

**Hamburger Arbeiten
zur Allgemeinen
Erziehungswissenschaft**

**Eine Auswahl exzellenter
Qualifikationsschriften**

Nr. 6

**Externe
Zielvereinbarungen als
Steuerungsinstrumente
im Hochschulbereich –**

**Ein Leitfaden zur Steigerung der
Effektivität externer
Zielvereinbarungen**

Laura Hortig

**Institut für Allgemeine
Erziehungswissenschaft
Fakultät für Geistes-
und Sozialwissenschaften**

**Helmut-Schmidt-
Universität/ Universität
der Bundeswehr Hamburg**

Dipl. Päd. Laura Hortig
Externe Zielvereinbarungen als Steuerungsinstrument im Hochschulbereich

Hamburger Arbeiten zur Allgemeinen Erziehungswissenschaft Nr. 6
Januar/2010

URL: [http://opus.unibw-hamburg.de/
volltexte/2012/2973/](http://opus.unibw-hamburg.de/volltexte/2012/2973/)

Am Institut für Allgemeine Erziehungswissenschaft der Helmut-Schmidt-Universität (UniBw Hamburg) entstehen alljährlich einige Qualifikationsarbeiten, die weit über den Durchschnitt hinausragen und es verdient haben, einem breiteren Publikum zugänglich gemacht zu werden. Die vorliegende Reihe *Hamburger Arbeiten zur Allgemeinen Erziehungswissenschaft* dient dazu, exzellente Bachelor-, Master- und Diplomarbeiten vorzustellen. Die Herausgeber/innen möchten hiermit nicht nur jene – mit der Bestnote bewerteten – Schriften präsentieren, die als Beispiel und Vorbild für zukünftige Qualifikationsarbeiten dienen können. Sie sind auch der Überzeugung, dass eine jede dieser *Hamburger Arbeiten zur Allgemeinen Erziehungswissenschaft* einen eigenen, großen oder kleinen, Beitrag zur wissenschaftlichen Diskussion leistet.

Herausgeber/innen:

Prof. Dr. Mechthild Gomolla

Prof. Dr. Carola Groppe

PD Dr. Gerhard Kluchert

Prof. Dr. Arnd-Michael Nohl

Prof. Dr. Lutz R. Reuter

Prof. Dr. Alfred K. Tremel

© The copyright of the paper stays with the author.

Diplomarbeit

Im Rahmen der Prüfung zur Erlangung des akademischen Grades

Diplom-Pädagogin

an der



HELMUT SCHMIDT
UNIVERSITÄT

Universität der Bundeswehr Hamburg

Fakultät für Geistes- und Sozialwissenschaften

**Professur für Erziehungswissenschaft
unter besonderer Berücksichtigung der Bildungspolitik**

zum Thema:

Externe Zielvereinbarungen als Steuerungsinstrumente im Hochschulbereich

Ein Leitfaden zur Steigerung der Effektivität externer Zielvereinbarungen
im Rahmen der Vorbereitung und Durchführung
von Zielvereinbarungsverhandlungen
zwischen Kultusministerien und staatlichen Universitäten

vorgelegt von:

cand. paed. Laura Hortig

Erstgutachter:

Univ.-Prof. Dr. jur. Lutz Rainer Reuter

Zweitgutachterin:

Univ.-Prof. Dr. phil. Carola Groppe

„Selbstverständlich sind [...] gewisse Regelungen erforderlich. Diese brauchen jedoch nicht durch Zwang von oben eingeführt werden, sondern können in freier Weise durch Vereinbarungen zwischen den [...] führenden Persönlichkeiten zustande kommen.“

(Dietrich Spitta, 1962)

Zitat von *Dietrich Spitta* aus einem Nachwort zu Wilhelm von Humboldts „Ideen zu einem Versuch die Grenzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen“ (1962: 173f.).

Danksagung

Mein persönlicher Dank gilt insbesondere folgenden Personen, die mich über die gesamte Zeit bis zur Fertigstellung dieser Arbeit geduldig begleitet, motiviert, kritisiert und unterstützt haben:

Herrn Prof. Dr. Lutz Rainer Reuter danke ich für die vielen Stunden kritischer Auseinandersetzung, die vielen aufmunternden Worte und seinen festen Glauben in das Gelingen dieser Arbeit, den er mir bei jeder unserer morgendlichen Besprechung zu vermitteln wusste. Für eine umfangreiche Förderung während meiner Studienzeit möchte ich mich in besonderem Maße bedanken.

Frau Prof. Dr. Carola Groppe danke ich für zweieinhalb Jahre Betreuung, Begleitung und Förderung, wodurch sie einen erheblichen Beitrag zum Gelingen dieser Arbeit geleistet hat. Frau Prof. Dr. Groppe gab mir das notwendige Werkzeug in die Hand, mit dem ich diese Arbeit erstellen konnte.

Herrn Prof. Dr. Peter Dehnbostel danke ich für seine stets ausführlichen und kritischen Antworten auf meine vielen unzähligen Fragen.

Bedanken möchte ich mich bei meinen Interviewpartnern für ihre Zeit und Expertise, die sie mir trotz überfüllter Terminkalender zur Verfügung stellten. Ich bedanke mich bei:

Herrn Prof. Dr. Frank Ziegele, Direktor des Centrums für Hochschulentwicklung (CHE) in Gütersloh; Herrn Prof. Dr. Hanns H. Seidler, Geschäftsführender Vorstand des Zentrums für Wissenschaftsmanagement (ZWM) in Speyer; Frau Prof. Dr. Barbara Kehm, Professorin für Hochschulforschung und Geschäftsführende Direktorin des International Centre for Higher Education Research (INCHER) in Kassel; Herrn Klaus Lömker, Referatsleiter im Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) in Berlin; Herrn Prof. Dr. Peer Pasternack, Forschungsdirektor am Institut für Hochschulforschung (HoF) in Wittenberg; Herrn MinDirig Jürgen Schlegel, Generalsekretär der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK) in Bonn sowie den hier namentlich nicht aufgeführten Vertretern aus Universitätsleitung und Kultusministerium.

Ein besonderer Dank gilt ebenso Frau Dipl. päd. Morvarid Dehnavi sowie Frau M.A. Andrea Wienhaus, die mir immer wieder geduldig meine Fragen beantworteten und mir mit wertvollen Hinweisen unterstützend zur Seite standen.

Oliver und Lothar danke ich ganz besonders für die vielen Tage und Stunden gewissenhafter sowie unermüdlicher Korrektur und Kritik.

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis.....	IX
Abbildungsverzeichnis.....	X
1 Einleitung.....	1
1.1 Relevante Gesellschaftsentwicklungen.....	2
1.2 Aktuelle hochschulpolitische Entwicklungen	8
1.3 Auswirkungen aktueller hochschulpolitischer Entwicklungen auf die Hochschulsteuerung.....	15
1.4 Stand der Forschung.....	20
1.5 Konzeption und Gang der Untersuchung.....	24
1.5.1 Gegenstand der Untersuchung.....	24
1.5.2 Ziel der Untersuchung	26
1.5.3 Strategie der Untersuchung.....	28
2 Externe Zielvereinbarungen als strategische Steuerungsinstrumente – Grundlagen	32
2.1 Management	33
2.1.1 Strategisches Management.....	36
2.1.2 Management by Objectives	38
2.2 New Public Management	41
2.3 Zielvereinbarungen als externe strategische Steuerungsinstrumente im Hochschulbereich.....	44
2.3.1 Versuch einer Begriffsbestimmung.....	46
2.3.2 Funktionen von externen Zielvereinbarungen	47
2.3.3 Ebenen von Zielvereinbarungen.....	49
2.3.4 Zielvereinbarungsprozesse.....	51
2.3.5 Elemente von Zielvereinbarungen.....	52
2.3.6 Anforderungen an Zielvereinbarungen	54
2.3.7 Rechtsfragen.....	56
2.4 Bedeutung einer exakten Grundlegung des Instruments für die Effektivität externer Zielvereinbarungen zwischen Staat und Universitäten.....	57
3 Universitäten als Organisationen	60
3.1 Strukturelle Rahmenregelungen des deutschen Hochschulsystems.....	62
3.2 Funktionen und Aufgaben der Universität.....	65
3.3 Normative Leitidee der deutschen Universität.....	68

3.4	Organisationstheoretische Perspektiven der Universität.....	74
3.5	Universitäten als spezifische Organisationen.....	77
3.6	Wechselwirkungen zwischen Organisationsstruktur und Handeln – Ein strukturtheoretischer Ansatz.....	80
3.7	Bedeutung organisationstheoretischer Grundlagen für die Effektivität externer Zielvereinbarungen zwischen Staat und Universitäten.....	86
4	Relevante rechtliche Rahmenbedingungen.....	90
4.1	Wissenschaftsfreiheit – Art. 5 III GG.....	90
4.1.1	Freiheit der Forschung.....	93
4.1.2	Freiheit der Lehre	95
4.2	Beamtenstatus der Professoren	96
4.3	Organisationsrechtliche Bestimmungen.....	98
4.3.1	Allgemeine Organisationsgrundsätze.....	100
4.3.2	Grundlegender Aufbau deutscher Universitäten nach dem Hochschulrahmengesetz	101
4.3.3	Rechtsform der Hochschule	103
4.3.4	Hochschulautonomie und Selbstverwaltung.....	104
4.4	Bedeutung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Effektivität externer Zielvereinbarungen zwischen Staat und Universitäten.....	105
5	Zielvereinbarungsverhandlungen zwischen Staat und Universitäten ...	109
5.1	Das Verhältnis zwischen Staat und Universität aus agenturtheoretischer Perspektive.....	109
5.1.1	Grundzüge der Agenturtheorie	110
5.1.2	Folgeprobleme asymmetrisch verteilter Informationen.....	113
5.1.3	Lösungsansätze zur Verringerung der Folgeprobleme	114
5.2	Effizienz der Verhandlungen zwischen Staat und Universität	115
5.2.1	Realität effizienter Verhandlungen.....	116
5.2.2	Effizienzprobleme in Zielvereinbarungsverhandlungen.....	117
5.2.3	Lösungsansätze für Effizienzprobleme.....	118
5.3	Vertrauen als Basis für effiziente Verhandlungen	120
5.3.1	Merkmale des Vertrauensverhältnisses zwischen Staat und Universitäten .	122
5.3.2	Möglicher Weg einer vertrauensbildenden Verhandlungsweise	125
5.4	Verhandlungsführung zwischen Staat und Universitäten	127
5.5.	Bedeutung einer Analyse der Verhandlung für die Effektivität externer Zielvereinbarungen zwischen Staat und Universitäten.....	130

6	Externe Zielvereinbarungen im Fokus von Experten - Auswertung einer Expertenbefragung	133
6.1	Datengewinnung: Datenerhebung und -erfassung.....	133
6.2	Auswahlverfahren.....	135
6.3	Datenaufbereitung	137
6.4	Sachlich-inhaltliche Auswertung der Interviews	137
6.4.1	Hochschulpolitische Entwicklungen.....	138
6.4.2	Veränderung der Hochschulsteuerung.....	140
6.4.3	Wechselwirkungen zwischen Universitätsstruktur und	
	Steuerungsinstrumenten	141
6.4.4	Verhandlungsprozess	143
6.4.4.1	Gründe für die Aufwendigkeit des Prozesses	144
6.4.4.2	Rolle des Staates	145
6.4.4.3	Rolle der Universitäten	147
6.4.4.4	Verhältnis zwischen den Verhandlungspartnern.....	148
6.4.4.5	Probleme, Schwierigkeiten und Risiken	149
6.4.4.6	Mögliche Lösungsansätze.....	152
6.4.5	Übertragung und Umsetzung.....	155
6.4.5.1	Inneruniversitäre Resonanz	155
6.4.5.2	Rolle der Hochschulleitung.....	155
6.4.5.3	Probleme, Schwierigkeiten und Risiken	156
6.4.5.4	Mögliche Lösungsansätze	158
6.4.6	Erfassung der Zielerreichung.....	159
6.4.6.1	Messbarkeit und Prüfbarkeit.....	159
6.4.6.2	Probleme, Schwierigkeiten und Risiken	160
6.4.6.3	Mögliche Lösungsansätze	160
7	Ein Leitfaden für die Steigerung der Effektivität externer strategischer Zielvereinbarungen auf der Ebene Land/Hochschule	162
8	Literatur.....	166
9	Anhang.....	181
9.1	Interview I.....	182
9.2	Interview II.....	192
9.3	Interview III.....	200

9.4	Interview IV.....	205
9.5	Interview V.....	217
9.6	Interview VI.....	226
9.7	Interview VII.....	236
9.8	Interview VIII.....	252
9.9	Interviewleitfäden.....	265
10	Erklärung	273

Abkürzungsverzeichnis

Art.	Artikel
BGBI	Bundesgesetzblatt
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMI	Bundesministerium des Innern
BpB	Bundeszentrale für politische Bildung
BSC	Balanced Scorecard
BVerfGE	Bundesverfassungsgericht – Entscheidungen <i>(amtliche Schriftensammlung)</i>
CHE	Centrum für Hochschulentwicklung
DBT	Deutscher Bundestag
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
ER	Europarat
EU	Europäische Union
GG	Grundgesetz
GWK	Gemeinsame Wissenschaftskonferenz
HoF	Institut für Hochschulforschung Wittenberg
HRG	Hochschulrahmengesetz
HRK	Hochschulrektorenkonferenz
i.d.F.v.	in der Fassung von <i>(insb. eines Gesetzes)</i>
INCHER	International Centre for Higher Education Research
KMK	Kultusministerkonferenz
MbO	Management by Objectives
NSM	Neues Steuerungsmodell
NPM	New Public Management
PuMa	Public Management
Übers.	Übersetzung
UG NW	Universitätsgesetz Nordrhein-Westfalen
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WR	Wissenschaftsrat
ZWM	Zentrum für Wissenschaftsmanagement

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1.3-1:	Maßnahmen und Instrumente der aktuellen Hochschulreform	16
Abb. 1.3-2:	Instrumente der neuen Hochschulsteuerung.....	20
Abb. 2.1-1:	Struktur des Managementbegriffs	33
Abb. 2.1-2:	Management und Zielvorgaben	35
Abb. 2.2-1:	Hauptkomponenten des Neuen Steuerungsmodells	42
Abb. 2.3-1:	Zielvereinbarungen in der Hochschullandschaft.....	46
Abb. 2.3.3-1:	Planungsebenen von Ziel- und Leistungsvereinbarungen.....	50
Abb. 2.3.5-1:	Elemente einer Zielvereinbarung	53
Abb. 3.1-1:	Systematik der Hochschularten	63
Abb. 3.2-1:	Aufgabenspektrum und Zwecksetzung einer Hochschule	67
Abb. 3.3-1:	Traditionelles (an Humboldt orientiertes) ‚Leitbild‘ der Universität.....	72
Abb. 3.3-2:	Ökonomisch inspiriertes Leitbild der Universität.....	73
Abb. 3.5-1:	Differenzierung von Organisationen nach Art ihrer Problembehandlung ...	78
Abb. 3.6-1:	Rekursivität von Handeln und Struktur.....	81
Abb. 3.6-2:	Aspekte des Handelns innerhalb sozialer Systeme.....	82
Abb. 3.6-3:	Strukturmomente sozialer Systeme	83
Abb. 4.1-1:	Art. 5 III S. 1 GG	91
Abb. 5.1-1:	Grundidee der Principal-Agent-Theorie.....	111
Abb.: 6.1-1:	Ablaufmodell eines problemzentrierten Interviews	135
Abb. 7-1:	Fünf-Phasen-Modell des Steuerungsprozesses mit Zielvereinbarungen..... im Hochschulbereich	162
Abb. 7-2:	Die vier Komponenten eines Leitfadens zur Vorbereitung und	
	Durchführung von Zielvereinbarungsverhandlungen auf der Ebene	
	Land/Hochschule	163

1 Einleitung

„Die öffentliche Meinung des Bereichs von Wissenschaft und Forschung hat sich entscheidend verändert. Es ist deutlich geworden, dass von der Arbeit der [...] Hochschulen [...] die Zukunft unserer gesellschaftlichen und staatlichen Entwicklung abhängt.“ (Thies 2000: 5)

Demnach sind das Wissenschaftssystem und seine Hochschulen eine wichtige Grundlage des modernen Staates und seiner Wirtschaft geworden. Der ehemalige Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, Prof. Dr. Rainer Ortleb, zeichnete daher bereits 1992 das Bild einer wechselseitigen Abhängigkeit zwischen den beiden Systemen (vgl. Ortleb 1992: 11).

Eine Existenz von Institutionen der Bildung und Wissenschaft unabhängig von Zweck und um ihrer selbst willen im Sinne Wilhelm von Humboldts scheint unter diesen Bedingungen fragwürdig geworden zu sein. Vielmehr stehen die Hochschulen vor der Herausforderung, den Widerspruch zwischen steigenden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Anforderungen und sinkenden finanziellen Ressourcen ausgleichen zu müssen. Immer öfter werden die Hochschulen in diesem Zusammenhang zum Gegenstand sogenannter Effizienz- und Effektivitätsdiskurse. Mit der Gewährleistung von mehr Autonomie und der Zuweisung von globalen Budgets geht die Hoffnung einher, Hochschulen würden den aktuellen Entwicklungen entsprechend agieren. Mit diesen Autonomisierungstendenzen staatlicher Universitäten geht auf Ebene der einzelnen Bundesländer die Notwendigkeit einher, neue Wege und Mittel zu finden, um eigene Ansprüche an die Hochschulen geltend zu machen und um eigene Rechte wahren zu können. Nach Thies bedarf die Autonomie eines Gegengewichts in Form einer staatlichen Aufsicht, die diesen grundlegenden Veränderungen gerecht werden kann (vgl. 2000: 5).

Zieht der Staat sich aus der direkten Steuerung zurück, werden andere Instrumente auf der Ebene indirekter Steuerung notwendig. Erforderlich werden Werkzeuge, die zum einen die operative Autonomie der Hochschulen gewährleisten und es zum anderen dem Staat dennoch ermöglichen, im Rahmen der Gestaltung der jeweiligen Landesstrukturentwicklungsplanung durch strategische Steuerungsmechanismen auf die Hochschulen Einfluss nehmen zu können. Externe strategische Zielvereinbarungen, wie sie zwischen Vertretern der Kultusministerien und den einzelnen Hochschulen – allen voran staatlichen Universitäten – zu diesem Zweck vereinbart werden, sollen jene Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit auf beiden Seiten ermöglichen.

Zielvereinbarungen als Steuerungsinstrumente fanden bisher vorrangig in privatwirtschaftlichen Unternehmen Anwendung. Externe strategische Zielvereinbarungen existieren in diesem Kontext jedoch nicht. Der Steuerungsprozess mit Zielvereinbarungen

im Hochschulbereich zeichnet sich demnach durch diese Besonderheit aus. Der traditionelle Steuerungsprozess mit Zielvereinbarungen wird im Hochschulbereich um eine Phase erweitert. Den traditionellen internen Verhandlungs-, Umsetzungs- und Evaluationsprozessen gehen hier externe Zielvereinbarungsverhandlungen und -abschlüsse voraus, bevor diese auf die jeweilige Hochschule übertragen und dort umgesetzt werden. Resultat dieser ersten Phase sind externe strategische Zielvereinbarungen zwischen Land und Hochschule.

Während diese externen Zielvereinbarungen dem Staat als Instrumente indirekter strategischer Steuerung dienen, geht es mit Blick auf die Hochschulen um mehr operative Autonomie. Zielvereinbarungen im Hochschulbereich sind das Resultat der Entwicklung einer neuen Steuerungsphilosophie im öffentlichen Sektor, deren gesellschaftlicher und hochschulpolitischer Entstehungskontext im Folgenden dargestellt und erläutert werden soll. Die Entwicklungen innerhalb dieser Bereiche haben die Bedeutung und damit auch den Umgang mit Universitäten verändert.

1.1 Relevante Gesellschaftsentwicklungen

„Das Zeitalter der Industriegesellschaft geht dem Ende entgegen; die Fähigkeiten und Fertigkeiten, die nötig waren, um deren soziale Ordnung zu sichern, verlieren an Bedeutung. Die sich am Horizont abzeichnende Gesellschaftsordnung basiert auf Wissen.“

(Stehr 2001a: 7)

Der Soziologe Pierre Bourdieu beschreibt im Jahre 1983 eine Theorie, die vor dem Hintergrund aktueller gesellschaftlicher Veränderungsprozesse eine erstaunliche Aktualität erfährt. In seiner Kapitaltheorie unterscheidet er zwischen sozialem, ökonomischem und kulturellem Kapital. Unter Kapital versteht Bourdieu „eine der Objektivität der Dinge innewohnende Kraft, die dafür sorgt, dass nicht alles gleich möglich oder gleich unmöglich ist“ (Bourdieu 1983: 183). „Die Verteilungsstruktur [des Kapitals] entspricht der immanenten Struktur der Gesellschaft“ (ebd.). Soziales Kapital ist nach Bourdieu „die Gesamtheit [...] eines [...] Netzes von [...] Beziehungen gegenseitigen Kennens oder Anerkennens“ (Bourdieu 1983: 190). Ökonomisches Kapital entspricht dem Geld und Besitz eines Menschen, während kulturelles Kapital vor allem die Bildung eines Menschen beschreibt.

Nach Cabin sind für Bourdieu das soziale sowie das kulturelle Kapital wichtiger als das ökonomische (vgl. 2000: 196). Im Sinne Bourdieus interpretiert Cabin: „Il n’y a pas que l’argent qui compte dans la vie. [...] le capital culturel [est] dans des nombreuses

situations [...] plus utiles que le capital économique“¹ (2000: 196). Nach Bourdieu stellt das kulturelle Kapital eine mögliche Voraussetzung für den Erwerb ökonomischen Kapitals dar (vgl. Bourdieu 1983: 189f.). In „Dans les Coulisses de la Domination“ beschreibt Cabin das Grundprinzip gesellschaftlicher Organisation nach Bourdieu folgendermaßen: „Cet espace sociale s’organise autour de deux dimensions: [autour du] capital économique et [du] capital culturel“² (Cabin 2000: 183). Bourdieu geht gleichzeitig von der gegenseitigen Konvertierbarkeit verschiedener Kapitalarten aus, wonach Bildung und ökonomisches Kapital in Beziehung zueinander stehen (Bourdieu 1983: 197f.). Bohn und Hahn übertragen dieses Prinzip gesellschaftlicher Organisation auf die moderne Gesellschaft, in der „das ökonomische und das kulturelle Kapital eine weichenstellende Rolle“ übernehmen (2007: 302).

Dass diese Theorie nach wie vor eine gewisse Aktualität aufweist, zeigt der Bedeutungszuwachs von Bildung und Wissen und nach Pellert die damit einhergehende Entwicklung der Gesellschaft zu einer „wissensbasierten Organisationsgesellschaft“ – einer Wissensgesellschaft (vgl. Pellert 1999: 17). Im Rahmen der Darstellungen aktueller Gesellschaftsentwicklungen wurde der Begriff der Wissensgesellschaft zum Schlagwort (vgl. Pellert 1999: 17ff.; Knoblauch 2005: 267ff.; Tänzler/Knoblauch/Soeffner 2006a: 7; Jäger 2007: 662ff.). „Globalisierung und Weltgesellschaft [...] mit hoher Mobilität des Kapitals und einer weltweiten Vernetzung und Interdependenz [machen] die ‚Wissensgesellschaft‘ geradezu [...] alternativlos“ (Jäger 2007: 662). Mit dem Lissabonner Sondergipfel im Jahr 2000 ist die Wissensgesellschaft zu einem zentralen politischen Leitmotiv der Europäischen Union (EU) geworden. Der Europarat (ER) verkündete damals, die Union bis zum Jahr 2010 „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ zu machen. Demnach soll die EU ein Ort werden, „der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum [...] zu erzielen“ und es sollte vor allem der „Rückstand“ gegenüber konkurrierenden Wirtschaftsstandorten aufgeholt werden (ER 2000). In dieser Gesellschaftsform soll Wissen – kulturelles Kapital – zum entscheidenden Produktionsfaktor werden (vgl. Pellert 1999: 17). Die Wissensgesellschaft stellt eine neue Gesellschaftsformation dar, „welche die Produktions- und Arbeitsgesellschaft ablöst“ (Tänzler/Knoblauch/Soeffner 2006b: 8). Deren „axiales Prinzip“ ist das theoretische Wissen. „An die Stelle des Kapitals trete ‚Wissen‘ als Motor des gesellschaftlichen Fortschritts und als Quelle gesellschaftlicher Macht.“ (Gemperle/Streckeisen 2007: 15)

Nach Tänzler, Knoblauch und Soeffner ist Wissen in diesem Kontext zum Leitbegriff der Gesellschaft geworden (vgl. 2006a: 7). Damit kommt für die Universitäten als

¹ Übers.: „Es zählt nicht nur das Geld im Leben. [...] Das kulturelle Kapital sowie das soziale Kapital sind in vielen Situationen nützlichere Ressourcen als das ökonomische Kapital“ (eigene Übers.).

² Übers.: „Dieser soziale Raum organisiert sich um zwei Dimensionen herum: [um] ökonomisches und kulturelles Kapital“ (eigene Übers.).

wissensproduzierende Institutionen etwas sehr Wichtiges zum Ausdruck: Wissen hat durch seine neue Funktion als Produktionsfaktor in hohem Maße an Bedeutung zugenommen. Das zentrale „axiale Prinzip“, um das sich die Gesellschaft anordnet, ist das theoretische Wissen (vgl. Bell 1985: 138f.). Was aber verstehen die Vertreter der Wissensgesellschaft unter dem Begriff ‚Wissen‘? Der Begriff des Wissens wird zunehmend mit dem Handeln bzw. der Praxis verwoben. Stehr schlägt als Definition „die Fähigkeit zum Handeln“ bzw. die „Möglichkeit etwas in Gang zu setzen“ vor (Stehr 2001b: 62). Peter Ferdinand Drucker – einer der Pioniere der Wissensgesellschaft – versteht unter Wissen den „systematischen Erwerb von Informationen und deren systematische Anwendung“ (Drucker 1969: 434). Wissen wird damit Hilfsmittel und Mittel zum Zweck.

Der Anfang der Debatte zur Wissensgesellschaft reicht weit in die 1950/60er-Jahre zurück. Der Managementtheoretiker Drucker entdeckte bereits Ende der 1950er-Jahre eine sich ausweitende Schicht von sogenannten „Wissensarbeitern“ oder „knowledge workers“³, die nach Drucker zunehmend in gesellschaftliche Machtpositionen drängen (Drucker 1959). Der Begriff der Wissensgesellschaft tauchte erstmals bei Robert E. Lane im Jahr 1966 auf – allerdings bekam sie hier die Bezeichnung „knowledgeable society“ (Lane 1966: 650). 1969 wird der Begriff der Wissensgesellschaft durch Drucker in die Öffentlichkeit getragen (vgl. Drucker 1969: 434, 455f.).

Den Kern der Wissensgesellschaft sehen nach Knoblauch die meisten Forscher vor allem in der Ausbreitung wissenschaftlichen Wissens (vgl. Knoblauch 2005: 271). In diesem Kontext spricht er weiterhin von einer „Verwissenschaftlichung der Gesellschaft“ bzw. von einer „Wissenschaftsgesellschaft“, in der Wissen eine „strukturdeterminierende“ Kraft hat (ebd.). Der wichtigste Grund für Stehr, um von einer Wissensgesellschaft zu sprechen, ist ein „unmissverständliches Vordringen der Wissenschaft in alle gesellschaftlichen Lebensbereiche“ (Stehr 1994: 33). Wirtschaft, Politik und weitere Gesellschaftsbereiche werden durch die neue Rolle des Wissens als wirtschaftlicher Produktionsfaktor transformiert. Institutionen und Strukturen, die Wissen produzieren, sind systematisch ausgebaut worden und die Aufwendungen für Forschung und Entwicklung sind nach Knoblauch so hoch wie noch nie (vgl. Knoblauch 2005: 273f.).

Gleichzeitig hat sich die Art der Wissensproduktion verändert. Nach Knoblauch wird Wissen zunehmend anwendungsorientiert, transdisziplinär, heterogen, heterarchisch und sozial bzw. reflexiv produziert (vgl. Knoblauch 2005: 274), denn „Wissen muss für die Gesellschaft und die Wirtschaft nutzbringend sein“ (Drucker 1994: 25). In dieser Gesellschaftsform stellen Universitäten und Forschungsinstitute die Quelle des volkswirtschaftlichen Reichtums und die Grundlage politischer Planung dar (vgl. Jäger 2007: 663). Wissen wird hier nach Jäger zum „zentralen Organisationsprinzip der

³ Der Begriff „knowledge worker“ tauchte erstmals in dem Buch „Landmarks of Tomorrow“ von Peter F. Drucker im Jahr 1959 auf.

Gesellschaft“ (2007: 664). Die Tatsache, dass Wissen „die“ Ressource geworden ist, „verschiebt die Struktur unserer Gesellschaft, und zwar grundsätzlich. Sie schafft eine neue soziale Dynamik. Sie schafft eine neue wirtschaftliche Dynamik. Sie schafft eine ganz neue Politik“ (Drucker 1993: 73).

Innerhalb dieser wissensbasierten Gesellschaft bekommt Wissen allmählich den Aspekt öffentlichen Interesses, was wiederum dazu führt, dass der Staat der wissensbasierten Infrastruktur mehr Aufmerksamkeit widmen muss (vgl. Wilke 1994: 240). Qualität von Ausbildung, Bildung, Forschung und Wissenschaft wird zentral für die Weiterentwicklung eines Landes und stehen somit auch vor neuen Anforderungen und Erwartungen. Die Produktion von Wissen wird in diesem Kontext zunehmend einen Wandel von der Angebots- zur Nachfrageorientierung vollziehen (ebd.).

Drucker geht davon aus, dass Organisationen die Wissensgesellschaft flächendeckend strukturieren werden (2000: 164). Nach Pellert sorgen die sozioökonomischen Entwicklungen für ein besonderes Interesse an wissensproduzierenden Institutionen und Organisationen (vgl. Pellert 1997: 8; Pellert 1999: 17f.). Organisationen strukturieren diese Gesellschaft zunehmend und lassen sie zur sogenannten „Organisationsgesellschaft“ werden (Schimank 2005: 19). Unter Organisationen versteht Drucker diejenigen Institutionen, die wettbewerbsfähig arbeiten. Dementsprechend merkt er an, dass auch soziale und staatliche Einrichtungen zunehmend dem Wettbewerb ausgesetzt sind und sich in diesen Strukturen behaupten müssen. Die Wettbewerbsfähigkeit einer Organisation steht nach Drucker in einem engen Zusammenhang mit dem, was er als Schlüsseleinheit bezeichnet – dem Management (vgl. Drucker 2000: 152).

Das Management hat in diesem Kontext die Aufgabe, die Mitarbeiter innerhalb einer Organisation für eine Vision oder ein gemeinsames Ziel zu motivieren und für den Wettbewerb zu rüsten (vgl. Drucker 2000: 171). Die Bedeutung von Zielen innerhalb von Organisationen hebt er besonders hervor und stellt einen Zusammenhang zwischen Zielsetzung und Wettbewerbsfähigkeit dar: „Organisationen bedürfen klarer, einfacher und gemeinsamer Zielsetzungen, die sich auf unterschiedliche Handlungen übertragen lassen. Gleichzeitig ist es aber [...] wichtig, dass [...] eine Konzentration auf ein Ziel oder [...] auf einige wenige Zielsetzungen erfolgt“ (Drucker 2000: 152). Mit der Anwendung externer sowie interner Zielvereinbarungen beispielsweise in staatlichen Universitäten soll dem Rechnung getragen werden.

Sämtliche Bereiche dieser funktional differenzierten Gesellschaft sind nach Hasse durch eine Wettbewerbslogik gekennzeichnet, wobei auch Organisationen des öffentlichen Sektors um knappe Ressourcen konkurrieren (vgl. Hasse 2003: 31f.). Organisationsgesellschaft bedeutet daher das Zusammenspiel von Organisationen und

Wettbewerb, wobei der Wettbewerb die Entfaltungsmöglichkeiten einer Organisation bestimmt (ebd.). Der Wettbewerb stellt sämtliche Organisationen vor neue Herausforderungen. Gefunden werden müssen nach Hasse „Organisationsformen, die [...] eine Verbesserung der Effizienz“ ermöglichen (Hasse 2003: 32).

Diesen beiden Gesellschaftsformen – Wissens- und Organisationsgesellschaft – werden durch eine weitere Gesellschaftsentwicklung verändert: eine zunehmende Internationalisierung und Globalisierung. Pellert spricht in diesem Kontext von einer Phase „besonders intensiver Internationalisierung als Reaktion auf die Globalisierung der Gesellschaft“ (1999: 25). Der Prozess der Internationalisierung ist dabei durch die Entwicklung zu einer zunehmend interdependenten Welt gekennzeichnet (Pellert 1999: 25f.). Anthony Giddens definiert Globalisierung als „the intensification of worldwide social relations“ (Giddens 1994: 64).

Was nach Raduntz den derzeitigen Definitionen häufig fehlt, ist die Beachtung der mit der Globalisierung einhergehenden Dynamiken (vgl. Raduntz 2005: 233). Diese Dynamiken der Europäisierung und Globalisierung lassen sich vor allem daran verdeutlichen, dass nationale Bildungssysteme zunehmend vor neuen Herausforderungen stehen. „Education systems are confronted with new challenges as the result of the growing importance of knowledge“ (Dale 2009: 9). Durch den Bedeutungszuwachs der Ressource „Wissen“ im Rahmen einer sogenannten „global knowledge economy“ und „knowledge society“ kommt es zu einer verstärkten nationalen und internationalen – globalen – Vernetzung von Organisationen, in denen Wissen als wertvolle „Ware“ ausgetauscht und nutzbar gemacht wird (vgl. Dale 2009: 9). Globalisierung und Europäisierung erfordern zusätzlich neue Wege „of arranging knowledge“ (Dale 2009: 10). Für die Universitäten ergibt sich daraus die direkte und praktische Konsequenz einer zunehmenden Internationalisierung und eines verstärkten Wettbewerbs.

