

Kontraktmanagement

22./23. April 2004

Manuskript Böhm

Verträge zwischen Hochschulen – geeignete Instrumente zur Gestaltung und Sicherung der Zusammenarbeit?

Die vorangegangenen Referate haben die Rahmenbedingungen und den Einsatz von Vereinbarungen bereits unter verschiedenen Gesichtspunkten beleuchtet. Ich möchte mich mit meinem Beitrag auf diejenigen Vereinbarungen konzentrieren, die *zwischen* – in der Regel zwei - Hochschulen geschlossen werden. Angesichts der Vielfalt der möglichen Vertragsgegenstände bitte ich um Nachsicht, dass ich auch dieses Thema nur ausschnitthaft behandeln werde.

Ich werde beginnen mit einer kurzen Einführung zu den rechtlichen Rahmenbedingungen. Hierzu sind heute Vormittag die grundsätzlichen Dinge schon gesagt worden, so dass ich nur noch einmal die wesentlichen gesetzlichen Regelungen in Erinnerung rufen will, die gerade für den Fall gelten, dass Vereinbarungen zwischen Hochschulen geschlossen werden. Bei den landesgesetzlichen Regelungen werde ich dabei in erster Linie auf das Hochschulgesetz NW eingehen. Anschließend werde ich anhand von zwei Fallbeispielen mögliche Handlungsfelder für Vereinbarungen betrachten. Ich werde dann etwas sagen zur Zulässigkeit entsprechender Vereinbarungen und zur Frage ihrer Rechtsverbindlichkeit.

Abschließend folgt eine kurze Bewertung im Hinblick auf die Eignung des Instruments für die angestrebten Zwecke und seine Grenzen. Dabei werde ich auch auf Erwartungen eingehen, die möglicherweise aus dem Blickwinkel der Landespolitik an den Abschluss entsprechender Vereinbarungen gestellt werden.

In meinem Beitrag werden drei Begriffspaare eine Rolle spielen, die aus meiner Sicht für die Einordnung und Bewertung der Vereinbarungen von besonderer Bedeutung sind:

Die Begriffe „Zusammenwirken“ einerseits und „Abstimmung“ (im Sinne der Abstimmung von Lehrangeboten oder Forschungsschwerpunkten) andererseits. Diese Begriffe werden in den gesetzlichen Bestimmungen zum Teil nebeneinander verwandt. Sie beschreiben meines Erachtens nach aber letztlich doch eine unterschiedliche Zielrichtung und werfen daher auch unterschiedliche Rechtsfragen auf.

Zum zweiten die Begriffe „Staatliche Angelegenheiten“ einerseits und „Selbstverwaltungsangelegenheiten“ andererseits, die die verschiedenen Handlungsfelder der Hochschule im Hinblick auf ihre Doppelnatur als Körperschaft und zugleich Einrichtung des Landes beschreiben und deren vertragliche Gestaltung zum Teil unterschiedlichen Spielregeln folgt.

Und schließlich das Begriffspaar „Vertrag“ und „Kontrakt“. Begriffe, die ebenfalls zum Teil synonym gebraucht werden, die aber darauf hindeuten, dass nicht jede Vereinbarung ein rechtsverbindlicher Vertrag sein muss.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Im Hochschulrahmengesetz des Bundes findet sich als Ermächtigung und als Auftrag an die Hochschulen in § 2 Absatz 6 die Regelung „Die Hochschulen wirken bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben [...] zusammen.“

Art und Umfang der Kooperationen stehen dabei – so Epping im HRG Kommentar von Hailbronner – im Ermessen der Hochschulen.

Das Hochschulgesetz NW konkretisiert diesen Auftrag zum Zusammenwirken unter anderem in § 7 Absatz 1 HG im Hinblick auf die Überprüfung und Weiterentwicklung von Studium und Lehre, in § 109 mit dem Ziel der gegenseitigen Abstimmung und besseren Nutzung der Lehrangebote und in § 100 Absatz 1 „zur gegenseitigen Abstimmung von Forschungsvorhaben und Forschungsschwerpunkten“.

Auch andere Bundesländer wie etwa die Länder Niedersachsen und Bremen, in denen einer meiner Beispielsfälle angesiedelt ist, haben entsprechende gesetzliche Aufträge formuliert. Am ausführlichsten ist der Auftrag zur Zeit wahrscheinlich im Hochschulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt, das einen Zielkatalog aus 12 Punkten aufgestellt hat, die aus Sicht des Gesetzgebers durch das Zusammenwirken erreicht werden sollen.

