

Erfolgreich verhandeln

Bedingungen effizienter Zielvereinbarungen

Frank Ziegele
Gütersloh/Osnabrück

Zielvereinbarungen finden an deutschen Hochschulen und im Verhältnis zwischen Hochschulen und Wissenschaftsministerien zunehmend Verbreitung. HIS befragte im Jahre 2004 80 deutsche Universitäten mit einem Rücklauf von 80%; ca. ein Drittel davon setzt hochschulinterne Zielvereinbarungen bereits ein, fast ein weiteres Drittel plant deren Einführung (Jaeger u.a. 2005: 12f., sowie in diesem Band). Auf der Ebene zwischen Hochschulen und Wissenschaftsministerien werden Verträge inzwischen in allen Bundesländern in unterschiedlicher Form eingesetzt (Vgl. König in diesem Band). Ein „Standardmodell“ für Zielvereinbarungen ist dabei bei weitem nicht in Sicht – dies wird sichtbar mit der vorhandenen Begriffsvielfalt (Zielvereinbarungen, Leistungsvereinbarungen, Kontrakte, Pakte¹) und manifestiert sich in unterschiedlichen Grundausrichtungen und Funktionen von Zielvereinbarungen (Ziegele 2006: 91ff.) sowie in einer Fülle von konkreten Ausgestaltungsformen.

Gleichzeitig fallen die Einschätzungen zu den ersten Erfahrungen mit Zielvereinbarungen sehr unterschiedlich aus: Von einer Stärkung der Steuerungsfähigkeit der Hochschulen wird ebenso berichtet wie vom Aufbau funktionsloser „Modernisierungsfassaden“ (Zechlin 2005: 7). Die festzustellende formale und funktionale Diversität in Verbindung mit den verschiedenen Bewertungen legt die Hypothese nahe, dass die Frage der Gestaltung von Zielvereinbarungen den Erfolg des Instruments maßgeblich beeinflusst. Dies entspricht einem institutionenökonomischen Grundver-

¹ Auf feine Unterschiede zwischen den Begriffen wird hier nicht weiter eingegangen; vereinfachend werden im Folgenden die Begriffe „Zielvereinbarung“ und „Kontrakt“ synonym für jede Art von im Gegenstromprozess ausgehandelter, schriftlich fixierter, auf Partnerschaft angelegter Vereinbarung verwendet, die sich im Rahmen der neuen Steuerung zwischen Organisationseinheiten unterschiedlicher Ebenen herausbildet. Zu einer Differenzierung zwischen Zielen, Leistungen und Prozessen s. Zechlin (2006: 132f.)

ständnis, nach dem die Effizienz und Effektivität von Prozessen durch die institutionellen Rahmenbedingungen dieser Prozesse bestimmt wird (Ziegele 2004: 75ff.). Somit kann die Gestaltung des Verhandlungsprozesses ein Ansatzpunkt sein, um zu besseren Zielvereinbarungen zu kommen. Wenn Verhandlungen optimal gestaltet werden, werden Zielvereinbarungen eher im intendierten Sinne wirksam. So ergab auch eine Befragung an der Universität Hamburg zur Praxis der Zielvereinbarungen, dass alle Befragten die Zielvereinbarungen als nützliches und sinnvolles Instrument der Hochschulentwicklung betrachteten, aber nur dann, wenn bestimmte Bedingungen in Bezug auf die Ausgestaltung gegeben sind (Fox 2003: 114f.). Die wichtigste Bedingung sei eine konkrete und verlässliche Zusage durch die Universitätsleitung, aber auch andere Faktoren (wie der Abschluss von Zielvereinbarungen auch mit den Servicebereichen der Hochschule und eine hohe möglichst Verbindlichkeit) spielten aus Sicht der Befragten eine Rolle.

Im Folgenden werden wesentliche Probleme bei der Gestaltung der Zielvereinbarungsprozesse ermittelt und Vorschläge abgeleitet, wie diese Probleme gelöst werden könnten. Bedingungen für eine optimale Verhandlungsgestaltung sollen abgeleitet werden. Grundlage für die Analyse sind Beispiele aus der Zielvereinbarungspraxis in Deutschland, sowohl innerhalb der Hochschulen als auch auf der Ebene Staat-Hochschulen. Die dargestellten Probleme gelten für beide Ebenen, allerdings teilweise mit unterschiedlicher Intensität und Ausprägung im Detail.

1. Effizienz von Verhandlungen: Anspruch und Realität

Geht man der Frage nach den Bedingungen für effiziente Verhandlungen nach, ist zunächst zu klären, was unter „Effizienz“ der Verhandlung verstanden werden soll. Für den hier zu betrachtenden Gegenstand scheint die enge ökonomische Effizienzbetrachtung nicht geeignet. In Organisationssoziologischer Perspektive bezeichnet „Effektivität“ das Ausmaß, zu dem die Organisation ihre Ziele erreicht; „Effizienz“ bezeichnet demnach allgemein „Strategien zur Herstellung von Effektivität“ (Fuchs-Heinritz u.a. 1994: 155). Eine Verhandlung wird in diesem Sinne als effizient bezeichnet,

- wenn sich aus der Vereinbarung klare Ziele ergeben, wenn der Grad der Zielerreichung steigt und wenn der Ertrag der Zielvereinbarungen

in sinnvollem Verhältnis zum Aufwand steht (ergebnisbezogener Aspekt, der im Wesentlichen erst ex post messbar ist);

- wenn der Verhandlungsprozess systematisch und konsistent in die Verfahren der Steuerung und des Managements von Hochschulen eingepasst wird (strukturbezogener Aspekt);
- wenn Verfahren und Ergebnisse des Vereinbarungsprozesses von den Beteiligten akzeptiert werden und die handelnden Akteure in Bezug auf die zu erreichenden Ziele motiviert werden (personenbezogener Aspekt).