Eine weitere Dynamik im Zuge der Globalisierung oder im Rahmen der globalisierten Welt ist eine zunehmende „Marketization of Education“ als Umstrukturierung „of education systems in conformity with capitalist market requirements“ (Raduntz 2005: 231). In diesem Kontext wird versucht den „Marktwert“ von nationaler Bildung zu steigern. Mit dem Anstieg der Nachfrage für höhere Bildung stiegen gleichermaßen die staatlichen Investitionen in Bildung, wodurch der Marktwert von Bildung erheblich anstieg (vgl. Raduntz 2005: 237). Universitäten als „idea-generating-powerhouses are prime targets for investment“ (Raduntz 2005: 242). Nach Habermas scheint die Globalisierung den nationalstaatlichen Akteuren eine veränderte Perspektive vorzuschreiben (vgl. 1997: 76f.). Am offensichtlichsten wird diese Entwicklung am sogenannten „Primat der Ökonomie“ (Mettler 2004: 7). Zurückgeführt werden kann eine derartige „Ökonomisierung“ auf die Tatsache, dass sich die Globalisierung vor allem im Bereich der Wirtschaft auswirkt. Dadurch wächst

der Entscheidungsraum der Wirtschaftsunternehmen, die zu Schlüsselakteuren der Gesellschaft werden. Globale Unternehmen treffen zentrale Entscheidungen (vgl. Pellert 1999: 27f.) Die Kooperationsnotwendigkeit zwischen Staat und Wirtschaft steigt. Nach Pellert führt die Globalisierung auf nationaler Ebene zur Anwendung von drei Instrumenten: Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung. Auf staatlicher Ebene zeichnet sich demzufolge eine Bewegung ab, mit der eine Rückführung der Staatsaufgaben auf die genuinen Aufgaben der Politik beabsichtigt wird. Vorhandene staatliche Institutionen müssen demnach neu gedacht und geordnet werden.

Diese internationalisierte, globalisierte und wissensbasierte Organisationsgesellschaft unterliegt zusätzlich einer sogenannten funktionalen Differenzierung. Dementsprechend besteht sie aus einer Vielzahl autonomer Subsysteme wie Wirtschaft, Politik, Wissenschaft, Recht, Erziehung etc., die jeweils wiederum durch eine eigene Funktionslogik gekennzeichnet sind (vgl. Pellert 1999: 37f.). Jedes Subsystem hat seine eigenen spezifischen Organisationen, die der jeweiligen systemspezifischen Funktion dienen sowie Leistungen für andere Subsysteme erbringen. Die Subsysteme sind autonom und interdependent zugleich. Diese Differenzierung ist nach Wilke der Grund für den Anstieg der Produktivität und der Wahlmöglichkeiten innerhalb der Gesellschaft (vgl. Wilke 1989: 111). Die Kehrseite der Medaille ist die Eigendynamik der Subsysteme, die „vielen Beobachtern bereits als unbeherrschbar gilt“ (Wilke 1989: 120). Diese Skepsis wächst vor allem zwischen den Leistungen des politischen Systems mit seinen Möglichkeiten einerseits und dem wirtschaftlichen System mit seiner beträchtlichen Eigendynamik andererseits. Münch spricht hier von „in alle Bereiche unserer Lebenswelt kolonisierend eingreifenden Systemen der Ökonomie“ (Münch 1991: 19).

Da die einzelnen Funktionssysteme an Organisiertheit und Selbststeuerungsfähigkeit zunehmen, können sie die Politik nach Pellert zunehmend von Steuerungsaufgaben entlasten (vgl. Pellert 1999: 44f.). Umso schwieriger wird es aber auch für die Politik, ihre Interessen gegenüber anderen Interessen hoch organisierter Systeme durchzusetzen. Zunehmend werden deshalb u.a. sogenannte Verhandlungssysteme fokussiert, welche die Logik des Marktes und die der Hierarchie vereinen können (vgl. ebd.). Externe Zielvereinbarungen sind ein Beispiel dafür. Innerhalb dieser Verhandlungssysteme werden Steuerungsobjekte zu vetofähigen Partnern.

Diese gesellschaftlichen Entwicklungen stellen lediglich einen Ausschnitt aktueller Veränderungsprozesse insgesamt dar. Die Entstehung der neuen Steuerungsphilosophie im Hochschulbereich kann jedoch vor dem Hintergrund der genannten Entwicklungen eingeordnet werden. Ihren Niederschlag finden die gesellschaftlichen Veränderungen meist nicht unmittelbar in den Hochschulen, sondern zunächst in der Hochschulpolitik, wie die anschließende Darstellung aktueller hochschulpolitischer Entwicklungen zeigen soll.

1.2 Aktuelle hochschulpolitische Entwicklungen

„Hochschulmanagement ist eingebettet in Hochschulpolitik, über deren Art man sich vergewissern sollte, bevor es zu hochschulpolitischen Grundlagen oder aber Konsequenzen kommt.“

(Daxner 2001: 166)

Hochschulpolitische Entwicklungen beziehen sich auf ein äußerst komplexes Politikfeld. Daxner bezeichnet die Hochschulpolitik als einen „Spezialfall der Wissenschaftspolitik“ (Daxner 2001: 166). Im Rahmen einer solchen Zuordnung wird deutlich, dass der Aufgabenbereich der Wissenschaftspolitik über den der Hochschulpolitik hinausgeht. Während sich die Erstgenannte ihrem Begriff zufolge auf eine spezifische Art der wissenschaftlichen Einrichtung bezieht, umfasst der wissenschaftspolitische Zuständigkeitsbereich sowohl sämtliche wissenschaftliche Hochschulen als auch andere Forschungseinrichtungen. Eine Einordnung und Typologisierung, wie Daxner sie vorschlägt, verweist in diesem Kontext vor allem auf zwei Eigenschaften der Hochschulpolitik, welche die Wechselwirkungen zwischen gesellschaftlich-politischen Entwicklungsprozessen, den daraus hervorgehenden Rahmenbedingungen und dem dadurch indizierten Anpassungsdruck der Hochschulen erklären können. Wissenschaftspolitik untersteht zum einen der Autorität staatlicher Zwecksetzung und zum anderen der Autorität der wissenschaftlichen Gemeinschaft. Nach Wissel ist die Gestaltung der Hochschulpolitik in Deutschland zahlreichen externen Zwängen ausgesetzt, die sie einengen und kontrollieren. Dazu zählen beispielsweise Zwänge des Föderalismus, der Finanzpolitik, der Globalisierung und der Europäisierung (vgl. Wissel 2007: 247). Demnach scheint Hochschul- und Wissenschaftspolitik nur über wenig Eigenständigkeit zu verfügen.

Das Feld der deutschen Hochschulpolitik erstreckt sich über drei Ebenen: die Ebene der Europäischen Union, die Bundes- und die Länderebene. Auf europäischer Ebene wird das Feld kreiert, auf nationaler Ebene geht es um die Rahmensetzung und in den Ländern um die Steuerung und Ressourcenallokation⁴ (vgl. Wissel 2007: 248f.).

Nach Daxner und Wissel geht es bei der Ausgestaltung von Hochschulpolitik zunehmend um Dienstleistungsbezüge für andere Politik- und Handlungsfelder. Hochschulpolitik soll der nationalen Wettbewerbsfähigkeit dienen, regionale Entwicklung befördern und sozialpolitisch wirken. Das heißt, Hochschulpolitik kann als eine Art Interessenpolitik

⁴ Ressourcenallokation soll hier im volkswirtschaftlichen Sinne als Verteilung bzw. Zuweisung von Ressourcen oder Mitteln insbesondere finanzieller Art verstanden werden.

beschrieben und charakterisiert werden, die als Funktion finanzieller Spielräume und Prioritäten interpretiert werden kann (vgl. Daxner 2001: 167). In diesem Kontext können die Hochschulen u.a. als Subsysteme der Wirtschafts-, Finanz-, Beschäftigungs- und Kulturpolitik verstanden werden (ebd.). Die Hochschulpolitik wird folglich an der Schwerpunktsetzung dieser Bereiche ausgerichtet. In welchem Maße die Universitäten hiervon tatsächlich beeinflusst werden, kann mit Blick auf die Reichweite ihrer Autonomie beantwortet werden, die ihre Grenzen in der Haushalts- bzw. Berufungspolitik zugewiesen bekommt. Neben dieser ersten Art der staatlich gestalteten Hochschul- bzw. Wissenschaftspolitik gibt es eine zweite Art der Hochschulpolitik, die jedoch nicht vernachlässigt werden sollte. Hierbei handelt es sich um jene Hochschulpolitik, die von den Hochschulen selbst gemacht und gesetzt wird (vgl. Daxner 2001: 167). Ziel dieser Politik ist es, das eigene System zu erhalten und zu reproduzieren.

Verbunden werden beide Typen der Hochschulpolitik nach Daxner durch die Autonomie, die im ersten Fall mit den Marktmechanismen und im zweiten Fall mit der Wissenschaftsfreiheit konkurriert (ebd.). Nach Müller-Böling wird damit insbesondere der Widerspruch zwischen Marktförmigkeit und Wissenschaftlichkeit beschrieben (2001: 135ff.), der die aktuellen hochschulpolitischen Diskurse bestimmt.

Zur Skizzierung aktueller Entwicklungen in diesem Politikfeld kann zunächst ein Bericht aus dem Jahre 2002 herangezogen werden, der vor allem in deutschen Bildungseinrichtungen hohe Beachtung fand - der Schlussbericht der Enquete-Kommission für Globalisierung und Weltwirtschaft.⁵ Der Deutsche Bundestag (DBT) hat damit als erstes Parlament der Welt eine Kommission eingerichtet, die sich systematisch mit den Fragen der Globalisierung beschäftigt – die Enquete-Kommission für Globalisierung und Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten⁶ (vgl. DBT 2002: 47). Grundlegend für die Ausführungen im Rahmen der vorliegenden Arbeit und Untersuchung sind jene Teile des Schlussberichtes der Kommission, die sich auf die Wissenschaftspolitik sowie die Hochschulen beziehen und Entwicklungstendenzen in diesem Bereich aufzeigen.⁷ In diesem Kontext bezieht sich die Kommission auf eine Schrift von Dierkes und Merckens, die als Gutachten zur Frage der Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Wissenschaftssystems herangezogen wird (vgl. DBT 2002: 30). Das Attribut der „Wettbewerbsfähigkeit“ nimmt in diesem Kontext eine zentrale Rolle ein (vgl.

⁵ Der Zwischenbericht der Enquete-Kommission wurde in einer Auflage von 5000 Exemplaren zuzüglich 4000 von der Bundeszentrale für politische Bildung (BpB) verbreitet und war in kürzester Zeit vergriffen (vgl. DBT 2002: 47).

⁶ Die Enquete-Kommission wurde durch den Beschluss des DBT vom 15. Dezember 1999 eingesetzt (Bundestagsdrucksache 14/2350). Dieser trägt der Kommission auf: Gründe für die Globalisierung der Weltwirtschaft herauszustellen, ihre Auswirkungen im wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Bereich zu untersuchen sowie Handlungsoptionen darzustellen, wie auf die weiteren Entwicklungen eingewirkt werden kann.

⁷ Die entsprechenden Ausführungen werden in Kapitel 5 – Globale Wissensgesellschaft – des Schlussberichtes dargestellt.

Pasternack 2008: 197 u.a.). Der Bericht der Kommission beinhaltet Faktoren, welche die Rahmenbedingungen der heutigen Hochschulen kennzeichnen.

Die hochschulpolitischen Ausführungen der Enquete-Kommission behandeln Wissen im Grunde als unmittelbare Voraussetzung für ökonomischen Erfolg einer nationalen Volkswirtschaft (vgl. DBT 2002: 260f.).

Für die derzeitigen hochschulpolitischen Entwicklungen sehr charakteristisch ist eine nur sehr schwache Differenzierung zwischen „Wissen“ und „Information“. Diese nicht eindeutig getroffene Unterscheidung dominiert nach Fuller einen Großteil der Wissensmanagementliteratur sowie der ökonomischen Literatur (vgl. 2002: 16f.). Hierbei handelt es sich um einen Trend, welchen Winkel mit den Begriffen der „Verbetriebswirtschaftlichung und Vermarktlichung“ des Hochschulbereichs diskutiert (vgl. Winkel 2006: 28). Ziel der Diskussion der Enquete-Kommission war es, „die Hochschulen [...] in die Lage zu versetzen, [...] den für die Gesellschaft der Zukunft und ihre weitere Entwicklung notwendigen Aufgaben nachzukommen“ (DBT 2002: 301f.). Das wiederum kann bedeuten, dass die Universitäten in Zukunft im Sinne der gesellschaftlichen Erwartungen handeln müssen und unter zunehmenden Legitimationsdruck gegenüber dem Staat und der Gesellschaft geraten. Da sich der Text sehr eng an der bereits erwähnten Schrift von Dierkes und Merckens mit dem Titel „Zur Wettbewerbsfähigkeit des Hochschulsystems in Deutschland, einem Gutachten für die Enquete-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“ (2002) orientiert, stellt der Bericht die Wettbewerbsfähigkeit in den Fokus der Betrachtungen. Wissel weist in diesem Kontext darauf hin, dass die verwendeten Begriffe einem betriebswirtschaftlichen Vokabular entsprechen (vgl. 2007: 256f.). Schwan spricht von Diskussionen um die gegenwärtigen Aufgaben der Universitäten, die gemäß den derzeitigen Trends nahezu ausschließlich unter dem Aspekt ihres Beitrags für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes oder einer Region betrachtet und analysiert werden: „Der Bezugsrahmen für die Aufgabenbestimmung geht in der Regel über [den] Wirtschafts- und Wettbewerbsaspekt nicht hinaus.“ (Schwan 2009: 27f.)

Welches sind die zentralen Leitvokabeln aktueller hochschulpolitischer Entwicklungen? Montlibert, der davon ausgeht, dass sich die derzeitige Transformation der Hochschulsysteme vor allem auf der Basis dieser z. T. in hohem Maße ideologisch besetzten Termini abspielt, stellt einige dieser Begriffe heraus. Demnach geht es um Identität, Entwicklung, Modernität, Innovation, Governance, Initiative, Angebot und Nachfrage, Erneuerung, Paradigmenwechsel, Konkurrenz, Wettbewerb und Wettbewerbsfähigkeit, Vorherrschaft, Leistungsfähigkeit und Effizienz, strategische Visionen und Steuerung, Autonomie und Evaluation u.a. (vgl. Montlibert 2008: 30ff.). Mit diesen Begriffen dringt eine Art „Unternehmenskultur“ in die Universitäten vor. Setzen sich

diese Vorstellungen durch, muss es zwangsläufig zu einer Infragestellung traditioneller Organisation der Universität sowie der mit ihr verbundenen Vorstellungen kommen. Die aktuellen Entwicklungen in und um die Universitäten – vor allem die Art und Weise der Bewältigung bestehender Herausforderungen – können als sehr gute Indikatoren für einen solchen Paradigmenwechsel bewertet werden.

Hochschulbildung wird weiterhin bei Dierkes und Merkens als eine am Markt handelbare Dienstleistung diskutiert (vgl. Dierkes/Merkens 2002: 28). Die Herstellung der Wettbewerbsfähigkeit gelingt den Autoren zufolge durch ein sogenanntes differenziertes Effizienzscenario (vgl. Dierkes/Merkens 2002: 61f.). Wettbewerbsfähigkeit kann dem Gutachten zufolge nur durch Schaffung von Entscheidungsautonomie und -fähigkeit der Hochschulen, einer Orientierung an Leistungen in Forschung und Lehre sowie einer Beschränkung staatlicher Steuerung auf Anreiz- und Feed-back-Systeme erreicht werden (vgl. ebd.).

Was hier geschieht, ist die Aufnahme sämtlicher Narrative aus dem aktuellen New-Public-Managementdiskurs: Organisationsautonomie, Qualitäts- und Leistungsorientierung und Rückbau staatlicher Steuerung. Profilbildung und Differenzierung als zentrale Elemente aktueller hochschulpolitischer Entwicklungen werden bei Dierkes und Merkens sowie in dem Bericht der Enquete-Kommission direkt mit der Wettbewerbsfähigkeit verbunden (vgl. Dierkes/Merkens 2002: 68). Differenzierung und Profilbildung gehören zu den Grundbegriffen des Hochschul- und Wissenschaftsmanagements (vgl. Teichler 2001: 369ff.; WR 2005: 20f.). Was hier vor allem von Akteuren der Hochschulpolitik in jüngster Zeit gefordert wird, ist eine Abkehr von der sogenannten „Gleichheitsfiktion“, die bisher für eine Auffassung stand, wonach alle Universitäten im Wesentlichen untereinander gleichwertig seien. Der Wissenschaftsrat (WR) macht auf die Konsequenzen eines solchen Denkens aufmerksam: „Wenn jede Universität gleichermaßen versuche, die Vielzahl von Aufgaben zu erfüllen, die Staat und Öffentlichkeit an das Universitätssystem herantragen, müsste dies die einzelne Universität zwangsläufig überfordern und dazu führen, dass sie die in sie gesetzten Erwartungen enttäusche.“ (WR 2005: S. 20)

Auch auf den drei Ebenen des hochschulpolitischen Feldes verschiebt sich die Kompetenzzuweisung. Erstens werden derzeit sowohl auf europäischer als auch auf Bundesebene allokativen Aufgaben wahrgenommen – vor allem im Bereich der Forschungsfinanzierung. Auch die Rahmensetzung vollzieht sich nicht mehr nur ausschließlich auf nationaler Ebene, sondern beginnt bereits auf der Ebene der EU, was daran gezeigt werden kann, dass der Bologna-Prozess in Form einer Europa umfassenden Hochschulstrukturreform den Charakter einer nicht verhandelbaren Vorgabe annimmt, was wiederum auf nationaler Ebene dafür sorgt, dass sich hochschulspezifische Prozesse der Verwaltung, Steuerung, Leitung und Finanzierung

diesem Wandel angleichen müssen und sich somit das Gesamtsystem einem Wandel unterziehen muss (vgl. Walter 2007: 10f.; Wissel 2007: 248).

In diesem Kontext und für das Thema dieser Arbeit von zentraler Bedeutung tritt der Staat nach Clarke und Newman als Agent des Wandels; als „Manager“ auf. Demnach geht vom Staat ein Druck aus, der eine Modernisierung der Verwaltung fordert, was die Universitäten nicht ausschließt. Alle staatlichen Einrichtungen – unabhängig von ihrer Organisationspraxis und -kultur – werden in diesem Rahmen gleich behandelt (vgl. Stölting 2005: 110; Clarke/Newman 1997: 83ff.). Eine solche Verwaltungsreforminitiative geht vom Bundesministerium des Innern (BMI) aus und wird unter dem Oberbegriff *Moderner Staat* zusammengefasst (vgl. BMI 2005). Der Staat wird hierbei zur steuernden Einheit, eingebettet in einen allumfassenden Effektivitätsdiskurs (vgl. Wissel 2007: 252).

Die derzeitigen Entwicklungen in der hochschulpolitischen Praxis können anhand von vier Hauptentwicklungslinien dargestellt werden: einer Strukturreform der Hochschulen im Rahmen des Bolognaprozesses, einem Wandel der Studiennachfrage, der „Exzellenzinitiative“ des Bundes und einer damit angestoßenen Differenzierung bzw. Profilbildung im Hochschulbereich sowie einer Veränderung des Verhältnisses zwischen Staat und Hochschulen und eine damit einhergehende Reform der Hochschulsteuerung. Die erste Entwicklungslinie ist die einer Strukturreform der Universitäten – der Bologna Prozess. Nach Winter handelt es sich hierbei vor allem um einen „politischen Vorgang zur Harmonisierung der Studienstrukturen in Europa“ (2007: 6). Es geht primär um die Umwandlung der Diplom- und Magister- in die Bachelor- und Masterstudiengänge, die internationale Verrechenbarkeit und dadurch Vergleichbarkeit von Leistungen ermöglichen sollen. Dieser Prozess bezieht sich im Wesentlichen darauf, „dass die europäischen Hochschulen sich durch eine stärkere Internationalisierung im Wettbewerb [...] behaupten und ihre Absolventen für den internationalen Arbeitsmarkt konkurrenzfähig ausbilden“ (Schwan 2009: 27). Laut WR wird dieser Prozess nicht zu einer Entlastung der Hochschulen führen (WR 2005: 22). Walter weist in diesem Kontext auf eine Auswirkung dieses Prozesses hin, wie sie z. T. auch in Deutschland beobachtet werden kann. Der Bologna-Prozess und die damit einhergehenden strukturellen Veränderungen und Modifizierungen können demnach im Einzelfall zu tiefgreifenden Veränderungen nationaler Traditionen führen (Walter 2007: 32f.).

Die zweite Entwicklungslinie umschreibt der WR vorsichtig mit dem Wandel der Studiennachfrage (vgl. WR 2005: 23). Dieser Prozess wird sich laut WR über die kommenden zwei Dekaden erstrecken und die Hochschulen vor umfangreiche Herausforderungen stellen. Schiedermaier spricht bereits 1996 von einem „Zustand hoffnungsloser Überfüllung“. Die Hochschulen befänden sich in einem „Dilemma“ – von

Überlast ist die Rede (1996: 43f.). Diese Entwicklungslinie kann über die letzten Jahre hinweg nachvollzogen werden. Bereits 1995 weist der damalige Präsident der HRK Erichsen darauf hin, dass sich „die Hochschulen darauf einrichten [müssen], [...] einem Drittel eines Jahrgangs eine höhere Qualifikation zu vermitteln. Gleichzeitig wird [...] der Wettbewerb [...] um knappe Mittel immer härter“ (1995: 20). Der Grund für den aktuellen Anstieg der Anzahl der Studierenden liegt in der Verkürzung der Schulzeit auf 12 Jahre bis zum Abitur begründet, wodurch deren Zahl jährlich sprunghaft ansteigen wird. Dies wird die Hochschulen vor allem vor finanzielle Herausforderungen stellen. Der WR geht in seinem Bericht davon aus, dass das Hochschulsystem gegenwärtig auf eine solche Aufgabe nicht genügend vorbereitet ist (vgl. 2006: 25). Kühler spricht in diesem Zusammenhang von Überfüllung und Unterfinanzierung (vgl. 2006: 168).

Die dritte Entwicklungslinie ist – in ihrer aktuellen Ausgestaltung – eine durch die Exzellenzinitiative des Bundes angestoßene Differenzierung und Profilierung der Hochschullandschaft. Nach Schmidt sind es Schwerpunktbildung, Konzeption, Spezialisierung und Kooperation sowie die Stärkung der Autonomie der Hochschulen, welche die Hochschulen für den Wettbewerb rüsten sollen (vgl. 2002: 62). Bereits 1991 stellte das Präsidium der Hochschulrektorenkonferenz (HRK) Folgendes fest: „Politische Entscheidungen der Länder, aber auch des Bundes, finanzielle Zwänge [...], ansteigende Studienanfänger- und Studierendenzahlen werden zu einem Wettbewerb der Hochschulen untereinander um Ressourcen, aber auch [...] um die Zuweisung von Haushaltsmitteln führen. Die Hochschulen sind gut beraten, wenn sie in diesen Wettbewerb mit einem Strukturkonzept zur Profilbildung hineingehen“ (Erichsen 1995: 19). Sowohl die Förder-Rankings der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) aus den Jahren 1997, 2000, 2003 und 2006⁸ als auch die Rankings des Centrums für Hochschulentwicklung⁹ (CHE) beenden die Fiktion der Gleichwertigkeit der deutschen Universitäten (vgl. DFG 2006; CHE 2009a-c). Eine erhöhte institutionelle Autonomie einiger Hochschulen beendet die weitgehend strukturelle Gleichheit zwischen den einzelnen Institutionen. Dieser Prozess wird durch die Exzellenzinitiative des Bundes von 2004 zur Förderung sogenannter Eliteuniversitäten im Bereich der Forschung unterstützt (vgl. Kühler 2006: 351f.; Teichler 2005: 8). Hierbei handelt es sich um eine Initiative, die

⁸ Bei dem sogenannten „Förder-Ranking“ der DFG handelt es sich um einen Bericht über die Verteilung von Bewilligungen auf Hochschulen und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen. Bisher wurde dieses Ranking im Abstand von drei Jahren 1997, 2000, 2003 sowie 2006 erstellt.

⁹ Das CHE erstellt jährlich ein Hochschulranking, ein Forschungsranking sowie seit 2007/08 das CHE ExcellenceRanking. Das Hochschulranking wird seit 1998 erstellt und ist ein Ranking deutscher Universitäten und Fachhochschulen. Es umfasst 38 Fächer sowie Fakten zu Studium, Lehre, Ausstattung, Forschung und Aussagen von über 250.000 Studierenden zu den jeweiligen Studienbedingungen. Das Forschungsranking umfasst 16 Fächer und beurteilt die Forschungsleistung. Die forschungsstarken Universitäten werden fachbezogen ermittelt und somit wird gezeigt, welches Forschungsprofil die Universitäten haben. Das CHE-ExcellenceRanking wird seit 2007/08 erstellt und umfasst die vier Fachbereiche Mathematik, Chemie, Physik und Biologie. Dieses Ranking soll der Unterstützung bei der Suche nach einer geeigneten Universität für Masterstudien oder für die Promotion dienen.

im Februar 2004 von der ehemaligen Bundesbildungsministerin Edelgard Buhlmann ins Leben gerufen wurde. Gefördert werden sollten zwischen 2006 und 2010 bis zu zehn der besten deutschen Universitäten mit insgesamt 1,9 Milliarden Euro im Bereich der Forschung (BMBF 2009a).¹⁰ Die Exzellenzinitiative nimmt sich insbesondere einer Problematik an, die im Zuge der o. g. Forschungsrankings der DFG sowie des CHE bereits ersichtlich wird: der geringen Wettbewerbsorientierung zwischen den deutschen Hochschulen (Kühler 2006: 352; DFG 2006; CHE 2009a-c). Der WR nennt die Profilbildung als notwendige Voraussetzung dafür, dass dieser Wettbewerb entstehen kann. Schmidt fügt dem noch eine weitere Voraussetzung hinzu – eine erhöhte Autonomie der Hochschulen. Nur so könnten die Hochschulen ihre Leistungspotenziale entfalten und ihre Wettbewerbsfähigkeit steigern (vgl. Schmidt 2002: 62). Differenzierung im Hochschulbereich ist jedoch kein völlig neues Konzept. Eine solche Differenzierung erfolgte bisher auf der Ebene der Fächer und Fachrichtungsgruppen und auf der Ebene der Hochschularten. Die bereits vorhandenen qualitativen Unterschiede auf wissenschaftlicher Ebene haben lange Tradition, bisher waren sie jedoch meist weder strategisch geplant noch wurden sie zur Profilbildung der gesamten Hochschule eingesetzt (vgl. Teichler 2001: 370). Kühler betont: „In dem Moment, in dem Wissenschaft zu einem entscheidenden Produktionsfaktor erklärt wird, ist es nur konsequent, wenn ein Umbau [...] in ein differenziertes, wissenschaftliches Ausbildungssystem stattfindet“ (Kühler 2006: 171).

Damit einher geht eine weitere vierte Entwicklungslinie – die Veränderung des Verhältnisses zwischen Staat und Hochschulen und eine daraus hervorgehende Reform der Hochschulsteuerung. Nach Schmidt ist der Staat der wichtigste Förderer der institutionalisierten Wissenschaft. Dies soll auch in Zukunft so bleiben. Der Staat muss sich dennoch im Zuge der bereits geschilderten Entwicklungen – so weit es geht – aus der politischen Detailsteuerung der Hochschulen zurückziehen. Das neue Verhältnis von Staat und Hochschulen wird im Rahmen aktueller Diskussionen mit den Begriffen der Deregulierung und Dezentralisierung beschrieben (vgl. Schmidt 2002: 62f.). Verantwortung wird zunehmend von der zentralen Ebene auf die dezentrale verschoben. Die direkte wird zur indirekten Steuerung. Da sich die Art der staatlichen Steuerung verändert, braucht es auch neue Instrumente und Wege einer sogenannten indirekten Steuerung. Programme, Zielvereinbarungen, leistungsbezogene Mittelzuweisung und Globalhaushalte scheinen gangbare Wege zu sein, die vor allem mit der notwendigen Stärkung der Autonomie vereinbar sind. Auch Dierkes und Merckens führen die Autonomie als Grundlage von Wettbewerbsfähigkeit an (vgl. Dierkes/Merckens 2002: 64). Die

¹⁰ Die Begutachtung übernehmen die DFG sowie der WR (vgl. BMBF 2009).

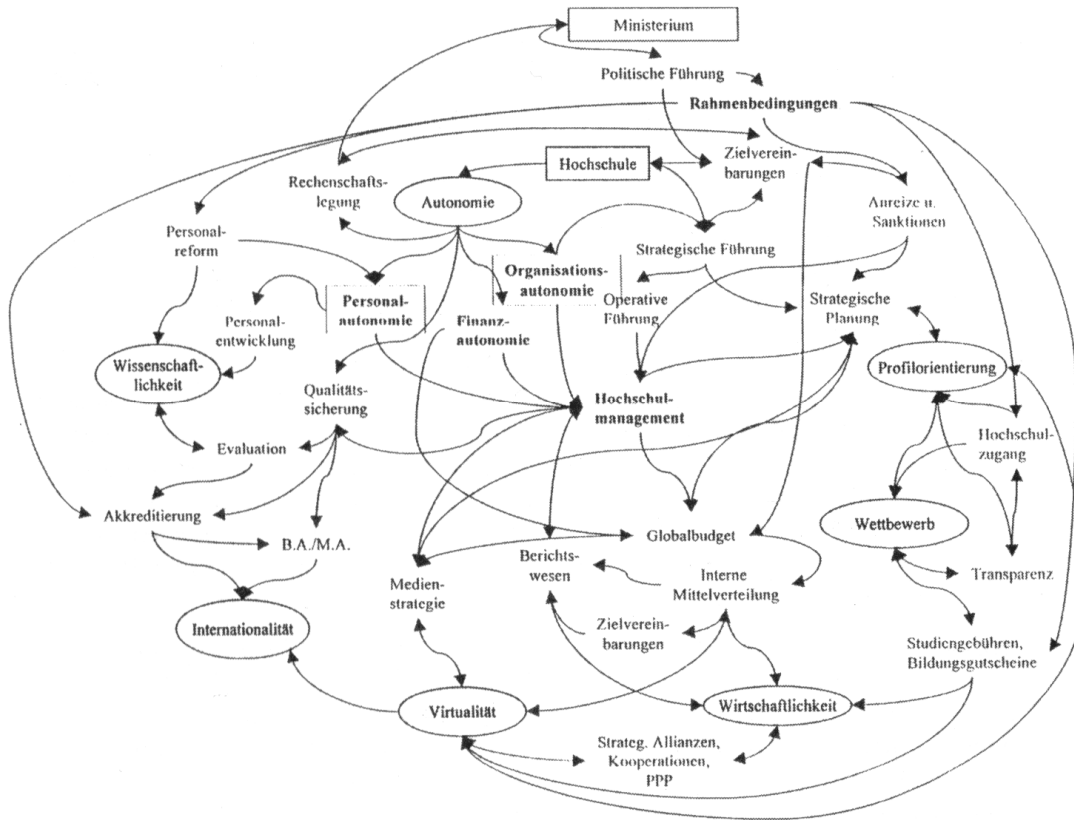
Hochschulsteuerung musste damit Schritt halten und hat sich demnach notwendigerweise verändert.

Zum Ende ihres Gutachtens kommen Dierkes und Merkens zu 27 Empfehlungen, wonach u.a. „eine Erhöhung der Entscheidungsautonomie und -fähigkeit der Hochschulen, eine Beschränkung staatlicher Steuerung sowie eine flexiblere Handhabung staatlicher Förderung“ empfohlen werden (Dierkes/Merkens 2002:69). Die aktuellen Diskussionen zum Verhältnis und Zusammenwirken von Staat und Hochschulen sind von sehr viel Unsicherheit geprägt, was sich anhand unterschiedlicher gesetzlicher Vorgaben der einzelnen Bundesländer veranschaulichen lässt. Die Veränderung des Verhältnisses zwischen Staat und Hochschulen lässt sich nicht zuletzt an der Aufhebung des Hochschulrahmengesetzes (HRG) im Oktober 2008 verdeutlichen. Bereits im Zuge der Föderalismusreform gab der Bund seine Rahmengesetzgebungskompetenzen ab. Damit wurde die Hochschule in überwiegendem Maße aus der staatlichen Detailsteuerung entlassen und somit ihre Autonomie erweitert. Mit der Aufhebung des HRG zieht sich der Bund aus der Hochschulgesetzgebung zurück. Das BMBF verfolgt damit nach eigenen Angaben „eine Politik der Freiheit und Autonomie für die Hochschulen“ (BMBF 2009b-c). Die mit diesen Entwicklungen einhergehenden Veränderungen vor allem mit Blick auf das Verhältnis zwischen Kultusministerien und staatlichen Universitäten im Zuge der Autonomisierung machen eine Reform der traditionellen Steuerung im Hochschulbereich notwendig. Wie die Hochschulsteuerung vor diesem Hintergrund verändert wurde, soll im Folgenden dargestellt werden.