Aber auch mit Blick auf die nordrhein-westfälischen Regelungen besteht übereinstimmend die Meinung, dass die genannten Handlungsfelder nicht abschließend zu verstehen sind, sondern ein Zusammenwirken – und eben auch ein solches im Wege der Vereinbarung – auch darüber hinaus zulässig und gewünscht ist.

Wie schon bemerkt, verwendet der Gesetzgeber in Nordrhein-Westfalen neben dem Begriff des Zusammenwirkens den der Abstimmung. Dieser wird insbesondere hervorgehoben in einer weiteren Bestimmung im HG, nämlich in § 3 Absatz 8 HG. Dort heißt es

„Die Hochschulen bilden aufeinander abgestimmte Schwerpunkte ihrer Forschung und Lehre.“

Die gesetzliche Begründung zum HG 2000 führt hierzu aus:

„Absatz 8 enthält über die [...] Kooperationspflicht hinaus die Verpflichtung der Hochschulen zur Bildung aufeinander abgestimmter Schwerpunkte in Forschung und Lehre. Damit wird die Profilbildung der Hochschulen hinsichtlich ihres Ausbildungsangebots und ihrer Forschungsaktivitäten obligatorisch. Letztlich soll damit auch ein effizienterer Einsatz staatlicher Ressourcen erzielt werden.“

Neben dem Umstand, dass der Gesetzgeber die Kooperation zwischen den Hochschulen also in der Tat als Pflicht begreift, ist vor allem der letzte Satz dieser Begründung von Interesse: Abstimmung der Hochschulen untereinander in Forschung und Lehre mit dem Ziel eines effizienteren Einsatzes staatlicher Ressourcen.

Die Begriffe Zusammenwirken und Kooperation lassen in erster Linie an Vereinbarungen denken, in denen zwei Hochschulen verabreden, etwas gemeinsam zu tun. Bei der zuletzt genannten Form der Abstimmung zur Ressourceneinsparung geht es offensichtlich auch um etwas anderes, nämlich um die Verpflichtung, etwas zu unterlassen. Vertragliche Vereinbarungen zwischen Hochschulen sollen sich nach dem Willen des Gesetzgebers also nicht nur darauf richten, bestimmte Aufgaben gemeinschaftlich zu erfüllen, sondern sie sollen dazu beitragen, die Hochschullandschaft zu

ordnen. Zu ordnen in dem Sinne, dass nicht an jedem Ort jeder Studiengang angeboten wird und nicht jede Hochschule einen Forschungsschwerpunkt auf- oder ausbaut, wenn dies bereits erfolgreich am Nachbarstandort geschieht.

Handlungsfelder für Verträge zwischen Hochschulen

Die Überschriften, die Sie auf der Folie sehen, veranschaulichen die Bandbreite der Vereinbarungen, die in der jüngeren Vergangenheit zwischen Hochschulen getroffen wurden. Im Hinblick auf die Handlungsfelder lassen sich entsprechend der Doppelnatur der Hochschulen als Körperschaften des öffentlichen Rechts und zugleich staatlichen Einrichtungen zwei große Kategorien bilden: die der Selbstverwaltungsangelegenheiten im Sinne des § 58 Absatz 1 HRG und die der staatlichen Angelegenheiten im Sinne des § 59 Absatz 2 HRG.

Im Bereich der Selbstverwaltungsangelegenheiten unterliegen die Hochschulen der Rechtsaufsicht des Landes. Im Bereich der staatlichen Angelegenheiten unterliegen sie zusätzlich der Fachaufsicht. Staatliche Aufgaben sind nach § 59 Absatz 2 HRG insbesondere solche der Personalverwaltung, der Wirtschaftsverwaltung, der Haushalts- und Finanzverwaltung sowie der Krankenversorgung.

Mit Blick auf die unterschiedliche Tiefe der Einwirkungsmöglichkeiten des Landes ist daneben noch eine dritte Kategorie zu bilden, nämlich diejenigen Aufgaben, bei denen – insbesondere im Wege von Zustimmungs- oder Genehmigungserfordernissen - ein Zusammenwirken von Hochschule und Land erforderlich ist.

