

I. Inhaltsverzeichnis

I. Inhaltsverzeichnis	1
II. Abkürzungsverzeichnis	13
§ 1 Einleitung	21
A. Grundzüge der Reformdebatte und deren juristische Bezüge.....	21
B. Thematische Anknüpfungspunkte, Schwerpunkte und Grenzen der Arbeit	23
C. Gang der Untersuchung.....	25
1. Teil: Theoretische und konzeptionelle Grundlagen.....	27
§ 2 Wettbewerb und Deregulierung als Ideen der Hochschulreform	27
A. Ökonomische Modellvorstellungen und deren Modifizierung für den Hochschulbereich.....	27
I. Wettbewerb als Fundament der Hochschulreform.....	27
II. Wirtschaftlichkeit und Leistungsorientierung im Hochschulbereich.....	28
1. Besonderheiten hinsichtlich der Handlungsziele und Anreizstrukturen	29
a) Grundannahmen des ökonomischen Paradigmas	29
b) Übertragung auf den Hochschulbereich	31
c) Wissenschaftssoziologische Grundannahmen	32
aa) Die sozialen Normen von Wissenschaft	32
bb) Einwände und Reaktionen	33
d) Unvereinbarkeit ökonomischer und wissenschafts- soziologischer Theorien?.....	36
e) Hochschulspezifische Anreizstrukturen	40
2. Ökonomisierungsmöglichkeiten und Grenzen.....	42
a) Der Dienstleistungscharakter von Forschung und Lehre.....	42
b) Wirtschaftlichkeitsaussagen für den Hochschulbereich	43
3. Die Principal-Agent-Theorie.....	46
a) Grundsätzliche Annahmen.....	46

b) Übertragung der Principal-Agent-Theorie auf den Hochschulbereich.....	47
III. Idealtypische Steuerungsmodelle als Vorbilder einer Wettbewerbssteuerung.....	49
1. Staatliche Steuerung.....	49
2. Steuerung über Märkte.....	51
a) Die Theorie der öffentlichen (meritorischen) Güter.....	52
aa) Der Forschungsbereich.....	53
bb) Der Lehrbereich.....	54
b) Die Theorie der positiven externen Effekte.....	55
c) Die Theorie der mangelnden Nachfragesouveränität.....	57
IV. Wettbewerb als Element des deutschen Hochschulsystems.....	58
1. Wettbewerb zwischen den Hochschulen.....	58
2. Wettbewerb in der Forschung.....	60
3. Wettbewerb in der Lehre.....	61
4. Wettbewerb um Studenten.....	62
V. Reformvorschläge.....	64
B. Deregulierung versus Regulierung?.....	68
I. Probleme staatlicher Organisation von Marktmechanismen.....	68
II. Die Begriffe „Deregulierung“ und „Regulierung“.....	70
III. Deregulierung und Reformgesetzgebung.....	71
IV. Deregulierung von Staatsaufgaben und Neues Steuerungsmodell.....	72
C. Ergebnis: Die leistungsorientierte Reform als Konzept einer anreizgesteuerten Selbstregulierung.....	74
2. Teil: Institutionelle Voraussetzungen leistungsorientierter Ressourcensteuerung.....	77
§ 3 Wettbewerb und Hochschulfinanzierung.....	77
A. Struktur und Quellen der Hochschulfinanzierung.....	77

I.	Existierende Finanzquellen und Verwendungsarten der Finanzmittel	77
1.	Die Finanzierungsträger	77
2.	Die Ausgabenstruktur der Grundausrüstung	78
3.	Die Finanzierung von Investitionen	79
4.	Einnahmen aus Körperschaftsvermögen	80
5.	Die Erwirtschaftung eigener Einnahmen	81
6.	Die Drittmittel	83
a)	Begriff und grundsätzliche Bedeutung	83
b)	Konfliktfelder der Drittmittelverwendung und -verwaltung	86
c)	Bewertung, Kritik	88
II.	Studiengebühren	88
1.	Ausgangssituation und Definition	88
2.	Gebührenregelungen in den einzelnen Bundesländern	90
a)	Studiengebührenfreiheit bzw. Langzeitstudiengebühren	90
b)	Allgemeine Studiengebühren	92
3.	Historischer Hintergrund	93
4.	Rechtliche Probleme	95
B.	Hochschulfinanzierung und Haushaltsverfahren	97
I.	Die Bedeutung des Haushaltsrechts und hochschul- relevante Grundsätze	97
1.	Der Grundsatz der Vollständigkeit	98
2.	Der Grundsatz der Jährlichkeit	99
3.	Die Grundsätze der zeitlichen und der sachlichen Spezialität	100
II.	Das Verfahren der Haushaltsplanung	102
III.	Haushaltsvollzug und Bewirtschaftung	105
1.	Haushaltsvollzug und Mittelverteilungsverfahren	105
2.	Haushaltsvollzug und Bewirtschaftungsauflagen	108
3.	Die Stellenbewirtschaftung und die Bedeutung des Stellenplanes	109