1.3 Auswirkungen aktueller hochschulpolitischer Entwicklungen auf die Hochschulsteuerung

Die aktuellen Diskurse über die Hochschulsteuerung sind gekennzeichnet von zentralen Leitbegriffen wie Autonomie, Dezentralisierung, Deregulierung, Profilbildung, Differenzierung, Wettbewerb, leistungsbezogene Mittelzuweisung, Globalbudgets etc. (vgl. Schmidt 2002: 62ff.). Diese Begriffe der Hochschulreform charakterisieren die zentralen Herausforderungen an die Universitäten. Abb. 1.3-1 verdeutlicht, dass Maßnahmen und Instrumente der Hochschulreform vernetzt sind und einander bedingen.

Abb. 1.3-1: Maßnahmen und Instrumente der aktuellen Hochschulreform



Quelle: Müller-Böling 2001: 137

Damit steht der gesamte Bereich der Hochschulsteuerung zur Disposition. In Abhängigkeit davon, in welchem Bereich die Defizite der deutschen Universität gesehen werden, lässt sich eine erste Systematisierung des aktuellen Diskurses vornehmen. Während zum einen Fragen zum Umgang mit der Überlast oder der Unterfinanzierung im Mittelpunkt stehen, zeichnet sich eine zweite Tendenz ab, wonach es um die Frage der Leistungsfähigkeit der in den staatlichen Universitäten vorherrschenden Formen und Prinzipien der Steuerung geht (vgl. Engels 2001: 395f.).

Im Fokus stehen Fragen der Effektivität und Effizienz¹¹ von Steuerungsregelungen. Ziel ist es, Wettbewerbselemente in den Hochschulsektor zu integrieren sowie die Autonomie der einzelnen Hochschulen zu stärken, womit nach Kehm und Lanzendorf auf eine „chronische“ Unterfinanzierung reagiert wird (vgl. 2005: 41). Die daraus hervorgehende Forderung nach einer Anpassung des Haushalts ging mit der Gegenforderung einher, die

¹¹ Effektivität und Effizienz werden hier in Anlehnung an die im Hochschulmanagement weit verbreitete Definition nach Haunschild verstanden. Effektivität meint demnach die „Maßgröße für die Zielerreichung“, während Effizienz als „Maßgröße für die Wirtschaftlichkeit“ (2001: 93) definiert wird. Die Effektivität einer Zielvereinbarung meint somit die Eignung einer Zielvereinbarung in Gestalt und Inhalt, um ein bestimmtes (meist in ihr manifestiertes) Ziel zu erreichen.

Hochschulen müssen effizienter wirtschaften. Parallel dazu entwickelte sich – ausgehend von einer gesellschaftlichen Erwartungshaltung – ein zunehmender Legitimationsdruck, der den Universitäten den Nachweis von Qualität in Forschung und Lehre abverlangt. Legitimationsdruck und Unterfinanzierung führten zum gegenwärtigen Reformdruck (vgl. Kehm 1999: 124). 1998 reagierte der Staat daher mit einer umfassenden Deregulierung bundesweit gültiger Rahmenvorschriften im Bereich des Hochschulrechts. Damit erhielten die einzelnen Länder mehr Kompetenzen und Verantwortung für die Hochschulen und sind seither für die Ausgestaltung der Hochschullandschaft in den jeweiligen Bundesländern zuständig.

In diesem Kontext kann nach Kehm und Lanzendorf eine Tendenz beobachtet werden, wonach die Länder als Träger ihrer Hochschulen das Verhältnis zu diesen Einrichtungen zunehmend an den Grundsätzen des New Public Managements (NPM) ausrichten (vgl. 2005: 41; WR 2006: 24; Winkel 2006: 28). Hauptentwicklungen in der Hochschulsteuerung sind: Haushaltsglobalisierung, Deregulierung, zielorientierte Finanzierung, Einsatz von Zielvereinbarungen sowie eine zunehmende Forderung nach Rechenschaftslegung für Globalhaushalte (Ziegele 2002). Das Verhältnis zwischen Staat und Hochschulen wird im Zuge dieser Reformen völlig neu überdacht, wobei „Deregulierung als ein zentrales Ziel einer Reform der Hochschulsteuerung“ (WR 2006: 25) angesehen wird. Die Länder streben demnach an, ihre Eingriffe in den Hochschulsektor auf die Vorgabe übergreifender Entwicklungsziele und Koordinationsaufgaben zu beschränken (vgl. Kehm/Lanzendorf 2005: 42), denn nach Ziegele führt ein höheres Maß an Eigenverantwortung der dezentralen Entscheidungsträger zu flexiblerem, effektiverem und effizienterem Handeln im Vergleich zur ministeriellen Intervention (vgl. Ziegele 2002: 107). Damit einher geht eine Übertragung von Steuerungsverantwortung auf die Organisationen. Das bedeutet: Entscheidungen sollen zunehmend auf dezentraler Ebene, also an den Hochschulen selbst, gefällt werden (vgl. ebd.).

Es handelt sich also um eine Verschiebung von zentralen Zuständigkeiten auf die dezentrale Ebene, wobei diese Dezentralisierung neue Steuerungsinstrumente seitens des Staates erforderlich macht. Es muss dabei darum gehen, das „legitime Steuerungsinteresse des Staates an[zu]erkennen und im Sinne einer Steuerung über Ziele neu zu instrumentieren“ (ebd.), womit laut Kultusministerkonferenz (KMK) und BMBF „eigenverantwortliches Handeln der Hochschulen“ (KMK/BMBF 2007: 4) gefördert werden soll. Legitimiert wird eine staatliche Präsenz nach wie vor durch die Einbettung der Universitäten als Hochschulen in das Grundgesetz sowie durch die Rolle des Staates als Finanzier und somit Eigentümer der staatlichen Universitäten. Eine vollständige Autonomie würde kontraproduktiv wirken und ist eher illusorisch als realisierbar. (vgl.

Ziegele 2002: 107). Es kann folglich nicht darum gehen, den Staat völlig von den Hochschulen und ihren Zielen abzukoppeln (ebd.).

Der derzeitige Wettbewerb ist den Hochschulen im Grunde nicht fremd, dennoch hat sich die Struktur des Wettbewerbs verändert. Womit die Hochschulen heute konfrontiert sind, ist ein Wettbewerb, der nach Pasternack wirtschaftlichen Rationalitätskalkülen folgt. Die Organisationsziele der Hochschulen sind zunehmend „Rentabilität, Umsatz und Stückkostensenkung“ (Pasternack 2008: 197). Mit mehr Wettbewerb um knappe Ressourcen geht die Hoffnung nach Qualitätssteigerung und einem effizienteren Einsatz öffentlicher Mittel einher. Die Forderung nach der Einführung solcher Wettbewerbselemente bleibt jedoch von Seiten der Universitäten nicht ohne Gegenforderung und diese beziehen sich vor allem auf die Forderung nach mehr Autonomie (vgl. Pasternack 2008: 195f.; Engels 2001: 396f.). Autonomie wird hier meist zusammen mit den Begriffen wie Deregulierung, Entrechtlichung und Entstaatlichung diskutiert, wobei der Versuch des Staates, die Universitäten durch Vorgaben, Richtlinien und Erlasse zu reglementieren als gescheitert gilt (vgl. Engels 2001: 397). An die Stelle von detaillierten Haushaltssätzen sollen Globalbudgets bzw. Pauschalsummen treten, über deren Einsatz die Universitäten selbst befinden sollen.

Autonomie meint hier zum einen die Verlagerung von Kompetenzen der zentralen auf die dezentrale Ebene und zum anderen die indirekte Steuerung von staatlicher Seite über die Definition strategischer also langfristiger, übergreifender Ziele (vgl. Hoffacker 2000: 166f.). In diesem Sinne wird Wettbewerb zu einem staatlich regulierten Instrument, eingesetzt um Qualität, Flexibilität und Effizienz zu steigern, wobei auch die Rahmenbedingungen dieses Wettbewerbs vom Staat definiert werden (vgl. WR 2006: 25f.). Der WR empfiehlt als idealtypische Steuerungsinstrumente in diesem Kontext Indikatorensteuerung und Steuerung durch Zielvereinbarungen. Im Mittelpunkt steht die Herstellung eines Leistungsbezuges.

Zielvereinbarungen meinen eine Steuerung auf der Basis ausgehandelter Vereinbarungen über die in einem bestimmten Zeitraum zu erzielenden Ergebnisse und die daran ausgerichtete Mittelzuweisung. Der Grad der Zielerreichung soll anhand vereinbarter – vorzugsweise quantitativer – Indikatoren gemessen werden (WR 2006:25f.). Hierdurch soll auch Wettbewerb erzielt werden (vgl. Kehm/Lanzendorf 2005. 42). KMK und BMBF sprechen von neuen Verteilungsmodalitäten, wonach „Haushaltsmittel [...] über Zielvereinbarungen und leistungsbezogene Parameter zugewiesen“ (KMK/BMBF 2007: 4) werden sollen. Problematisch werden die Verträge derzeit vor allem durch eine sukzessive Abnahme der jährlichen Mittelzuweisung und die nach wie vor ungeklärte Vertragsfähigkeit des Staates gegenüber den Hochschulen. Gemeint ist hiermit vor allem der Umstand, dass der staatliche Vertragspartner seine Verpflichtungen nahezu

umstandslos korrigieren kann, indem er sich auf die allgemeine öffentliche Haushaltslage beruft (vgl. Pasternack 2008: 199).

Die Haushaltsmittel sollen auf Empfehlung des WR in Form von Globalbudgets den Universitäten zur Verfügung gestellt werden. Das bedeutet: An die Stelle der inputorientierten Ex-ante-Steuerung tritt eine outputorientierte Ex-post-Steuerung, wodurch der Übergang von regulativen zu Anreizprogrammen und gleichermaßen der Übergang von einer planbasierten zu einer kontrollbasierten Steuerung vollzogen werden soll (vgl. Engels 2001: 398). Das besagt weiterhin, dass eine Befreiung von bürokratischer Detailsteuerung nur mit einer gleichzeitigen Sicherstellung von verstärkter Evaluation und einem umfassenden Qualitätsmanagement zu realisieren ist (vgl. Pasternack 2008: 195). Nach Kehm und Lanzendorf vollziehen sich diese Neuerung auf fünf „Governance-Ebenen“: staatliche Regulierung, Außensteuerung, Wettbewerb, akademische Selbstorganisation und hierarchische Selbststeuerung, wobei die drei Dimensionen – Außensteuerung, Wettbewerb und Selbststeuerung – an Bedeutung gewinnen (vgl. Kehm/Lanzendorf 2005: 43ff.).

Die Governance-Dimension der staatlichen Regulierung beinhaltet jene Aspekte, die das Ausmaß staatlicher Eingriffe und Steuerungsaktivitäten bzgl. der Hochschulen beschreiben. Neu ist im Zuge derzeitiger Entwicklungen der bereits erläuterte Rückzug des Staates aus der Detailsteuerung. Die Governance-Dimension der Außensteuerung meint die mit der Deregulierung einhergehende neue Art der Einflussnahme mit Zielvorgaben/Zielvereinbarungen. Die Governance-Dimension des Wettbewerbs meint die Schaffung von Anreizen, wodurch die Hochschulen dazu gebracht werden sollen ihre Qualität zu steigern. Die Governance-Dimension der akademischen Selbstorganisation bezieht sich auf die Handlungskoordination innerhalb der akademischen Gemeinschaft. Die derzeitigen Reformen zielen darauf, diejenigen Akteure dieser Gemeinschaft zu stärken, die innerhalb des Selbstverwaltungsmodells bisher eher einen schwachen Einfluss hatten – wie beispielsweise Hochschulleitung und Dekane. Bei der hierarchischen Selbststeuerung geht es um die Existenz formaler hierarchischer Organisationsstrukturen. Im Rahmen der Reformen um das NPM geht es vor allem um die Professionalisierung der Hochschulleitung (vgl. ebd.).

Solche Entwicklungen greifen auf ein umfangreiches Repertoire an Steuerungsinstrumenten zurück (s. Abb. 1.3-2).

Abb. 1.3-2: Instrumente der neuen Hochschulsteuerung



Quelle: Winter 2004: 5

Im Mittelpunkt der vorliegenden Untersuchung stehen Vorbereitung und Durchführung externer Zielvereinbarungsverhandlungen zwischen Kultusministerium und staatlichen Universitäten. Die folgende Darstellung des Forschungsstandes wird verdeutlichen, dass es sich für alle beteiligten Akteure im Hochschulbereich um ein relativ neues Instrument handelt.

1.4 Stand der Forschung

Mit dem Forschungsgegenstand der externen strategischen Zielvereinbarungen auf der Ebene Land/Hochschule bewegt sich diese Untersuchung im Forschungsfeld der Hochschulforschung. Hochschulforschung meint die „Forschung über Hochschulen, im Zuge derer die in diesem Feld tätigen Hochschulforscher als Analytiker der Hochschulen fungieren“ (Pasternack 2006: 105). Geprägt wird dieses Forschungsfeld in Deutschland durch fünf größere Institutionen: drei Forschungsinstitute in München (IHF Bayerisches Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung), in Kassel (INCHER International Centre for Higher Education Research) und in Wittenberg (HoF Institut für Hochschulforschung) sowie das anwendungs- und beratungsorientierte Hochschulinformations-System in Hannover (HIS) und das Centrum für Hochschulentwicklung (CHE) in Gütersloh als Beratungseinrichtung.

Nach Pasternack handelt es sich im Falle der Hochschulforschung um ein interdisziplinäres Forschungsfeld. Wesentliche methodische und theoretische Anregungen erhält sie aus der Soziologie, Politikwissenschaft und Pädagogik bzw.

Erziehungswissenschaft. Zusätzliche Impulse erhält die Hochschulforschung aus der Bildungs- und Wissenschaftsforschung, während sie weitere Schnittstellen mit den Verwaltungs-, Rechts- und Wirtschaftswissenschaften aufweist. Weitere Schnittstellen ergeben sich mit der Schul-, Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (vgl. Pasternack 2006: 108). Interdisziplinär gestaltet sich auch die Forschung zu den neuen Steuerungsinstrumenten im Hochschulbereich.

Externe Zielvereinbarungen werden vor allem aus betriebswirtschaftlicher, politik-, verwaltungs- und wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive untersucht. Hinzu kommen Untersuchungen zur rechtlichen Natur von Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschulen. Dabei steht die Rolle des Staates als Vertragspartner sowie die externe Zielvereinbarung als öffentlich-rechtlicher Vertrag zur Diskussion. Externe Zielvereinbarungen werden jedoch in der betriebswirtschaftlichen Forschung nicht als solche untersucht, da privatwirtschaftliche Unternehmen derartige Zielvereinbarungen nicht kennen.

Strategische Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschulen stellen für alle Akteure im Hochschulbereich ein relativ neues Instrument dar, weshalb der Erfahrungshintergrund begrenzt ist. Diese Tatsache spiegelt sich nicht zuletzt im Stand der Forschung zum Einsatz externer strategischer Zielvereinbarungen im Hochschulbereich wider. Im Grunde handelt es sich um ein Steuerungsinstrument aus dem privatwirtschaftlichen Umfeld, welches sukzessive auf die Hochschulen übertragen werden soll. Nicht das Instrument ist neu, sondern der Anwendungsbereich. Innerhalb des Hochschulbereichs werden nicht wie im privatwirtschaftlichen Kontext ausschließlich interne Zielvereinbarungen geschlossen. Die besondere Struktur des neuen Anwendungsbereichs macht zunächst externe Zielvereinbarungen zwischen dem Staat als Eigentümer und den einzelnen Hochschulen notwendig.

Im Bereich der Organisationswissenschaften bzw. der Betriebswirtschaft existiert bereits einschlägige Literatur zum Einsatz und zur Führung mit internen Zielvereinbarungen innerhalb privatwirtschaftlicher Unternehmen (u.a. Kiunke 2005; Rufin 2006; Bungard/Kohnke 2002). Führen mit Zielvereinbarungen als Management by Objectives (MbO) ist eine sogenannte Management-by-Technik aus dem Umfeld des strategischen Managements. Die betriebswirtschaftliche Forschung zu dieser Managementtechnik kann dementsprechend auf eine umfangreichere Tradition zurückgreifen.

Mit Blick auf die Forschung zu externen Zielvereinbarungen im Hochschulbereich, lässt sich herausstellen, dass die Zahl einschlägiger Literatur zu dieser Thematik nach wie vor äußerst gering ist. Einzelne wenige Quellen lassen sich im Bereich der Organisationswissenschaften bzw. der Hochschulforschung ausmachen (u.a. Kracht 2006; Fedrowtz/Krasny/Ziegele 1999). Erste Erfahrungen zum Einsatz von

Zielvereinbarungen in einzelnen Bundesländern können den Arbeitsblättern des CHE entnommen werden (u.a. Müller/Ziegele 2003: Arbeitspapier Nr. 45 des CHE). Die Analysen beziehen sich auf bereits abgeschlossene Zielvereinbarungen und darauf, wie diese spezifische Kriterien erfüllen. Dokumentiert wird das Ergebnis in Form einer Zielvereinbarung.

In einem größeren Umfang werden Zielvereinbarungen als Instrumente innerhalb des sogenannten Neuen Steuerungsmodells (NSM) untersucht. Dabei werden sie meist nicht unmittelbar auf Hochschulen bezogen. Im Fokus steht dabei ihre Funktion innerhalb des Modells (u.a. Kracht 2006). In gleicher Weise werden sie als ein Instrument in den Bereichen Wissenschafts-, Bildungs- und Hochschulmanagement behandelt. Unter der Herausgeberschaft von Anke Hanft sind hierzu zahlreiche Publikationen erschienen (u.a. Hanft 2008; Hanft 2001; Hanft 2000). Diese Quellen umfassen jedoch meist entweder den gesamten Bereich des Bildungs- und Wissenschaftsmanagements oder den des Hochschulmanagements, weshalb Zielvereinbarungen hier als ein Instrument unter vielen behandelt werden.

Im Zuge der Veröffentlichungen zur Hochschulreform werden externe Zielvereinbarungen häufig als ein Instrument zur Umsetzung der Reformen auf der Ebene der Steuerung in den Bundesländern integriert (u.a. Hoffacker 2000; Hanft 2000). Als weitere Quellen können Zeitschriften aus den Bereichen des Wissenschaftsmanagements bzw. der Hochschulforschung betrachtet werden (u.a. Künzel/Nickel/Zechlin 1998). Diese Quellenlage bedeutet, dass es zurzeit nur wenige Erkenntnisse zum konkreten Einsatz externer Zielvereinbarungen im akademischen Umfeld existieren. Engels und Pellert analysieren zwar die Steuerung von Universitäten aus organisationstheoretischer Perspektive, bringen aber die Erkenntnisse nicht mit konkreten Steuerungsmechanismen bzw. -instrumenten in Beziehung (Pellert 1999; Engels 2001). Die Autoren stellen Charakteristika und Steuerungsfähigkeit der Universitäten heraus, beziehen diese jedoch nicht auf ein konkretes Instrument.

Der Zusammenhang zwischen den strukturellen Merkmalen eines Anwendungsbereichs und der Wirksamkeit hier angesiedelter Handlungen findet in der Literatur Beachtung. Diese Relevanz möglicher Wechselwirkungen zwischen Handeln und Struktur – also zwischen Management und Anwendungskontext – wurden bereits im Jahr 1984 herausgestellt. Anthony Giddens weist 1984 in „The Constitution of Society – outline of the Theory of Structuration“ auf diese Rekursivität hin (vgl. Giddens 1984), nachdem Niklas Luhmann bereits 1972 in „Funktionen und Folgen formaler Organisation“ grundlegende Prinzipien und Gesetzmäßigkeiten solcher Einrichtungen, die sich formal organisieren, analysiert hatte (vgl. Luhmann 1972). Aufgrund dieser Ansätze bzw. Theorien lässt sich die Prognose wagen, dass die Implementierung eines neuen Elements

in – wie in diesem Falle – akademische Strukturen diese auch verändern wird. Der Forschungsbedarf setzt hier an. Passt das Instrument in staatliche Universitäten? Wird es sie voranbringen oder behindern?

Während Giddens bereits 1984 in seiner Strukturationstheorie auf die Rekursivität von Handeln und Struktur aufmerksam machte, kommt dieser Theorie im strategischen Management und insbesondere beim Einsatz der Zielvereinbarungen in einem neuen Anwendungskontext bislang wenig Aufmerksamkeit zu. Konkrete Untersuchungen zur Kompatibilität des Instruments mit den akademischen Strukturen und Organisationsprinzipien blieben bislang aus.

Welche Faktoren im Zuge der Vorbereitungen mit Blick auf die Effektivität einer externen Zielvereinbarung berücksichtigt werden müssen, scheint aufgrund mangelnder Erfahrungen mit dem Instrument nach wie vor nur unzureichend untersucht. Während die Hochschulforschung bereits auf die wichtige Rolle der konkreten Verhandlungsführung innerhalb des Zielvereinbarungsprozesses aufmerksam macht, besteht auch hier weiterhin erheblicher Forschungsbedarf.

Obwohl Zielvereinbarungen Instrumente der Ergebnissteuerung sind, was die Erhebung des Grades der Zielerreichung zu einem entscheidenden Bestandteil der Implementierung dieses Instruments werden lässt, besteht in diesem Bereich nach wie vor umfangreicher Forschungsbedarf. Hierbei handelt es sich um ein Problem, das Wissenschaft, Politik und Praxis vor eine schwierige Herausforderung stellt. Die Evaluation und Erfassung des Zielerreichungsgrades können bisher nur lückenhaft umgesetzt und durchgeführt werden. Während die Zielvereinbarungen in zahlreichen Bundesländern bereits eingesetzt werden, stellt dieser Aspekt nach wie vor ein ernst zu nehmendes Problem dar. Im Mittelpunkt steht die Problematik der Operationalisierung und Indikatorenfindung. Der Umgang mit Kennzahlen und die Gestaltung von Kennzahlensystemen sind in diesem Kontext ebenso umstritten wie kaum erforscht.

Ebenso ungeklärt sind sämtliche Rechtsfragen im Hinblick auf externe Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschulen. Kann der Staat die Rolle eines Verhandlungspartners einnehmen? Schließt er dann möglicherweise einen Vertrag mit sich selbst? Handelt es sich um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag? Nach Kracht stellen sich Fragen nach Möglichkeiten der Durchsetzung, möglichen Sanktionen bei Nichterreichen des Ziels einer externen Vereinbarung, nach einer möglichen Beteiligung des Parlaments und insbesondere nach der rechtlichen Tauglichkeit des Staates als „Vertragspartner“, da sich der Staat nicht zuletzt durch ein „natürliches Machtübergewicht“ auszeichnet (Kracht 2006: 131f.).

Sämtliche bereits geschlossene Vereinbarungen können im Hochschulforschungsinstitut (HoF) der Universität Halle-Wittenberg eingesehen werden.¹² Alle bisher geschlossenen externen Zielvereinbarungen zwischen den Ländern und ihren Hochschulen sind dort archiviert.

Die vorliegende Untersuchung soll einen Beitrag zur Beantwortung einiger offener Fragen der Hochschulforschung leisten. Sie betrachtet die Vorbereitung und Durchführung externer Zielvereinbarungsverhandlungen aus betriebswirtschaftlicher, soziologischer, rechtswissenschaftlicher und erziehungswissenschaftlicher Perspektive. Der Gang dieser Untersuchung soll im Folgenden dargestellt werden.

1.5 Konzeption und Gang der Untersuchung

Im Folgenden werden zunächst der Forschungsgegenstand, das Ziel und die Strategie der Untersuchung skizziert. Die Strategie umfasst hierbei die Vorgehensweise – dargestellt anhand der Leitfragen – und Angaben zum empirischen Anteil der Untersuchung.

1.5.1 Gegenstand der Untersuchung

Quantitatives Wachstum, neue und vielfältige Leistungsanforderungen sowie stagnierende oder sinkende finanzielle Ressourcen haben Unzulänglichkeiten der bisherigen traditionellen Steuerungsmechanismen und -instrumente auf der Ebene Land/Hochschule offengelegt. In diesem Kontext machte vor allem der Druck finanzieller Engpässe eine effektivere und effizientere Erfüllung staatlicher und öffentlicher Aufgaben notwendig (vgl. Fedrowitz/Krasny/Ziegele 1999: 7). Staatliche Universitäten als öffentliche Einrichtungen sind ein Teil dieses Aufgabenspektrums und somit gilt es ihre Steuerungs- und Finanzierungsmechanismen den neuen Anforderungen anzupassen.

Staatliche Universitäten werden im Zuge dieser Entwicklungen und Veränderungen sukzessive aus der staatlichen Detailsteuerung in die dezentrale Verantwortung übergeben. Um das zu realisieren, ist eine Neuordnung des Verhältnisses zwischen Staat und Universitäten notwendig. Dem aktuellen Diskurs zufolge sollen Deregulierung, dezentrale Ergebnisverantwortung und output- bzw. outcome-orientierte Steuerungsverfahren an die Stelle traditioneller prozeduraler und inhaltlicher Detailsteuerung durch staatliche Vorgaben treten.

Konzepte einer solchen ergebnisorientierten Verwaltungsführung sind Bestandteile von Verwaltungsreformen, wie sie seit den 80er-Jahren unter dem Begriff des NPM beschrieben und zusammengefasst werden (vgl. Müller-Böling/Schreiterer 1999: 11). Im

¹² Auf der Internetseite des HoF (<http://www.hof.uni-halle.de/steuerung/vertrag2007.htm>) werden die bereits abgeschlossenen vertragsförmigen Vereinbarungen zwischen Landesregierungen und Hochschulen dokumentiert.

Mittelpunkt des NPM steht die Schaffung einer effizienz- und effektivitätsorientierten Gestaltung und Steuerung der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben (vgl. Brüggemeier 2001: 377). Im Sinne des NPM werden staatliche Bildungs- und Wissenschaftseinrichtungen in eine Art kontrollierter Autonomie entlassen (vgl. Hanft 2008: 111). Diese Reformen machen die Entwicklung neuer Steuerungs- und Managementsysteme notwendig. Im Folgenden wird ein Element der externen Steuerung von staatlichen Bildungs- und Wissenschaftseinrichtungen untersucht.

Im Zuge des Paradigmenwechsels hin zu einer Output-Steuerung erfolgt die Steuerung zwischen Staat und Universitäten maßgeblich über das sogenannte MbO – also über Zielvereinbarungen (vgl. Hanft 2008: 111). Damit gibt der Staat einen erheblichen Teil seiner Einflussmöglichkeiten auf die Hochschulen ab, wodurch ihm kaum noch Mittel der direkten Intervention zur Verfügung stehen. Unter diesen Umständen stellt sich die Frage, wie er als Finanzier der Universitäten bei weit gehender Zusicherung von Autonomie seinen Einfluss und seine legitimen Rechte wahren kann, die sich aus seiner Stellung als Eigentümer der staatlichen Universitäten ergeben. Auf diese Herausforderung antwortet der Staat mit dem Einsatz externer Zielvereinbarungen, womit das Verhältnis staatlicher Universitäten zu ihren jeweiligen Bundesländern geregelt werden soll.

Das Instrument der Zielvereinbarung stammt aus der Praxis privatwirtschaftlicher Unternehmen. Dies legt die Frage nahe, ob dieses Instrument auf staatliche Universitäten übertragen werden kann, ohne eine Einbuße an Effektivität zu erleiden. Während Unternehmen der Wirtschaft weitgehend hierarchisch-geradlinig strukturiert sind, müssen Zielvereinbarungen in staatlichen Universitäten in einem weitgehend lose gekoppelten, aus autonomen Subeinheiten bestehenden Organisationssystem umgesetzt werden. In einer derart strukturierten Organisation stellen Entscheidungsschwächen ein Problem dar (vgl. Müller-Böling/Schreiterer 1999: 10). Der Gegenstand der vorliegenden Untersuchung – externe strategische Zielvereinbarungen zwischen Kultusministerien und staatlichen Universitäten – soll insbesondere unter Berücksichtigung dieser Problematik behandelt werden. Im Fokus des Interesses stehen externe Zielvereinbarungen vor dem Hintergrund relevanter Rahmenfaktoren, die möglicherweise entscheidenden Einfluss auf ihre Wirksamkeit haben.

Allen voran steht die Frage: Wie kann die Effektivität externer strategischer Zielvereinbarungen zwischen Kultusministerien und staatlichen Hochschulen im Rahmen der Vorbereitung und Durchführung von Zielvereinbarungsverhandlungen auf der Ebene Land/Hochschule gesteigert werden?

Effektivität meint hier den Grad der Eignung des Instruments, das formulierte Ziel zu erreichen. Im Mittelpunkt des Interesses steht das Ausmaß, in dem die beabsichtigte Wirkung erreicht werden kann, was maßgeblich von der Gestaltung der jeweiligen

Zielvereinbarung abhängt (vgl. Haunschild 2001: 93f.). Externe Zielvereinbarungen sind dann effektiv, wenn sie sich als geeignet erweisen, das formulierte Ziel zu erreichen. Externe Zielvereinbarungen sind stets strategische Steuerungsinstrumente, wobei strategisch zunächst beschreibt, dass es sich in diesem Kontext um längerfristige, globale und bereichsübergreifende Ziele handelt, während operative Zielvereinbarungen in Abgrenzung dazu konkrete Handlungsschritte umfassen und den Weg zum Ziel beschreiben würden. Dies bedeutet, dass diese Art von Zielvereinbarungen eine eigenständige Festlegung der einzelnen konkreten Teilziele und Handlungsschritte von Seiten der Universitäten erfordert.

Von besonderer Bedeutung sind die externen Zielvereinbarungen und ihre Ausgestaltung nicht zuletzt, weil sie das Fundament bilden, auf dessen Stabilität sämtliche inneruniversitären Teilziele und Schritte mit den jeweiligen Subeinheiten verhandelt werden müssen. Sie sind die Basis der Verhandlungen zwischen Hochschulleitung und nachgeordneten Einheiten in den einzelnen Universitäten. Erweist sich eine externe strategische Zielvereinbarung als unzureichend oder mangelhaft, kann es zu erheblichen Problemen im Rahmen ihrer Übertragung auf die und Umsetzung innerhalb der jeweiligen Universität kommen.

Diese Untersuchung bezieht sich vorrangig auf staatliche Universitäten. Aufgrund ihrer strukturellen Komplexität und Organisation stellen sie sich für eine solche Untersuchung als besonders geeignet dar. Mit dieser Arbeit soll ein Beitrag zur Reduzierung der Komplexität geleistet werden. Staatliche Universitäten sind in diesem Kontext von besonderem Interesse, da die meisten externen Zielvereinbarungen mit diesen Einrichtungen geschlossen werden. Im Mittelpunkt der Untersuchung steht die Gestaltung der Effektivität externer strategischer Zielvereinbarungen im Zuge ihrer Vorbereitung und Verhandlung vor dem Hintergrund von Idee, Methodik, Funktion und Zweck externer Zielvereinbarungen, den Besonderheiten des Anwendungsbereichs, seines rechtlichen Rahmens sowie der Verhandlungsführung zwischen Staat und Universitäten. Unterstützt wird die Untersuchung durch die Integration einer aus Experteninterviews hervorgegangenen Perspektivenvielfalt, die einen umfassenden Blick auf den Zielvereinbarungsprozess, seine Mängel und mögliche Lösungen bieten kann.

1.5.2 Ziel der Untersuchung

Ziel der vorliegenden Untersuchung ist die Entwicklung eines Leitfadens zur Steigerung der Effektivität von externen strategischen Zielvereinbarungen zwischen Kultusministerien und staatlichen Universitäten durch eine geeignete Vorbereitung und Durchführung externer Zielvereinbarungsverhandlungen. Dieser Leitfaden sowie die in den folgenden Kapiteln 2 bis 6 dargestellten Aspekte sollen als verallgemeinerbare

Orientierungsgrundlage für zukünftige Zielvereinbarungsverhandlungen zwischen Staat und Universitäten dienen. Ziel ist es, eine Grundlage zu schaffen, die als Hilfe für die Vorbereitung und Gestaltung der konkreten Verhandlungen zwischen den jeweiligen Akteuren genutzt werden kann.

Ausgangspunkt der Untersuchung ist die Annahme, dass bei der Vorbereitung einer Verhandlung bereits entscheidende und für die Wirksamkeit einer Zielvereinbarung relevante Faktoren bedacht und in die Überlegungen einbezogen werden müssen. Im Rahmen dieser Untersuchung wird davon ausgegangen, dass sowohl das Instrument als auch die Charakteristika des Anwendungsbereichs von Bedeutung sein können und die Effektivität des Instruments beeinflussen.

Seine unterstützende Funktion im Zuge der Vorbereitung und Durchführung von Zielvereinbarungsverhandlungen auf der Ebene Land/Hochschule soll der Leitfaden dahingehend erfüllen, dass er in einem ersten Schritt ein gemeinsames Verständnis von Hintergrund, Wesen, Methodik und Idee des Instruments erzeugt.

Zweitens soll er der Vorbereitung konkreter Verhandlungen dienen, indem er strukturelle und rechtliche Elemente des zukünftigen Anwendungsbereichs beschreibt und sie mit dem Einsatz von Zielvereinbarungen in Beziehung bringt.

Drittens stehen die Steigerung und Verbesserung der Effizienz des Verhandlungsprozesses im Fokus des Interesses. Der Leitfaden soll dazu auf entscheidende Faktoren wie die Eigenschaften des Verhältnisses der Akteure zueinander sowie die Effizienz und die Bedeutung von Vertrauen eingehen. Zusätzlich besteht das Ziel darin, einige Techniken der Verhandlungsführung, wie sie in vielen Verhandlungen bereits zur Anwendung kommen und in entsprechender betriebswirtschaftlicher Literatur behandelt werden, auf diese Verhandlungsprozesse zwischen Staat und Universitäten zu beziehen.