Angesichts der unterschiedlichen Handlungsspielräume der Hochschulen in diesen Aufgabenbereichen ist davon auszugehen, dass sich die Fragen nach der Zulässigkeit und nach den Anforderungen an einen rechtswirksamen Vertrag in diesen Bereichen jeweils unterschiedlich stellen. Ich werde auf diese Fragen daher im folgenden zunächst anhand eines Beispiels aus dem Bereich der staatlichen Angelegenheiten eingehen und dann anhand eines zweiten Beispiels, in dem es in erster Linie um Selbstverwaltungsangelegenheiten geht.

Beispiel Beihilfecluster

Im Nachgang zu einer Untersuchung des Landesrechnungshofs wurden im Jahr 2001 in NRW Überlegungen zur Konzentration der Beihilfefestsetzungsstellen angestellt. Nachdem die Hochschulen erhebliche Bedenken gegen die vorgeschlagene Verlagerung der Beihilfebearbeitung auf die Bezirksregierungen geäußert hatten, setzte sich mehr und mehr die Idee sogenannter Beihilfecluster durch. In diesen Clustern sollte eine Hochschule die Bearbeitung der Beihilfen der Bediensteten einer oder mehrerer anderer Hochschulen übernehmen.

Die Festsetzung der Beihilfen war den Hochschulen zu dieser Zeit nach § 13 der Beihilfeverordnung in ihrer Eigenschaft als „den obersten Landesbehörden nachgeordnete Einrichtungen des Landes“ übertragen. Beihilfeentscheidungen konnten nach dieser Bestimmung immer nur für das eigene Personal getroffen werden. Da auch die Möglichkeiten der Beauftragung anderer Stellen mit der Festsetzung der Beihilfe abschließend geregelt waren, war die angestrebte vertragliche Vereinbarung von Beihilfeclustern zunächst nicht möglich.

An dieser Stelle wird deutlich, dass – auch bei weitem Verständnis der gesetzlichen Regelungen zur Kooperation der Hochschulen untereinander – keine generelle gesetzliche Ermächtigung besteht, um Aufgaben im Bereich der staatlichen Angelegenheiten auf eine andere Hochschule zu übertragen oder für eine andere Hochschule wahrzunehmen. Dies unterscheidet die Hochschulen von den Gemeinden, die im Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit ausdrücklich zu Vereinbarungen über die gemeinsame Erfüllung von Pflichtaufgaben ermächtigt werden. Auch wenn man insgesamt von einer recht weitgehenden Wahlfreiheit der Hochschulen im Hinblick auf ihre Handlungsformen ausgeht, muss also im Bereich der staatlichen Angelegenheiten im Einzelfall geprüft werden, ob die gemeinschaftliche Wahrnehmung oder Übertragung von der gesetzlichen Aufgabenzuweisung gedeckt ist.

Die erforderliche rechtliche Grundlage für die Bildung der Beihilfecluster wurde in NRW dann zunächst im Wege einer sogenannten Vorgriffsregelung auf die geplante Änderung des § 13 Abs. 1 BVO geschaffen.

Auf dieser Grundlage schlossen die Universität Dortmund und die Fachhochschule Dortmund, ebenso auch eine Reihe anderer Standorte, einen Vertrag über die Beihilfefestsetzung. Darin verpflichtet sich die Universität zur Übernahme der Bearbeitung der Beihilfen einschließlich der Bearbeitung von Widersprüchen und der notwendigen Vertretung der Fachhochschule in einschlägigen gerichtlichen Verfahren. Die Fachhochschule verpflichtet sich zur Erstattung des damit verbundenen Verwaltungsaufwands. Gesetzliche Grundlage ist hier § 61 LHO, wonach Aufwendungen einer Dienststelle für eine andere zu erstatten sind.

Geht man von den Inhalten eines solchen Vertrages aus, dann erscheint er unproblematisch. Lässt man einmal außer acht, dass eine Reihe von Hochschulen vorgezogen hätte, die Beihilfebearbeitung unverändert im eigenen Haus durchzuführen, passt er mit seinem Ziel effizienteren Verwaltungshandelns im Grundsatz gut zu den Zielsetzungen der Hochschulen und des Gesetzgebers. Insbesondere war er aus Sicht der Hochschulen die bessere Alternative zur Verlagerung der Aufgabe auf den entfernteren Verwaltungsträger, die Bezirksregierung. Hochschulintern berührt er die Rechtsstellung der Mitglieder und Angehörigen eher marginal in dem Sinne, dass er

für die Beschäftigten der Fachhochschule Rektor und Kanzler der Universität zur Festsetzungsstelle macht.