C.	Autonomisierung der Hochschulen durch Globalisierung der Haushalte.....	111
I.	Haushaltsrechtliche Flexibilisierungsmöglichkeiten der Mittelbewirtschaftung	111
1.	Die Deckungsfähigkeit.....	112
2.	Die Übertragbarkeit.....	113
3.	Die Bildung von Titelgruppen.....	115
4.	Die Zuweisung von Mitteln zur Selbstbewirtschaftung.....	115
5.	Innovationsfähigkeit der haushaltsrechtlichen Vorschriften.....	116
II.	Der Globalhaushalt	117
1.	Definition, Bedeutung und Gesamtzusammenhang.....	118
2.	Rechtliche Grundlagen und haushaltsrechtliche Grenzen von Globalhaushalten	121
3.	Bisherige Auswirkungen und vorläufiges Fazit der Modellversuche.....	123
a)	Modellversuche in der Bundesrepublik Deutschland.....	124
b)	Hochschulpolitische Bedenken und Entwicklungsperspektive.....	124
D.	Die leistungsorientierte Reform staatlicher Hochschulfinanzierung.....	125
I.	Leistungsorientierte Finanzierung und Realisierungsmodi.....	126
1.	Die Ausgangssituation – staatliche Hochschulfinanzierung nach Leistungen.....	126
2.	Vorrang der leistungs- gegenüber einer aufgabenorientierten Finanzierung.....	127
3.	Leistungsorientierte Finanzierung und Finanzierungskriterien	129
a)	Ausgangssituation.....	129
b)	Kriterien zur Finanzierung nach den Forschungsleistungen.....	133
c)	Kriterien zur Finanzierung nach den Lehrleistungen	134
d)	Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses.....	136
e)	Frauenförderung als Finanzierungskriterium	136
4.	Leistungsorientierte Hochschulfinanzierung und landesrechtliche Umsetzung.....	138

5.	Leistungsorientierte Finanzierung und Mittelverteilung.....	141
a)	Leistungsorientierung als Projekt-, Zusatz- und Belastungsfinanzierung.....	141
b)	Formelgebundene Verteilungsmodelle	143
aa)	Das Vorbild: Formelgebundene Verteilungsmodelle in Europa	143
bb)	Bisherige Ansätze in Deutschland.....	145
cc)	Konkrete Formelmodelle	146
(1)	Erfolgs- und leistungsorientierte Mittelzuweisung in NRW	146
(2)	Das erfolgsorientierte Modell der Berliner Hochschulverträge.....	149
(3)	Das Kombinationsmodell in Baden-Württemberg	152
c)	Bewertung der Formelmodelle	154
d)	„Mischmodelle“ leistungsorientierter Hochschulfinanzierung.....	159
II.	Leistungsorientierung und Qualitätssicherung.....	160
1.	Ausgangssituation.....	160
2.	Begriffliche Eingrenzung.....	162
3.	Evaluationsverfahren und landesrechtliche Ausgestaltung.....	164
a)	Verantwortlichkeit für das Evaluations-/Durchführung des Evaluationsverfahrens.....	165
b)	Gegenstand des Verfahrens und Inhalte der Berichte.....	166
c)	Die Beteiligung der Studenten	167
d)	Konsequenzen der Evaluation	168
4.	Bewertung, weitere Voraussetzungen und Entwicklung der Evaluationsverfahren.....	170
a)	Gegenstand und Durchführung der Lehrevaluation	171
aa)	Institutionenbezogene Qualitätskriterien und Verfahrensanforderungen	171
bb)	Die personenbezogene Ausrichtung.....	174
cc)	Vergleichbarkeit der Evaluation durch hochschulübergreifende Verfahren.....	175
b)	Forschungsevaluation.....	177
c)	Folgen der Evaluation.....	178
d)	Evaluation und Datenschutz	180