In einem vierten Schritt sollen die Zielvereinbarungen im Rahmen einer empirischen Untersuchung in Form von Expertenbefragungen aus verschiedenen Perspektiven betrachtet werden. Ziel dieser Perspektivenvielfalt ist die Gewinnung zusätzlicher Informationen zu Schwierigkeiten, Problemen und möglichen Lösungen. Verdeutlicht werden soll weiterhin, dass eine ganzheitlichen Betrachtung und Entwicklung des Instruments dadurch gefördert werden kann, wenn mehrere Akteure an den Verhandlungen teilnehmen und ihre Perspektive einbringen, sodass die Zielvereinbarungen von mehreren Seiten optimiert werden können und somit einer vollständigen bzw. ganzheitlichen Entwicklung unterzogen werden.

1.5.3 Strategie der Untersuchung

a) Vorgehensweise

Die Ausgangsfragestellung der vorliegenden Untersuchung ist: Wie kann die Effektivität externer strategischer Zielvereinbarungen auf der Ebene Land/Hochschule im Rahmen der Vorbereitung und Durchführung externer Zielvereinbarungsverhandlungen gesteigert werden?

Im Rahmen der Ausführung sollen folgende Leitfragen beantwortet werden: Worin besteht die Idee, die Funktion, die Methodik und der Zweck externer Zielvereinbarungen? Aus welcher sozialen Realität stammt sie und mit welcher neuen Realität wird sie in staatlichen Universitäten konfrontiert? Welche grundlegenden und verallgemeinerbaren Charakteristika weisen Struktur und Organisation staatlicher Universitäten auf und welche Bedeutung können diese für die Effektivität externer Zielvereinbarungen haben? Wie ist der grundlegende rechtliche Rahmen einer staatlichen Universität gestaltet und welche Bedeutung kann dieser für die Effektivität der Zielvereinbarungen haben? Welche Faktoren bestimmen die Effizienz von externen Zielvereinbarungsverhandlungen und wie kann die Verhandlungsführung verbessert werden? Wie werden Zielvereinbarungen von verschiedenen Experten beschrieben und beurteilt?

Am Schluss eines jeden Kapitels soll die mögliche Bedeutung des jeweils untersuchten Teilaspekts für die Wirksamkeit externer Zielvereinbarung herausgestellt werden.

Im ersten Kapitel soll das Instrument zunächst zurückgeführt werden in seinen ursprünglichen Entstehungskontext – das privatwirtschaftliche Umfeld. Da Zielvereinbarungen Instrumente des strategischen Managements sind, gilt es in einem ersten Schritt zu verdeutlichen, was unter Management und strategischem Management verstanden wird. Diese Definitionen sollen dazu dienen, das Instrument einzuordnen und seine Funktion nachzuvollziehen. Managern stehen bestimmte Managementtechniken zur Verfügung, worunter auch die Zielvereinbarungen zählen, die in diesem Kontext als MbO den sogenannten Management-by-Techniken zugeordnet werden, weshalb diese Technik hier einer ausführlicheren Untersuchung unterzogen werden soll. Die Übertragung solcher Techniken und Praktiken aus dem privatwirtschaftlichen Kontext in den Bereich der öffentlichen Verwaltung vollzog sich im Rahmen des NPM. Dabei handelt es sich um Reformbewegungen, die auf die Gestaltung und Steuerung der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben zielen. Im Anschluss an die Darstellung des NPM werden externe Zielvereinbarungen als Instrumente in den Mittelpunkt gestellt.

Kapitel 2 soll den ersten Schritt im Rahmen der Vorbereitung externer Zielvereinbarungsverhandlungen darstellen – die Schaffung eines grundlegenden Verständnisses vom Instrument der externen Zielvereinbarung.

Kapitel 3 untersucht anschließend die Universität als Organisation. Inhalt sollen jene Gesichtspunkte und Charakteristika sein, die für sämtliche staatliche Universitäten verallgemeinert werden können, weshalb auf Spezifika einzelner Ländergesetze nicht näher eingegangen wird. In diesem Abschnitt sollen grundlegende Aufgaben und Funktionen einer Universität sowie ihre normative Leitidee verdeutlicht und erläutert werden. Wichtig ist diese Idee, weil sie den Orientierungsrahmen bildet, entlang dessen die Universität als Organisation strukturiert und gestaltet wurde. Wie sie sich heute aus organisationstheoretischen Perspektiven darstellt und welche Besonderheiten sie als Organisation aufweist, wird in einem nächsten Schritt erläutert. Hieraus lassen sich Erkenntnisse zur Steuerbarkeit der Universität als Organisation ziehen. Da das Instrument der Zielvereinbarung zunächst in privatwirtschaftlichen Unternehmen zum Einsatz kommen sollte, wurde es auch für diesen Kontext konzipiert. Staatliche Universitäten unterscheiden sich jedoch stark von wirtschaftlichen Unternehmen, was für den Einsatz von Zielvereinbarungen von Bedeutung sein kann, weshalb hier zusätzlich eine Abgrenzung zu privatwirtschaftlichen Unternehmen vorgenommen werden soll. Der strukturationstheoretische Ansatz von Antony Giddens aus dem Jahr 1984 beantwortet anschließend die Frage, weshalb diese Faktoren und Kontextbedingungen von hoher Relevanz für den Einsatz von Zielvereinbarungen in Universitäten sein können und somit in der Vorbereitung von externen Zielvereinbarungsverhandlungen berücksichtigt werden sollten. Im Fokus steht die sogenannte Dualität von Systemen.

Im Kapitel 4 geht es um relevante rechtliche Regelungen. Im Fokus steht Art. 5 III GG – die Wissenschaftsfreiheit sowie der Beamtenstatus der Professoren und einige organisationsrechtliche Bestimmungen. Diese rechtlichen Rahmenbedingungen manifestieren Rechte und Pflichten beider Seiten – für Staat und Universität. Sie ermöglichen und begrenzen somit den Einsatz von Zielvereinbarungen. Die Wissenschaftsfreiheit wird zum einen als Abwehrrecht verstanden und zum anderen bezieht sie sich auf einen Schutzbereich, in dem die Zielvereinbarungen ihre Grenzen finden müssen.

Während Kapitel 2 bis 4 zunächst diejenigen Aspekte und Faktoren beinhalten, die für die Vorbereitung der Verhandlung von Relevanz sind, soll das Kapitel 5 die konkreten Verhandlungen untersuchen. Die Beziehung der Verhandlungspartner wird zunächst aus agenturtheoretischer Ebene betrachtet und analysiert. Damit wird eine abstrahierte Betrachtung der Beziehung möglich. Mit der Agenturtheorie können weiterhin Probleme von Vertragsbeziehungen sowie mögliche Lösungsansätze aufgezeigt werden. Einige

dieser Lösungen würden die Verhandlungen allerdings sehr ineffizient machen. Die Verhandlungseffizienz ist jedoch ein entscheidender Faktor für die Effektivität der Zielvereinbarung, was im Folgenden gezeigt werden soll. Vertrauen stellt dabei eine wichtige Grundlage für die Effizienz von Verhandlungen dar, weshalb dieser Faktor einer gesonderten Betrachtung unterzogen wird. Anschließend soll ein Versuch unternommen werden, allgemeine Techniken der Verhandlungsführung auf externe Zielvereinbarungsverhandlungen zu übertragen, um damit möglicherweise einen Beitrag zu einer Verbesserung des Ablaufs der Verhandlungen leisten zu können.

Mit Kapitel 6 erfolgt die inhaltlich-thematische Auswertung der Experteninterviews entlang selbst entwickelter Kategorien. Neben der Darstellung einer Perspektivenvielfalt gilt es an dieser Stelle vor allem zusätzliche Informationen zu gewinnen sowie hilfreiche Hinweise zu bestehenden Problemen und Lösungen zu erhalten. Das Kapitel umfasst die Vorgehensweise im Rahmen der empirischen Untersuchung sowie die inhaltliche Auswertung der Interviews.

Das abschließende Fazit in Kapitel 7 soll in Form der Erstellung eines Leitfadens auf der Basis der vorhergehenden Untersuchung erfolgen.

b) Empirische Untersuchung

Um zusätzliche Informationen über die Steuerung staatlicher Universitäten mittels externer strategischer Zielvereinbarungen gewinnen zu können, werden im Rahmen der empirischen Untersuchung sogenannte Experteninterviews durchgeführt. Ziel ist es hierbei, durch die Auswahl verschiedener Akteure einen möglichst umfassenden Blick auf die bisherigen Erfahrungen mit Verhandlungen und dem Einsatz externer Zielvereinbarungen im Hochschulbereich zu gewinnen. Erzeugt werden soll demnach eine Perspektivenvielfalt, in deren Rahmen einzelne Aspekte externer Zielvereinbarungen von verschiedenen Seiten dargestellt werden. Im Mittelpunkt des Interesses stehen die konkreten Verhandlungen, die Übertragung sowie die Phase der Evaluation. Diese stellen gleichzeitig die Abschnitte der einzelnen Interviewleitfäden dar, die als Grundlage der einzelnen Gespräche dienen. Zusätzlich sollen einzelne Akteure zu den hochschulpolitischen Entwicklungen befragt werden.

Durchgeführt werden teilstrukturierte, nicht standardisierte Leitfadeninterviews, welche mittels offener Fragen durchgeführt werden. Die Auswahl der Interviewpartner erfolgt in Abhängigkeit der Relevanz ihrer Perspektive für den Zielvereinbarungsprozess zwischen Staat und Universitäten. Die Gesamtheit der Interviewpartner umfasst Akteure aus einem länderübergreifenden hochschulpolitischen Gremium, dem BMBF, dem Kultusministerium eines Bundeslandes, aus Hochschulforschungseinrichtungen, einer Einrichtung zum Wissenschaftsmanagement sowie aus Universitätsleitung und -praxis. Der Fokus der

Befragungen liegt vor allem auf relevanten Faktoren jener Phasen des Steuerungsprozesses mit Zielvereinbarungen, in denen der Stand der Forschung nach wie vor massive Unzulänglichkeiten aufweist. Zu diesen Phasen gehören der gesamte Abschnitt der Vorbereitung einer Zielvereinbarungsverhandlung, die konkrete Verhandlung zwischen den Vertretern von Kultusministerien und der jeweiligen staatlichen Universität, der Zeitraum der Übertragung von externen Zielvereinbarungen auf die inneruniversitäre Ebene sowie in besonderem Ausmaß die Phase der Evaluation des Zielerreichungsgrades. Mithilfe der Befragung von Experten der o. g. Bereiche sollen vor allem vielfältige Lösungsansätze für bestehende Probleme im Rahmen der Ergebnissteuerung in staatlichen Hochschulen aufgezeigt werden. Die Aussagen werden im Rahmen einer sachlich-inhaltlichen Auswertung zusammengefasst.

2 Externe Zielvereinbarungen als strategische Steuerungsinstrumente – Grundlagen

„Wir müssen uns zunächst darüber klar werden, was überhaupt unser Ziel ist, und uns dann Gedanken machen, wie wir am raschesten dorthin gelangen können. Sind wir erst einmal auf dem rechten Weg, werden wir merken, wie viel davon täglich zu schaffen ist und um wie viel wir dem nähergekommen sind.“

Seneca 4 v. Chr. – 65 n. Chr.

Einer der einflussreichsten Bildhauer des 20. Jahrhunderts hat einmal gesagt: „Das Schwierigste ist nicht, Dinge zu verändern, sondern die Bedingungen zu schaffen, unter denen man auf Dinge verzichten kann.“¹³ Was Constantin Brâncuși hier mit Blick auf die Bildhauerei und Kunst formuliert, erfährt im Zuge der Neuausrichtung der Hochschulsteuerung aktuelle Relevanz. Zielvereinbarungen und andere Steuerungsinstrumente stehen vor der Herausforderung, den Widerspruch zwischen einer zunehmenden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedeutung von Wissen und Bildung auf der einen Seite und finanziellen Engpässen auf der anderen Seite ausgleichen zu müssen. Die gesellschaftlichen und hochschulpolitischen Entwicklungen haben die Hochschulsteuerung verändert. Gefordert werden Wege und Mittel, welche die Effizienz staatlicher Universitäten derart erhöhen können, dass Wissen und Bildung trotz reduzierter finanzieller Ressourcen den aktuellen Erwartungen entsprechend vermittelt werden können. Der eingeschlagene Weg zu diesem Ziel basiert auf einer zunehmenden Autonomisierung staatlicher Universitäten. Der damit angestrebte Wegfall staatlicher Detailsteuerung erfordert neue Steuerungsinstrumente, die den veränderten Anforderungen gerecht werden können. Im privatwirtschaftlichen Kontext bereits seit einiger Zeit im Einsatz, sollen Zielvereinbarungen auch im Hochschulbereich als Steuerungsinstrumente angewendet werden.

Das folgende Kapitel soll ein für die Vorbereitung der Zielvereinbarungsverhandlungen unerlässliches grundlegendes Verständnis von Ursprung, Idee, Funktion, Methodik und Zweck des Instruments schaffen. Aus diesem Grund werden Zielvereinbarungen zunächst in ihren ursprünglichen Kontext zurückgeführt. Konzipiert wurden sie als strategische bzw. operative Steuerungsinstrumente des Managements privatwirtschaftlicher Unternehmen. Diese kennen zwar meist keine „externen“ Zielvereinbarungen, setzen jedoch interne Zielvereinbarungen ein. Das Grundkonzept und -prinzip externer Zielvereinbarungen

¹³ Frei nach dem rumänisch-französischen Bildhauer Constantin Brâncuși (1876-1957) (zit. nach Fedrowitz/Krasny/Ziegele 1999: 7).

unterscheidet sich nicht von dem der internen strategischen Zielvereinbarungen. Einzig die Ebene, auf der verhandelt wird, ist zwischen Staat und Universitäten eine andere und ausschließlich strategischer Natur. Management und strategisches Management im Besonderen bedürfen in diesem Zusammenhang daher einer näheren Betrachtung und Erläuterung. Durch die allgemeine Skizzierung dieser beiden Felder können bereits einige Funktionen, Aufgaben und Charakteristika aufgezeigt werden, wie sie auch für externe Zielvereinbarungen als Steuerungsinstrumente im Hochschulbereich Geltung beanspruchen können.

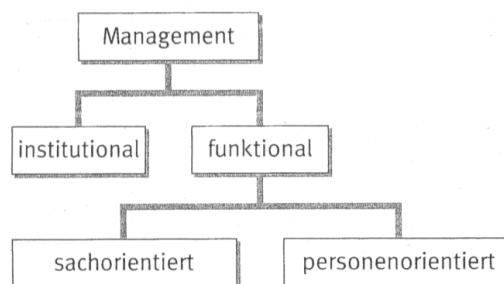
Während Management im Allgemeinen und strategisches Management im Besonderen den Rahmen und den gesamten Bereich des Manageriellen abbilden, handelt es sich im Falle des MbO – dem Führen mit Zielvereinbarungen – um eine konkrete Technik innerhalb dieses Feldes. Mit der Erläuterung dieser Management-by-Technik soll das grundlegende Verständnis zum Gegenstand dieser Untersuchung vertieft und konkretisiert werden. Zielvereinbarungen sind Elemente von Verwaltungsreformen, wie sie seit Anfang der 80er-Jahre unter dem Begriff des New Public Management zusammengefasst werden können. Die erläuternden Ausführungen zum NPM ermöglichen eine Darstellung der Rahmenbedingungen, unter denen Zielvereinbarungen den Einzug in die Hochschulsteuerung gefunden haben.

Vor diesem Hintergrund kann das konkrete Instrument einer näheren Untersuchung unterzogen werden. Die Bedeutung einer Grundlegung des Instruments, wie sie das folgende Kapitel anstrebt, soll abschließend mit Blick auf die Effektivität einer externen Zielvereinbarung aufgezeigt werden.

2.1 Management

In der Betriebswirtschaftslehre wird zunächst zwischen Management als Institution und Management als Funktion (s. Abb. 2.1-1) differenziert.

Abb. 2.1-1: Struktur des Managementbegriffs



Quelle: Birker 2005: 262

Alisch definiert Management zunächst institutionell als „Begriff für die Leitung eines Unternehmens“ (2005: 1968). Rittershofer definiert Management in diesem Kontext als Begriff für alle Personen, „denen entweder als Einzelperson [...] oder als Gremium [...] die [...] Leitung eines Unternehmens oder Betriebes obliegt“ (Rittershofer 2005: 685). In der betriebswirtschaftlichen Literatur wird in der Regel nicht zwischen Unternehmensführung und Management unterschieden.

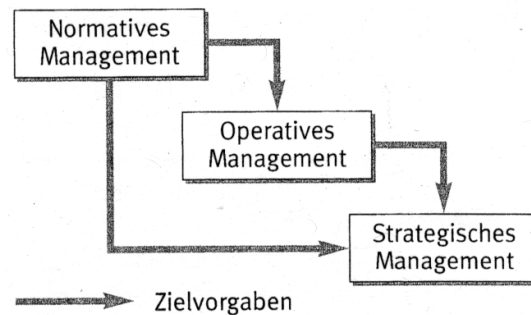
Nach Birker meint Management als Funktion die „zielorientierte Gestaltung, Steuerung und Entwicklung eines Unternehmens und seiner Teilbereiche“ (2005: 262). Die Definitionen verdeutlichen: Management steht zum einen für „directors or owner-directors of a firm“ und zum anderen für „the executive tasks [...] which ensure that resources are utilized to achieve economic objectives“ (Koschnik 2009: 4685). Nach Birker umfasst Management die „zur Führung des Unternehmens benötigten gestaltenden und steuernden Aufgaben“ (2005: 62). Dies sind Aufgaben und Tätigkeiten, die von den jeweiligen Führungskräften „in Erfüllung ihrer Führungsaufgaben zu erbringen sind“ (Alisch 2005: 1968). Management meint somit „the action of measuring a quantity on a regular basis and of adjusting some initial plan, and as the actions taken to reach one's intended goal“ (Koschnik 2009: 4685).

Alisch unterscheidet die grundlegenden Führungs- oder Managementaufgaben in Planung, Realisierung und Kontrolle (vgl. 2005: 1968). Koschnik präzisiert diese Differenzierung und erweitert die Aufgabe der Realisierung, in dem er in „planning, organization, leading, coordinating and controlling“ (2009: 4685) unterteilt. Da Management als Funktion im Rahmen dieser Arbeit eine zentrale Rolle einnimmt, soll an dieser Stelle eine weitere Präzisierung vorgenommen werden, wobei Bestandteile der Aufgaben Planung und Realisierung hier nochmal konkretisiert werden. Zur Planung gehören Aufgaben- und Problemdarstellung sowie -definition, die Zielsetzung und die Entscheidung. Der Bereich der Realisierung umfasst die Organisation, Kommunikation und Information der Mitarbeiter sowie deren Koordination. Zur Kontrolle gehören die Rückmeldung und ein Soll-Ist-Vergleich (vgl. Alisch 2005. 1968). Nach Kreitner bedeutet Management demnach „working with and through others“, „achieving organizational objectives“, „balancing effectiveness and efficiency“, „making the most of limited resources“ und „coping with changing environment“ (Kreitner 2005: 6ff.).

Birker trifft eine weitere Unterscheidung des Managementbegriffs in sachorientiertes und personenorientiertes Management (s. Abb. 2.1-1). Ersteres beschreibt die Tatsache, zielgerichtet eine Angelegenheit zu durchdenken, zu planen, zu organisieren, festzulegen und zu überprüfen, während personenorientiertes Management eher die Personalführung betrifft und somit die wichtigen Aktivitäten der Leitung um „Personen für die Unternehmensziele [zu] gewinnen und mit ihnen um[zug]ehen“ (2005: 262).

Unter einem weiteren Blickwinkel wird Management in die Ebenen normativ, strategisch und operativ differenziert (Abb. 2.1-2).

Abb. 2.1-2: Management und Zielvorgaben



Quelle: Birker 2005: 262

Auch hierbei ist die Abgrenzung der einzelnen Ebenen von besonderem Interesse, da das Instrument der externen Zielvereinbarungen im Folgenden als strategisches Managementinstrument untersucht werden soll.

Normativ meint zunächst die zielsetzende Funktion des Managements. Die Ziele werden für die Funktionsfähigkeit der Unternehmung gebraucht. Normatives Management findet sich in der Realität in Form von Rahmenplanung, einer Unternehmensvision oder einer Unternehmensphilosophie etc. Das strategische Management präzisiert diese Ziele – also die Unternehmensphilosophie oder das Leitbild – und richtet die für die Zielerreichung notwendigen Aktivitäten aus. Resultate sind meist eine daraus hervorgehende Unternehmensstrategie und eine strategische Planung. Das Kapitel 2.1.1 wird den Begriff des strategischen Managements erneut aufnehmen und erweitern. Die dritte Ebene des operativen Managements bezieht sich auf konkrete Handlungsschritte. Hier werden konkrete Einzelschritte zur Zielerreichung festgelegt (vgl. Birker 2005: 262f.).

Während diese Definitionen und Terminologien betriebswirtschaftlicher Literatur entnommen sind und eher den Charakter einer „Sammlung von Techniken“ annehmen, soll Management noch aus einem anderen – für diese Arbeit wichtigen – Blickwinkel beschrieben werden. Bereits Hindle verleiht Management menschlich Züge, indem er darauf hinweist, dass es sich hierbei um eine menschliche und keine mechanische oder ökonomische Tätigkeit handele. Dieser Aspekt wird nach Hindle zu häufig übersehen (vgl. Hindle 2001: 180). Auch Drucker fragt sich im Jahr 2004: Was ist Management? Geht es hier wirklich nur um ein „Bündel von analytischen Werkzeugen“? (Drucker 2004: 27) Aus der Geschichte zieht er den Schluss, dass Management vor allem auf einigen wenigen unverzichtbaren Prinzipien beruht. Er schließt hiermit an Hindle an und geht noch einen Schritt weiter, indem er den Menschen in den Mittelpunkt sämtlicher Managementtätigkeiten stellt (vgl. Drucker 2004: 27). Die Aufgabe des Managements

sieht er darin, „Menschen in die Lage zu versetzen, gemeinsam Leistung zu erbringen“ (ebd.). Hierbei soll das Management die jeweiligen Stärken der Menschen nutzen und ihren Schwächen die Bedeutung nehmen. Bei Managementkonzepten – wie beispielsweise dem Führen mit Zielvereinbarung – gilt es diese in der jeweiligen Umgebung bzw. dem jeweiligen Kontext zu verankern und in diesem Rahmen weiterzuentwickeln.

Nach Drucker benötigen Unternehmen dafür zunächst klare, einfache und verbindliche Ziele. Wichtig ist vor allem für das Management, dass sich möglichst alle zu gemeinsamen Zielen und Werten bekennen. Management muss des Weiteren jeden Einzelnen innerhalb der Organisation oder des Unternehmens in die Lage versetzen, sich im „Gleichklang“ mit den sich wandelnden Erfordernissen und Möglichkeiten weiterzuentwickeln. Der Wandel muss auf allen Ebenen eingeflochten sein (vgl. Drucker 2004: 28). Funktionieren können Organisationen nur auf der Basis ständiger Kommunikation und der Übertragung von Verantwortung auf die einzelnen Akteure. Diese Prinzipien nach Drucker bestätigen: Management ist eine menschliche Handlung und bezieht sich in der Regel auf Menschen. D.h., die jeweiligen Mitglieder einer Organisation wie der Universität bzw. eines Unternehmens müssen in den Managementprozess integriert und in ihm berücksichtigt bzw. schon bei der Planung mitgedacht werden.

An dieser Stelle soll es zunächst darum gehen, den Kontext des hier zu untersuchenden Instruments zu präzisieren und ein möglichst einheitliches Verständnis zu schaffen. Zielvereinbarungen zwischen Land und Hochschulen haben den Charakter eines strategischen Managementinstruments. Um die damit verbundenen Anforderungen, denen Zielvereinbarungen in diesem Zusammenhang genügen müssen, nachvollziehen zu können, gilt es im Folgenden herauszustellen, was unter strategischem Management verstanden wird.

2.1.1 Strategisches Management

Nach Drucker basiert und arbeitet jede Organisation auf der Basis einer Unternehmensphilosophie. Auf dieses Leitbild oder diese Vision bezieht sich das gesamte Spektrum der Arbeit (vgl. Drucker 2005: 67). Die Rede ist von einer Strategie. Mit einer Strategie grenzt sich ein Unternehmen oder eine Organisation von anderen ab. Nach Grant und Nippa kann eine Strategie dabei sowohl Entscheidungshilfe, Koordinationsmechanismus und Ziel gleichermaßen sein (vgl. 2006: 50ff.). Als Entscheidungshilfe vereinfacht sie die Entscheidungsfindung (vgl. Grant/Nippa 2006: 50f.), während sie sich als Koordinationsmechanismus einer der schwierigsten Herausforderungen von Organisationen annimmt, der Koordinierung individueller Handlungen, Entscheidungen und Maßnahmen zu koordinieren (vgl. Grant/Nippa 2006:

51). Strategien sind per Definition vorausschauend und werden auf ein Ziel hin ausgerichtet und gestaltet (vgl. Grant/Nippa 2006: 52).

Strategisches Management fußt demnach auf Zielvorstellungen und einer Unternehmensvision. Rittershofer definiert strategisches Management kurz als „eine vom operativen Tagesgeschäft losgelöste Unternehmensführung“ (2005: 959). Nach Zimmer verfolgt strategisches Management das Ziel, ein Unternehmen so zu positionieren, dass es sein Potenzial sichern bzw. auf- oder ausbauen kann (vgl. 2001: 425). Diese Ebene des Managements verfolgt eine längerfristige Perspektive. Im Falle einer strategischen Orientierung geht es vor allem darum, die Verwendung von Ressourcen sowie Fertigkeiten auf die jeweilige Position der Unternehmung auf dem Markt zu beziehen und daran auszurichten. Mit Blick auf die Hochschulen erweist sich der Begriff des Marktes als nicht geeignet. Dennoch kann von einer Positionierung der deutschen Universitäten in einem nationalen und internationalen Wettbewerb gesprochen werden. Eine solche Orientierung bedarf allerdings der Analyse von Stärken und Schwächen der Organisation (vgl. Zimmer 2001: 428f.). Bei einer strategischen Betrachtungsweise müssen beide Gesichtspunkte gleichzeitig in die Überlegungen und Planungen einfließen.

Aus welchen Elementen setzt sich strategisches Management zusammen? Nach Wheelen und Hunger beinhaltet strategisches Management vier zentrale Elemente, die im Zuge eines strategischen Managementprozesses integriert sein müssen: „environmental scanning“, „strategy foundation“, „strategy implementation“ und „evaluation and control“ (Wheelen/Hunger 2008: 6f), wobei der strategische Managementprozess nur vollständig ist, wenn alle vier Phasen integriert sind. Rittershofer definiert strategisches Management zwar in sehr kurzer wenig detaillierter und präziser Form, worauf er aber dennoch hinweist, ist die besondere Bedeutung des Einsatzes von Kontrollinstrumenten im Kontext der Anwendung von strategischen Management- bzw. Steuerungsinstrumenten (vgl. 2005: 960).

In Bildungsinstitutionen hat strategisches Management erst in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Die strategische Ausrichtung kann im Hochschulbereich beispielsweise an der zunehmenden Profilbildung bzw. Differenzierung der Hochschullandschaft nachvollzogen werden. Die Differenzierung kommt hier vor allem durch unterschiedliche Leitbilder und Philosophien der Universitäten zustande. Diese entwickeln zunehmend eigene, individuell ausgestaltete und universitätsspezifische Strategien, woran sie dann wiederum ihre Ziele orientieren und ihre Aufgaben ausrichten. Auch die steigende Bedeutung von Evaluation, Qualitätsmanagement etc. kann der strategischen Steuerung zugeordnet werden.

Die Steuerung mit Zielvereinbarungen entspricht der in den USA entwickelten Technik des Management by Objectives.

2.1.2 Management by Objectives

Als der Pionier der modernen Managementlehre Peter Ferdinand Drucker Management by Objectives in seinem 1954 erschienen Buch „Practice of Management“ erstmals beschrieb, ging es ihm nach Kappler darum, ein proaktives Managementkonzept vorzustellen (vgl. Drucker 1954; Kappler 2006: 3581). MbO soll demnach ein voraushandelndes, initiatives anstatt ein reaktives Managementkonzept sein, das antizipative Vorüberlegungen und Planung voraussetzt. Nach Scholz ist diese Planung durch das bewusste Gestalten ausgewählter Tatbestände in eine bestimmte Richtung gekennzeichnet (vgl. 2000: 89).

MbO wird definiert als „ein mehrdimensionales Führungskonzept mit Betonung der Bedeutsamkeit von Zielvereinbarungen“ (Alisch 2005: 1969). Nach Koschnik handelt es sich um eine „management technique by which each management function is required to define the objectives it is set to achieve“ (2009: 4686).

Es handelt sich nach Alisch des Weiteren um ein Managementkonzept, das auf weitgehender Delegation von Entscheidungsbefugnissen und Verantwortung auf die Mitarbeiter mit anschließender Evaluation der Zielerreichung beruht (vgl. Alisch 2005: 1969). Im Fokus steht das Führen mit Zielen. Das Grundprinzip besteht darin, Ziele zu etablieren und dabei die zielführenden Handlungen dem jeweiligen Mitarbeiter zu überlassen. Das bedeutet, MbO lässt sich in drei Phasen darstellen: Zielbildungsprozess, Aufgabendelegation und Kontrolle.

Im Rahmen des Zielbildungsprozesses steht die sogenannte kooperative Zielvereinbarung im Mittelpunkt. Im Sinne einer Zielvereinbarung werden zwischen zwei Akteuren Vereinbarungen zu den innerhalb eines bestimmten Zeithorizonts zu erbringenden Leistungen getroffen und mit Ablauf der vereinbarten Zeitspanne überprüft (Kappler 2006: 3581). Hierbei sollen die Interessen beider Seiten berücksichtigt werden (vgl. Birker 2005: 264). Diese Ziele müssen so abgestimmt sein, dass deren Erreichung sowohl innerhalb der Hierarchie als auch auf horizontaler Ebene die Ziele anderer Subeinheiten oder einzelner Akteure unterstützt (vgl. Kappler 2006: 3581). Im Mittelpunkt steht die Konstruktion eines koordinierten Systems, in dem die Ziele der einzelnen Einheiten bekannt sind. Darin besteht die sogenannte Koordinierungsfunktion des MbO (ebd.). Koschnik weist insbesondere darauf hin, „goals are set in cooperation“ (2009: 4686). Weiter führt er aus, „manager and employee agree [...] and (very important) that the employee accepts and buys into the objectives (otherwise commitment will be lacking)“ (ebd.). Er weist hier insbesondere auf den Faktor der Akzeptanz der Ziele hin. Eine hohe Akzeptanz der Ziele ist für ein zielführendes effektives und effizientes MbO Voraussetzung. Die Ziele sollen für den Einzelnen akzeptierte Herausforderungen darstellen (vgl. Kappler 2006: 3581).

Die Vereinbarungen haben den Charakter verbindlicher Ziele, die im Verlauf des Realisierungsprozesses regelmäßig überprüft werden sollen, denn „the performance must be regularly audited to avoid misguidance“ (vgl. Kappler 2006: 3581; Koschnik 2009: 4686). Ziele sollten von drei Zieldimensionen gekennzeichnet sein: Inhalt, Ausmaß und Zeitbezug – also was, wie viel und wann (vgl. Kappler 2005: 3582)? Weiterhin müssen Ziele präzise definiert, klar und messbar sein (vgl. Koschnik 2009: 4686). Ein differenzierter Katalog von Zielkriterien gehört zu einem der wichtigsten Resultate des MbO. Er ist bekannt unter dem Akronym SMART. Demnach müssen Ziele SMART sein – also spezifisch, messbar, akzeptiert, realistisch und terminorientiert (vgl. Hindle 2001: 179).

Bei der Darstellung der Eigenschaften von Zielen aus Sicht betriebswirtschaftlicher Literatur wird deutlich, dass man hier zunächst meist von quantifizierbaren Zielen ausgeht. Kappler beispielsweise kritisiert, dass sich nicht quantifizierbare Ziele durch Ungenauigkeiten auszeichnen (vgl. Kappler 2006: 3582). Dabei muss – insbesondere wenn es um Ziele von Bildungseinrichtungen geht – beachtet werden, dass es zum einen wenige quantifizierbare Ziele geben kann und zum anderen, dass der Grad der Genauigkeit immer in Relation zu dem gesetzt werden muss, was man zu ermitteln beabsichtigt. Zahlen in Bezug auf das eine Ziel (z.B. Reduzierung der Studienabbrecherquote) können voll und ganz aussagekräftig sein, im Falle eines anderen Ziels (z.B. Internationalisierung; Steigerung der Qualität der Lehre etc.) ist ihre Aussagekraft sehr gering oder überhaupt nicht gegeben und in einigen Fällen bedarf es möglicherweise kommentierter quantitativer Angaben. Aus diesem Grund gilt vor allem in wissenschaftlichen Einrichtungen ebenfalls das Kriterium der Messbarkeit¹⁴, ergänzt um das Kriterium der Prüfbarkeit oder Evaluierbarkeit¹⁵. Letztere ermöglichen die Ermittlung des Grades der Zielerreichung sowohl anhand von quantitativen als auch qualitativen, nicht numerischen Kriterien und Daten.

Die Aufgabendelegation im Rahmen des MbO bezieht sich nach Birker auf die Übertragung der Entscheidungen von einer zentralen auf eine dezentrale Ebene, wodurch den Mitarbeitern Handlungsspielräume und Autonomie in der Erwartung gegeben werden, dass sie diese im Sinne der Unternehmensstrategie bzw. -ziele einsetzen.