Ein solches Effizienzverständnis ermöglicht es, bereits im Verlauf der Verhandlung erste Anhaltspunkte über die Effizienz zu gewinnen, also noch bevor nach Ablauf der Zielvereinbarungen die Wirkung kontrolliert werden kann. Die Frage ist, ob die augenblickliche Praxis bereits diesen Effizienzansprüchen genügt. In der deutschen Praxis finden sich zahlreiche Beispiele für Ineffizienzen in Bezug auf alle genannten Aspekte. Hier nur einige Beispiele dafür:

- In Niedersachsen gab es über Jahre einen umfassenden Gliederungskatalog für Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschule. In diesem Katalog wurden alle gängigen Hochschulziele in allen Bereichen der Hochschultätigkeit abgefragt, teilweise detailliert in Einzelindikatoren. Bei einem solchen Vorgehen leidet die Klarheit der Prioritäten, weil gegebene Zielkataloge „abgehakt“ werden, ohne sich auf die wichtigsten, profilrelevanten Ziele zu fokussieren. Auch sinkt die Motivation bei den Hochschulen, Zielvereinbarungen tatsächlich zur strategischen Steuerung zu nutzen. Stattdessen wird „Dienst nach Vorschrift“ geleistet und es werden die Kataloge lediglich als Raster zur Abbildung von Aktivitäten gefüllt, die sowieso schon durchgeführt werden. Anreize zur Definition, Priorisierung und effizienten Umsetzung hochschulstrategischer Ziele fehlen hier.
- Das Wissenschaftsministerium in Mecklenburg-Vorpommern setzt mit den Zielvereinbarungen u.a. das Einsparkonzept des Landes durch; auch dies begrenzt die Motivation, Zielvereinbarungen im Interesse der Hochschule als strategisches Instrument zu nutzen. Beispielsweise wird in einer solchen Konstellation auf Hochschuleseite kaum Bereitschaft bestehen, in Zielvereinbarungsprozessen neben den Stärken auch zu überwindende Schwächen zu offenbaren, womit ein wichtiges Potenzial von Zielvereinbarungen ungenutzt bleibt.

- Viele Zielvereinbarungstexte enthalten unbestimmte Bemühenszusagen und vage Formulierungen („strebt im Rahmen der Möglichkeiten an (...)“, „bemüht sich um eine Erhöhung der Drittmittel“ etc.). Daraus resultieren weder klare Ziele noch die Möglichkeit, den Grad der Zielerreichung zu bestimmen. Mangels klarer Zielorientierung stellt sich die Frage, ob dem Verhandlungsaufwand hinreichender Ertrag gegenübersteht.
- In Nordrhein-Westfalen hat sich auch in der dritten Runde der Zielvereinbarungen Staat-Hochschule kein staatliches Finanzierungsmodell entwickelt, in das die Zielvereinbarungen eingepasst sind. Zwar wird die Zielvereinbarung mit einem Innovationspool verknüpft, dieser soll aber beispielsweise derzeit zu erheblichen Teilen nach dem Indikator der Drittmittel ausgeschüttet werden – eine Doppelung zum System der formelgebundenen Mittelvergabe, in dem dieser Indikator ebenfalls enthalten ist. Zudem fehlt dabei ein angemessen gewichtiger Bezug der Finanzierung zum Inhalt der Zielvereinbarung.

Dies ist nur ein willkürlicher Ausschnitt aus einer Vielzahl von Umsetzungsproblemen von Zielvereinbarungen. Genauso gibt es aber auch positive Anhaltspunkte für ein neues partnerschaftliches Verhältnis der Kontraktpartner, für mehr Leistungstransparenz, Kommunikation, Motivation und Leistungssteigerung. Zielvereinbarungen führen insgesamt nicht per se zu Verbesserungen, sondern nur dann, wenn die Effizienz des Prozesses im beschriebenen Sinne hergestellt ist. Die Effizienz lässt sich durch Spielregeln, Abläufe und Verfahren aktiv gestalten.

2. Wesentliche Effizienzprobleme in Zielvereinbarungsverhandlungen

Aus den genannten und weiteren Beispielen lassen sich eine Reihe genereller Effizienzprobleme ableiten, die im Folgenden im Überblick dargestellt werden. Dabei besteht kein Anspruch auf Vollständigkeit der Problemlagen.

Implizite Zweckdivergenzen: Zielvereinbarungen können eine große Bandbreite an Zwecken erfüllen. Wenn die Vorstellungen über den intendierten Zweck nicht zu Beginn der Verhandlung ausgesprochen und abgestimmt werden, können implizite Unterschiede in den Zweckorientierungen bestehen, die dann zu Konflikten und Missverständnissen führen.

Der Prozess droht zu scheitern oder ohne greifbares Ergebnis zu bleiben. Wenn z.B. eine hochschulinterne Zielvereinbarung dazu dient, die Grundausstattung einer Fakultät zu legitimieren, muss sie anders gestaltet werden als eine Zielvereinbarung, die selektive Innovationsförderung betreiben soll (Ziegele 2002: 116f.). Wurde über diese Optionen nicht explizit am Anfang aufgeklärt und entschieden, wird eine Einigung über die Gestaltung im laufenden Prozess kaum möglich sein.