Rechtlich wird man die Vereinbarung als öffentlich-rechtlichen Vertrag im Sinne der §§ 54 ff. VwVfG einordnen können. Da diese Regelungen jedenfalls analog auch auf Verträge im Innenbereich eines Trägers öffentlicher Verwaltung anwendbar sind, kann an dieser Stelle offen bleiben, wie man das Handeln der Hochschule im Bereich der staatlichen Angelegenheiten richtig einordnet – die Diskussion reicht von der Einordnung in die unmittelbare Staatsverwaltung bis zur Sichtweise, dass hier eine rechtlich verselbständigte Organisation mit der Erfüllung staatlicher Aufgaben im eigenen Namen beauftragt wird.

Mit Blick auf die Unterscheidung öffentlich-rechtlicher Verträge in solche im Subordinations- und im Koordinationsverhältnis kann man feststellen, dass es sich um einen Vertrag zwischen Trägern öffentlicher Verwaltung zur Setzung verwaltungsrechtlicher Rechtsfolgen und damit um einen koordinationsrechtlichen Vertrag handelt. Von den §§ 54 ff. VwVfG sind daher nur diejenigen Regelungen anwendbar, die sich nicht ausschließlich auf Verträge im Über-/Unterordnungsverhältnis beziehen, also insbesondere das Schriftformerfordernis in § 57 VwVfG und die Regelung in § 60 VwVfG zur Anpassung des Vertrages an veränderte Umstände und zur Kündigung.

Auf den ersten Blick also ein unproblematischer Vertragsschluss. Wie schon erwähnt, war die Vereinbarung allerdings erst aufgrund der sogenannten Vorgriffsregelung des MWF möglich. Und es blieb nicht bei dieser Regelung: Es folgte im September 2002 die 18. Verordnung zur Änderung der Beihilfenverordnung, im Oktober 2002 die Neubestimmung der Beihilfefestsetzungsstellen durch Runderlass und im Juni 2003 die 6. Verordnung über beamtenrechtliche Zuständigkeiten im Geschäftsbereich des MWF. Ein komplexes Regelwerk, durch das nicht nur die Zuständigkeiten für die Beihilfearbeitung auf jeweils eine Hochschule im Cluster übertragen wird, sondern das zugleich auch Bestimmungen zur Erstattung der Kosten, zur Zuständigkeit in Widerspruchs- und Gerichtsverfahren und vielfältige Übergangsregelungen enthält.

Die vertragliche Vereinbarung zwischen Universität und Fachhochschule vollzieht in den wesentlichen Punkten also nur noch das nach, was vom Land im Detail geregelt wurde. Inhaltlich gestalten können die Hochschulen im Hinblick auf Nebenpflichten wie die Einrichtung eines regelmäßigen Transportdienstes zum Überbringen von Anträgen und Bescheiden zum jeweils anderen Standort.

In Verordnungen und Erlassen nicht ausdrücklich geregelt ist, was im Falle einer Nicht- oder Schlechterfüllung geschieht.

Nach dem oben Gesagten ist davon auszugehen, dass für die Vertragspartner insoweit der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten offen steht. Das Land, das selbst nicht Vertragspartner ist, wird demgegenüber weiterhin seine Instrumente der Rechts- und Fachaufsicht einsetzen. Mit Blick auf die Vereinbarung könnten sich diese aufsichtsrechtlichen Maßnahmen grundsätzlich an zwei Adressaten richten: gegen die Fachhochschule als „ursprünglich Verpflichteter“ und gegen die Universität als diejenige Einrichtung, die die Pflichten übernommen hat.

Im Bereich der kommunalen Gemeinschaftsarbeit wäre hier nach § 23 Absatz 2 GkG wie folgt zu unterscheiden:

„Übernimmt ein Beteiligter eine Aufgabe der übrigen in seine Zuständigkeit, so gehen das Recht und die Pflicht zur Erfüllung der Aufgabe auf ihn über. Verpflichtet sich einer der Beteiligten, eine Aufgabe für die übrigen durchzuführen, so bleiben deren Rechte und Pflichten als Träger der Aufgabe unberührt.“

In den genannten Verordnungen und Erlassen ist von einer Neuregelung der *Zuständigkeit* die Rede. Danach ist Adressat der Rechts- und Fachaufsicht die Hochschule, die innerhalb des Clusters die Aufgaben der Beihilfefestsetzung übernimmt,

Im Ergebnis erscheint der öffentlich-rechtliche Vertrag im Grundsatz als geeignetes Instrument, um staatliche Aufgaben, die nicht notwendig an jedem Standort wahrgenommen werden, mit dem Ziel effizienterer Aufgabenwahrnehmung an einzelnen Hochschulen zu konzentrieren. Dass dies, wie bereits gesagt, immer nur in den Grenzen möglich ist, die der Gesetzgeber setzt, zeigt sich an einem anderen Handlungsfeld, das ich hier nicht als Beispiel wählen konnte. So wäre die Mehrzahl der Hochschulen in NRW gerne bereit gewesen, eine Clusterlösung für die bis dahin staatliche Bauverwaltung zu vereinbaren. Diese Überlegungen konnten die Gründung des Bau- und Liegenschaftsbetriebs NRW im Ergebnis aber nicht verhindern.