Die Kontrolle stellt nach Birker die dritte, aber unerlässliche Phase im MbO-Prozess dar. Hier soll der Grad der Zielerreichung ermittelt werden, wodurch eventuelle Anpassungsmaßnahmen veranlasst werden können (vgl. Birker 2005: 264). Die Anpassungsmaßnahmen beziehen sich hier zum einen auf die Korrektur oder Ergänzung

¹⁴ Messen wird hier entsprechend seiner Definition aus der empirischen Sozialforschung verstanden als Abbildung eines empirischen in einem numerischen Relativ bzw. als „Zuordnung von Zahlen zu Objekten nach bestimmten Regeln“ (Diekmann 2007: 247; Schnell/Hill/Esser 2005: 138f.).

¹⁵ Evaluation wird definiert als „Ermittlung der Wirksamkeit oder Unwirksamkeit“ von Maßnahmen bezüglich eines oder mehrerer Erfolgskriterien (Vgl. Diekmann 2007: 33f.).

von bereits vereinbarten Zielen und zum anderen werden Anreiz-, Förderungs- und Entlohnungssysteme entsprechend dem Grad der Zielerreichung ausgerichtet und angepasst (vgl. Koschnik 2009: 4686).

Instrumentalisiert man diese Phasen oder Teilprozesse des MbO, lassen sich nach Kracht die Instrumente, derer sich MbO bedient, herausstellen. Diese sind: Zielvereinbarungen, Delegation, Zielerreichung durch Outputermittlung, Leistungsanreize und das Zero-Budgeting, wonach das gesamte Budget und nicht nur die Zuwächse im Hinblick auf die Zielerreichung überprüft wird (vgl. 2006: 60ff.).

Amrhein hält das Konzept des MbO als umfassendes Organisationsprinzip von Universitäten für besonders geeignet. Hierbei bezieht sie sich vor allem auf die Wirkungen von Zielen als Motivatoren, Regulatoren menschlichen Handelns und der Koppelung von Leistung an Belohnung (vgl. Amrhein 1998: 96). Daneben weist sie jedoch darauf hin, dass die Anwendung des MbO-Konzepts auf die Hochschulen kontrovers diskutiert wird.

Dieser Diskurs lässt sich in zwei Tendenzen unterteilen: Die eine Seite befürwortet MbO grundsätzlich und bezieht ihre Argumente vor allem auf die Fragen der Operationalisierbarkeit von Zielen und die Evaluation der Zielerreichung. Die andere Seite hält es für die Universitäten als grundsätzlich ungeeignet und setzt in ihrer Argumentation vor allem an den spezifischen Besonderheiten der Universität, ihrer Aufgaben und Struktur sowie an der Zieldefinition an (vgl. ebd.). Hinzu kommt die Befürchtung, dass die Zielvereinbarungen das Grundprimat der Universität – Freiheit der Lehre und Forschung – gefährden. Die Gefahr wird darin gesehen, dass damit eher individuelle Interessen des Staates durchgesetzt werden könnten (vgl. Amrhein 1998: 97).

Relativiert werden können diese Befürchtungen mit dem Hinweis darauf, dass der Staat in Form der Landesministerien bisher eher Detailsteuerung betrieben hat, woraufhin die Universitäten mehr Autonomie forderten. Dabei kann es sich – bedingt durch die Eigenschaften des hochschulpolitischen Feldes – nicht um totale Autonomie handeln, da der Staat als Hauptfinanzier der Hochschulen nach wie vor ein legitimes Steuerungs- und Berichtsinteresse hat. Bezogen auf die Freiheit der Forschung und Lehre kann nach Amrhein darauf hingewiesen werden, dass das MbO diese nicht ausschließt und eine Leistungsbeurteilung die Freiheit der Zielinhalte nicht tangiert (vgl. 1998: 97). MbO wurde im Rahmen von Verwaltungsreformen auf den Bereich der öffentlichen Verwaltung übertragen, die seit Beginn der 80er-Jahre unter dem Begriff des NPM realisiert werden. Seit den 90er-Jahren hat NPM auch die Reformüberlegungen der Hochschulen erreicht.

2.2 *New Public Management*

Der Begriff Public Management (PuMa) beinhaltet nach Brüggemeier zunächst eine „verwaltungswissenschaftlich aufgeklärte, interdisziplinär aufgeschlossene und empirisch reflektierte betriebswirtschaftliche Lehre von der effizienz- und effektivitätsorientierten Gestaltung und Steuerung der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben“ (2001: 377). Das Objekt, worauf sich PuMa bezieht ist somit ebenfalls funktional abgegrenzt. NPM ist nach Fangmann dadurch gekennzeichnet, dass es sich um eine aufgabenbezogene und ergebnisorientierte Steuerung handelt (vgl. 2001: 508f.). Mit der Einführung des Konzepts des NPM geht die sogenannte Dezentralisierung einher. Entscheidungskompetenzen und Verantwortung werden von einer zentralen auf die dezentralen Einheiten übertragen.

Ziel ist es, die Autonomie der dezentralen Einheiten zu erweitern und ihnen im Rahmen der Budgetierung mehr Handlungsspielraum zu gewährleisten. Budgetierung umfasst nach Ziegele „die Gesamtheit aller finanziellen Regeln und Verfahrensweisen, die in der Institution eingesetzt werden, d. h. nach denen [...] Einnahmen und Ausgaben getätigt werden“ (2001: 35). Demnach kann Budgetierung verschiedene Formen annehmen.

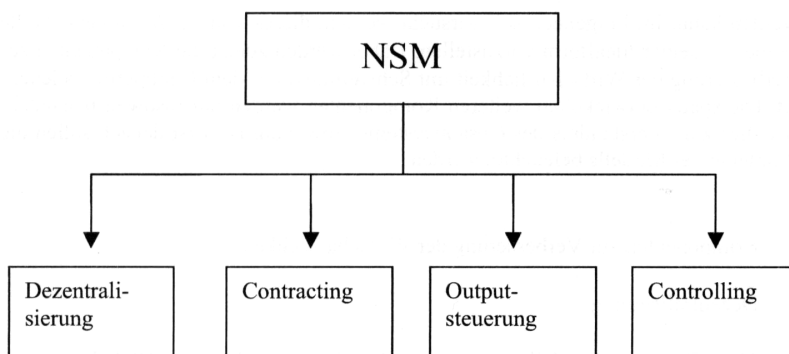
Budgetierung, wie sie in dem aktuellen Diskurs und Reformen beabsichtigt ist, zeichnet sich durch Finanzierungsregeln für autonome Hochschulen aus und nimmt dabei die Form von Globalbudgets an. Anders als die im Detail festgelegte Haushaltsfinanzierung verzichtet der Globalhaushalt auf solche Festlegungen (vgl. Hener 2001: 151). Mit der Einführung des Globalhaushalts soll ein flexibler Umgang mit finanziellen Mitteln ermöglicht werden. Parallel dazu kommt es zu einer Erhöhung der Eigenverantwortung der staatlichen Einrichtungen. Globalbudget meint somit einen bestimmten Gesamtbetrag öffentlicher finanzieller Mittel, über deren explizite Verwendung die einzelnen Einrichtungen, Organisationen oder Universitäten selbst entscheiden können. Vereinbart wird lediglich die Höhe dieses Budgets – aber nicht die konkrete Zuweisung auf einzelne Bereiche innerhalb der Einrichtungen. Der Staat verzichtet somit auf seinen direkten Einfluss bei der Verteilung der Mittel, während Budgetierung zum neuen Ordnungsrahmen wird (vgl. Hener 2001: 152; Ziegele 2001: 36f.).

In Deutschland wird die Diskussion der sogenannten Verwaltungsmodernisierung seit Anfang der 90iger-Jahre vom sogenannten Neuen Steuerungsmodell (NSM) geprägt. Das NSM ist im Grunde die deutsche Variante des NPM und wurde von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt)¹⁶ auf der Grundlage

¹⁶ Die KGSt entstand aus der Abteilung „Verwaltungsberatung“ des Deutschen Städtetages. Der Deutsche Städtetag befasste sich seit 1947 mit der Vereinheitlichung der kommunalen Verwaltungsorganisation sowie mit der Rationalisierung der Verwaltungsarbeit. Die KGSt hat seit 1951 ihren Sitz in Köln und ist in der Rechtsform ein eingetragener Verein mit eigenem Haushalt. Seit Ende der 80iger- bis Anfang der 90iger-Jahre beschäftigt sich die KGSt mit der Entwicklung eines an internationalen Standards und

internationaler Entwicklungen im Bereich des NPM und den Erfahrungen mit dem MbO entwickelt (vgl. Nöthen/Pichlbauer/Eisenstecken 2004: 66). Neu an diesem Modell ist der partizipatorische Steuerungsansatz in Gestalt des in Kapitel 2.1.2 dargestellten MbO und der Delegation von Entscheidungen nach dem Subsidiaritätsprinzip – also Selbstverantwortung vor staatliches Handeln (vgl. Fangmann 2001: 508). Abbildung 2.2-1 beinhaltet die vier Hauptkomponenten des NSM, die sich nach Kracht gegenseitig beeinflussen und im Idealfall aufeinander abgestimmt sein sollten (vgl. 2006: 66f.).

Abb. 2.2-1: Hauptkomponenten des Neuen Steuerungsmodells (NSM)



Quelle: Kracht 2006: 67

Auf welchen Annahmen basieren PuMa und somit auch das NPM? Die erste Grundannahme ist, dass der Staat und die Verwaltung notwendig sind. PuMa setzt nicht auf die Abschaffung öffentlicher Instrumente (vgl. Brüggemeier 2001: 378). PuMa beruht weiterhin auf der – von Seiten der Universitäten stark kritisierten – Annahme, dass rationales Management in Form der in privatwirtschaftlichen Unternehmen eingesetzten Verfahren und Instrumente auch in öffentlichen Institutionen Nutzen bringen kann. Durch die intensive Nutzung von Marktmechanismen und des Wettbewerbs im öffentlichen Sektor verspricht man sich mehr Effizienz (vgl. Hanft 2008: 24f.).

Die konkreten Reformansätze im Sinne des NPM lassen sich in drei Ebenen unterteilen. Auf der ersten Ebene geht es um die Neudefinition der Rollen von Staat und Verwaltung. Die zweite Ebene befasst sich eher mit der externen Struktur und ist bestrebt, diese im Sinne des Wettbewerbs zu gestalten. Die dritte Ebene konzentriert sich auf die Binnenmodernisierung, worauf sich der Großteil der deutschen Reformbemühungen konzentriert. Dazu zählen z.B. neue Aufgabenverteilung zwischen Staat und Hochschulen, dezentrale Organisationsstrukturen mit internem Zielvereinbarungssystem, Wechsel von der Input- zur Outputorientierung, indikatorengestützte Mittelvergabe etc.

Entwicklungen orientiertes Modernisierungskonzept für die bundesdeutsche Verwaltung. Das Ergebnis ist das Neue Steuerungsmodell (vgl. Nöthen/Pichlbauer/Eisenstecken 2004: 66).

(vgl. Hoffacker 2000: 87ff.). Während sich zu Beginn nach Brüggemeier die Kritik pauschal gegen ökonomische Ansätze gerichtet hat, entwickelte sich in den letzten Jahren ein zunehmend konstruktiv-kritischer Diskurs zum NPM (vgl. 2001: 380).

Der theoretische Bezugsrahmen diese Neuerung findet sich nach Hanft in der neuen Institutionenökonomik, der Humankapitaltheorie und der Diskussion um Bildung als öffentliches Gut (vgl. 2008: 35ff.). Die Institutionenökonomik beruht auf dem Prinzip der rationalen Nutzenverfolgung. Demnach verfolgt man Ziele, die man in einer Weise umsetzt, dass ein maximaler Nutzen entsteht (vgl. Hanft 2008: 35). Die Akteure verhalten sich hierbei opportunistisch, das heißt, sie entscheiden sich für ein Ziel unter Abwägung von Kosten, Nutzen und Ressourcen. Schimank beschreibt dieses Handlungsprinzip als „Rational Choice“ (vgl. Schimank 2002). Politische Prozesse werden demnach wie Marktprozesse mit dem Ziel der Neubestimmung öffentlicher Aufgaben und der Reduzierung der Ausgaben behandelt. Gegenstand der Institutionenökonomik ist die Frage, wann Institutionen oder Organisationen wie die Universität die geringsten Kosten und die höchste Effektivität aufweisen (vgl. Hanft 2008: 37). Nach Kieser und Walgenbach umfasst die Institutionenökonomik diverse Organisationstheorien. Die wahrscheinlich bekannteste ist die sogenannte Agenturtheorie oder Principal-Agent-Theorie, die im Zusammenhang mit Zielvereinbarungsverhandlungen zwischen Staat und Universitäten im Kap. 5.1.1 aufgegriffen wird (vgl. 2003: 49f.; Picot/Dietl/Franck 2005: 72ff.). Nach Hanft handelt es sich bei dem Verhältnis zwischen Staat und Universitäten im Kontext von Zielvereinbarungen „um ein klassisches Principal-Agent-Verhältnis, das dem Kontrollparadigma der neuen Institutionenökonomik unterliegt“ (2008: 40).

Die Humankapitaltheorie basiert auf der Grundannahme, dass wirtschaftliches Wachstum durch erlernte oder anderweitig angeeignete Fähigkeiten der Akteure erreicht wird (vgl. Hanft 2008: 43; Pechar 2006: 29f.). Humankapital meint hierbei „das durch Ausbildung, Qualifikation und berufliche Erfahrung erworbene Leistungspotenzial eines Individuums [...], das sich auf Einkommen [und] Produktivität eines Unternehmens und das Wachstum einer [...] Volkswirtschaft auswirkt“ (Hanft 2008: 43). Kurz: „Es meint Wissen, Fähigkeiten und Kompetenzen, die eine Person in die Lage versetzen, mit wirtschaftlichem Nutzen handeln zu können“ (Pechar 2006: 29). Die OECD hingegen prägt einen modernen Begriff des „Humankapitals“. Zunächst differenziert sie zwischen einem grundlegenden Humankapital und einem erweiterten Humankapital. Grundlegendes Humankapital meint Kenntnisse und Fähigkeiten, während das erweiterte Humankapital dazu beitragen soll, grundlegendes Kapital auszubauen, einzusetzen und zu verwerten (vgl. Hanft 2008: 47). Humankapital umfasst im Verständnis der OECD „Kenntnisse, Fähigkeiten, Kompetenzen und Eigenschaften einer Person, durch die sie persönliches, soziales und wirtschaftliches Wohlergehen erreichen kann“ (OECD 2002: 133; vgl. auch Keeley 2007).

Die Humankapitaltheorie basiert zum einen auf der Annahme, dass Bildung die Produktivität der Arbeitskraft steigert und zum anderen, dass Investitionen in Humankapital die Formung des Arbeitsvermögens bestimmen (vgl. Pechar 2006: 29f.). Da ökonomischer und sozialer Nutzen neben dem Eigenwert der Bildung im Vordergrund steht, werden auch Kosten und Nutzen der Bildung gegenübergestellt, wodurch der „wahre“ Bildungsertrag¹⁷ ermittelt werden soll (vgl. Pechar 2006: 37).

Die Diskussion um Bildung als öffentliches Gut dreht sich um eine Grundfrage der politischen Ökonomie der Bildung nach dem Verhältnis zwischen öffentlichem und privatem Interesse an Gütern (vgl. Hanft 2008: 48; Pechar 2006: 43). Ein öffentliches Gut ist Bildung nach Hanft, weil eine gesamtgesellschaftliche Nachfrage besteht, im privatwirtschaftlichen Bereich jedoch kein entsprechendes Angebot zustande kommen würde (2008: 48f.). Öffentliche Güter sind durch Kriterien gekennzeichnet, die den Eingriff des Staates erforderlich machen. Nach Pechar sind das u.a. die Nichtrivalität und Nichtausschließbarkeit im Konsum (vgl. Pechar 2006: 44). Bildung zählt Pechar jedoch im strengen Sinne weder zu den nicht rivalen noch zu den nicht ausschließbaren Gütern. Erstens ist der Zugang zu Bildung nicht für alle gleichermaßen möglich und zum anderen ist damit der Ausschluss von Bildung genauso möglich wie eine Rivalität um das Gut Bildung. Was rechtfertigt die Bereitstellung von Bildung als öffentliches Gut? Nach Hanft und Pechar sind es die positiven gesellschaftlichen Effekte sowie die mangelnde Souveränität der Nachfrager (vgl. 2008: 49f.; 2006: 45f.). Die Gesamtgesellschaft profitiert demnach mehr davon als das einzelne Individuum und somit ist auch ein Nutzen für andere gegeben. Bei der mangelnden Souveränität geht es um die Tatsache, dass der Einzelne kaum in der Lage ist, seine Nachfrage am Gemeinwohl zu orientieren und zum anderen kann die Souveränität durch die mangelnde Fähigkeit beeinträchtigt werden, die Qualität der Leistungen zu beurteilen (vgl. Hanft 2008: 50).

2.3 Zielvereinbarungen als externe strategische Steuerungsinstrumente im Hochschulbereich

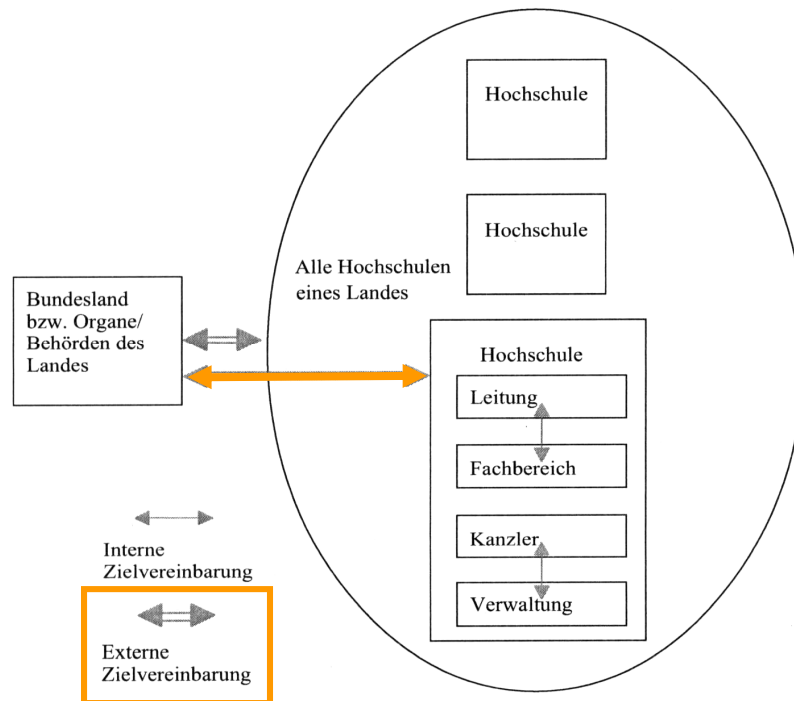
Das Hauptmerkmal des NPM ist demnach die aufgabenbezogene und ergebnisorientierte Steuerung (vgl. Fangmann 2001: 508f.). Das Ziel besteht darin, die Autonomie der einzelnen Einrichtungen des öffentlichen Sektors zu stärken und ihnen so Handlungsspielräume zu schaffen. Gleichzeitig sieht sich der Staat vor der Herausforderung der Wahrung eigener Rechte in Form von indirekter Steuerung. Hierfür sollen profitorientierte Managementinstrumente aus der Privatwirtschaft so modifiziert werden, dass sie im öffentlichen Non-Profit-Bereich eingesetzt werden können.

¹⁷ Wird in Form einer Ertragsrate ausgedrückt: „Die Ertragsrate ist eine Kennzahl, für die [...] für die erzielten Vorteile in Relation zu den Kosten für die [...] Ausbildung. Sie wird als Prozentsatz dargestellt und ist analog zu den prozentualen Renditen für Einlagen auf einem Sparkonto anzusehen“ (OECD 2004: 181; OECD 2005: 159f.).

Fangmann weist darauf hin, dass alle Formen sozialer Koordination und Entscheidungsfindung auf drei Grundmuster zurückgehen: partizipative Entscheidungen sowie Weisungs- und Wettbewerbsentscheidungen. Erstere erzielen in der Regel ein Höchstmaß an Akzeptanz, wobei dennoch auch hier Sanktionen – möglichst im Konsens – vereinbart werden müssen, für den Fall vereinbart werden müssen, dass Ziele nicht erreicht werden. Partizipative Steuerung ist für die akademische Selbstverwaltung charakteristisch (vgl. Fangmann 2001: 509), was für den Einsatz von Instrumenten partizipativer Steuerung – wie Zielvereinbarungen – vorteilhaft sein kann. Weisungsentscheidungen hingegen sind zwar effektiv, verzeichnen in der Regel jedoch eine vergleichsweise geringe Akzeptanz. Fangmann weist unter Berücksichtigung aktueller Entwicklungstendenzen der Dezentralisierung und Deregulierung dennoch darauf hin, dass „definierte Weisungsrechte weiterhin unerlässlich [sind], um legitime staatliche Interessen [...] wirksam zur Geltung zu bringen“ (2001: 510). Wettbewerbsentscheidungen sind – insbesondere im Hinblick auf derzeitige gesellschaftliche Entwicklung hin zu einer Ökonomisierung der Bereiche der Gesellschaft – hocheffizient und werden im Allgemeinen auch akzeptiert. Voraussetzung ist hierbei, dass Bewertungsmaßstäbe transparent und die Regeln der Mittelzuweisung plausibel sind (vgl. Fangmann 2001: 509). Auch eine Wettbewerbsentscheidung wie die Einführung neuer Steuerungsinstrumente, um die Wettbewerbsfähigkeit öffentlicher Einrichtungen zu steigern, sollte demnach – um Akzeptanz der betroffenen Akteure zu erzielen – transparent und nachvollziehbar sein.

Die Steuerung mit Zielvereinbarungen entspricht dem partizipativen Ansatz. Im Hochschulbereich werden externe Zielvereinbarungen zum einen zwischen allen Hochschulen eines Landes und dem jeweiligen Kultusministerium und zum anderen zwischen dem Land und seinen einzelnen Hochschulen geschlossen (vgl. Kracht 2006: 145). Abbildung 2.3-1 stellt die zwei Grundkonstellationen externer Zielvereinbarungen heraus. Rot markiert sind diejenigen externen Zielvereinbarungen, die im Fokus dieser Untersuchung stehen.

Abb. 2.3-1: Zielvereinbarungen in der Hochschullandschaft



Quelle: Kracht 2006: 144; eigene Markierung

2.3.1 Versuch einer Begriffsbestimmung

Lüthje definiert Zielvereinbarungen allgemein als sogenannten Konsensrahmen (Lüthje 2002: 170). Demnach handelt es sich bei der Zielvereinbarung nicht um ein singuläres Ziel. Externe Zielvereinbarungen beschreiben nach Krasny die von Hochschulen zu erbringenden Leistungen und enthalten Angaben zu den zur Verfügung stehenden Ressourcen (vgl. Krasny 1999: 47). Zielvereinbarungen gehören nach Lüthje zu den konsensualen Steuerungsmethoden. Das setzt voraus, dass sich mindestens zwei Partner verständigen, die Zielvereinbarung verhandeln und anschließend eine Verbindlichkeit eingehen. Besonders hervorgehoben wird die Bedeutung der Nichtfreiwilligkeit und Nichtbeliebigkeit dieser Art der Steuerung (vgl. Lüthje 2002: 169). Die externen Zielvereinbarungen sind Verträge zwischen dem Kultusministerium des jeweiligen Bundeslandes und seinen einzelnen Hochschulen, die eine begrenzte Anzahl strategischer Ziele zum Gegenstand haben (vgl. Stuck 2003: 41). Zunächst soll die hier untersuchte Form der Zielvereinbarung von anderen Vereinbarungsformen, die ähnliche oder gleiche Bezeichnungen haben, wie Pakte, Hochschulverträge mit

Zielvereinbarungscharakter und universitätsinterne Zielvereinbarungen unterschieden werden. Die hier skizzierte Form der Zielvereinbarung betrifft nicht die gesamte Finanzierung, sondern bezieht sich nur auf die Vereinbarungen zwischen Hochschule und Staat.

Die gesetzlichen Grundlagen für Zielvereinbarungen unterscheiden sich innerhalb Deutschlands relativ stark. Es existieren drei Formen: Hochschulpakete zwischen Land und Hochschule zur Regelung der Finanzierung und Stellenausstattung, Hochschulverträge mit Zielvereinbarungen auch zu inhaltlichen Zielen und den reinen Zielvereinbarungen zwischen Land und Hochschulen zur Regelung strategischer Ziele und nicht der finanziellen Gesamtausstattung. Bei externen Zielvereinbarungen handelt es sich um ein Instrument, mit dem der Staat bei weit gehendem Verzicht auf direkte Interventionen in das Management der Hochschulen seinen Einfluss wahren kann (vgl. Hanft 2008: 118).

Externe Zielvereinbarungen im Hochschulbereich zeichnen sich insbesondere durch folgende Merkmale aus: längerfristige Laufzeiten und diskursive Aushandlung der Ziele. Zielvereinbarungen werden anders als Haushaltszuweisungen für einen Zeitraum von drei bis fünf Jahren vereinbart, um den Hochschulen eine gewisse Planungssicherheit zu gewähren, die sie vorher – ausgenommen im Bereich der festen Personalmittel – nicht hatten (vgl. Hanft 2008: 118). Nach Fangmann werden die Zielvereinbarungen als „Koordinationsform zwischen der reinen hierarchischen Weisung [...] und der wettbewerblichen Abstimmung über den Markt betrachtet“ (2001: 509f.).

2.3.2 Funktionen von externen Zielvereinbarungen

Die Funktionen von Zielvereinbarungen weichen in Abhängigkeit ihres Anwendungsbereichs voneinander ab. Zu unterscheiden sind externe und interne Zielvereinbarungen. Während interne Vereinbarungen sich auf die Steuerung der Organisation an sich nach innen beziehen, steuern externe Zielvereinbarungen das Verhältnis der gesteuerten Organisationen zu ihrer Umgebung (vgl. Lühje 2002: 170).

Externe Zielvereinbarungen sollen nach Stück Leistungsanreize schaffen, staatliches Handeln an Leistungen knüpfen, zu denen sich die Hochschulen verpflichten. Sie sollen als Steuerungsinstrumente in der Hochschulstrukturplanung dienen, den Wettbewerb fördern sowie den Rückzug des Staates aus der Detailsteuerung erreichen (vgl. Stück 2003: 42).

Nach Fangmann dienen die Zielvereinbarungen insbesondere der Erfüllung der unerlässlichen staatlichen Koordinierungsfunktion im Hinblick auf die Gesamtentwicklung der Hochschullandschaft des jeweiligen Bundeslandes. Hierbei geht es vor allem um das allgemeine Aufgaben- und Finanzierungsvolumen, die hochschulübergreifende Aufgabenverteilung und Schwerpunktförderung (vgl. Fangmann 2001: 510f.).

Zielvereinbarungen verfolgen also nicht den Zweck, im Detail zu steuern und schreiben kein konkretes Handeln vor (vgl. Lüthje 2002: 169). Zielvereinbarungen haben demnach die Aufgabe, Zwecke und Profile zu beschreiben, ohne aber die durch die Zielvereinbarung betroffenen Einheiten operativ zu lenken und den Weg der Zielverfolgung vorzugeben. Die dezentrale Ebene soll über die Zweckmäßigkeit der Zielverwirklichung entscheiden.

Die Funktion der Zielvereinbarung besteht weiterhin in der Dezentralisierung bzw. in der Koordination dezentraler Zuständigkeiten und Einheiten (vgl. Lüthje 2002: 170). Handelt es sich um ein stark dezentralisiertes System, können Zielvereinbarungen dazu beitragen, das Auseinanderlaufen des Systems zu verhindern und die autonomen Subeinheiten unter übergeordneten, strategischen und gemeinsamen Zielen wieder zusammenzuführen und zusammenzuhalten (vgl. Lüthje 2002: 170). Im Zuge der Dezentralisierungs- und Deregulierungstendenzen sowie im Hinblick auf das Verhältnis zwischen Staat und Hochschulen tritt aus diesem Grund an die Stelle der detaillierten bisherigen kameralistischen Mittelzuweisung die Veranschlagung eines Globalbudgets.

Wie bereits in Kapitel 2.2 dargestellt, ist die Zuweisung eines Budgets im Rahmen der Budgetierung mit einer verstärkten Finanzautonomie verbunden (vgl. Ziegele 2001: 36). Um jedoch die Steuerungsmöglichkeiten des Staates und vor allem der Parlamente nicht vollständig aus der Hand zu geben, werden die globalen Budgets in der Regel mit Zielvereinbarungen verbunden (vgl. Lüthje 2002: 169). Durch die Einführung von Globalbudgets sollen die Zielvereinbarungen Planungsspielräume und -sicherheit sowie die Flexibilisierung und Autonomisierung von Handlungsmöglichkeiten für die Hochschulen schaffen (vgl. Stuck 2003: 42). Zielvereinbarungen beinhalten in der Regel Rechenschaftspflichten auf der Seite der Hochschulen (vgl. HRK 2005: 4).

Periodenübergreifende Zielvereinbarungen präzisieren ggf. die mit den Hochschulen im Rahmen einer Strukturentwicklungsplanung¹⁸ vereinbarten mittel- bis längerfristigen Entwicklungsziele, die wiederum eine gute Beratungsgrundlage für den Zielvereinbarungsprozess darstellen (vgl. Fangmann 2001: 511).

Externe Zielvereinbarungen unterstützen die Profilbildung der Hochschule, die Abstimmung von zentralen und dezentralen Zielen, die Delegation von Zielen, die Schaffung von Verbindlichkeit, die Förderung strategischen Denkens und Planens und die Planungssicherheit (vgl. Müller/Ziegele 2003: 8). Ziegele teilt die eben ausgeführten Funktionen in vier Bereiche ein: Strategie befördern, Autonomie stärken, Dialogkultur etablieren und Mittel verteilen (vgl. Ziegele 2008: 113). Demnach können Zielvereinbarungen die Durchsetzung von Zielen unterstützen. Die Basis hierfür ist die bereits in Kapitel 2.1.1 erläuterte strategische Planung. Zielvereinbarungen können ggf.

¹⁸ Die Strukturentwicklungsplanung bezieht sich auf die zukünftige Gesamtausrichtung und -entwicklung der Hochschullandschaft eines Bundeslandes.

Auslöser für strategisches Denken und Handeln sein (vgl. Ziegele 2008: 115). Im Hinblick auf die Stärkung der Autonomie können in Zielvereinbarungen Rechte und Kompetenzen der dezentralen Einheiten im Rahmen der Haushaltsglobalisierung vereinbart werden. Im Gegenzug steht die Akzeptanz strategischer Ziele. Zielvereinbarungen verändern die Dialogkultur zwischen Staat und Hochschulen aber auch innerhalb der Einrichtungen. Sie etablieren einen partnerschaftlichen Kommunikationsprozess, wo vorher keiner stattfand. Dadurch können sie die Durchsetzungsfähigkeit dezentraler Entscheidungsträger erhöhen und stellen so eine neue Basis für Partizipation dar.

Welche Funktion eine Zielvereinbarung hat, ist nach Ziegele vom jeweiligen Anwendungsbereich abhängig, auf den sich die Vereinbarung bezieht. Im Rahmen der Grundfinanzierung dient die Zielvereinbarung als Legitimationsbasis, bei der leistungsbezogenen Finanzierung unterstützt sie als Grundlage für interne Anreize und im Innovationsteil soll die Zielvereinbarung Innovationen und Strukturentwicklung voranbringen (vgl. Ziegele 2003: 11). Ihr konkreter Aufbau und die jeweilige Gestaltung hängen von der jeweiligen Funktion der Zielvereinbarung ab.

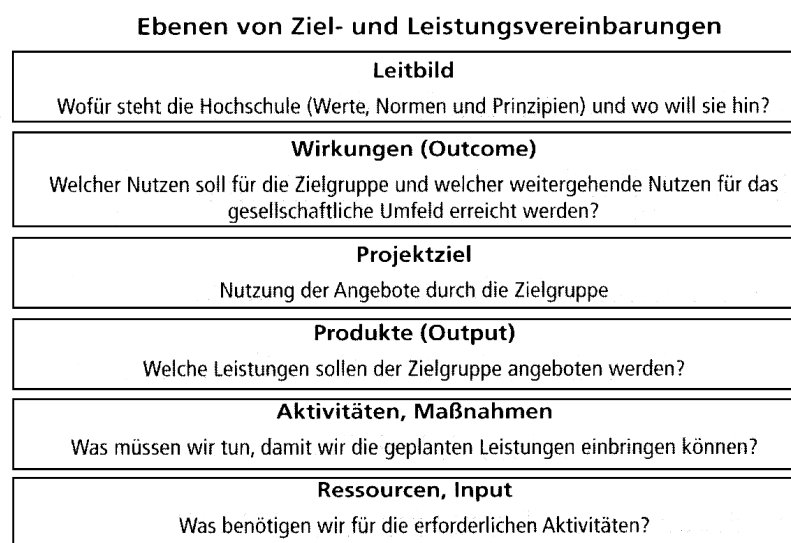
2.3.3 Ebenen von Zielvereinbarungen

Ziele können sich auf abstrakter Ebene bewegen, sie können aber auch konkrete Outputs beschreiben oder sogar auf die Ebene der Maßnahmen zielen. Zu unterscheiden sind somit intendierte Wirkung, Formalziele (Ausrichtungskriterien), Sachziele im Sinne von Output und Produkten sowie konkrete Maßnahmen in Form von Handlungsprogrammen (vgl. Krasny 1999: 49). Die Zielbildung in Hochschulen muss zunächst einmal grundlegend davon ausgehen, dass Hochschulen zum einen einen gesellschaftlichen Gestaltungsauftrag haben und zum anderen, dass sie sich im zunehmenden Wettbewerb behaupten müssen (vgl. Nickel/Zechlin 2000: 156). Der Ansatzpunkt für die Zielbildung ist somit der Nutzen, den die Hochschule für die Gesellschaft bringt. Die Plattform einer wirkungsvollen Zielplanung stellt das Leitbild dar. Es bildet den Orientierungsrahmen für das Handeln der Mitglieder und Akteure der Hochschule. Das Leitbild ist auf der Ebene des normativen Managements angesiedelt und stellt somit die Basis für das strategische und operative Management dar (s. Kapitel 2.1).

