der Eigenlogik der Wissenschaft gerecht wird, darf bezweifelt werden.

<sup>30</sup> Vgl. *Kopp/Ramsauer* (Fn. 10), § 54 Rn. 40g.