5. Weitere Verfahren der Qualitätssicherung.....	180
a) Hochschulranking.....	180
b) Akkreditierungsverfahren.....	182
§ 4 Organisatorische Strukturen einer leistungsorientierten Ressourcensteuerung.....	184
A. Finanzautonomie.....	184
I. Elemente, Möglichkeiten und Grenzen der Finanzautonomie von Hochschulen.....	184
1. Der Begriff der Hochschulautonomie.....	184
2. Die klassische Aufgabenverteilung zwischen Staat und Hochschule.....	186
3. Staatliche Aufsichtsmittel als Konkretisierung der Autonomie.....	187
a) Die Rechtsaufsicht (§ 59 Satz 1 HRG).....	187
b) Die weitergehende Aufsicht (§ 59 Satz 3 HRG).....	188
4. Alternative Abgrenzung der Aufgabenbereiche.....	190
5. Die konkrete Umsetzung in den Ländern.....	191
a) Realisierung eigenständiger Bewirtschaftungsspielräume.....	191
b) Finanzautonomie als Modifizierung staatlicher Aufsicht.....	194
c) Leistungsorientierung und veränderte haushaltsrechtliche Steuerung.....	196
II. Zielvereinbarungen als alternatives Steuerungselement.....	199
1. Die Funktion und der Inhalt von Zielvereinbarungen.....	200
2. Landesrechtliche Ausgestaltung.....	201
a) Die konkrete Bedeutung von Zielvereinbarungen.....	201
b) Ausgestaltung des Verfahrens.....	204
3. Die Rechtsverbindlichkeit von Zielvereinbarungen.....	206
a) Ausgangssituation.....	206
b) Der Umfang der Bindungswirkung von Zielvereinbarungen.....	208
c) Anpassungs- und verbleibende Aufsichtsmöglichkeiten.....	209
4. Ergebnis.....	210
B. Binnenstrukturen einer leistungsorientierten Ressourcensteuerung.....	211
I. Ausgangslage.....	211

II. Bisherige Grundstrukturen der Hochschulbinnenorganisation und Kritik	212
III. Die Umsetzung auf der Landesebene	216
1. Mittelverteilungsverfahren und Kompetenzen	216
2. Bewertung und Kritik	220
3. Bisherige Erfahrungen mit Reformmodellen und Ausblick	222

3. Teil: Leistungsorientierung und ökonomische

Theorie des Rechts	225
---------------------------------	------------

§ 5 Konzeptionelle und methodische Grundlagen..... **225**

A. Der methodische Brückenschlag zwischen ökonomischer Analyse und juristischen Fragestellungen	225
I. Ausgangssituation.....	225
II. Die Grundidee der ökonomischen Theorie des Rechts	227
III. Der wohlfahrtsökonomische Effizienzbegriff.....	228
IV. Die Theorie der Regulierung	232
V. Vorteile und Grenzen der ökonomischen Theorie des Rechts	233
1. Die ökonomische Theorie des Rechts als Erweiterung juristischer Methodik	233
2. Die Kritik am ökonomischen Verhaltensmodell.....	235
3. Methodische Folgen	239
B. Der Anwendungsbereich der ökonomischen Theorie des Rechts.....	241
I. Die Bedeutung der ökonomischen Theorie des Rechts als rechtspolitische Empfehlung	241
II. Der Stellenwert innerhalb der juristischen Dogmatik	243
1. Ausgangssituation.....	243
2. Die Rechtsqualität des Wirtschaftlichkeitsprinzips	244
3. Anwendung innerhalb der Verhältnismäßigkeitsprüfung	246
a) Methodischer Zugang	246
b) Zielbestimmung.....	248