Welche Anforderungen werden an die Formulierung von Zielen gestellt? Zusammengefasst werden die Anforderungen unter dem bereits bekannten Akronym SMART. Demnach sollen Ziele folgende Eigenschaften aufweisen: simple, messbar, als ob jetzt, realistisch und terminiert. Anknüpfend an diese Eigenschaften kann die passende Zielebene bestimmt werden, wobei darauf geachtet werden muss, dass die Ziele nicht mit über- oder untergeordneten Zielen kollidieren (vgl. Ziegele 2008: 119f.).

Bei der Formulierung von Zielvereinbarungen müssen im Grunde zwei Gefahren vermieden werden: zum einen die Gefahr, dass Zielvereinbarungen unverbindliche Lyrik enthalten, von der keine steuernde Wirkung ausgeht und zum anderen, dass Aktivitäten und keine Ziele vereinbart werden (vgl. Künzel/Nickel/Zechlin 1998: 25; Nickel/Zechlin 2000: 156f.). Es muss unterschieden werden zwischen dem, was Gegenstand der Verhandlungen zwischen Staat und Hochschulen einerseits und Gegenstand der hochschulinternen Steuerungsentscheidungen andererseits sein soll. Eine analytische Unterscheidung der verschiedenen Ebenen der Zielplanung ist hierfür notwendig (s. Abb. 2.3.3-1).

Abb. 2.3.3-1: Planungsebenen von Ziel- und Leistungsvereinbarungen



Quelle: Nickel/Zechlin 2000: 158; modifiziert

Hierfür wurden Zielplanungsmodelle aus der Wirtschaft und Politik so abgewandelt, dass sie auf den Sektor der Hochschulentwicklung anwendbar sind. Der entscheidende Bereich sind die drei mittleren Ebenen Outcome, Projektziel und Produkte. Die sogenannten „Produkte“ sind Leistungen, die für eine bestimmte Zielgruppe angeboten werden (vgl. Nickel/Künzel/Zechlin 1998: 26). Die Innovation besteht hier darin, dass mit der Aufnahme der Zielgruppe eine gewisse Zielgruppenorientierung als Bestandteil der Zielbildung aufgenommen wird. Angebote müssen demnach so gestaltet werden, dass die Zielgruppe das Angebot annimmt und nutzt.

Darin liegt auch das „Projektziel“. Aus der Nutzung ergeben sich Wirkungen in Form eines Gewinns für die Zielgruppe, aber auch für das gesellschaftliche Umfeld. Sowohl auf der Hochschul- als auch staatlichen Seite müssen die Ziele jedoch mit den übergeordneten politischen und strategischen Zielen kompatibel sein (vgl. Künzel/Nickel/Zechlin 1998: 26). Das Wichtigste ist, dass die Ebenen aufeinander aufbauen, das heißt, die untere Ebene muss so gestaltet sein, dass auf der oberen Ebene die gewünschten Effekte erzielt

werden können. Die Berücksichtigung der sechs Ebenen von Ressourcenplanung bis Leitbild stellen die Ziele in einen Zusammenhang und verknüpfen sie mit den Handlungsebenen (vgl. Künzel/Nickel /Zechlin 1998: 27).

2.3.4 Zielvereinbarungsprozesse

Grundsätzlich gilt – unabhängig von der jeweiligen Methode der Gestaltung von Zielvereinbarungen – Zielvereinbarungen setzen die Bereitschaft zum Austausch voraus (vgl. Lüthje 2002: 170). Eine solche Bereitschaft kann vor allem dadurch begünstigt werden, dass ein wechselseitiges Motiv zum Abschluss der Vereinbarung besteht.

Die Gestaltung der Zielvereinbarungen in Form eines kommunikativen Prozesses hat entscheidende Auswirkungen auf die Qualität der Vereinbarung (vgl. Stuck 2003: 42). Kommunikative Aushandlungsprozesse können drei Verfahrensmodellen entsprechen: dem Modell des Top-down-Verfahrens, dem Bottom-up-Verfahren oder dem Modell des Gegenstromverfahrens (vgl. Fedrowitz/Krasny/Ziegele 1999: 18ff.; Ziegele 2003: 13; Stuck 2003: 42f.; Ziegele 2008: 117f.).

In dem ersten Fall handelt es sich um einen klassisch-autoritären Zielbildungsprozess. Im Rahmen eines solchen Verfahrens würden die Zielvereinbarungsverhandlungen zwischen Staat und Universitäten einseitig bestimmt werden. Dabei würde einer der beiden Akteure den Verhandlungsablauf vorgeben und beispielsweise einen bereits ausgearbeiteten inhaltlichen Entwurf für Zielvereinbarungsverhandlungen vorlegen (vgl. Stuck 2003: 42).

Das zweite Verfahren – der Bottom-up-Prozess – meint die Entwicklung der Vorschläge für die Zielvereinbarungsverhandlungen von der Hochschule aus. Dieses Vorgehen birgt die Gefahr in sich, dass die Ziele sehr fachspezifisch und die einzelnen Parteien kaum koordinierbar sind (vgl. Stuck 2003: 42). Da sich beide Verfahrensmodelle für Zielvereinbarungsverhandlungen zwischen Kultusministerien und Universitäten als ungeeignet erwiesen haben, empfiehlt die HRK: „Zielvereinbarungen werden im Gegenstromverfahren ausgehandelt“ (HRK 2005: 6).

Das Gegenstromverfahren als Mischform aus den beiden vorangegangenen Verfahren erfordert Initiative von beiden Seiten. Die Hochschule formuliert im Rahmen ihrer strategischen Ziele Ideen und Maßnahmen für Forschung und Lehre, während die staatliche Seite im Top-down-Verfahren politische, landespolitische und finanzielle Aspekte in den Verhandlungsprozess einbringt (vgl. Stuck 2003: 42f.). Der Kanzlerarbeitskreis „Leistungsorientierte Mittelverteilung und Zielvereinbarungen“ unterstützt dieses Verfahren, da hier das Initiativrecht der Hochschulen gesichert wird (vgl. Kanzlerarbeitskreis 2003). Durch die Kombination aus autonomer strategischer Planung der Hochschulen und staatlicher Intervention erreicht dieses Verfahren nach

Stück eine adäquate Balance zwischen Autonomie und notwendiger Steuerung unter Berücksichtigung landespolitischer Ziele (vgl. 2003: 42).

Der erste Schritt in diesem Prozess beinhaltet die Konsensbildung zwischen Ministerium und der jeweiligen Hochschule. Anschließend sollen beide Vertragspartner ihre Ziele formulieren. Nach der Einigung über Raster, Gliederung und Detaillierungsgrad legt die Hochschule einen ersten inhaltlichen Entwurf der Zielvereinbarung vor. Der Vorschlag wird anschließend verhandelt (vgl. Ziegele 2003: 13).

Die Zielvereinbarung setzt zum einen strategische Prioritäten und zum anderen überlässt sie die Ausfüllung dieser Prioritäten der dezentralen Stelle. Die Zielvereinbarung ist somit das typische Instrument eines Gegenstromverfahrens, „bei dem zwei Willensfaktoren Wirkung hervorbringen, die sich als Resultante von zwei Kräften ergibt“ (Lüthje 2002: 170). Die HRK weist jedoch auf die Bedeutsamkeit vereinbarter Regeln hin, an denen sich der Verhandlungsprozess orientieren sollte (HRK 2005: 6f.).

2.3.5 Elemente von Zielvereinbarungen

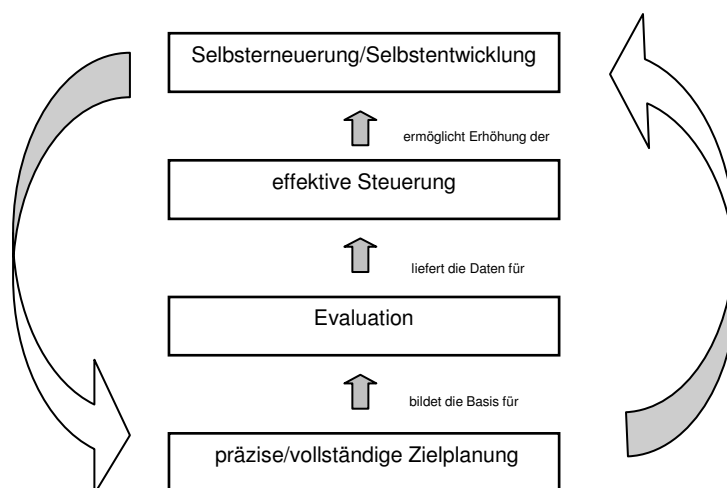
Wenn es um die inhaltliche Ausgestaltung der Zielvereinbarungen geht, müssen sich Staat und Hochschule zunächst darüber einig sein, welche Wirkung (Effekt) erzielt werden soll (vgl. Künzel/Nickel/Zechlin 1998: 26). Dabei ergeben sich die Elemente und Inhalte auf staatlicher Seite aus Regierungserklärungen, Koalitionsvereinbarungen, überregionalen Absprachen etc., während von Seiten der Hochschule die jeweiligen Vorstellungen über Profilbildung sowie strategische Ausrichtung der Hochschule einfließen müssen (vgl. Künzel/Nickel/Zechlin 1998: 26; Nickel/Zechlin 2000: 159).

Das wichtigste Element einer Zielvereinbarung ist die zeitliche Dimension. Nach Lüthje verliert eine Zielvereinbarung ohne zeitlichen Rahmen ihre Verbindlichkeit (vgl. Lüthje 2002: 170; HRK 2005: 5).

Ein weiteres und unerlässliches Element der Zielvereinbarung als Instrument der Ergebnissteuerung ist die Vereinbarung von Kontrollverfahren, Methoden und Kontroll- bzw. Evaluationszeitpunkten (vgl. Lüthje 2002: 170; HRK 2005: 5). Die Vertragspartner müssen sich demnach einigen, wie sie zu einem vereinbarten Zeitpunkt erkennen wollen und ob das Ziel erreicht wurde. Es bedarf somit der Vereinbarung von Indikatoren, die angestrebte Ziele im Hinblick auf Quantität, Qualität und Zeitrahmen beschreiben. Eine vorherige Festlegung der Erfolgskriterien ermöglicht eine zielgerichtete Kommunikation zwischen den Verhandlungspartnern (vgl. Künzel/Nickel/Zechlin 1998: 26). Das Mitdenken der Erfolgsindikatoren macht eine Evaluation und ein erfolgreiches Controlling erst möglich. Aufgrund seiner Gestalt als Instrument der Ergebnissteuerung erhält dieses Instrument seine steuernde Wirkung durch die Auswertung des Zielerreichungsgrades und das Ansetzen erneuter Zielvereinbarungsverhandlungen an diesem Ergebnis.

Das Modell (Abb. 2.3.5-1) stellt den Zusammenhang zwischen vollständiger Zielplanung und der Effektivität einer Zielvereinbarung grafisch dar. Einzig eine Berücksichtigung der wichtigsten Elemente und inhaltlichen Aspekte in einer Zielvereinbarung ermöglicht eine umfassende Evaluation des Ergebnisses, wodurch die für eine effektive Steuerung notwendigen Daten zur Verfügung gestellt werden können und die Selbsterneuerung bzw. -entwicklung von Universitäten bewerkstelligt werden kann.

Abb. 2.3.5-1: Elemente einer Zielvereinbarung



Quelle: Eigene Darstellung

Weiterhin benötigt die Zielvereinbarung als ein Instrument, das den Subeinheiten weitgehende Freiheit bei der Zielverfolgung gewährt, einen Anreizmechanismus bzw. Sanktionsmechanismus. Lüthje weist darauf hin, dass mit negativen Sanktionen behutsam und klug umgegangen werden muss und dass diese als nachrangige Möglichkeit betrachtet werden sollten (vgl. 2002: 170). Die Bereitschaft zu Eigenverantwortung und Eigeninitiative kann durch eine falsche Anwendung negativer Sanktionsmechanismen massiv beeinträchtigt werden, da Zielvereinbarungen von dieser Bereitschaft leben.

Externe strategische Zielvereinbarungen zwischen Staat und Universitäten sollten keine Elemente oder inhaltlichen Aspekte aufgreifen, die sich bereits auf den konkreten inneruniversitären Umsetzungsprozess beziehen. In die Zielvereinbarungen gehören nicht die Prozesse nach innen (vgl. Lüthje 2002: 170). Mit der Zielvereinbarung zwischen Staat und Universität soll ein Rahmen gesetzt werden, dessen Ausgestaltung der jeweiligen Hochschule obliegt. Eine externe strategische Zielvereinbarung fungiert als Fundament, auf dessen Stabilität sämtliche inneruniversitären Zielvereinbarungsverhandlungen beruhen, mit denen anschließend die konkreten operativen Teilziele zwischen

Universitätsleitung und den einzelnen Subeinheiten vereinbart werden sollen. Vor diesem Hintergrund müssen die externen Zielvereinbarungen Handlungsspielräume gewähren, sodass der Hochschulleitung ausreichend Freiheit in der Umsetzung bleibt. Das ist nicht zuletzt aufgrund der strukturellen Eigenschaften einer Universität von erheblicher Bedeutung.

Externe Zielvereinbarungen sollen allgemeine strategische Ziele zu den Bereichen Universitätsentwicklung, Lehre und Studium, Forschung und Wissenstransfer, Internationalisierung und durchaus auch etwas detaillierter zu Ressourcen und Investitionsplanung und -mittel beinhalten (vgl. Stuck 2003: 41; HRK 2005: 5f.). Die Komplexität derartiger Ziele deutet einerseits bereits darauf hin, dass die Ermittlung des Grades der Zielerreichung mehr als nur quantitativer Messverfahren bedarf, andererseits macht sie deutlich, dass eine externe Zielvereinbarung im Hochschulbereich spezifischen Anforderungen genügen muss, um dem neuen Anwendungsbereich Rechnung zu tragen. Diese Anforderungen sollen im Folgenden dargestellt werden.

2.3.6 Anforderungen an Zielvereinbarungen

Im Rahmen staatlicher Universitäten und Hochschulen kommt es vor allem darauf an, die Zielvereinbarungen auf regelungsbedürftige Sachverhalte zu beschränken, auch, um eine mögliche Über- oder Fehlsteuerung zu vermeiden (vgl. Fangmann 2001: 511). Nach Lüthje darf es dabei nicht um die Regelung von „Kleinkram“ gehen, sondern vielmehr müssen prioritäre Veränderungsvorhaben Bestandteil dieser doch recht aufwändigen Vereinbarungs- und Verhandlungsprozesse sein (vgl. Lüthje 2002: 170). In komplexen Systemen seien wenige Steuerungsparameter mit Anreizcharakter zielführender als ein umfassender Katalog von Einzelzielen, Maßnahmen etc (vgl. ebd.).

Daraus ergibt sich eine weitere Anforderung, derzufolge sie durch die Art ihrer Formulierung den dezentralen Stellen viel Gestaltungsspielraum lassen sollten. Zielvereinbarungen sind nur dann sinnvoll, wenn sie so formuliert sind, dass „sie ein breites Feld von Ausgestaltungsmöglichkeiten lassen. Zielvereinbarungen erweisen sich damit als ein interessantes Instrument, das Dezentralisierung ermöglicht, ohne die Gesamtkoordination aufzugeben“ (Lüthje 2002: 170).

Hinzukommt, dass Zielvereinbarungen als Instrument nicht exklusiv sondern innerhalb eines komplexen Systems zahlreicher verschiedener Steuerungsinstrumente auftreten. Die daraus hervorgehende Anforderung an die Zielvereinbarung besteht u.a. darin, die „Instrumente nach Maßgabe ihrer komparativen Vorteile miteinander zu kombinieren“ (Fangmann 2001: 509), was die Praxis vor Herausforderungen stellen kann. Das heißt, es gilt die Zielvereinbarung als Instrument der strategischen Steuerung einzusetzen und es von anderen Instrumenten abzugrenzen sowie zu beachten, dass die Zielvereinbarung

nicht die Aufgaben anderer Steuerungsinstrumente übernimmt bzw. die Funktionsfähigkeit anderer Steuerungsinstrumente außer Kraft setzt oder stark beeinträchtigt. Zielvereinbarungen können demnach nur in Kontexten eingesetzt werden, in denen eine gewisse Kompatibilität mit dem regulativen Umfeld gegeben ist.

Konkreter formulieren Müller-Böling und Schreiterer sieben Anforderungen, die bei der konkreten Erarbeitung und dem Abschluss von Zielvereinbarungen beachtet werden sollen.

Im Mittelpunkt der ersten Anforderung steht die Frage: Welche Ziele oder Zielarten sind überhaupt kontraktfähig? Kontraktfähig sind nach Müller-Böling und Schreiterer jene Ziele, die von möglichst eindeutigen Kriterien für die Überprüfbarkeit und Messung der Erreichung derselben begleitet werden (vgl. 1999: 22f.). Hierbei empfiehlt es sich, Kennziffern und qualitative, prozessorientierte Elemente miteinander zu kombinieren. Die zweite Anforderung – die Auswahl realistischer Ziele - trägt dem Umstand Rechnung, dass die vereinbarten Ziele innerhalb des Handlungsrahmens und der darin verfügbaren Mittel der jeweiligen Handlungseinheiten liegen müssen. Weiterhin sollten sich neue und bereits existierende Ziele oder Zielbündel nicht widersprechen. Mit Blick auf den Erarbeitungsprozess formulieren die Autoren die Forderung nach Partizipation und Transparenz. Das sollte vor allem in der Vorbereitung einer Zielvereinbarungsverhandlung beachtet werden. Innerhalb der Universität sollten die einzelnen Mitglieder an der Zielbildung und -erarbeitung mitwirken können. Eine solche Praxis erhöht nicht zuletzt die Akzeptanz von Zielen, sondern auch die Motivation bei der Zielverfolgung. Die fünfte Anforderung bezieht sich auf die Festlegung von Verantwortlichkeiten. Die Verantwortung für die Erbringung von Zielen und Aufgaben muss den Autoren zufolge eindeutig definiert sein. Werden Ziele in besonderem Maße erfüllt oder aber verfehlt, müssen die Zielvereinbarungen Mittel zur Verfügung stellen können, darauf zu reagieren. In einer sechsten Anforderung weisen die Autoren auf die Bedeutung von Anreizen und Sanktionen in einer Zielvereinbarung hin. Zum einen müssen Verfehlungen Folgen haben und zum anderen soll die Einhaltung von Zielvereinbarungen einen positiven Zusatznutzen für die Akteure bedeuten. In einer siebten Anforderung adressieren sie den Bedarf nach einem Berichtswesen und einem prozessbegleitenden Controlling. Der Konkretisierungsgrad des Controllings sollte dabei den der Zieldefinition nicht überschreiten (vgl. Müller-Böling/Schreiterer 1999: 23ff.).

Krasny betont zusätzlich: „Zielvereinbarungen setzen eine regelmäßige Zielüberprüfung voraus, welche die Prämissen, den Fortschritt und die Realisation der Zielvereinbarungen berücksichtigt“ (1999: 50).

Müller und Ziegele unterteilen diese Anforderungen in die Bereiche Schaffung der Rahmen- und Ausgangsbedingungen, adäquate Ausgestaltung der

Zielvereinbarungstexte- bzw. -prozesse und Maßnahmen zur Umsetzung der Zielvereinbarungen in die Praxis (vgl. Müller/Ziegele 2003: 11ff.).

2.3.7 Rechtsfragen

Nach Fangmann ist die Frage der rechtlichen Bindung von externen Zielvereinbarungen nach wie vor nicht hinreichend geklärt, wobei Fangmann dem auch keine besondere Dringlichkeit beimisst, denn „konsensorientierte Koordination hängt weniger von der rechtlichen Verortung und Absicherung ab, als vielmehr von der Konsensbereitschaft und Verlässlichkeit der Akteure (vgl. Fangmann 2001: 511).

Aus rechtlicher Perspektive betritt man nach Stuck mit externen Zielvereinbarungen im Hochschulbereich juristisches Neuland: „Die Heterogenität der diskutierten Erscheinungsformen und der experimentelle Charakter erschweren naturgemäß eine angemessene juristische Konstruktion“ (Trute 2000: 134, 146). Für die Zielvereinbarung zwischen Staat und Hochschulen wird häufig von einer rechtlichen Bindung durch Zuordnung zu den Regeln der §§ 54ff. des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) zum öffentlich-rechtlichen Vertrag ausgegangen (vgl. auch Sandberger 2005: 30). Der öffentlich-rechtliche Vertrag in Form einer externen Zielvereinbarung würde somit vor dem Hintergrund des § 54 VwVfG an die Stelle eines sogenannten Verwaltungsaktes treten. Im Hinblick auf das Verhältnis Staat/Hochschule ersetzt er direkte steuernde Eingriffe von staatlicher Seite in die Hochschulen. Nach § 56 VwVfG handelt es sich dabei um einen sogenannten Austauschvertrag, mit dem sich der Vertragspartner der Behörde zu einer Gegenleistung verpflichtet (§ 56 S. 1 VwVfG), wobei die behördliche Verpflichtung nicht näher definiert wird.

Werden Zielvereinbarungen auf der Ebene Land/Hochschule als öffentlich-rechtlicher Vertrag definiert, gelten auch hier die Regelungen des § 60 VwVfG zur Anpassung und Kündigung eines solchen Vertrags. § 60 VwVfG eröffnet die Möglichkeit, die Vereinbarungen aufgrund geänderter Haushaltslage anzupassen (vgl. VwVfG 2009: § 60). Verändern sich die Verhältnisse, wie sie für die Festsetzung des Inhalts einer Zielvereinbarung zwischen Staat und Universität maßgebend waren derart, dass es einer der beiden Vertragspartner nicht mehr zugemutet werden kann, an dem Inhalt der Vereinbarung festzuhalten, dann steht es gemäß § 60 I S. 1 VwVfG der Vertragspartei zu, eine Anpassung oder Kündigung des Vertrags zu beantragen. An dieser Stelle gilt es die Wahrscheinlichkeit, dass von staatlicher Seite von dem in § 60 I S. 1 VwVfG manifestiertem Recht Gebrauch gemacht werden muss, einzudämmen. Denkbar wäre, einen festen Anteil des Haushalts zu bestimmen, welcher dem Staat letztendlich für derartige verbindliche Zusagen zur Verfügung steht. In gleichem Maße, wie er es sich im Rahmen von Verträgen mit Wirtschaftsunternehmen nicht leisten kann, finanzielle

Zuwendungen in eine Anhängigkeit mit der jeweiligen Haushaltslage zu bringen, kann das auch für die Hochschulen beansprucht werden.

Ein fester Bestand finanzieller Ressourcen, in dessen Grenzen verbindliche Zusagen im Hochschulbereich gemacht werden können, würde Gewissheit schaffen und die Wahrscheinlichkeit von notwendigen Anpassungen des Vertrags zum Nachteil der Hochschulen reduzieren. Nach Stuck würde hier eine Beteiligung des Parlaments den Haushaltsgesetzgeber binden (vgl. 2003: 43). Da Universitäten im Grundgesetz verankert sind und durch die dort verankerte Wissenschaftsfreiheit eine gesicherte Eigenständigkeit erhalten, sind hier rechtlich verbindliche Verträge durchaus möglich (vgl. Stuck 2003: 43f.). Damit können nach Trute der Staat und die Hochschulen Verträge im Rechtssinne abschließen, die das Parlament in seinem Budgetrecht binden (vgl. 2000: 155). Voraussetzung ist die Beteiligung des Parlaments.

Demgegenüber stehen jene Autoren, die nicht davon ausgehen, dass es sich hier um einen justiziablen Vertrag handelt (vgl. Sandberger 2005: 30; Nickel/Zechlin 2000: 160).

2.4 Bedeutung einer exakten Grundlegung des Instruments für die Effektivität externer Zielvereinbarungen zwischen Staat und Universitäten

Im Folgenden soll aufgezeigt werden, dass die in diesem Kapitel erläuterten Grundlagen für den wirksamen Einsatz externer Zielvereinbarungen im Hochschulbereich von Bedeutung sind.

Aus der Definition des Begriffs Management als Funktion einerseits und Institution andererseits resultiert für externe Zielvereinbarungen im Hochschulbereich, dass es nicht genügen kann, das Instrument zu implementieren, vielmehr muss Management in Universitäten auch institutionell verankert werden. Sollen Zielvereinbarungen als Managementinstrument ihre Funktionen der zielorientierten Gestaltung, Steuerung und Entwicklung erfüllen, bedarf es konsequenterweise einer manageriell ausgerichteten Universitätsleitung, die im Sinne des institutionell verankerten Managements in Form der Leitung eines Unternehmens die Koordinationsfunktion übernimmt. Das bedeutet für externe Zielvereinbarungen, dass diese derart ausgestaltet sein sollten, dass der Universitätsleitung als Management der Hochschule genügend Handlungsoptionen zur Verfügung stehen, um diesen Aufgaben nachkommen zu können. Daher sollte mit den Zielvereinbarungen ein Großteil an Entscheidungskompetenzen der Universitätsleitung übertragen werden. Die Effektivität externer Zielvereinbarungen hängt somit in entscheidendem Maße davon ab, inwiefern es der jeweiligen Universitätsleitung gelingt, die internen Zielvereinbarungsprozesse effizient zu koordinieren.

Als strategisches Steuerungsinstrument können externe Zielvereinbarungen effektiv werden, wenn sie den Kriterien des strategischen Managements genügen. Demzufolge sollten sie ausschließlich längerfristige Ziele adressieren, keine operativen Details festlegen und auf der Basis und in Übereinstimmung mit dem Leitbild oder Profil der jeweiligen Universität sowie der Strukturentwicklungsplanung des entsprechenden Bundeslandes gestaltet und vereinbart werden. Ein solches Leitbild erfordert zuvor eine Analyse der Stärken und Schwächen seitens der Universität. Effektiv bedeutet dabei stets die Wirksamkeit einer Zielvereinbarung in Bezug auf das Profil oder Leitbild einer Universität und inwiefern die Vereinbarung die Erreichung dieser Vision bzw. des Ziels innerhalb der hochschulpolitischen Planung des jeweiligen Landes unterstützt.

Die Phasen des strategischen Managements, wie sie durch Wheelen und Hunger formuliert werden, gelten auch für die Implementierung strategischer Managementtechniken im Hochschulbereich: Umweltanalyse, Strategiefindung, Implementierung der Strategie sowie Evaluation bzw. Kontrolle (vgl. 2008: 6f.). Als proaktives Management setzt die Aufbietung des MbO – Führen mit Zielvereinbarungen – voraus, dass Universitäten klare Vorstellungen von Profil und Leitbild ihrer Einrichtungen entwickeln. Mit Zielvereinbarungen sollen strategische Entwicklungen der Universitäten im Sinne des MbO bewusst in eine Richtung gestaltet werden, was voraussetzt, dass ein Gesamtziel vorhanden ist.

Den Verhandlungen externer Vereinbarungen sollte daher ein inneruniversitärer Kommunikations- und Verständigungsprozess zur Zieldefinition vorausgehen. Für die Effektivität einer strategischen Zielvereinbarung ist die daraus hervorgehende erhöhte Akzeptanz der Ziele durch die Mitglieder der Hochschule von großer Bedeutung. Im Mittelpunkt des MbO und somit auch der Zielvereinbarungsprozesse im Hochschulbereich steht daher die sogenannte kooperative Zielvereinbarung. Diese Vereinbarungen beinhalten im Sinne des MbO die innerhalb eines bestimmten Zeithorizonts zu erbringenden Leistungen. Da es sich um kooperative Zielvereinbarungen handelt, sollten die Interessen beider Verhandlungspartner berücksichtigt werden. Die Ziele sollten dabei sowohl innerhalb der Hierarchie als auch auf horizontaler Ebene abgestimmt sein.

Für Zielvereinbarungen zwischen Staat und Universitäten bedeutet dies, dass der Staat einerseits einen Überblick über bisher geschlossene Zielvereinbarungen haben sollte und zum anderen, dass die internen Zielvereinbarungen nicht im Widerspruch zur übergeordneten externen Zielvereinbarung stehen. So wie der Prozess des MbO kann auch der Steuerungsprozess mit Zielvereinbarungen in Universitäten unterteilt werden in die Teilprozesse Zielbildungsprozess, Aufgabendelegation von einer zentralen auf eine dezentrale Ebene sowie Kontrolle.

Die Bedeutung der Grundlagen und Einordnung dieses Instruments in den Kontext des Managements erweist sich schon deshalb als hilfreich, da Zielvereinbarungen ein relativ neues Instrument im Hochschulbereich darstellen, weshalb nicht immer vorausgesetzt werden kann, dass auf beiden Seiten – seitens der Universität und seitens des Staates – ein einheitliches und vollständiges Verständnis in Bezug auf Zielvereinbarungen existiert. Zu wenige Erfahrungen liegen dem zu Grunde und zu fremd sind derartige Ideen in den Hochschulen. Zielvereinbarungen stammen aus der Realität privatwirtschaftlicher Unternehmen, wo sie im Bereich der Mitarbeiterführung Anwendung finden. Demnach wurden sie als Instrument im ursprünglichen Sinne für diesen Kontext konzipiert. Externe Zielvereinbarungen existieren dort nicht. Sollen Zielvereinbarungen nun in einem anderen Kontext wie dem Hochschulbereich zum Einsatz kommen, kann es sich als hilfreich herausstellen, zu analysieren, woher das Instrument stammt, wofür es konzipiert wurde, wie es demnach ausgestaltet ist, welche Handlungsprozesse es impliziert und welche Methodik dem zu Grunde liegt. Aus ihrer Hauptfunktion als Managementinstrumente lassen sich – wie bereits erläutert – grundlegende Funktionen und Aufgaben von Zielvereinbarungen erschließen.

Die ausführliche Definition und die Erläuterung der Funktionsweise und des Zwecks eines solchen Instruments verhindern zusätzlich, dass im Verhandlungsprozess falsche Erwartungen – zu hoch oder zu gering – an den zu vereinbarenden Gegenstand gestellt werden. Sobald ein gemeinsames Verständnis existiert, kann auch eine gemeinsame Perzeption der zu verhandelnden Problematik entstehen. Ziel dieses Kapitels war es, ein ganzheitliches grundlegendes Verständnis des Instruments, seines Hintergrunds, seiner Idee und seines Inhalts zu erzeugen. Die Notwendigkeit derartiger Erläuterungen zeigt sich immer dort, wo Zielvereinbarungen nach wie vor als Maßnahmenkataloge fungieren und wo Ziele zwar vereinbart, Ergebnisse jedoch nicht ermittelt werden.

Während in dieser ersten Phase des Vorbereitungsprozesses von externen Zielvereinbarungsverhandlungen das Instrument an sich erläutert wurde, gilt es in einer zweiten Phase, den neuen Anwendungsbereich in Gestalt staatlicher Universitäten zu untersuchen. Kenntnisse um die organisationstheoretischen Besonderheiten und Eigenschaften staatlicher Universitäten sowie ihrer Berücksichtigung im Rahmen der Gestaltung externer Zielvereinbarungen sollen nicht zuletzt die Kompatibilität des Instruments mit den universitären Strukturen und Organisationsprinzipien und somit dessen Effektivität erhöhen.

3 Universitäten als Organisationen

„Zweck und Ziel einer Organisation ist es, die Stärken der Menschen produktiv zu machen und ihre Schwächen unwesentlich.“

Peter Ferdinand Drucker

Nach Luhmann kann jede Sozialordnung, egal ob Familie, Behörde oder Gewerkschaft als ein System von Handlungen begriffen und analysiert werden – auch staatliche Universitäten. In der klassischen oder traditionellen Organisationstheorie wird ein System durch die Begriffe Ganzes, Teil und Beziehung definiert. Demnach besteht ein System aus Einheiten (Substanzen), die durch Beziehungen als Teile zu einem Ganzen verbunden werden (vgl. Luhmann 1972: 23). Die Art der Anordnung der einzelnen Teile stellt die Struktur eines Systems dar. Die Gesamtheit aller Teile wird durch einen feststehenden Zweck definiert, zu dem die einzelnen Einheiten als Mittel zum Zweck beitragen. Luhmann erweitert dieses Verständnis des sozialen Systems, indem er darauf hinweist, dass ein System nicht allein durch die Beschreibung seiner internen Beziehungen ausreichend dargestellt werden kann. Die Bestimmung eines Systems als sogenannter Leistungszusammenhang wird erst deutlich, wenn es im Kontext seiner veränderlichen Umwelt betrachtet wird, die „sein[en] Bestand [...] stets problematisch [werden lässt]“ und dass es, „um sich in einer solchen Umwelt unverändert zu halten, einer inneren Ordnung bedarf, die der Systemerhaltung dienen kann“ (Luhmann 1972: 23). Damit sich ein solches System gegenüber veränderten Kontextbedingungen invariant verhalten kann, bedarf es einer Struktur. Eine solche Struktur definiert die Grenzen eines Systems gegenüber seiner Umwelt und machte es anfällig für äußere Einflüsse oder widerstandsfähig gegenüber äußeren Einflüssen (vgl. Luhmann 1972: 29).