Fortsetzung alter Steuerung: Mit Zielvereinbarungen kann die alte, inputorientierte Steuerung durchaus fortgesetzt werden. Wird z.B. in Verhandlungen vereinbart, zur Stärkung der Internationalisierung Web- und Messeauftritte zu realisieren und dafür eine bestimmte Summe an Geld auszugeben, wird letztlich wieder die „ordnungsgemäße Verausgabung“ als Erfolgsmaßstab herangezogen und die zielbezogene Steuerungsidee verfehlt. Die Ursachen für diese verfehlt Vorgehensweise können in alter Gewohnheit, Unkenntnis über Methoden oder der Furcht vor Kontrollverlust bestehen. Solche Zielvereinbarungen würden die Zielerreichung nicht verbessern und die Beteiligten demotivieren, Anreize zu strategischem Handeln fehlen.

Vertrauensverluste: Vertrauen ist ein wichtiger Faktor, um ein partnerschaftliches Verhältnis zwischen den Kontraktebenen herzustellen. Vertrauen verhindert z.B. überzogene Berichtspflichten oder ein „Schönreden“ der Leistungen der Hochschulen. Zu jedem Zeitpunkt des Prozesses kann das Vertrauen beschädigt werden: Durch Aufdecken einer „hidden agenda“ und mangelnde Offenheit eines Kontraktpartners, durch Ungleichbehandlung verschiedener Kontraktpartner, durch mangelnde Konsequenz im Umgang mit eingangs vereinbarten Spielregeln, durch Nichteinhaltung von Zusagen etc.

Fehlende Partizipation: Zielvereinbarungen werden teilweise von den unterzeichnenden Führungspersonen und ihrem engeren Umfeld erarbeitet, ohne die jeweiligen Organisationseinheiten einzubeziehen. Wenn ein Dekanat eine Zielvereinbarung mit dem Präsidium aushandelt, ohne die Fakultätsangehörigen einzubeziehen, werden der Rückhalt für die Umsetzung wie auch die Informationsbasis für die Inhalte der Zielvereinbarung fehlen. Es gilt neue, effiziente Möglichkeiten der Partizipation zu schaffen, die sich in Zielvereinbarungsprozesse integrieren lassen. Möglicherweise kann hier Partizipation wirksamer realisiert werden als über an Paritäten ausgerichtete Mitwirkung in Gremien.

Fehlende Handlungsfähigkeit: Wer eine Zielvereinbarung unterschreibt, benötigt auch die Möglichkeiten zu Um- und Durchsetzung des Vereinbarten. Dekanen fehlt es beispielsweise z.T. an entsprechenden finanziellen Spielräumen, um eine vereinbarte Prioritätensetzung in der Fakultät durchsetzen zu können.

Falscher Formalisierungsgrad, Starrheit: Wenn vorgeschriebene Formulare zu kleinteilig formalisiert sind, wird die Zielvereinbarung letztlich wie eine Steuererklärung als Pflichtübung ausgefüllt. Gibt es hingegen zu wenig Formalisierung, dann divergieren die Ausgestaltungen der Zielvereinbarungen möglicherweise so stark, dass die Vergleichbarkeit leidet (die z.B. ein Präsidium benötigt, wenn es Vorschläge unterschiedlicher Fakultäten in einer Gesamtschau vergleichen und bewerten soll). Auch in der Starrheit von Zielvereinbarungen liegt ein Problem: Werden bestimmte Entwicklungen mehrjährig ohne Veränderungsmöglichkeiten fortgeschrieben, verlässt man sich möglicherweise zu sehr auf die fixierten Punkte und verpasst „gute Gelegenheiten“ und kurzfristige Entwicklungen, die ja eigentlich mit der dezentralen Eigenverantwortung gerade genutzt werden sollen.

Unzureichende Finanzierungsmechanismen: Wenn Zielvereinbarungsverhandlungen festlegen, dass die Zielerreichung belohnt wird, entsteht möglicherweise ein Anreiz, Ziele möglichst bescheiden zu formulieren, um sie auch sicher erreichen zu können. Aber auch wenn finanzielle Konsequenzen unklar formuliert werden oder Zusagen unter einen Finanzierungsvorbehalt gestellt werden, ist der Anreiz zur Zielerreichung gefährdet. Beispielsweise ergab eine Untersuchung von Zielvereinbarungen an der Universität Hamburg, dass nur 12% der Zielvereinbarungen eindeutige Aussagen zu Beiträgen der Hochschulleitung enthielten (Fox 2003: 112). Auch andere Prozessschritte im Zusammenhang mit der Finanzierung sind schwierig: So stellt es regelmäßig z.B. ein großes Problem für Ministerien dar, bei Zielvereinbarungen verschiedener Hochschulen mit sehr unterschiedlichen Inhalten zu entscheiden, ob Hochschule A oder B nun mit ihren jeweiligen, kaum vergleichbaren Leistungsversprechen mehr Geld „verdient“ hat. Aus diesem Entscheidungsdefizit resultiert die Tendenz, Innovationsmittel pauschal statt zielbezogen zu verteilen.