Zusammenwirken im Bereich der Selbstverwaltungsangelegenheiten

Die eingangs genannten gesetzlichen Regelungen zur Zusammenarbeit lassen erkennen, dass es dem Bundes- und den Landesgesetzgebern nicht ausschließlich um die Zusammenarbeit der Hochschulen im Bereich der staatlichen Angelegenheiten, sondern mindestens ebenso sehr um die Zusammenarbeit im Bereich von Forschung und Lehre geht. Dies entspricht offensichtlich auch der Interessenlage der Hochschulen, wie sich an der Vielzahl der in den letzten Jahren getroffenen Vereinbarungen zeigt.

Im ganzen Bundesgebiet sind Hochschulen dazu übergegangen, entsprechende Vereinbarungen zu schließen, zum Teil ausgelöst durch politischen Druck, zum Teil initiiert durch interne Überlegungen zur Strukturentwicklung und Profilbildung. Wenn ich die Situation der Universität Dortmund sehe, dann führt hier wahrscheinlich eine Mischung aus diesen äußeren und inneren Einflüssen zur Aufnahme von Kooperationsverhandlungen – in unserem Fall mit der Ruhr-Universität Bochum. Da diese Zusammenarbeit Dortmund – Bochum bisher nur sehr punktuell einen Konkretisierungsgrad erreicht hat, der sich an ausformulierten Vertragstexten ablesen ließe, möchte ich die weiteren Fragen allerdings einem anderen Beispiel erörtern.

Als Beispiel habe ich die Kooperation der Universitäten Bremen und Oldenburg gewählt, die bereits 1990 in einer gemeinsamen Erklärung zur Hochschulkooperation bekräftigt wurde. 1998 unterzeichneten der Senator für Bildung und Wissenschaft der Freien Hansestadt Bremen und der Niedersächsische Minister für Wissenschaft und Kultur eine gemeinsame Erklärung, in der sie entsprechende länderübergreifende Vorhaben gut heißen und durch Anpassung verschiedener gesetzlicher Regelungen, etwa im Dienstrecht und im Kapazitätsrecht, unterstützen. Im Jahr 2000 wurde aus der Erklärung der Universitäten Bremen und Oldenburg ein Kooperationsvertrag mit 9 verschiedenen Handlungsfeldern – unter anderem Lehre, Forschung und Entwicklungsplanung – und einer Geltungsdauer von zunächst 5 Jahren.

Nach dem Vertrag hat die Kooperation beider Universitäten vorrangig eine Profilbildung der beiden Hochschulen, eine Erweiterung der Studienmöglichkeiten in der Wissenschaftsregion, eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Forschung und eine Abstimmung von Perspektiven in der Hochschulentwicklung zum Ziel. Der Vertrag sieht die Bildung einer Gemeinsamen (beschließenden) Kommission für die Koordination und Weiterentwicklung der Kooperation vor. Er gibt den Rahmen vor, innerhalb dessen auf Fachbereichsebene Vereinbarungen über Kooperationsprojekte und konkrete Maßnahmen getroffen werden sollen. Er zielt ab auf gemeinsame Anstrengungen zur Verbesserung der Forschungsbedingungen. Er enthält für den Bereich der Lehre konkrete Regeln zum Austausch von Lehrleistungen und zur Benutzung von Einrichtungen und Infrastruktur. Er schreibt die Beteiligung der jeweils anderen Universität an Wiederzuweisungs- und Berufungsverfahren vor, soweit das entsprechende Fach an beiden Standorten vertreten ist. Er zielt ab auf eine engere Zusammenarbeit im Bereich der Dienstleistungen und der Zentralen Verwaltung und in der internationalen Zusammenarbeit. Und er sieht abschließend vor, dass sich die Universitäten gegenseitig Ressourcen für die Realisierung von Kooperationsprojekten zur Verfügung stellen können, wobei mittelfristig eine ausgeglichene Bilanz dieser Transferleistungen angestrebt wird.