Der Begriff des sozialen Systems setzt jedoch noch keine formale Organisation voraus. Elementare soziale Systeme unterscheiden sich von formalisierten Systemen durch „die [bloße] Anerkennung bestimmter Verhaltenserwartungen als Mitgliedschaftsbedingung“ (Luhmann 1972: 21). Demgegenüber zeichnen sich formalisierte Systeme durch die Existenz eines bestimmten Komplexes von Rechten und Pflichten aus, welche die Identität des Systems gegenüber wechselnden Bedingungen sichern. Luhmann spricht hier von der „formalen Struktur oder Organisation eines sozialen Systems“ (Luhmann 1972: 29). Aus heutiger ökonomischer Perspektive werden Organisationen ähnlich wie bei Luhmann als zweckgerichtete soziale Gebilde mit einem System von Regeln beschrieben (vgl. Kieser/Walgenbach 2003: V). Diese Regeln steuern das Verhalten der

Organisationsmitglieder ebenso wie das derjenigen, die mit dieser Organisation in Berührung kommen.

Ein Blick in die Geschichte kann den Eindruck hinterlassen, dass die Universität ein organisatorisches „Erfolgsmodell“ darstellt. Keiner Institution ist es in vergleichbarer Weise über Jahrhunderte gelungen, „unbeschadet der Zeitläufe in Wesen und Gestalt eine bemerkenswerte Konstanz zu bewahren“ (Engels 2001: 3). Dennoch scheint die Universität in ihrer traditionellen Form den Anforderungen der Wissensgesellschaft und den damit einhergehenden strukturellen Wandlungsprozessen nicht mehr ausreichend gewachsen zu sein. Anhaltende hochschulpolitische Reformdiskussionen seit Beginn der 90iger-Jahre zeugen davon. Die Universität wird mit einer Vielzahl von teils unvereinbaren Anforderungen, Interessen und Erwartungen aus allen gesellschaftlichen Bereichen konfrontiert. Diese zunehmende Überlastung bildet häufig den Anlass, die Universität als Organisation anzusprechen, um auf der Basis organisationstheoretischer Grundlagen Aussagen darüber machen zu können, wie komplexe Organisationen im Allgemeinen und Universitäten in staatlicher Trägerschaft im Speziellen so gesteuert werden können, dass sie trotz sinkender finanzieller Mittel effektiv im Sinne der Erfüllung der an sie gestellten Anforderungen und effizient im Hinblick auf die Verwendung knapper Ressourcen agieren. Die Aktivität der Steuerung meint dabei die zielgerichtete Einflussnahme auf das Verhalten von Mitgliedern der jeweiligen Organisation (vgl. ebd.).

Während geradlinig-hierarchisch strukturierte privatwirtschaftliche Unternehmen eine derartige zielgerichtete Einflussnahme und somit auch die Steuerung mit Zielvereinbarungen begünstigen und vereinfachen, scheint die Komplexität universitärer Strukturen einem effektiven Einsatz von Zielvereinbarungen entgegenzustehen. Die staatliche Universität kann im Sinne Luhmanns aufgrund der Existenz einer an Regeln und Pflichten orientierten Organisation als formales soziales System mit einer formalen auf Vorschriften basierenden Struktur betrachtet werden. Während staatliche Universitäten sowohl formelle als auch informelle Strukturen aufweisen, sollen zunächst diejenigen Rahmenregelungen erläutert werden, die in Form von Vorschriften den formellen Anteil der Organisation staatlicher Universitäten regeln. An dieser Stelle soll es jedoch vorrangig um grundlegende strukturelle Rahmenregelungen gehen, während Kapitel 4.3 detailliert auf einzelne organisationsrechtliche Bestimmungen eingegangen wird und dabei die staatliche Universität aus juristischer Perspektive untersucht wird.

Luhmann weist weiter darauf hin, dass die Gesamtheit – also Aufbau und Struktur einer Organisation – durch einen bestimmten Zweck definiert wird. Das bedeutet, Aufbau und Struktur einer staatlichen Universität werden durch die spezifischen Aufgaben und Funktionen, die eine Universität innerhalb der Gesellschaft erfüllen soll, definiert und begründet. Organisationen sind zweckgerichtete soziale Gebilde, weshalb eine präzisere

Untersuchung der Art und Form einer Organisation wie der Universität der Erläuterung dieses Zwecks bedarf. Diese Intention geht zum einen aus den allgemeinen Aufgaben und Funktionen staatlicher Universitäten hervor, während der Universität zum anderen eine normative Leitidee zu Grunde liegt, die in der Organisation der Universitäten ihren institutionellen Niederschlag findet.

Der daraus hervorgegangenen nach wie vor existenten Organisation staatlicher Universitäten werden deshalb verschiedene Vorstellungsmuster in Form organisationstheoretischer Perspektiven zugeordnet, für die sie als sogenannter Prototyp angesehen wird. Diese Perspektiven erlauben ein Abstrahieren der Organisationsform staatlicher Universitäten, sodass verallgemeinerbare Gesetzmäßigkeiten und grundlegende Strukturmerkmale staatlicher Universitäten aufgezeigt werden können. Warum wird die Darstellung grundlegender Organisationsgrundsätze und -strukturen staatlicher Universitäten in eine Untersuchung zur Effektivität strategischer Zielvereinbarungen auf der Ebene Land/Hochschule integriert? Diese Frage kann anhand der bisherigen Praxis beantwortet werden. Probleme und Schwierigkeiten im Rahmen des Einsatzes von Zielvereinbarungen in Universitäten resultieren nicht zuletzt häufig aus dem Zusammentreffen von neuen Steuerungsinstrumenten und strukturell-organisatorischen Gegebenheiten, die für den Einsatz derartiger Steuerungsinstrumente nicht konzipiert wurden. Soll eine externe Zielvereinbarung wirksam umgesetzt werden, müssen diese Kontextbedingungen bei der Vorbereitung mitgedacht werden. Zum einen sollte daher das Instrument seinem neuen Anwendungsbereich entsprechend gestaltet werden, während auf der Seite der Organisation Bedingungen geschaffen werden müssen, die es ermöglichen, dass ein solches Instrument seine Wirkung entfalten kann.

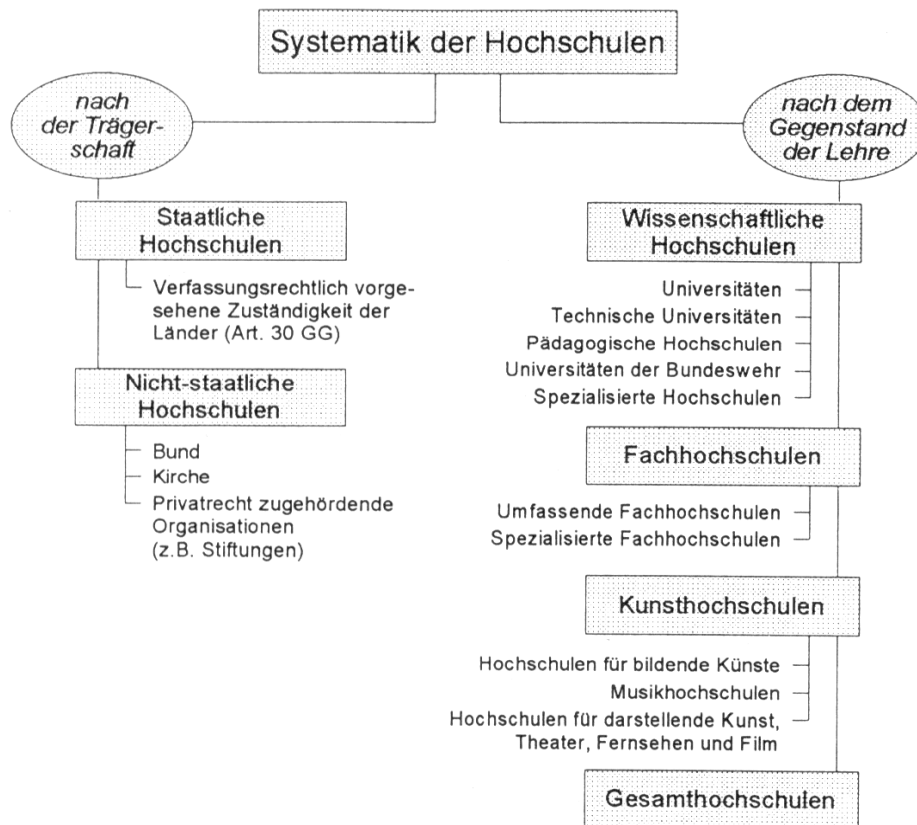
Es scheint, als ob Struktur und Handeln dabei in einer beachtenswerten wechselseitigen Abhängigkeit stehen. Damit kommt das zum Ausdruck, was Antony Giddens in seiner Strukturationstheorie zum Ausdruck bringt. Eine Erläuterung dieses Ansatzes scheint daher für die Wirksamkeit von Zielvereinbarungen relevant zu sein. Demnach würde die Effektivität strategischer Zielvereinbarungen nicht nur von deren Ausgestaltung abhängen, sondern gleichzeitig davon, inwiefern die Organisation Universität durch adäquate strukturelle Anpassungsmaßnahmen einen wirksamen Einsatz dieser Instrumente ermöglicht.

3.1 Strukturelle Rahmenregelungen des deutschen Hochschulsystems

Das deutsche Hochschulsystem kann auf mehrfache Art und Weise systematisiert werden. Eine Systematisierung des deutschen Hochschulsystems lässt sich u.a. unter Rückgriff auf das Kriterium der Trägerschaft sowie nach dem Gegenstand der Lehre

entwickeln (s. Abb. 3.1-1). Die folgenden Ausführungen zu organisationstheoretischen Aspekten beziehen sich bezüglich der Trägerschaft auf staatliche Hochschulen und hinsichtlich des Gegenstands der Lehre auf wissenschaftlichen Hochschulen und hier auf die Universität im Allgemeinen.

Abb. 3.1-1: Systematik der Hochschularten



Quelle: Engels 2001: 7

Im Fall staatlicher Hochschulen handelt es sich entsprechend der föderalistischen Struktur der Bundesrepublik bei den einzelnen Bundesländern um die verfassungsrechtlichen Träger der Hochschulen (vgl. Art. 30 u. 70 GG). Die Bundesrepublik Deutschland ist ein Bundesstaat und gemäß dem Bundesstaatsprinzip haben der Bund und die einzelnen Bundesländer eine originäre Staatsgewalt. Das Hochschulwesen ist maßgeblich – vor allem seit der Föderalismusreform 1998 – durch die Landesgesetzgebung der Länder geprägt (vgl. Art. 91a/b; 30; 70 GG). Die „Kulturhoheit“ obliegt den Ländern. Das gilt für die Hochschulen in verstärktem Maße, seit das HRG 2008 außer Kraft gesetzt wurde.

Die Grundsätze des Bildungswesens sind folglich sehr heterogen ausgestaltet. Den grundlegenden strukturellen Rahmen, in dem sich sowohl staatliche als auch nicht-staatliche Hochschulen bewegen mussten, bildete das HRG. Damit nichtstaatliche Hochschulen das Recht erlangen konnten, akademische Grade zu verleihen, mussten sie

im Sinne des § 70 HRG staatlich anerkannt werden. Durch diese gemeinsamen, verbindlichen und strukturellen Rahmenregelungen – die über lange Zeit Gültigkeit beanspruchten – weisen die deutschen Hochschulen trotz unterschiedlicher Trägerschaft einen gewissen Grad an struktureller Übereinstimmung auf (Engels 2001: 7). Die inneruniversitäre Organisation wurde zunächst durch Kap. 4 Abschnitt 2 § 60-69 HRG (i.d.F.v. 1976) geregelt. Während das HRG bereits zu diesem Zeitpunkt organisatorische Strukturen nur in Grundzügen festlegte, zog sich der Bund mit dem Wegfall des gesamten zweiten Abschnitts aus dem HRG zur Organisation der Universitäten vollständig aus dem Bereich der Rahmenregelung des strukturellen Aufbaus der Universitäten zurück.¹⁹

Charakteristisch für die Universitäten ist nach Nietiedt eine Drei-Ebenen-Gliederung in Zentral-, Fachbereichs- und Institutionenebene (vgl. 1996: 36). Daneben existieren auf der Basis des § 4 HRG mit der Festlegung der Freiheit von Forschung und Lehre zugleich beachtliche Autonomiebereiche – sowohl auf der Ebene der einzelnen Professoren und Professorinnen als auch auf der Ebene der einzelnen Fachbereiche. Weil hinsichtlich der Struktur einer Universität keine länderübergreifenden Rahmenregelungen vorhanden sind, erweisen sich die Kompetenz- und Entscheidungsstrukturen der Universitäten zum einen als äußerst komplex und zum anderen weichen sie zwischen den einzelnen Bundesländern bzw. aufgrund unterschiedlicher Hochschulsatzungen voneinander ab (vgl. Nietiedt 1996: 37). Soll also die Struktur der deutschen Universität beschrieben werden, kann dies einzig abstrahiert und in verallgemeinerter Form geschehen. Auf dieser Ebene kann zwischen der Leitung, den Fachbereichen oder Fakultäten sowie dem Senat und Konvent als Kollegialorgane unterschieden werden.

Die Leitung oder das Rektorat einer Universität setzt sich aus dem Rektor bzw. dem Präsidenten als Vorsitzenden, dem Prorektor bzw. dem Vizepräsidenten und dem Kanzler zusammen. Die einzelnen Subeinheiten erfüllen ihre Aufgaben weitgehend autonom und in eigener Zuständigkeit, während die Leitung in diesem Kontext allgemeine Aufgaben der Repräsentation, Interessenvertretung und Rechenschaftslegung über die Erfüllung der Aufgaben der Universität wahrnehmen soll (vgl. Nietiedt 1996: 37f.). Das bedeutet wiederum, dass sie kaum über wesentliche für die Wahrnehmung ihrer neuen Aufgaben im Rahmen der Implementierung einer neuen Steuerungsphilosophie notwendige Entscheidungskompetenzen verfügt.

Die Fachbereiche oder Fakultäten stellen im Grunde die zweite Ebene dar und sind die Grundeinheiten der Hochschule in Forschung und Lehre (§ 64 HRG i.d.F.v. 1976²⁰). Die Struktur und Größe der Fachbereich variiert sehr stark, da auch hier wenig übergreifende

¹⁹ Zum 1. Oktober 2008 wurde das HRG durch einen Beschluss der Bundesregierung außer Kraft gesetzt (BMBF 2009b).

²⁰ Das HRG in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Januar 1976 soll in diesem Kontext ausschließlich dazu dienen, zu verdeutlichen, auf der Basis welcher Regelungen die Organisation von Hochschulen im HRG verankert war. Mit der vierten Novelle im Jahr 1998 entfiel dieser Abschnitt aus dem HRG.

Regelungen getroffen wurden. Die Organe des Fachbereichs sind der Fachbereichsrat und der Dekan (§ 25 Abs. 3 UG NW). Der Dekan ist der Fachbereichsprecher und führt seinen jeweiligen Fachbereich in eigener Zuständigkeit. Der Dekan vertritt den Fachbereich innerhalb der Hochschule und ist Vorsitzender des Fachbereichsrates. Jeder einzelne Fachbereich hat seinen eigenen Fachbereichsrat. Aufgrund der Tatsache, dass jeder Fachbereichsrat unabhängig von anderen Fachbereichen Beschlüsse fassen kann, entsteht nicht zuletzt eine Pluralität diverser, voneinander unabhängiger administrativer Einheiten.

Die zentralen Kollegialorgane Senat und Konvent fungieren im Grund als sekundäre Leitungsorgane und sind den primären Leitungsgremien nachgeordnet (vgl. Nietiedt 1996: 39). Während der Konvent für grundsätzliche Angelegenheiten der Hochschule zuständig ist, ist der Senat für jene Angelegenheiten zuständig, die die gesamte Hochschule oder zentrale Einrichtungen betreffen (§ 21 Abs. 5 UG NW).

Obwohl grundlegende Rahmenregelungen bestehen bzw. bestanden, blieb den einzelnen Bundesländern bei der Ausgestaltung ihrer Hochschulgesetze sowie den einzelnen Hochschulen bei der konkreten Organisation ihrer jeweiligen Einrichtungen umfangreicher Handlungs- und Gestaltungsspielraum, was die beachtliche Heterogenität bereits innerhalb der Gruppe staatlicher Universitäten hinsichtlich Organisation und Struktur erklären kann. Ausschlaggebend für Aufbau und Struktur einer Einrichtung sind des Weiteren die jeweils spezifischen Aufgaben und Funktionen, für deren Erfüllung sie verantwortlich ist. Grundlegende Aufgaben und Funktionen staatlicher Universitäten sollen aus diesem Grund im Folgenden skizziert werden.

3.2 Funktionen und Aufgaben der Universität

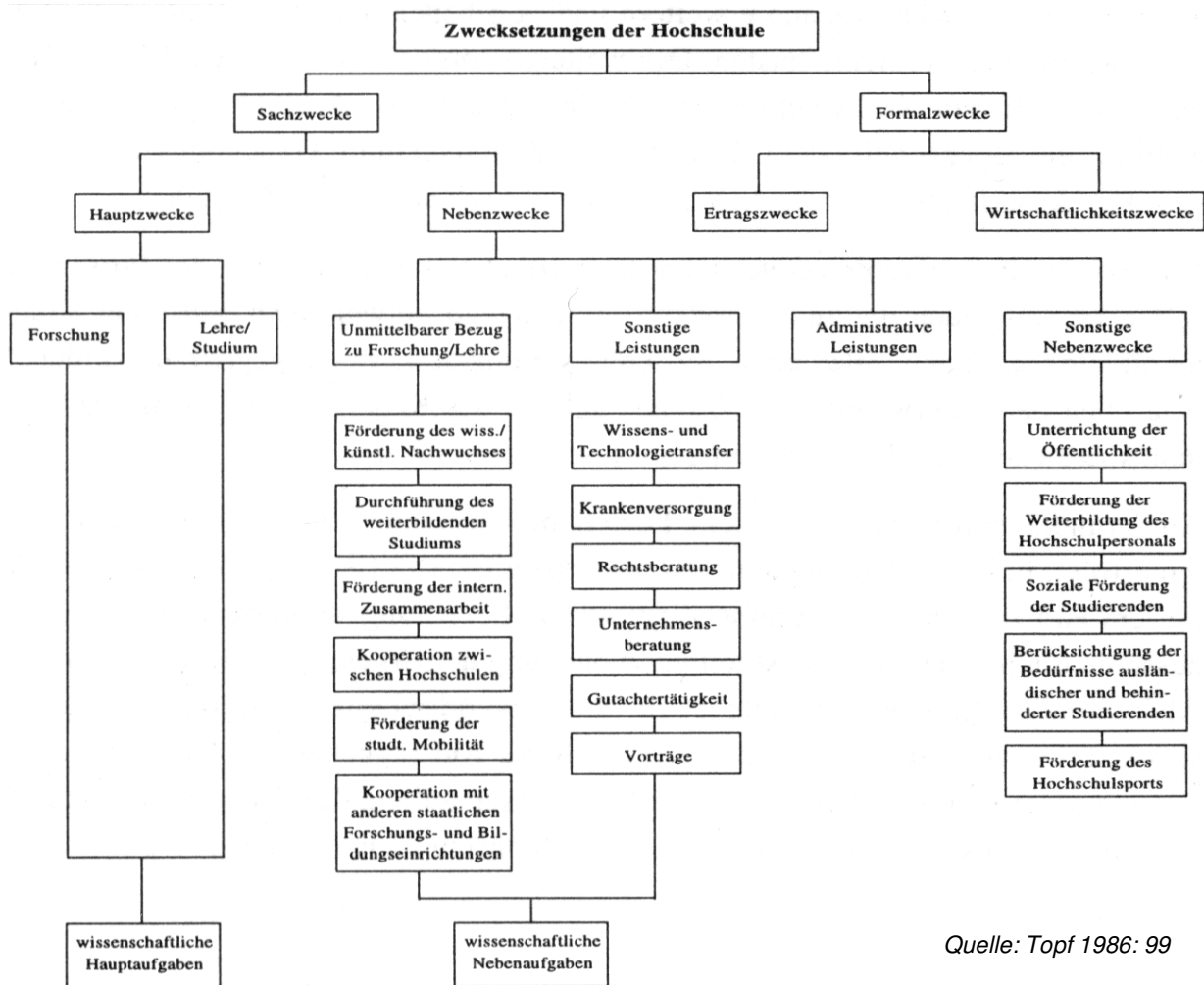
In und gegenüber der Gesellschaft übernehmen Universitäten verschiedene Funktionen. Sie sind Körperschaften des öffentlichen Rechts, zugleich staatliche Einrichtungen und sogenannte Non-Profit-Organisation. In dieser Position übernehmen sie nach Franke zunächst einen gesellschaftlich begründeten Bildungsauftrag (vgl. 1999: 14). Im Rahmen dieses Auftrags nehmen sie gegenüber der Gesellschaft vier Funktionen wahr: eine kulturelle Funktion, eine Verteilungsfunktion, eine staatspolitische Funktion und eine ökonomische Funktion.

Im Rahmen ihrer kulturellen Funktion übernehmen sie als knowledge-generating organization Aufgaben wie die Erzeugung und Verbreitung von Wissen sowie die Reduktion der gesellschaftlichen Komplexität durch den Aufbau einer wissensbasierten Infrastruktur und eines organisationsbasierten Wissensmanagements (vgl. Franke 1999: 14). Durch ihre Verteilungsfunktion übernehmen sie vor allem die Aufgabe der Statuszuweisung und Verteilung von sozialen Chancen, während sie staatspolitisch vor

allem dadurch wirksam werden, dass sie die Bearbeitung gesellschaftlich relevanter Themen und Problematiken übernehmen und demokratische Verhaltensformen einüben. Dass Universitäten eine ökonomische Funktion haben, konnte aus den Ausführungen zur Bildungsökonomie entnommen werden, in deren Kontext Bildung in der Wissensgesellschaft zunehmend als wirtschaftlicher Produktionsfaktor betrachtet wird (vgl. Franke 1999: 14f.). Die nach wie vor wichtigste Aufgabe der Universität ist nach Franke die Übernahme der klassischen Funktionen Forschung und Lehre (vgl. Franke 1999: 15).

Die vielfältigen und heterogenen Aufgaben der Universitäten können auf verschiedene Art und Weise kategorisiert werden. Bölsenkötter teilt die Aufgaben nach funktionalen Gesichtspunkten in die Gruppen Lehre, Forschung, Verwaltung und andere Dienstleistungen ein (vgl. 1976: 173ff.). Schuster hingegen unterscheidet zwischen den beiden Hauptkategorien der Primäraufgaben wie Forschung, Lehre sowie Studium und den Sekundäraufgaben, die sich auf die Schaffung und Erhaltung der Arbeitsbedingungen beziehen (vgl. 1978: 41f.). Topf entwickelt 1986 eine umfassende Systematisierung, die auf der Zwecksetzung der Hochschule beruht und dabei zwischen Formalzwecken wie Ertrags- und Wirtschaftlichkeitszwecken sowie Sachzwecken differenziert (vgl. 1986: 89ff.). Nach Nietiedt ist die Priorität der Sachzwecke ein charakteristisches Merkmal, d.h. die Leistungserbringung zur Bedarfsdeckung steht im Vordergrund (vgl. 1996: 30). Hinzukommen sonstige Dienstleistungen, administrative und eine Vielzahl sonstiger Aufgaben, die durch die Universität erfüllt werden müssen (vgl. Nietiedt 1996: 31). Abbildung 3.2-1 stellt das differenzierte Aufgabenspektrum nach Topf grafisch dar.

Abb. 3.2-1: Aufgabenspektrum und Zwecksetzung einer Hochschule



Quelle: Topf 1986: 99

Was verbirgt sich hinter den Hauptaufgabenfeldern Forschung, Lehre und sonstigen Leistungen bzw. administrativen Aufgaben? Der WR definiert Forschung als „methodisch geleiteten Erkenntnisgewinn“ (WR 1988: 21), der „der Gewinnung wissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der wissenschaftlichen Grundlegung und Weiterentwicklung von Forschung und Lehre“ dient (§ 96 UG NW). Hinzukommt die Grundlagenforschung, „die um ihrer selbst willen erfolgt“ (Nietiedt 1996: 32). Hierbei bleibt die Leistungsverwertung zunächst außer Acht. Demgegenüber strebt die angewandte Forschung die teilweise oder ausschließliche Nutzung der Erkenntnisse in der Praxis an (vgl. ebd.). Im Rahmen der Auftrags- und Drittmittelforschung übernimmt der Auftraggeber die Anwendung der Forschungsergebnisse.

Die zweite Hauptaufgabe der Lehre verfolgt das Ziel, die Studierenden „auf ein berufliches Tätigkeitsfeld vor[zubereiten] und [ihnen] die dafür erforderlichen [...] Kenntnisse, Fähigkeiten und Methoden [...] so [zu] vermitteln, dass [sie] zu wissenschaftlicher oder

künstlerischer Arbeit und zu verantwortlichem Handeln [...] befähigt [werden]“ (§ 7 HRG). Lehre meint somit alle an den Hochschulen vorzufindenden Formen der Aus- und Weiterbildung (vgl. Bölsenkötter 1986: 173).

Zu dem dritten Hauptaufgabenfeld einer Universität – den sonstigen Leistungen und administrativen Aufgaben – gehören insbesondere die Krankenversorgung, die Rechts- und Unternehmensberatung, die Gutachtertätigkeiten und Vorträge sowie administrative Leistungen für andere Hochschulbereiche bzw. -organe (vgl. Nietiedt 1986: 34f.). Das HRG regelt die Aufgaben der Universität im § 2. Demnach hat die Universität zusätzlich die Aufgabe der Förderung der internationalen Zusammenarbeit und des Austausches, der hochschulübergreifenden Zusammenarbeit, des Wissens- und Technologietransfers sowie die Unterrichtung der Öffentlichkeit über die Erfüllung ihrer Obliegenheiten (§ 2 Abs. 5-8 HRG).

Damit wird ein Aufgabenspektrum gezeichnet, das nicht zuletzt eine immer komplexer werdende Strukturierung und Organisation staatlicher Universitäten zur Folge hat. Gleichzeitig basiert die Organisation in ihren Grundzügen auf einer Leitidee, deren Eignung mit Blick auf aktuelle gesellschaftliche und hochschulpolitische Entwicklungen im Rahmen aktueller Debatten sukzessive infrage gestellt wird. Dennoch basiert die deutsche Universität auf dieser Leitidee und dem ihr vorangestellten Bildungsbegriff, weshalb diese Vorstellung von Bildung und ihr institutioneller Niederschlag in Gestalt der deutschen Universität im Folgenden erläutert werden soll.

3.3 Normative Leitidee der deutschen Universität

Das Selbstverständnis der deutschen Universität kann auf eine „Idee der Universität“ zurückgeführt werden, die Ende des 18. Jahrhunderts maßgeblich durch die Schriften und Abhandlungen von F. W. J. Schelling, F. D. E. Schleiermacher, J. G. Fichte und W. Freiherr von Humboldt begründet wurde (vgl. Engels 2001: 19). Diese Idee war eine „neue“ Idee der Universität. Ausgangspunkt und Fundament war ein Bildungsbegriff, der dem „Streben nach [...] harmonische[r] Entwicklung und nach der Entfaltung der Persönlichkeit“, d. h. „nach der vollen Verwirklichung aller geistigen und ästhetischen Fähigkeiten des Individuums“ (Laer 2000: 92) entsprach. Die Voraussetzung dafür sah Humboldt in der „Verknüpfung des Ichs mit der Welt zu der allgemeinsten, regesten und freiesten Wechselwirkung“ (1794/95: 235f.). Im Mittelpunkt sämtlicher Bildungsaktivitäten sollte der Mensch stehen (Humboldt 1794/95: 235).

Diese Bildungsidee verankert zum einen die kantschen Definition des „Mensch[en] als Zweck an sich“ (Kant 1785: 59f.), der folglich zum Endzweck jeglicher Bildung wird. Zum anderen geht sie von der Einsicht aus, die Jean Jacques Rousseau zu Beginn seines

„Contrat social“²¹ mit den Worten „L’homme est né libre [...]“²² (Rousseau 1889: 2) formuliert. Nach Rousseau ist der Mensch von Natur aus frei. Humboldt betrachtet diese Freiheit als eine unbedingte Voraussetzung und Rahmenbedingung, unter der eine ganzheitliche Bildung des Menschen möglich ist. Es sollte demnach in der Universität nicht vordergründig um die Vermittlung von Wissen gehen. Im Fokus standen die Vervollständigung und Entfaltung individueller Möglichkeiten, wonach Bildung jedoch nicht dem Nützlichkeitskriterium genügen bzw. einer anderen definierten Rolle dienen sollte (vgl. Laer 2000: 92). Schelling definierte Bildung in diesem Kontext als „tiefere Einsicht in die transzendente Einheit des Wissens“ (Turner 1987: 223).

Die Gründung einer auf der Basis dieser Ideen konzipierten „neuen“ Universität wurde erstmals in einer Denkschrift²³ von Johann Jakob Engel im Jahre 1802 gefordert. Diese Denkschrift enthielt jedoch weder philosophische noch praktische Überlegungen. Fünf Jahre später legte Fichte seinen „Deduzierten Plan einer in Berlin zu errichtenden höheren Lehranstalt, die in gehöriger Verbindung mit einer Akademie der Wissenschaft stehe“ vor (Fichte 1807: 59ff.). Bestimmt werden sollte die neue Universität durch den „Geist der Wissenschaft als Prinzip“. Es darf sich nicht um eine „geschlossene Welt“ handeln, denn die Universität bekommt nach Fichte eine gesellschaftliche Funktion, indem sie „das gesamte öffentliche Leben erneuern“ sollte und die „Organisation einer Erziehung der Nation, als seines eigenen Bodens, zur Klarheit und Geistesfreiheit, und so die Erneuerung aller menschlichen Verhältnisse“ sicherstelle (ebd.). Die Aufgabe der höheren Lehranstalten sei nach Fichte, „die Idee der Wissenschaft zu wecken“ sowie „die Kunst der Kritik, des Sichtens des Wahren vom Falschen, des Nützlichen vom Unnützen und das Unterordnen des minder Wichtigen unter das Wichtige“ fördern (ebd.)

Auch Schleiermacher legte kurze Zeit später seine „Gelegentliche[n] Gedanken über Universitäten in deutschem Sinn“ vor und forderte zusätzlich, dass die Philosophie als Verbindungsglied zwischen den Fakultäten und als gemeinsame Denkbasis fungiere (Schleiermacher 1808: 159ff.).

Am 4. September 1807 erging dann schließlich ein Kabinettsbeschluss zur „Errichtung einer höheren Lehranstalt in Berlin“. Diese „Universitätsgründung“ wurde zum bedeutenden Teil einer umfassenden Staatsreform, die mit dem Namen des Freiherrn vom Stein verbunden ist, der damit eine staatliche Erneuerung erreichen wollte (vgl. Laer 2000: 96). Wilhelm von Humboldt übernahm im Jahr 1809 die Leitung der Sektion des Kultus und des öffentlichen Unterrichts im preußischen Innenministerium und bestimmte zunächst, dass die neue Einrichtung den Namen „Universität“ bekommen soll. In der

²¹ Die deutsche Ausgabe ist unter dem Titel „Gesellschaftsvertrag oder Die Grundsätze des Staatsrechtes“ erschienen (Rousseau 1958).

²² Übers.: „Der Mensch ist frei geboren [...]“ (Rousseau 1958: 30).

²³ Es handelt sich um die „Denkschrift über Begründung einer großen Lehranstalt in Berlin“ (Engel 1802: 6ff.).

Ausgestaltung legte er oberste Priorität auf die Idee von Freiheit und Selbsttätigkeit und vertrat den Standpunkt, dass dieser freie zwanglose Verkehr ohne Einwirkung des Staates aus sich selbst heraus und aus der Natur des Forschens entstehen würde (vgl. Laer 2000: 97; Humboldt 1809/1810: 362).

Die leitenden Ideen Humboldts im Hinblick auf die Ausgestaltung einer Universität sind in seiner unvollendeten Denkschrift „Über die innere und äußere Organisation der höheren wissenschaftlichen Anstalten in Berlin“ festgehalten, die erstmals 1896 veröffentlicht wurde, verschriftlicht (vgl. Humboldt 1809/1810: 361f.). In dieser Schrift fasst Humboldt die wesentlichen Gedanken und Ideen der Reformer Fichte, Schelling und Schleiermacher zusammen und vereinte sie in einer „schöpferischen Synthese“. Diese Ansichten bestimmten die Struktur der Universität und zielten auf die relative Autonomie der Universität, die Idee der akademischen Freiheit als Voraussetzung für wissenschaftliches Arbeiten und schließlich die Einheit von Forschung und Lehre sowie die staatspolitische Relevanz der Bildungsidee (vgl. Franke 1999: 18). Dieser Gründung liegt ein Bildungsbegriff zu Grunde, wie Humboldt ihn u.a. in seiner Schrift „Ideen zu einem Versuch die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen“ aus dem Jahr 1792 beschreibt: „Der wahre Zweck des Menschen [...] ist die höchste und proportionierlichste Bildung seiner Kräfte zu einem Ganzen. Zu dieser Bildung ist Freiheit die erste und unerlässliche Bedingung.“ (Humboldt 2006: 22). Bildung meint hier in aller erster Linie Selbstbildung, Lebenszweck und Selbstentfaltung. Zentral für die Organisation deutscher Universitäten ist demnach der Begriff der Freiheit, was anhand der weitgehend auf Autonomie basierenden Teilbereiche und Subeinheiten der Universitäten verdeutlicht werden kann. Nach Humboldt „sind Einsamkeit und Freiheit die in ihrem Kreise vorwaltenden Prinzipien“ (Humboldt 1809/1810: 361).