Inkonsistentes Finanzierungsmodell: Zielvereinbarungen sind oftmals nicht klar in ein Finanzierungsmodell integriert und nicht hinreichend mit der formelgebundenen Finanzierungskomponente abgestimmt. Wenn aber

eine klare Linie in der Finanzierung fehlt, dann behindern sich die Instrumente in der Wirkung. Wenn beispielsweise als Ergebnis einer leistungsbezogenen Finanzierungsformel Umverteilungen entstehen, diese aber durch die diskretionäre Verteilung über Zielvereinbarungen wieder geglättet oder sogar überkompensiert werden können, dann neutralisieren sich die Instrumente in ihrer Anreizwirkung (einen ähnlichen Fall beschreiben Handel u.a. 2005).

Entscheidend ist nun, dass diese Problemfelder nicht hingenommen werden müssen. Es lassen sich Verfahren, Regeln und Praktiken anwenden, die zur Minimierung der beschriebenen Probleme beitragen. Die Probleme können zu Bedingungen für effiziente Verhandlungen umformuliert werden:

- a) Zweckdivergenzen beseitigen,
- b) alte Steuerung konsequent abschaffen,
- c) vertrauensbildende Maßnahmen vorsehen,
- d) Partizipation und Handlungsfähigkeit ermöglichen,
- e) Starrheit vermeiden,
- f) den richtigen Formalisierungsgrad finden,
- g) adäquate Anreize und Finanzierungsmechanismen schaffen,
- h) konsistentes Finanzierungsmodell entwerfen.

Es gibt keine einfachen, perfekten Lösungen zur Herstellung der Bedingungen, aber viele kleine Bausteine des „institutional design“, um die Effizienz der Verhandlungen über Zielvereinbarungen zu fördern.

3. Lösungsansätze für Effizienzprobleme

Die im vorigen Kapitel beschriebenen acht generellen Problemlagen werden nun unter dem Gesichtspunkt potenzieller Lösungsansätze erneut aufgegriffen. Die Bedingungen für effiziente Verhandlungen werden weiter präzisiert.

Implizite Zweckdivergenzen

Die wesentliche Bedingung, die zu einer Verständigung über den Zweck von Zielvereinbarungen führt, ist die Erarbeitung und explizite Vereinbarung fester Spielregeln für den Zielvereinbarungsprozess. Eine elementare Spielregel ist die Festlegung des Einsatzzwecks. Insbesondere in folgen-

den Dimensionen müssen Klärungen über den Einsatzzweck herbeigeführt werden (Beispiel Staat – Hochschule):

- Sollen die Zielvereinbarungen zur Durchsetzung übergeordneter staatlicher Ziele dienen oder die dezentrale Zielformulierung vor dem Hintergrund von hochschulischen Profilbildungen anregen? Diese Frage bestimmt u.a., welche Seite bei der Zielbildung den „ersten Aufschlag“ im Verhandlungsprozess hat.
- Sollen die Zielvereinbarungen eine Gegenleistung und Legitimation für die Grundfinanzierung der Hochschulen sein oder die Mittelvergabe von Innovationsmitteln steuern? Diese Frage bestimmt u.a., wie selektiv sich Zielvereinbarungen auf besondere Zielbereiche und Vorhaben fokussieren.
- Sollen die Zielvereinbarungen eine automatisierte Mittelvergabe zwischen dem Staat und den Hochschulen bewirken oder Dialog und partnerschaftliches Verhalten zwischen den Partnern stärken? Diese Frage bestimmt u.a., ob die Zielvereinbarung ein Austausch von Dokumenten und schriftlich fixierten Zielgrößen bleibt oder ob sich die Verhandlung stark auf Gespräche stützt. Auch sind unterschiedliche Anforderungen an die exakte Quantifizierung von Zielen mit den Varianten verbunden.
- Sollen die Zielvereinbarungen Strategieprozesse anstoßen oder umsetzen? Entgegen dem Standardmodell eines Strategieprozesses, in dem Zielvereinbarungen als Instrument zur Strategieumsetzung genutzt werden, können diese auch eingesetzt werden, um als äußerer Stimulus eine dezentrale Strategiebildung überhaupt erst in Gang zu bringen. Im letzteren Fall ist beispielsweise der Zeitbedarf bei der Erarbeitung von Zielvereinbarungen höher.

Nach gelungener Klärung des Einsatzzwecks müssen die Gestaltungsentscheidungen über Zielvereinbarungen konsequent auf die jeweiligen Zwecke bezogen werden; der festgelegte Zweck bietet den Beurteilungsrahmen für die Verfahren. Gleichzeitig trägt die explizite Formulierung eines Zwecks zur Akzeptanz des Instruments Zielvereinbarungen bei, weil dadurch der Nutzen für die Beteiligten transparent wird. Dazu ein Beispiel zweier möglicher Grundorientierungen für die Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschulen:

- Entweder die Hochschule nutzt die Zielvereinbarung als Legitimation für die eigene Arbeit, beschreibt darin umfassend die Tätigkeiten der Hochschule, erbringt Nachweise, dass sie sich über die Einführung interner Managementinstrumente selbst steuern kann (z.B. „bis zum Zeitpunkt X ist eine Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt“) und schildert den Beitrag zu staatlichen Zielen. Die direkte Wirkung dieser Zielvereinbarung ist gering, weil letztlich nur beschrieben wird, was die Hochschule sowieso schon macht. Es gibt allerdings eine indirekte Wirkung, wenn die Zielvereinbarung als Gegenleistung für Autonomie die Vorteile der dezentralen Steuerung absichert.
- Oder Zielvereinbarungen werden zur Bestimmung einiger Prioritäten der Hochschule genutzt, also profilorientiert eingesetzt und mit grundsätzlichen Veränderungen verknüpft, die die Hochschule stärken und unmittelbar die Zielerreichung verbessern.