c) Geeignetheit	248
d) Erforderlichkeit (Notwendigkeit)	249
e) Angemessenheit	250
f) Konsequenzen.....	250
III. Die Prüfungskompetenz der Gerichte	251
§ 6 Die Anwendung der ökonomischen Theorie des Rechts	252
A. Problemstellung.....	252
B. Positive Analyse	253
I. Ausgangspunkt: Die inputorientierte Ressourcensteuerung (Stufe I).....	253
1. Verhältnis Staat-Hochschule.....	253
2. Die Binnenebene der Hochschule	254
3. Individuelle Anreizstrukturen	255
II. Rücknahme staatlicher Steuerung bei schrittweisem Wechsel zu einer Outputorientierung	256
1. Ressourcensteuerung über flexibilisierte Haushalte (Stufe II)	256
a) Verhältnis Staat-Hochschule	256
b) Das Hochschulbinnenverhältnis.....	257
c) Individuelle Anreizstrukturen.....	257
2. Ressourcensteuerung durch Globalisierung der Haushalte (Stufe III)	257
a) Verhältnis Staat-Hochschule	257
b) Die Hochschulbinnenebene.....	259
c) Individuelle Anreizstrukturen.....	259
C. Normative Analyse: Vergleich der unterschiedlichen Steuerungsmodi.....	261
4. Teil: Verfassungsrechtliche Determinanten einer leistungsorientierten Ressourcensteuerung	263
§ 7 Die Begriffe Wissenschaft, Forschung und Lehre	263
A. Der verfassungsrechtliche Wissenschaftsbegriff	263

I.	Der kognitive Wissenschaftsbegriff.....	263
II.	Die sozialbezogene Definition von Wissenschaft.....	264
III.	Wissenschaftsfreiheit zwischen Selbstdefinition und Wirtschaftlichkeit	266
B.	Der Schutzzumfang des Wissenschaftsfreiheitsgrundrechtes	269
I.	Die Einheit von Forschung und Lehre.....	269
II.	Der Umfang der Forschungs- und Lehrfreiheit.....	272
1.	Die Forschungsfreiheit.....	272
2.	Die Lehrfreiheit.....	273
C.	Die Träger der Wissenschaftsfreiheit	277
I.	Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG als Grundrecht der Hochschule.....	277
II.	Das Verhältnis von individuellem und institutionellem Freiheitsrecht.....	279
§ 8	Wissenschaftsfreiheit und Wissenschaftsorganisation.....	281
A.	Der organisationsrechtliche Gehalt der Wissenschaftsfreiheit.....	281
I.	Der abwehrrechtliche Charakter der Wissenschaftsfreiheit	281
II.	Der objektiv-rechtliche Charakter der Wissenschaftsfreiheit.....	282
III.	Das Verhältnis des abwehrrechtlichen zum objektiv-rechtlichen Charakter.....	283
IV.	Vorrang der abwehrrechtlichen Konstruktion?.....	286
B.	Dimensionen objektiv-rechtlicher Gehalte.....	288
I.	Die Wissenschaftsfreiheit als institutionelle Garantie.....	288
1.	Der aktuelle Diskussionsgegenstand.....	288
2.	Konstruktionsprobleme einer institutionellen Garantie.....	290
3.	Folgen	291
II.	Institutionelle Gewährleistungen in den Landesverfassungen	292
III.	Wissenschaftssoziologische und organisations- wissenschaftliche Erklärungsmodelle.....	294

IV. Der verbleibende Gestaltungs- und Prognosespielraum des Gesetzgebers	295
§ 9 Strukturen einer leistungsorientierten Hochschulorganisation	296
A. Strukturprinzipien	297
I. Akademische Selbstverwaltung.....	297
II. Das Kollegialprinzip	298
III. Die Beteiligung spezifischen Sachverstandes in wissenschaftsrelevanten Angelegenheiten.....	301
1. Der Stellenwert wissenschaftlichen Sachverstandes.....	301
2. Abgrenzungsmodelle.....	302
B. Konkrete Organisationsvorgaben für die Mittelverteilung.....	304
I. Das Verhältnis Staat-Hochschule.....	304
II. Die Hochschulbinnenebene	304
1. Das Verhältnis zwischen zentraler und dezentraler Ebene	304
2. Die Institutsebene	305
3. Die Leitungskompetenzen des Dekans.....	307
a) Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	307
b) Übernahme für leistungsorientierte Organisationsstrukturen	308
4. Die Leitungsebene der Hochschule	309
a) Vertikale Hierarchisierungstendenzen	309
b) Gruppenuniversität und horizontale hochschulinterne Organisationsstrukturen	310
III. Ergebnis und weiterer Untersuchungsgang	313
§ 10 Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG und leistungsorientierte Hochschulfinanzierung	315
A. Die Konkretisierung der staatlichen Leistungsverpflichtung	315
I. Grundrechtliche Leistungsgehalte in der Rechtsprechung	315
1. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes.....	315
2. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes.....	317