Die genannten Bestimmungen werfen im Hinblick auf ihre Umsetzung eine Vielzahl von Rechtsfragen auf. Zum Teil sind sie derart wie die in der Gemeinsamen Erklärung genannten Fragen des Mitgliedschafts-, Dienst- und Kapazitätsrechts. Bremen und Niedersachsen sehen hier beispielsweise eine doppelte Mitgliedschaft der Beschäftigten an beiden Standorten (§ 12 Abs. 5 Bremisches Hochschulgesetz) und die doppelte Immatrikulation von Studierenden an beiden Standorten (§ 34 Bremisches Hochschulgesetz) vor. Damit unterscheiden sich die Regelungen vom Hochschulgesetz NW, wonach nur der zusätzliche Status eines Angehörigen (§ 11) und die Immatrikulation an einem Standort (§ 109) vorgesehen ist. Entsprechende Regelungen der jeweiligen Landesgesetzgebung sind wesentlich für die praktische Umsetzung der vereinbarten Ziele. Sie können auch, wie etwa Regelungen über die Anrechnung der am anderen Standort erbrachten Lehrleistung auf die eigene Lehrverpflichtung, der Kooperation förderlich oder hinderlich sein.

Ich möchte an dieser Stelle aber vorrangig auf grundsätzlichere Fragen eingehen, die sich mit Blick auf Verträge wie den zwischen den Universitäten Bremen und Oldenburg stellen. Aus meiner Sicht ist dies zu aller erst die Frage, ob es hier überhaupt um einen rechtsverbindlichen Vertrag oder aber um nicht rechtsverbindliche Absichtserklärungen im Sinne eines sogenannten Kontraktes geht. Und für den Fall, dass eine Rechtsbindung im Sinne eines „echten“ Vertrages möglich und gewollt ist, die Frage nach den Entscheidungszuständigkeiten innerhalb der Hochschule und im Verhältnis zum Land.

Die Unterscheidung zwischen rechtsverbindlichen Verträgen und Kontrakten im Sinne eines informellen Verwaltungshandelns ist bisher vor allem im Kommunalrecht und dort im Zusammenhang mit dem sogenannten neuen Steuerungsmodell betrachtet worden. Bei der Bewertung der zwischen politischer Gemeindevertretung und Verwaltung getroffenen Vereinbarungen wird in rechtlicher Sicht darauf abgestellt, ob ein rechtsverbindlicher Vertrag mit der Zuständigkeitsordnung des Gemeindeverfassungsrechts vereinbar wäre. Zur Ermittlung des Rechtsbindungswillens der Beteiligten wird gefragt, ob eher das Interesse am Bestand der getroffenen Regelungen oder das Interesse an einer möglichst flexiblen Änderung überwiegt.

Die Rechtsfrage nach der Vereinbarkeit mit der Zuständigkeitsordnung und dem internen Kompetenzgefüge stellt sich auch für Vereinbarungen zwischen Hochschulen. Zum einen im Hinblick auf Genehmigungs- und Zustimmungserfordernisse des Landes. Dann im Hinblick darauf, wer hochschulintern über Abschluss und Inhalt entscheiden kann, und schließlich im Hinblick darauf, ob durch eine Vereinbarung wirksam Entscheidungsmöglichkeiten für die Zukunft eingeschränkt werden können.

Zu den staatlichen Genehmigungs- und Zustimmungserfordernissen lässt sich feststellen, dass diese in vollem Umfang weitergelten. Verträge zwischen den Hochschulen können also etwa die Einrichtung eines neuen Studiengangs nur vorbehaltlich der entsprechenden Genehmigung durch das Land vorsehen, soweit diese nach dem Landesrecht erforderlich ist. Einer Rechtsverbindlichkeit der Vereinbarungen zwischen den Hochschulen steht dies aber nicht entgegen.