Der Nutzen bestünde also im einen Fall im Nachweis und in der Sicherung der Selbststeuerungsfähigkeit, im anderen Fall in einer fortschreitenden Profilierung. Beides kann die Grundlage dafür sein, die Hochschulangehörigen für eine Unterstützung des Zielvereinbarungsprozesses zu gewinnen.

Fortsetzung alter Steuerung

Auch zur Vermeidung alter Steuerungsrituale kommt zunächst den Spielregeln des Verhandlungsprozesses eine entscheidende Rolle zu. Wenn beispielsweise klar ist, dass bestimmte „Initiativrechte“ (z.B. der Vorschlag für Ansätze zur Zielmessung) zwingend bei der Hochschule liegen, reduziert sich die Gefahr staatlicher Detailsteuerung. Wenn die Regeln vorsehen, dass Leistung und Gegenleistung bei Zielvereinbarungen in einer festen Beziehung stehen müssen, sinkt die Gefahr der Nutzung von Zielvereinbarungen als „Erpressungsinstrument“ (um eine finanzielle Zusage zu erreichen, wird im Gegenzug ein Entgegenkommen in einem damit inhaltlich nicht verbundenen Bereich erzwungen, Ziegele 2001: 9). Und schließlich bedarf es einer transparenten Regelung zum Umgang mit Maßnahmen in Zielvereinbarungen: Sie sollten entweder gar nicht oder nur nachrichtlich enthalten sein, um das konkrete Vorgehen zu plausibilisieren (sind aber jederzeit einseitig änderbar). Insgesamt bestätigt sich, dass adäquate Spielregeln eine der wesentlichen Bedingungen für effiziente Verhandlungen darstellen.

Wichtig erscheint es gerade im Verhältnis Ministerium zu Hochschule, auf die Furcht vor staatlichem Kontrollverlust einzugehen. Der Rückfall in alte Rituale der Detailsteuerung hängt auch damit zusammen, dass das Leitbild der autonomen, „entfesselten“ Hochschule (Müller-Böling 2000) zwar klar umrissen ist, die Rolle von Wissenschaftsministerien im neuen Steuerungskontext aber nicht in gleicher Weise positiv beschrieben wird. Ein Ministerium mit den Aufgaben der übergeordneten Landesplanung, der Koordination der dezentralen Planungen der Hochschulen, der Verabredung wesentlicher Elemente der Profilbildung von Hochschulen und als Organisator von Wettbewerbsmechanismen kann seine Ziele gerade durch das Instrument der Zielvereinbarungen wirksam umsetzen, ohne alte Steuerung wieder aufleben zu lassen (Ziegele 2002).

Vertrauensverluste

Insbesondere das Verhältnis zwischen Staat und Hochschule ist häufig von Misstrauen geprägt: Hochschulen vermuten, dass es die staatliche Seite mit der Freiheit nicht wirklich ernst meint, Ministerien hegen Zweifel an der Selbststeuerungsfähigkeit der Hochschulen (Vgl. dazu auch Schimank in diesem Band). Verhandlungsprozesse können dazu beitragen, dieses Misstrauen zu reduzieren und eine echte Partnerschaft zu entwickeln – das funktioniert aber nicht von selbst, sondern muss durch vertrauensbildende Maßnahmen über den gesamten Prozess gefördert werden. Zu Beginn der Verhandlung können die bereits erwähnten Spielregeln Vertrauen schaffen (z.B. „Maßnahmen sind nicht der Maßstab für den Erfolg“ – eine Regel, die an der Universität Göttingen für die Zielvereinbarungen gilt; „Maßnahmen und konkrete Zielwerte werden immer dezentral vorgeschlagen“ u.ä.). Wenn beide Seiten sich auf deren Einhaltung berufen können, wird der Prozess kalkulierbarer. Vertrauensverluste treten ein, wenn Spielregeln nicht eingehalten werden. Banale Ereignisse können dazu beitragen, die Vertrauensbildung zu konterkarieren: In der ersten Zielvereinbarungsrunde zwischen Ministerium und Hochschulen in Nordrhein-Westfalen galt die Regel, dass die Hochschulen frei die Texte der Zielvereinbarungen erarbeiten. Nach dem ersten Rücklauf von Entwürfen der Hochschulen entschloss sich das Ministerium, standardisierte Textbausteine vorzugeben. Diese Vorgabe wurde aber von den einzelnen Regionalreferenten, die für die Ministeriumsseite die Zielvereinbarungen mit ihren jeweiligen Hochschulen aushandelten, unterschiedlich strikt durchgesetzt (Müller/Ziegele 2003: 21). Die nachträgliche, einseitige Re-

geländerung in Verbindung mit der Ungleichbehandlung der Hochschulen führte zum Vertrauensverlust.