3.	Die weitere Konkretisierung in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung	319
II.	Kritik und weitere Konkretisierung	321
B.	Der Umfang der zugewiesenen Finanzmittel	323
I.	Die grundsätzliche Erfüllung des staatlichen Leistungsauftrages	323
II.	Der Schutz der Universitäten vor übermäßiger Aufgabentübertragung	324
III.	Die Mindest- oder Grundausrüstung	325
1.	Der Begriff der Grundausrüstung	326
2.	Der Umfang der Grundausrüstung	327
IV.	Berufungs- und Bleibvereinbarungen	330
1.	Ausgangssituation	330
2.	Bindungswirkung und Anpassungsmöglichkeiten	331
C.	Leistungsorientierte Hochschulfinanzierung und Finanzierungsmodi	335
I.	Leistungsorientierte Finanzierung und staatliche Steuerung	335
II.	Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG und haushaltsrechtliche Steuerung	336
III.	Leistungsorientierte Finanzierung und Mittelverteilung	340
1.	Leistungserfassung, -bewertung und Differenzierung als wissenschaftsimmanente Bestandteile staatlicher Wissenschaftsförderung	341
2.	Leistungsbeurteilung und Vorrang wissenschaftlicher Selbstregulierung	345
a)	Der Vergleich: das Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 11. Dezember 1996	345
aa)	Relevanter Sachverhalt	345
bb)	Entscheidungsgrundsätze	346
b)	Die Kritik an der individualzentrierten Betrachtungsweise des Gerichts	347
c)	Die Übertragbarkeit der Maßstäbe für die Mittelverteilung	349
d)	Die Übertragbarkeit der Maßstäbe auf die Lehrevaluation	351

3. Mittelverteilung und Differenzierungsmaßstäbe	351
4. Mittelverteilung, Verteilungsmaßstäbe und -ebenen	353
a) Leistungsorientierte Mittelverteilung als Zusatzförderungs- und Bonussystem	353
b) Formelgebundene bzw. indikatorgestützte Mittelverteilung	354
aa) Verteilungskriterien und die Entscheidung über die Verteilungsebene.....	355
(1) Verhältnis Staat - Hochschule	355
(2) Binnenebene.....	356
c) Der Umfang und die Gewichtung von Leistungsindikatoren	358
d) Ergebnis	359
D. Die Evaluation der Hochschulleistungen.....	360
I. Bewertungskriterien	360
II. Evaluationsverfahren und Beteiligte.....	362
1. Evaluation und studentische Veranstaltungskritik.....	362
2. Evaluation durch Hochschulorgane.....	365
a) Hochschulinterne Evaluation als quasi-amtliche Außensteuerung.....	365
b) Evaluation und Zusammensetzung der Gremien.....	369
3. Evaluation durch Externe (Peer Review).....	369
4. Evaluation durch staatliche Organe	370
III. Konsequenzen der Evaluation	371
1. „Inhaltliche“ Sanktionen durch Veröffentlichung der Ergebnisse.....	372
2. Evaluation und finanzielle Auswirkungen	372
a) Ausschluss jeglicher finanzieller Auswirkungen.....	372
b) Belohnung für positive Evaluationsergebnisse	373
c) Finanzielle Sanktionen.....	374
aa) Bezüglich der Professoren (Lehrenden)	374
bb) Bezüglich Fakultäts-/Fachbereichs-/Hochschulebene.....	374
5. Teil: Zusammenfassung in 10 Thesen.....	377
Literaturverzeichnis.....	383