Zur Beachtung des internen Kompetenzgefüges heißt es in § 110 Abs. 2 Satz 1 HG, der den Sonderfall der Kooperation in Form gemeinsamer Einrichtungen regelt, „Über die Errichtung, Änderung und Aufhebung von gemeinsamen Einrichtungen entscheiden die beteiligten Hochschulen durch die jeweils zuständigen Organe“. Dies ist – so

Lynen in Leuze-Epping – eine Selbstverständlichkeit, die auch für andere Formen der Kooperation, also auch für vertragliche Vereinbarungen gilt. Der Abschluss einer Vereinbarung muss hochschulintern die verschiedenen Zuständigkeitsebenen auf Fachbereichs- und Zentralebene berücksichtigen. Betrachtet man den Vertrag der Universitäten Bremen und Oldenburg unter diesem Gesichtspunkt, so stellt man fest, dass sich der Vertrag in seinen konkreten Regelungen auf fachbereichsübergreifende Fragen beschränkt - konkrete Vereinbarungen auf Fachbereichsebene also den dort zuständigen Gremien und Organen überlässt – und im Hinblick auf die grundsätzliche Bedeutung verschiedener Regelungsgegenstände durch die Senate beider Universitäten verabschiedet wurde.

Eine andere Frage ist die, ob durch den Vertrag wirksam Entscheidungsmöglichkeiten eingeschränkt werden können. Im Kommunalverfassungsrecht wird dies unter der Fragestellung diskutiert, ob sich die politische Gemeindevertretung wirksam verpflichten kann, von ihren Kompetenzen für die Vertragsdauer keinen oder nur in einer bestimmten Weise Gebrauch zu machen. In der Vereinbarung der Universitäten Bremen und Oldenburg könnte eine solche Bindung in den Vertragspassagen liegen, in denen man sich verpflichtet, das Lehrangebot an beiden Standorten gemeinschaftlich anzubieten oder miteinander zu verzahnen. Denn durch die Eingehung dieser Verpflichtungen werden die Möglichkeiten von Senat und Rektorat zur Veränderung oder Einstellung des eigenen Angebots beschränkt. Gerade im Bereich der Lehre ist eine solche Einschränkung der Planungsspielräume aber nicht ungewöhnlich – auch eine Entscheidung zur Einrichtung eines neuen Studiengangs kann, wenn dieser Studiengang die erste Kohorte von Studierenden aufgenommen hat, nicht ohne weiteres rückgängig gemacht werden und hat Folgewirkungen für mehrere Jahre.

Für Hochschulen stellt sich diese Frage nach der Einschränkung von Entscheidungsmöglichkeiten aber auch noch unter einem anderen Gesichtspunkt. Kann eine Hochschule sich rechtswirksam verpflichten, eine bestimmte Forschungsrichtung nicht auf- oder auszubauen, weil dies am Nachbarstandort geschieht oder läuft sie damit Gefahr, das individuelle Grundrecht auf Wissenschaftsfreiheit ihrer Mitglieder aus Art. 5 Abs. 3 GG zu verletzen? Sicherlich darf eine Vereinbarung nicht so weit gehen, dass eine selbstbestimmte Wahl von Forschungsschwerpunkten durch den einzelnen Hochschullehrer verhindert wird. Ebenso wie im Fall staatlicher Eingriffe durch Schließung von Studiengängen oder Fächern wird man aber auch in diesem Fall einer vertraglichen Verpflichtung davon ausgehen können, dass sich eine Hochschule dahin binden kann, Ressourcen an bestimmten Stellen abzuziehen und an anderen zu bündeln. Bezogen auf die konkrete Vereinbarung zwischen den Universitäten Bremen und Oldenburg stellt man allerdings fest, dass gerade in diesem Punkt deutliche Zurückhaltung erkennbar ist. Während für andere Felder der Zusammenarbeit sehr konkrete Vorgaben gemacht werden, ist der Absatz zur Forschung ausgesprochen vorsichtig formuliert und beinhaltet insbesondere keinerlei inhaltliche Festlegungen.

Dies leitet über zu der Frage, ob denn eine Rechtsverbindlichkeit von den Parteien überhaupt gewollt ist. Bezogen auf die Kooperation der Universitäten Bremen und Oldenburg spricht für einen solchen Willen schon der Umstand, dass die neue Vereinbarung, die 10 Jahre nach der ersten gemeinsamen Erklärung geschlossen wurde, ausdrücklich unter der Überschrift „Kooperationsvertrag“ steht. Und auch die Zielsetzung eines „langfristigen institutionalisierten Zusammenwirkens“ beider Hochschulen spricht für den Wunsch nach einer rechtlichen Bindung. Dabei ist allerdings

zu berücksichtigen, dass diese Rechtsbindung – wie soeben am Beispiel Forschung gezeigt – unterschiedlich weit geht und in einzelnen Punkten doch eher den Charakter von Absichtserklärungen und Bemühenszusagen zeigt. Eindeutig als Pflichten definiert sind bestimmte Verfahrensregelungen, insbesondere zur gegenseitigen Beteiligung an Wiederzuweisungs- und Berufungsverfahren. Hier lässt sich eine grundsätzliche Tendenz des Vertrages erkennen, weniger auf die inhaltliche Festschreibung bestimmter Lehr- oder Forschungsfelder, sondern statt dessen auf gemeinschaftliche Entscheidungsprozesse zu setzen.

Besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang der Regelung über die Einsetzung einer Gemeinsamen Kommission zu, der durch die Senate und/oder die Rektorate befristet Entscheidungszuständigkeiten übertragen werden können. Die Hochschulgesetze von Bremen und Niedersachsen sehen die Bildung entsprechender hochschulübergreifender Gremien mit Beschlusskompetenz ausdrücklich vor. In Nordrhein-Westfalen fehlt eine ausdrückliche Ermächtigung. Auch der jüngst vorgelegte Referentenentwurf zur Änderung des HG enthält hierzu keine Aussage, so dass davon auszugehen ist, dass sich eine entsprechende Kommission zweier NRW-Hochschulen auf eine beratende Funktion beschränken müsste.

Im Ergebnis ist die zwischen den Universitäten Bremen und Oldenburg geschlossene Vereinbarung als rechtsverbindlicher, öffentlich-rechtlicher Vertrag anzusehen, dessen Bestimmungen im Grundsatz vor den Verwaltungsgerichten durchsetzbar sind – im Grundsatz deshalb, weil sich die im Vertrag enthaltenen Absichtserklärungen und Bemühenszusagen eben nur eingeschränkt gerichtlich durchsetzen lassen.

Mit Blick auf die eingangs gestellte Frage, ob sich die Zielsetzung des nordrhein-westfälischen Gesetzgebers, wie sie in § 3 Abs. 8 HG zum Ausdruck kommt, durch solche Verträge realisieren lässt, wird man differenzieren müssen. Ja, Verträge zwischen Hochschulen können zur Profilbildung der einzelnen Hochschule und damit letztlich auch zu einem effizienteren Einsatz staatlicher Ressourcen beitragen. Aber sie werden dies nicht in dem Sinne leisten, dass damit eine Neuordnung der Hochschullandschaft einsetzt, die Fächer und Schwerpunkte verbindlich auf die einzelnen Hochschulen verteilt. Hochschulen werden sich in entsprechenden Vereinbarungen immer eher dazu verpflichten, etwas Neues gemeinsam aufzubauen oder anzubieten, sie werden aber kaum ausdrücklich ausschließen, selbst auf den genannten Feldern tätig zu werden. Die Verpflichtung der Hochschulen wird dabei grundsätzlich eher in Richtung von Verfahrensabstimmungen als in Richtung einer bestimmten inhaltlichen Festlegung gehen. Dies ist mit Blick auf ihr internes Kompetenzgefüge, die Rechte ihrer Mitglieder und ihr Interesse an einer flexiblen Weiterentwicklung auch stimmig.

Bewertung

Im Ergebnis möchte ich festhalten, dass Verträge zwischen Hochschulen im Bereich der staatlichen Angelegenheiten effizientes Verwaltungshandeln unterstützen und im Einzelfall insbesondere auch eine gute Alternative zur Verlagerung der Aufgabe auf entferntere Verwaltungsträger darstellen können. Vielfach wird in diesen Fällen aber eine gesetzliche Ermächtigung erforderlich sein, die es den Hochschulen überhaupt erst ermöglicht, die staatliche Aufgabe in dieser kooperativen Form zu erfüllen.

Verträge zur Kooperation in Forschung und Lehre und insbesondere zur „Abstimmung“ des Angebots und der Schwerpunktsetzungen können landesplanerische Eingriffe in gewissem Umfang und über gewisse Zeiträume unnötig machen. Aber auch eine Hochschule, die im Verhältnis zu einer anderen weitgehende vertragliche Verpflichtungen eingegangen ist, ist in erster Linie ihren eigenen Mitgliedern verpflichtet. Ändern sich die Umstände, so wird sie auf die Anpassung der Verträge drängen oder den Vertrag nötigenfalls kündigen. Ein Paradigmenwechsel derart, dass Verträge an die Stelle der Landesplanung treten könnten, kann also schon deshalb nicht angenommen werden, weil diese Verträge aus Sicht des Landes keine Gewissheit für bestimmte Fächerzuschnitte und Schwerpunktsetzungen bieten können.