Als wichtige Ansatzpunkte für die Vertrauensbildung in Verhandlungsprozessen können die folgenden Regeln festgehalten werden:

- klare Spielregeln setzen (diese sind einzuhalten bzw. nur im Konsens aller Beteiligten zu verändern) und den Prozess rechtzeitig vorausplanen;
- von beiden Seiten übergeordnete Strategiepapiere als Ausgangspunkt für die Zielvereinbarungen vorlegen, um der Vermutung einer „hidden agenda“ zu begegnen und wechselseitige Zieltransparenz zu erreichen;
- Personalentwicklung über Verfahren des Kontraktmanagements für alle Beteiligten ermöglichen und dabei für den Aspekt des Vertrauens sensibilisieren;
- durch symbolische Akte im Verhandlungsprozess den Willen zur Partnerschaft demonstrieren (z.B. als Präsident/in zur Verhandlung in die Fakultäten gehen, statt die Dekan/innen einzubestellen);
- alle Kontraktpartner gleich behandeln;
- Transparenz des Verhandlungsprozesses sicherstellen;
- Vertrauensvorschüsse geben (z.B. indem in der ersten Runde der Zielvereinbarung keine finanzielle Sanktion vorgesehen wird, aber klar gestellt wird, dass der Erfolg bei der Zielerreichung für zukünftige Runden relevant sein wird).

Fehlende Partizipation

Zielvereinbarungsprozesse sind dazu geeignet, die Partizipation aller hochschulinternen Gruppen an Entscheidungsprozessen in der Hochschule zu stärken und Partizipation als legitimatorisches und produktives Element der Hochschulentwicklung zu nutzen. Leider wird diese Chance in Deutschland zu wenig genutzt; beispielsweise werden vielfach Zielvereinbarungen von Dekan/-innen ausgearbeitet und mit dem Präsidium verabredet. Staatliche Zielvereinbarungen sind zum Teil vielen Hochschulangehörigen nicht bekannt. Auf welche Weise das Know-how und die Positionen der Hochschulangehörigen ein nützlicher Input für Profil- und Zielbildung sein können, zeigt das Beispiel eines Fachbereichs der TU Kaiserslautern (Krasny 1998: 22ff.): Dort startete der Zielvereinbarungsprozess mit einer fachbereichsöffentlichen Anhörung zu den Ideen und

Anliegen der Zielvereinbarungen; eingeladen waren alle Angehörigen des Fachbereichs. Dann erfolgte eine Stärken-Schwächen-Analyse auf Basis einer Studierenden- und Mitarbeiterbefragung. Die ersten Ergebnisse wurden auf getrennten Workshops der Statusgruppen diskutiert, die Resultate der Workshops wurden auf einem „Informationstag“ wieder der gesamten Fachbereichsöffentlichkeit vorgestellt. Nach einem abschließenden Zielfindungsworkshop mit Vertretern aller Gruppen wurden „Projekte“ identifiziert, die zum Gegenstand der Vereinbarung zunächst innerhalb des Fachbereichs und später mit der Hochschulleitung gemacht wurden. Die Erfahrungen in Bezug auf Mobilisierung und „commitment“ der Fachbereichsangehörigen waren positiv.

Im beschriebenen Beispiel wurde das Anliegen der Partizipation durch die starke „bottom up“-Orientierung des Prozesses mit sehr hohem Aufwand verfolgt; vermutlich wäre ein solches Vorgehen dauerhaft für wiederkehrende Zielvereinbarungsprozesse nicht durchhaltbar. Die im Beispiel verwendeten Formen der Einbeziehung breiter Gruppen (Befragungen, Workshops, Versammlungen, Informationstage etc.) lassen sich jedoch auch in anderer „Dosierung“ vielfältig in Verhandlungsprozesse integrieren. Gerade im Bereich der Stärken-Schwächen-Analyse und der Zielbildung sind solche Impulse von großer Bedeutung; die Ergebnisse von Zielvereinbarungsprozessen können durch partizipative Elemente verbessert werden.

Fehlende Handlungsfähigkeit

Damit eine Umsetzung von Zielvereinbarungen gelingt, müssen die Kontraktpartner handlungsfähig sein. Bei den hochschulinternen Zielvereinbarungen ist damit die Rolle der Dekan/-innen angesprochen. Im Zusammenhang mit den Zielvereinbarungen könnte es sich für eine Stärkung der Dekan/-innen beispielsweise als wichtig erweisen, dass sie

- mit entsprechenden Kompetenzen in Bezug auf Finanzen und Entscheidungsfindung ausgestattet sind;
- über geeignete interne Managementinstrumente verfügen (z.B. Zentralpool beim Dekanat, Strategieprozess);
- auf eigenen Wunsch abweichend von der „reinen Lehre“ der Zielvereinbarungen auch konkrete Maßnahmen mit der Hochschulleitung vereinbaren können, um die Durchsetzbarkeit nach innen durch die Verpflichtung nach außen zu befördern.

Falscher Formalisierungsgrad, Starrheit

Den richtigen Grad an Formalisierung zu schaffen ist im Wesentlichen die Aufgabe eines geeigneten Rasters oder Formulars für Zielvereinbarungen. Das Raster darf keine geschlossene „Abhakliste“ vorgegebener Zielkataloge sein, sondern sollte v.a. eine Prioritätensetzung abfordern und einen bestimmten Grad der Zielpräzisierung und den Aufbau vorgeben. Exemplarische Vorschläge für die Ruhr-Universität Bochum und für das Land Brandenburg finden sich bei Ziegele/Schult (2002) und Ziegele (2003). Wichtig erscheint es auch, hinreichenden Raum für dezentrale Ziele zu gewährleisten; an der TU München beispielsweise über die Verwendung von zwei Typen von Zielvereinbarungen, die zum einen auf fakultätsübergreifende und zum anderen auf fakultätsspezifische Ziele ausgerichtet sind (Ziegele/Weichselbaumer 2001).

Das Problem der Starrheit von Zielvereinbarungen kann durch jährliche Verhandlungen auch bei mehrjährigen Kontrakten aufgefangen werden. Anpassungen der Ziele und Vorhaben müssen im Konsens der Partner auch während der Laufzeit möglich sein, um die Flexibilität zu bewahren. An der Fachhochschule Osnabrück soll eine in diesem Zusammenhang interessante Variante eingeführt werden: Fakultäten sollen wenige größere Zielbereiche für die Vereinbarungen vorschlagen; die Laufzeiten müssen je nach Vorhaben nicht in allen Bereichen gleich lang sein, sondern sollten sich zwischen zwei und fünf Jahren bewegen. Damit gibt es keine einheitliche Laufzeit für die Zielvereinbarung, sondern jährliche Verhandlungen, in denen Teile fortgeschrieben werden, Teile auslaufen und neue Elemente hinzukommen können. Statt einer starren Abarbeitung von „5-Jahres-Plänen“ soll hier der Charakter der gleitenden Planung in den Vordergrund gestellt werden. Zielvereinbarungen bleiben dann ein dynamisches Dokument und vermeiden unreflektiertes, inflexibles Insistieren auf dem einmal Vereinbarten.

Unzureichende Finanzierungsmechanismen

Um Fehlsteuerungen durch Finanzierung zu verhindern, ist eine Kopplung von finanziellen Anreizen an Zielverfolgung und Zielerreichung der wichtigste Ansatz (Kanzlerarbeitskreis o.J.). Eine Vorfinanzierung definierter Ziele prämiert anspruchsvolle Veränderungsvorschläge, eine Belohnung bzw. Sanktionierung der Zielerreichung sorgt für hohe Verbindlichkeit bei der Umsetzung.

Die Mittelvergabe per Zielvereinbarung aus einem Pool ist für den Mittelgeber ein schwieriges Steuerungsproblem, das sich nicht ohne subjektive Werturteile über die Förderungswürdigkeit unterschiedlicher Vorschläge der potenziellen Mittlempfänger lösen lässt. Entscheidend sind Mechanismen, die diese Werturteile legitimieren. So könnten beispielsweise das Urteil eines Expertengremiums für die Beurteilung der Zielvereinbarungsvorschläge eingeholt und Entscheidungen dadurch legitimiert werden. Alternativ kann der Mittelgeber die Entscheidungen selbst fällen, dabei jedoch seine Entscheidungsgrundlagen aber durch ein Punktesystem transparent machen. Dabei könnten Punkte für Beiträge zu staatlichen Zielen vergeben werden und die Gelder an die Verfasser der Zielvereinbarungen entsprechend der Punktezahl fließen.

Inkonsistentes Finanzierungsmodell

Der Trend bei der staatlichen (und auch hochschulinternen) Finanzierung geht zu einem 3-Säulen-Modell: Eine stabile, aufgabenbezogene Grundfinanzierung wird ergänzt durch Anreize im Rahmen einer leistungsbezogenen Finanzierung und die Vorfinanzierung zukünftiger Entwicklungen durch eine innovationsbezogene Finanzierung (Buch u.a. 2005). Wie bereits erläutert können Zielvereinbarungen in der Grundfinanzierung oder dem Innovationsteil eine Rolle spielen. Entscheidend ist die klare Einbindung und Abstimmung mit der formelgebundenen Finanzierung.

4. Schlussbemerkung

Die zahlreichen Beispiele für Ineffizienzen in Zielvereinbarungsprozessen haben deutlich gemacht, dass die Realität von der „effizienten Verhandlung“ oftmals noch weit entfernt ist. Vielfältige Problemlagen behindern die Wirksamkeit und den Nutzen von Zielvereinbarungen. Gleichzeitig wurde aber ebenso deutlich, dass es Ansatzpunkte des „institutional design“ gibt, mit denen die Probleme verringert werden können. Bedingungen für effiziente Verhandlungen sind kein triviales Gestaltungsproblem, aber sie lassen sich identifizieren und in konkreten Maßnahmen spezifizieren. Negative Ergebnisse von Zielvereinbarungsprozessen erweisen sich bei den hier untersuchten Fragestellungen als Gestaltungs- und Umsetzungsproblem, nicht als inhärentes Problem des Instruments. Diese Differenzierung spielt auch eine zentrale Rolle für die Wirkungsforschung in Bezug auf Zielvereinbarung: Die Wirkungsforschung sollte zeigen,

welche Probleme im Wesen des Instruments Zielvereinbarung und seiner Passfähigkeit zum Wissenschaftssystem liegen und welche durch mangelhafte Umsetzung bedingt sind. Dadurch wird vermieden, dass das Instrument selbst wegen schlechter Umsetzung negativ bewertet wird. Die zuvor erörterten Ineffizienzen von Verhandlungsprozessen weisen keinesfalls darauf hin, dass Zielvereinbarungen für Hochschulen kein geeignetes Instrument sind; sie verdeutlichen vielmehr, dass die Potenziale oftmals noch nicht ausreichend genutzt werden.

Literatur

- Buch, Florian/Handel, Kai/Hener, Yorck/Ziegele, Frank 2006: Stellungnahme zu den Eckpunkten für die Novellierung des Sächsischen Hochschulgesetzes vom 10.05.2005, CHE-Arbeitspapier Nr. 72. [http://www.che.de/downloads/ KommentarSachsen_AP72.pdf](http://www.che.de/downloads/KommentarSachsen_AP72.pdf), Zugriff am 24.08.2006
- Fox, Karola 2003: Zielvereinbarungen im Rahmen der Universitätsentwicklung. In: Lüthje, Jürgen/Nickel, Sigrun (Hg.): *Universitätsentwicklung – Strategien, Erfahrungen, Reflexionen*. S. 103-116. Frankfurt a.M.: Peter Lang
- Fuchs-Heinritz, Werner/Lautmann, Rüdiger/Rammstedt, Otthein/Wienhold, Hans 1994: *Lexikon zur Soziologie*. 3. Auflage, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Handel, Kai/Jaeger, Michael/Schmidlin, Jana 2005: Evaluation der formelgebundenen Mittelvergabe für die niedersächsischen Fachhochschulen. In: *Beiträge zur Hochschulforschung*, 27. Jg., S. 72-89
- Jaeger, Michael/Leszczcensky, Michael/Orr, Dominic/Schwarzenberger, Astrid 2005: Formelgebundene Mittelvergabe und Zielvereinbarungen als Instrumente der Budgetierung an deutschen Universitäten: Ergebnis einer bundesweiten Befragung. HIS-Kurzinformation A 13/2005. Hannover: HIS
- Kanzlerarbeitskreis o.J.: 10 Leitsätze für Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen Hochschule und Staat, http://www.hof.uni-halle.de/steuerung/zv/Doku_wiss/10leitsaetze.pdf#search=%22Kanzlerarbeitskreis%20Zielvereinbarungen%22, Zugriff am 22.8.2006.
- Krasny, Erhard 1998: Erfahrungen mit der Entwicklung und Anwendung von Zielvereinbarungen auf Fachbereichsebene an der Universität Kaiserslautern. In: CHE Centrum für Hochschulentwicklung und Arbeitsgemeinschaft Niedersächsischer Studentenwerke (Hg.). *Workshop-Dokumentation „Die Umsetzung der Finanzautonomie von Studentenwerken: Erfordernisse und Chancen“*, S. 22-32
- Müller, Ulrich/Ziegele, Frank 2003: Zielvereinbarungen zwischen Hochschulen und Staat in Nordrhein-Westfalen: Erfahrungen und Zukunftsperspektiven, CHE-Arbeitspapier Nr. 45. [http://www.che.de/downloads/ Gutachten_ZV_NRW0303.pdf](http://www.che.de/downloads/Gutachten_ZV_NRW0303.pdf), Zugriff am 24.08.2006
- Müller-Böling, Detlef 2000: *Die entfesselte Hochschule*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung
- Zechlin, Lothar 2006: Interne Zielvereinbarung – von der Zielgenerierung zum Monitoring der Leistungserbringung. In: *Hochschulrektorenkonferenz (Hg.):*

- Von der Qualitätssicherung der Lehre zur Qualitätsentwicklung als Prinzip der Hochschulsteuerung. Beiträge zur Hochschulpolitik 1/2006, S. 131-148. Bonn: Hochschulrektorenkonferenz
- Zechlin, Lothar 2005: Produktorientierte versus prozessorientierte Steuerung. In: hochschule innovativ, o. Jg., Heft 15. S. 3-4
- Ziegele, Frank 2006: Zielvereinbarungen als Kern des "Neuen Steuerungsmodells". In: Hochschulrektorenkonferenz (Hg.): Von der Qualitätssicherung der Lehre zur Qualitätsentwicklung als Prinzip der Hochschulsteuerung. Beiträge zur Hochschulpolitik 1/2006. S. 77-106. Bonn: Hochschulrektorenkonferenz
- Ziegele, Frank 2004: Finanzierung und Organisation von Hochschulen. Wie Veränderungsprozesse ineinander greifen. In: die hochschule – journal für wissenschaft und bildung, 13. Jg., Heft 1, S. 74-86. Wittenberg: HoF
- Ziegele, Frank 2003: Konzeption eines neuen Modells der staatlichen Mittelvergabe an die Hochschulen in Brandenburg – Ergebnisbericht, CHE-Arbeitspapier Nr. 51. <http://www.che.de/downloads/AP51.pdf>, Zugriff am 23.08.2006
- Ziegele, Frank 2002: Reformansätze und Perspektiven der Hochschulsteuerung in Deutschland. In: Bayerisches Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung (Hg.). Beiträge zur Hochschulforschung, S. 106-109. München
- Ziegele, Frank 2001: Die Praxis der Zielvereinbarungen zwischen Studentenwerken und Land in Baden-Württemberg; Bestandsaufnahme, Bewertung und Empfehlungen. http://www.che.de/downloads/ZV_StudWerke_BaWue0110.pdf, Zugriff am 24.08.2006
- Ziegele, Frank/Schult, Susanne 2002: Zielvereinbarungen als neues Steuerungsinstrument für zentrale wissenschaftliche Einrichtungen: Das Pilotprojekt an der Ruhr-Universität Bochum, CHE-Arbeitspapier Nr. 42. <http://www.che.de/downloads/AP42.pdf>, Zugriff am 23.08.2006
- Ziegele, Frank/Weichselbaumer, Jürgen 2001: Kooperationsprojekt der Technischen Universität München und des CHE Centrum für Hochschulentwicklung; Akademisches Controlling und hochschulinterne Zielvereinbarungen – Erfahrungsbericht; CHE-Arbeitspapier Nr. 28. <http://www.che.de/downloads/AP28.pdf>, Zugriff am 23.08.2006