Die humboldtsche Universitätsidee beruht im Wesentlichen auf vier Säulen: der Einheit der Wissenschaften, der Freiheit von Forschung und Lehre, der Einheit von Forschung und Lehre sowie dem Primat der Bildung vor beruflicher Ausbildung (vgl. Engels 2001: 20ff.). Die Einheit der Wissenschaften steht für etwas, was insbesondere im derzeitigen Diskurs als Zusammenführung des lose gekoppelten Systems Universität diskutiert wird. Nach Humboldt sollte die Philosophische Fakultät ein Bindeglied darstellen und den Zerfall der Universität in einzelne Fachbereiche verhindern. An dieser Stelle zeigt sich ein erster Bruch mit der Universitätsidee von Humboldt. Die Gruppenuniversität bzw. die Universität als Organisation lose gekoppelter Einheiten macht dies deutlich. Die Säule der Freiheit von Forschung und Lehre beruht auf dem Prinzip einer staatlich organisierten Wissenschaftsautonomie, die die wissenschaftlichen Einrichtungen vor Eingriffen schützt und sie aus der Vormundschaft von Kirche und Religion befreit. Durch die Einheit der Forschung und Lehre verschmelzen diese beiden Bereiche, sodass die Universität auf der

Basis der Gemeinschaft von Lehrenden und Lernenden basiert und der Lernende somit auch zum Forscher wird, während der Lehrende forschend lehrt. Der Primat der Bildung vor beruflicher Ausbildung zielt auf die Abkehr vom Nützlichkeitsprinzip und definierten Zwecken der Universität (vgl. ebd.).

Die Schrift „Über die innere und äußere Organisation der höheren wissenschaftlichen Anstalten in Berlin“ lässt aufgrund mangelnder Details vermuten, dass Humboldt selbst gar nicht so sehr an organisatorischen Details interessiert war, sondern vielmehr die ideelle Grundkonzeption sowie die Besetzung der Stellen mit den besten Gelehrten der Zeit im Blick hatte (vgl. Kühler 2006: 57).

Nach dem Ausscheiden Humboldts fiel Schleiermacher die Aufgabe der Gestaltung der Universitäten zu. Durch Schleiermacher wurde die Universität zu einer Staatsanstalt mit Staatsexamen, aufgeteilt in Fakultäten mit einer weitgehenden Selbstverwaltung durch die Professoren (vgl. ebd.). Nach Kühler wurden wesentliche Züge und Formen übernommen, die bis in die Gegenwart prägend für die Struktur der Universität sind. Die Universität wurde weiterhin von einem Rektor geführt, der von den Fakultätsmitgliedern für eine bestimmte Amtsdauer gewählt wurde. Für akademische Entscheidungen war ein Senat vorgesehen. Die Professoren als Lehrstuhlinhaber verhandelten zudem direkt mit den Ministerien über finanzielle Zuwendung. Darin begründet sich auch die Unabhängigkeit der Professoren von der Ebene der Universitätsleitung und der Fakultäten, in deren Konsequenz eine nur schwache Universitätsstruktur entstand (vgl. Kühler 2006: 58). In der Gegenwart werden genau jene strukturellen Schwächen erneut aufgegriffen und diskutiert.

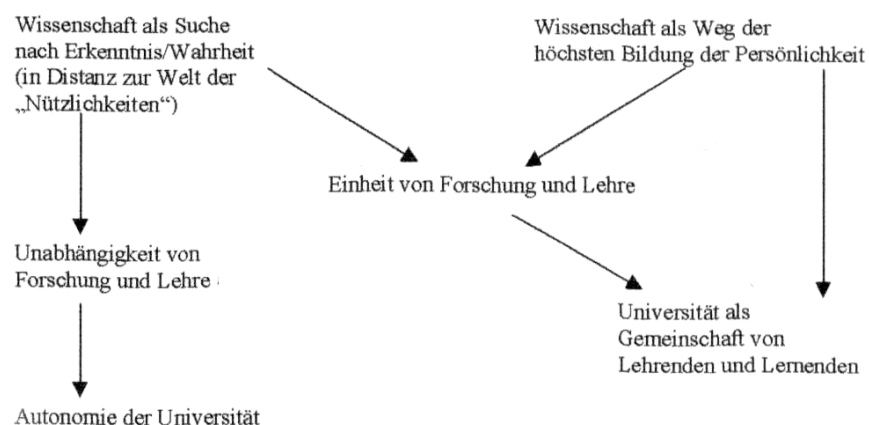
Heute kommen die Ideen Humboldts nur noch in Einzelaspekten zum Tragen. Zu nennen sind hier vor allem die Verankerung der Wissenschaft in der Universität, weitgehende Autonomie der Teilbereiche und die Verbindung von Forschung und Lehre in der Person des Universitätsprofessors. Nach wie vor wird die Universität als öffentliche, gemeinsam zu regelnde Angelegenheit betrachtet (vgl. Hügli 2007: 51). Die Vorstellung von dem was Universität sei, zieht ihre Legitimation nach wie vor aus der Vergangenheit und somit aus den humboldtschen Traditionen (vgl. ebd.).

Jacques Derrida hielt im April 1998 an der University Stanford, Kalifornien einen unter dem Titel „Université sans conditions – Die unbedingte Universität“ bekannt gewordenen und vielbeachteten Vortrag über die Zukunft der Universität. Darin beschreibt er eine Universität als „Ort [...], an dem nichts außer Frage“ stehen soll und als „Ort letzten kritischen [...] Widerstands gegen alle dogmatischen und ungerechtfertigten Versuche [...], sich ihrer zu bemächtigen“ (Derrida 2001: 12). Die Universität bringt sich somit in Opposition zu staatlichen, ökonomischen, medialen, ideologischen, religiösen und kulturellen Mächten, welche die Demokratie einschränken (vgl. Müller-Schöll 2009: 139).

Dieser Vorstellung gegenüber steht das Selbstverständnis der Universität, das heute geprägt ist von einer Vielfalt gleichberechtigter, nebeneinander existierender Disziplinen; einem Universitätsstudium als Vorbereitung von Zukunft, einem veränderten Status der Lehrenden als kooperative Forscher, der sich jedoch im Zuge des Bologna-Prozesses zunehmend zum Lehrenden wandelt und einem Autonomiekonzept, das als Grundvoraussetzung für das einzig übergreifende Ziel der Universität – den Erkenntnisgewinn – verstanden wurde und heute als notwendiger Rahmen für Effektivität und Effizienz der Universitäten begründet wird. Die Legitimation von Autonomie bekommt einen anderen Inhalt (vgl. Pestalozzi 2007: 67ff.).

Die in Kapitel 1.1 beschriebene Ökonomisierung der Gesellschaft ist in den vergangenen Jahren zunehmend in den Bildungseinrichtungen angekommen. Unter dem Deutungsschema des NPM erscheint die Universität mehr als Unternehmen denn als Bildungseinrichtung. Sie hat dann „Kunden“, steht im „Wettbewerb“, benötigt ein „Profil“ und braucht Manager (vgl. Klein 2003: 120). Zimmer weist darauf hin, dass damit natürlich eine Veränderung der prinzipiellen Leitbilder der Universität einhergeht. Die traditionellen Vorstellungen wie das Ideal von Bildung als Bestandteil der umfassenden Persönlichkeitsentwicklung, das Leitbild der Demokratisierung des Zugangs zu Bildung oder das der Wissenschaft als Suche nach Erkenntnis und Wahrheit werden sukzessive ersetzt durch die Vorstellung von Bildung und Wissen als wirtschaftliche Güter (vgl. Zimmer 2008: 32f.). Mit der Ökonomisierung der Universität ist nach Zimmer ein vollständiger Paradigmenwechsel verbunden (vgl. 2008: 33). Die Abbildungen 3.3-1 und 3.3-2 sollen diesen Wandel grafisch darstellen. Abbildung 3.3-1 stellt zunächst das traditionelle, an Humboldt orientierte Leitbild der Universität dar. In den Klammern befinden sich nach Klein jene Elemente, die Humboldt für wichtig erachtete, die jedoch in der an Humboldt orientierten Universität kaum eine oder gar keine Rolle spielten (vgl. Klein 2003: 122).

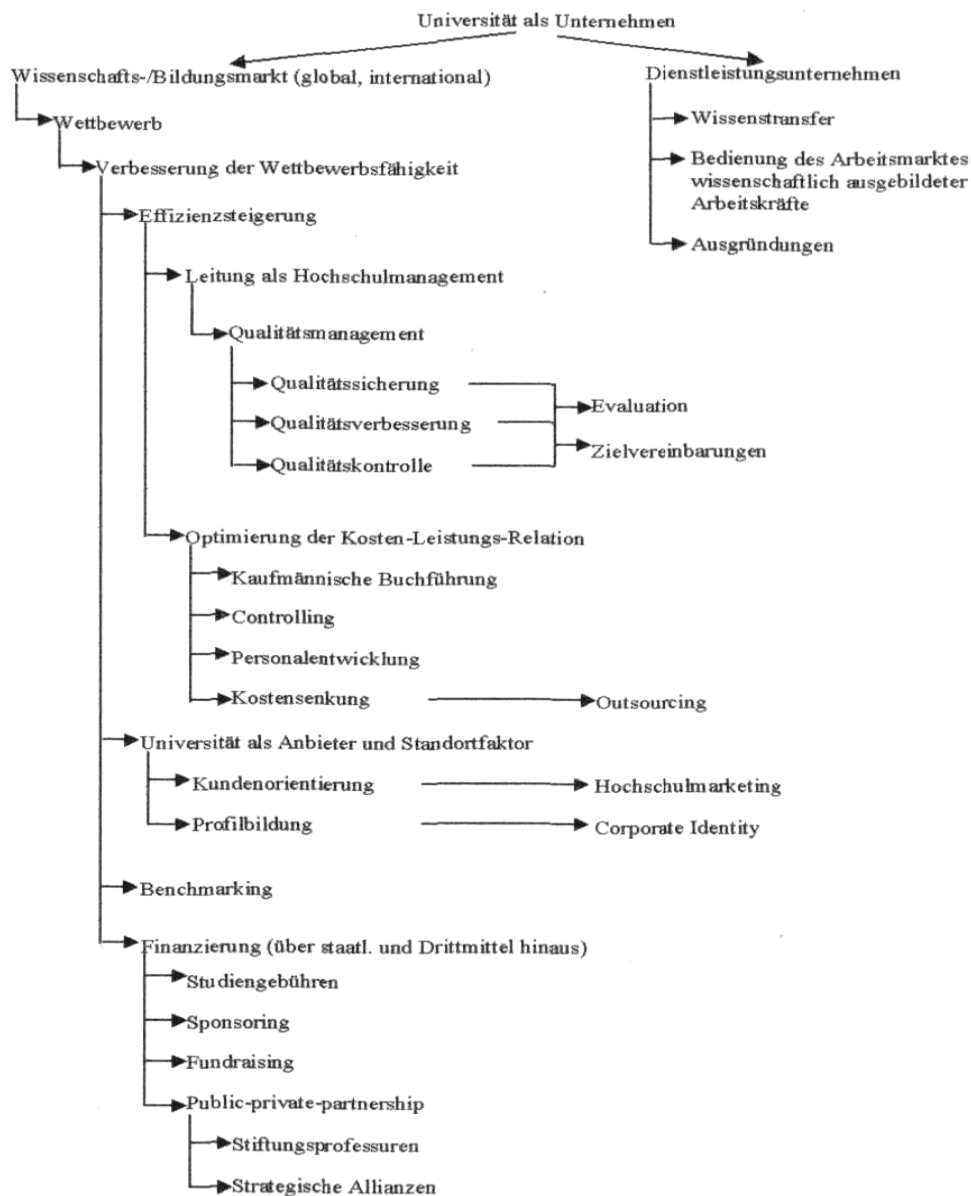
Abb. 3.3-1: Traditionelles (an Humboldt orientiertes) „Leitbild“ der Universität



Quelle: Klein 2003: 121

Abbildung 3.3-2 beinhaltet das ökonomisch inspirierte Leitbild der Universität. Autonomie bekommt im Rahmen dieser veränderten Universitätsidee eine neue Legitimationsbasis. Diese wird hier anders als bei Humboldt zusätzlich mit der Annahme begründet, dass eine erhöhte Selbstverantwortung die Universitäten zu einem ökonomisch-effizienten Umgang mit Ressourcen führen würde. Nach Zimmer ist die Ultima Ratio von Bildungseinrichtungen nicht mehr nur die Vermittlung von Bildung und Wissen, sondern zunehmend die Effektivität und Effizienz bei der Erbringung von „Dienstleistungen“ (vgl. Zimmer 2008: 34). Autonomie soll im aktuellen Diskurs zur sogenannten „Vermarktlichung“ der Universitäten beitragen. (vgl. Zimmer 2008: 35). Dieses ökonomisch inspirierte Leitbild der Universität wird in Abbildung 3.3-2 dargestellt.

Abb. 3.3-2: Ökonomisch inspiriertes Leitbild der Universität



Quelle: Klein 2003: 120

Jene zentralen Begriffe, wie sie in Kapitel 1 beschrieben und als Kontext einer Universität der Gegenwart skizziert wurden, bestimmen dieses Leitbild und begründen strukturelle Veränderungen der Hochschulen. Diese Veränderungen treffen dabei auf traditionelle, aus dem ursprünglichen Leitbild der deutschen Universität hervorgegangene Strukturen von Universitäten wie etwa das Prinzip der Kollegialität, die ausgeprägte Selbstorganisation sowie die lose Kopplung der einzelnen nachgeordneten Einheiten und Bereiche (vgl. Nickel 2007: 69ff.). Diese Eigenschaften staatlicher Universitäten entsprechen aus organisationstheoretischer Perspektive verschiedenen Vorstellungsmustern, die im Folgenden erläutert werden sollen.

3.4 *Organisationstheoretische Perspektiven der Universität*

Zu unterscheiden sind zunächst drei Vorstellungsmuster, für die die Universität als Prototyp angesehen wird: eine „Organized Anarchy“, ein „Loosely Coupled System“ und eine „Institutionalized Organization“.

Als Prototyp einer Organized Anarchy werden der Universität Charakteristika zugeschrieben, die sie als Organisation kennzeichnen, in der eine teilweise Strukturiertheit und Systematisierung auf Gesetzlosigkeit und mangelnde Ordnung treffen (vgl. Schischkoff 1991: 24). Das erste Charakteristikum einer Organized Anarchy besteht aus inkonsistenten und nicht-operationalen Zielen. Das bedeutet, organisierte Anarchien operieren auf der Basis schlecht definierter oder inkonsistenter Ziele, die instabil sind und sich unvorhersehbar verändern. Weiterhin sind solche Organisationen gekennzeichnet durch beschränktes Wissen und unvollkommene Technologien. Hier fehlt es an Wissen über die Umwelt und die entscheidungsrelevanten Kausalbeziehungen. Häufig können die Organisationsmitglieder die Entscheidungsprozesse nicht durchschauen. Entscheidungen basieren somit häufig auf einem instabilen Fundament aus gewonnenen Erfahrungen oder Versuchen.

In einer organisierten Anarchie sind die Mitglieder an mehreren Entscheidungsprozessen gleichzeitig beteiligt und widmen diesen unterschiedliche Zeit und Aufmerksamkeit. Diese Fluktuation der Teilnehmer von organisatorischen Entscheidungsprozessen machen die Grenzen der Organisation unsicher und veränderlich (vgl. Engels 2001: 42f.). Universitäre Entscheidungsprozesse weisen solche anarchischen Züge auf. Sie sind weder durch klare Ziele noch durch Verfahrensregeln strukturiert eine Ordnung der einzelnen Phasen des Entscheidungsprozesses in Problemerkennung, Zielformulierung, Alternativsuche etc. lässt sich nicht ausmachen. Mangelnde Rationalität ist häufig die Folge. Solche Entscheidungssituationen mit unklaren Zielen, unvollkommener Technologie und fluktuierenden Teilnehmern kommen zeitweise in allen Organisationen vor. Für bestimmte

Organisationen ist es aber der Regelfall und eine dieser Organisationen ist die Universität: „[She] does not know what she is doing. [...] goals are either vague or in dispute, [...] technology is familiar but not understood [...] major participants wander in and out of the organization” (Cohen/March 1974: 3; 195ff.). Nach Engels stellen universitäre Entscheidungsprozesse eine konfuse Welt dar (vgl. 2001: 45). Cohen und March stellen fest, „each individual in the university is seen as making autonomous decisions. Teachers decide [...]. Students decide [...]. Legislators and donors decide [...]. Neither coordination [...] nor control is practiced. Resources are allocated [...] without explicit accommodation, [...] and [...] reference [...], intended by no one and [...] controlled by no one” (1974: 33). Weiterhin gilt die Universität als Prototyp eines Loosely Coupled System, was in enger Anlehnung an die organisierte Anarchie die Universität als eine von Unsicherheiten und Ambiguitäten geprägte Institution beschreibt (vgl. Engels 2001: 46). Nach Weick lassen sich in den Bildungseinrichtungen kaum Weisungs- und Kontrollbeziehungen oder aufgabenindizierte Beziehungen und Verflechtungen ausmachen, die die Organisation im Sinne eines „Netzes“ zusammenhalten (vgl. 1976: 4ff.; 17ff.). Verdeutlicht werden kann dieser Zustand anhand der relativ beträchtlichen Autonomie von Professoren. Bereits 1963 wies Clark darauf hin, dass die Universität mit zunehmender Größe und Komplexität als eine Multiplikation von Subeinheiten, als eine locker verbundene Föderation von Organisationen interpretiert werden kann (vgl. Clark 1977: 66f.).

Die verschiedenen Elemente und Komponenten innerhalb dieses Systems sind in unterschiedlicher Stärke miteinander verknüpft, während gleichzeitig die Subeinheiten immer auch zu autonomen Handlungen fähig sind. Diese Eigenschaft wird als lose Kopplung bezeichnet. Nach Weick liegt eine lose Kopplung demnach immer dann vor, „wenn Elemente eines Systems aufeinander reagieren [...] dabei aber immer ihre [...] Identität und ein gewisses Maß an [...] Unabhängigkeit bewahren“ (1976: 3). Als typisches Loosely Coupled System sind in einer Universität die Aktivitäten zur Aufgabenerfüllung und die Hierarchieebenen nur lose miteinander verknüpft, was wiederum damit zusammenhängt, dass das Beziehungsgeflecht der Universität nur mangelhaft ausgeprägt ist, sodass Aktivitäten in einem Bereich der Organisation nicht zwangsläufig auch Wiederhall in einem anderen Bereich finden müssen (vgl. ebd.). Hierin besteht zum einen ein Vorteil, gleichzeitig aber im Hinblick auf Reformen und Erneuerungen ein Nachteil. In lose gekoppelten Systemen wird durch Veränderungen an einer Stelle nicht die gesamte Organisation verändert, das heißt Veränderungen einer Systemkomponente pflanzen sich in solchen Systemen nicht ungebremst fort.

Das stellt einen Vorteil dar, wenn die Notwendigkeit enger Abstimmung und Kontrolle zwischen den Einheiten nicht besteht. Dieser Vorteil der Abpufferung kann jedoch, wenn es um die Erneuerungsfähigkeit einer Organisation geht, als Abschottung zu einem

Nachteil werden. An dieser Stelle kann aus der Unempfindlichkeit des Gesamtsystems eine dysfunktionale Unbeweglichkeit werden. Die Effektivität von Steuerungsinstrumenten wie Zielvereinbarungen wird beispielsweise in hohem Maße davon beeinflusst, wie stark die einzelnen Elemente der Organisation miteinander verknüpft sind (vgl. Engels 2001: 49), zumal die Steuerung loser gekoppelter Systeme von vorneherein eine Herausforderung darstellt und die Wirksamkeit dieser Instrumente erheblich beeinflusst – verglichen mit ihrer Anwendung im privatwirtschaftlichen Kontext.

Die Universität als Prototyp einer „Institutionalized Organization“ geht über das Verständnis der Hochschule als bloßes Instrument zur Erreichung von Zielen hinaus. Durch den Prozess der Institutionalisierung entwickeln Organisationen nach Engels ein gewisses Eigenleben und Wertesystem (2001: 51f.). Die Universität bekommt damit zu ihrer instrumentellen Funktion eine soziale. Hierbei steht die Annahme im Mittelpunkt, dass sich in jeder Gesellschaft Annahmen, Vorstellungen und Erwartungen ausbilden, wie beispielsweise eine Universität gestaltet sein sollte. Diese institutionalisierten Vorstellungen bestimmen die Struktur einer Organisation (vgl. Engels 2001: 53). Das Verhalten einer Organisation kann durch die Institutionalisierung nicht mehr nur auf die Handlungen einzelner Mitglieder zurückgeführt werden. Die Universität ist in eine technologische und institutionelle Umwelt eingebunden und aus dieser erwachsen Anforderungen an die formale Struktur einer Organisation (vgl. Engels 2001: 54).

Die strukturelle Konstellation der Universität bringt ein Zusammenschluss aus mehreren Organisationsleitbildern zum Ausdruck. Sie weist aber darüber hinaus ebenso Elemente einer Bürokratie, eines politischen Modells sowie eines Kollegialmodells auf. Die Struktur ist durch demokratische Mechanismen genauso gekennzeichnet wie durch die Traditionen des Mittelalters und sie beinhaltet Merkmale einer Behörde genauso wie die eines Dienstleistungsunternehmens. Die organisationstheoretischen Perspektiven liefern diese Eigenschaften in Form verallgemeinerbarer Theorien über die grundlegenden Gestaltungsmerkmale deutscher Universitäten und beinhalten damit wertvolle grundlegende Informationen zur Organisation staatlicher Universitäten, die im Rahmen der Entwicklung strategischer Zielvereinbarungen integriert und zu Grunde gelegt werden sollten. Die organisationstheoretischen Perspektiven verdeutlichen bereits, dass staatliche Universitäten Besonderheiten aufweisen, durch die sie sich von privatwirtschaftlichen Unternehmen unterscheiden.

Für die Vorbereitung und Durchführung von Zielvereinbarungsverhandlungen zwischen Staat und Universitäten mit dem Ziel einer effektiven Zielvereinbarung muss es darauf ankommen, diese Abgrenzungsmerkmale zu berücksichtigen. In präziser Art und Weise werden diese Unterscheidungsmerkmale von Anke Hanft zusammengefasst, worauf im Folgenden Bezug genommen werden soll.

3.5 Universitäten als spezifische Organisationen

Nach Müller-Böling und Schreiterer meint Organisation Arbeitsteilung bzw. Spezialisierung auf der einen und Koordination bzw. Zusammenführung der Aufgabenergebnisse auf der anderen Seite (1999: 12). Charakteristika also, welche die Universität mit allen anderen Organisationen teilen sollte. Während das für die Prozesse der Arbeitsteilung und Spezialisierung zutrifft, scheinen die Prozesse der Koordination und Zusammenführung innerhalb staatlicher Universitäten nur in eingeschränktem Maße möglich zu sein. Die auf der Ebene Land/Universität geschlossenen Zielvereinbarungen beziehen sich somit auf einen Anwendungsbereich, der nach neuen veränderten Konzeptionen und Formen strategischer Zielvereinbarungen verlangt, die diesen Besonderheiten Rechnung tragen. Welche Merkmale kennzeichnen die Universität in Abgrenzung zu privatwirtschaftlichen Einrichtungen? Diese Frage soll im Folgenden beantwortet werden. Als Grundlage für die folgende knappe Skizzierung sollen insbesondere die Ausführungen von Anke Hanft aus dem Jahr 2000 herangezogen werden, da diese eine Vielzahl relevanter Abgrenzungsmerkmale verdeutlicht (Hanft 2000: 3ff.).

Universitäten zeichnen sich in aller erster Linie durch lose interne Koordinationsstrukturen, geringe Integrationskraft und schwache Kontrollmechanismen aus. Darin unterscheiden sich die Universitäten am deutlichsten von Wirtschaftsunternehmen oder Verwaltungseinrichtungen (vgl. Hanft 2000: 17). Die Kernbereiche der Hochschule wie Forschung, Lehre und Wissenschaft sind von der Leitungsebene und der zentralen Verwaltung weitgehend abgekoppelt. Durch diese losen Kopplungen können zentrale institutionelle Merkmale der Organisation Universität wie die Freiheitsgrade für Forschung und Lehre sichergestellt werden (vgl. ebd.). Lose gekoppelte Teilsysteme innerhalb eines Gesamtsystems sorgen jedoch auch dafür, dass unterschiedliche Wertesysteme und Rationalitätskriterien nebeneinander existieren und Teilsysteme eigene Wertesysteme entwickeln (vgl. Hanft 2000: 18). Mangelnde Rationalität der Verfahren und Handlungsprozesse kann die Folge sein.

Die Rationalitätskriterien der Universität unterscheiden sich von denen eines wirtschaftlichen Unternehmens insofern, als dass die Universität vielmehr eine politische Organisation ist, die – entgegen dem wirtschaftlichen Unternehmen als Action Organization – weniger durch Handlungsvermögen als vielmehr durch Problembehandlung legitimiert wird (vgl. Hanft 2000: 18f.). Die Unterschiede in der Problembehandlung in Universitäten (political organization) und privatwirtschaftlichen Unternehmen (action organization) werden in Abb. 3.5-1 zusammengefasst.

Abb. 3.5-1: Differenzierung von Organisationen nach Art ihrer Problembehandlung

Political organization	Action organization
Der Bestand der Organisation ist wesentlich durch die Fähigkeit ihrer Mitglieder, Inkonsistenzen in der Umwelt zu reflektieren, bestimmt.	Der Bestand der Organisation wird durch ihr Handlungsvermögen bestimmt.
Die Entwicklungsfähigkeit der Organisation wird auch dadurch beeinflusst, inwieweit selbst schwierige und scheinbar unlösbare Probleme angegangen und einer gründlichen Problembehandlung unterzogen werden.	Insbesondere in komplexen und schwierigen Entscheidungssituationen haben Lösungen vor weiteren Problemanalysen Vorrang.

Quelle: Hanft 2000: 18

Demzufolge sind in wissenschaftlichen Wertesystemen Rationalitätskriterien vorherrschend, die auf einen Begriff gebracht, als ‚Problematisierung‘ gekennzeichnet werden können. Die Selbstverwaltungsorgane der Universität stellen hierfür eine geeignete Basis dar und ritualisieren diese Art der Problembehandlung. Die negativen Auswirkungen dieser Rationalitätskriterien werden dann deutlich, wenn es darauf ankommt, dass die Leitungsebene Handlungsfähigkeit beweisen muss bzw. wenn ihr im Zuge der Reformen eine Art der Problembehandlung vorgeschrieben wird, die mit den bisherigen Rationalitätskriterien kollidiert. Gegenwärtig sind es ökonomische Leitideen wie die Forderung nach Effizienz oder nach dem ‚Unternehmen Universität‘ vor deren Hintergrund vorherrschende Rationalitätskriterien infrage gestellt werden (vgl. Hanft 2000: 19). Hanft weist jedoch auf die Stärke des sogenannten Expertensystems hin, was immer wieder dafür sorgt, dass andere Rationalitätskriterien in den Hintergrund gedrängt werden. Die Gefahr besteht hier vor allem darin, dass möglicherweise die Erneuerungsfähigkeit des Gesamtsystems bedroht wird, was die Universität häufig als ‚unbeweglich‘ erscheinen lässt und Handlungsunfähigkeit erzeugt (vgl. Hanft 2000: 19). Die Einführung von Managementsystemen und -instrumenten soll die Steuerbarkeit der dezentralen Einheiten erhöhen und zielt darauf ab, feste Kopplungen zwischen den Teilbereichen herzustellen. Die Hochschulen setzen sich jedoch aus einer großen Anzahl verschiedener Experten mit jeweils eigenen Entscheidungsbefugnissen zusammen. Daraus folgt eine meist begrenzte Loyalität gegenüber dem Institut oder der Universität sowie ein starkes Autonomiestreben dieses Personenkreises, dessen Fokus sich tendenziell mehr auf die „scientific community“ richtet als auf die Universität als Ganzes (vgl. Henkel 1997: 134f.).

Gleichzeitig verfügt die Professorenschaft über erhebliche Einflussmöglichkeiten innerhalb von Universitäten. Da Management jedoch auch – wie bereits erläutert – einer institutionellen Verankerung bedarf, soll der Einfluss der einzelnen, loser gekoppelten und weitgehend autonomen Subeinheiten durch die Verstärkung des Autoritätssystems in Form einer mit mehr Entscheidungsbefugnissen ausgestatteten Leitungsebene zurückgedrängt werden (vgl. Hanft 2000: 20). Als verständlich kann das vor dem Hintergrund der scheinbaren Lähmung der Erneuerungsfähigkeit der Universität gesehen werden, unproblematisch ist dieser Weg jedoch nicht. Mit den Managementinstrumenten werden systemfremde Leitprinzipien in das Wissenschaftssystem integriert. Hanft weist darauf hin, dass die Zusammenhänge zwischen notwendigen Veränderungen und institutionellen Besonderheiten bisher nur unzureichend reflektiert sind, er stellt die Existenz einer solchen wechselseitigen Beziehung jedoch nicht infrage (vgl. Hanft 2000: 20).

Auch im Bereich der Zieldefinition weisen Universitäten und privatwirtschaftliche Unternehmen Differenzen auf. In Abgrenzung zu Unternehmenszielen sind die Ziele der Hochschulen meist vage formuliert und häufig ambivalent bzw. multidimensional. Verstärkt wird das zusätzlich durch eine schwer zu bestimmende Anzahl an ‚Stakeholdern‘ und Anspruchsgruppen innerhalb der Universität. Weiterhin können Leistungen der Hochschulen nur schwer einer Messung unterzogen werden. Auch ihre Klassifizierung in Produkte oder Produktgruppen stellt eine Herausforderung dar. An dieser Stelle mangelt es den Hochschulen an einer für die Wirkung der Instrumente des NPM erforderlichen beschreibbaren Produktionsfunktion. Leistungs- und Wirkungskontrollen können in diesem Fall nur beschränkt zur Anwendung kommen, denn diese erfordern zur Kostenermittlung konkrete Produktbeschreibungen zur Kostenermittlung (vgl. Kopp 1998: 16f.). Diese Eigenschaft beeinträchtigt unter Umständen in erheblichem Maße die Wirkung und somit die Effektivität von Instrumenten der Ergebnissteuerung wie beispielsweise Zielvereinbarungen.

Bereits Hanft weist darauf hin, dass Eigenschaften einer Organisation wie deren Struktur Handeln ermöglicht, lenkt und begrenzt. Diese Charakteristika definieren somit die systembedingten Grenzen. Allerdings zeigt die erforderliche Veränderung auf der Ebene der Hochschulleitung, dass diese Anhängigkeit wechselseitiger Natur ist. Strukturen beeinflussen menschliches Handeln, während das Handeln Veränderungen in der Struktur hervorrufen kann. Antony Giddens veröffentlichte hierzu im Jahr 1984 die sogenannte Strukturierungstheorie, die insbesondere im Verlauf der Einführung traditioneller betriebswirtschaftlicher Steuerungsmechanismen in neue Anwendungsbereiche sowie im allgemeine Bereich des strategischen Managements einen relevanten Beitrag leisten kann (vgl. Sydow/Ortmann 2001: 18). Dieser Ansatz soll

im Folgenden erläutert werden. Das Abhängigkeitsverhältnis zwischen Struktur und Handeln, das mit dieser Theorie beschrieben und erklärt wird, begründet die Ausführungen der Kapitel 3 und 4 vor dem Hintergrund der Vorbereitung von Zielvereinbarungsverhandlungen. Dieser Theorie zufolge beeinflusst sowohl die Organisation der Universität als auch der ihr zu Grunde liegende rechtliche Rahmen die Effektivität von Zielvereinbarungen. Die Theorie verdeutlicht: Management muss sich zum einen an den besonderen Charakteristika der Organisation orientieren und zum anderen muss Management auf institutioneller und struktureller Ebene begleitet, ermöglicht und verankert werden.

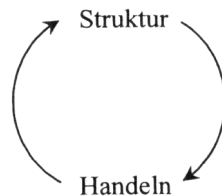
3.6 Wechselwirkungen zwischen Organisationsstruktur und Handeln – Ein strukturationstheoretischer Ansatz

Die Strukturationstheorie als eine allgemeine Sozialtheorie geht auf den Sozialwissenschaftler Anthony Giddens zurück (vgl. Giddens 1984). Strukturationstheorie definiert Giddens als „an attempt to work out an overall ontology of social life, offering concepts that will grasp both the rich texture of human action and the reverse properties of social institutions“ (Giddens 1990: 310). Im Fokus stehen somit Fragen des Wesens menschlichen Handelns, Fragen der Konzeption des Handelns und schließlich die Frage des Zusammenhangs zwischen Handeln und Struktur. Aufgedeckt werden sollen soziale Strukturen als strukturelle Bedingungen des Handelns. Dabei werden die Begrenztheit des Handlungswissens und der Handlungsfähigkeit der einzelnen Akteure betont und die Tatsache, dass ihr Handeln stets mit Konsequenzen für die sozialen Strukturen verbunden ist. Diese nicht intendierten Konsequenzen wirken anschließend als strukturelle Bedingungen beeinflussend auf das weitere Handeln ein (vgl. Schiller-Merkens 2008: 133).

Ziel dieser Sozialtheorie soll es sein, Prozesse der Stabilität und des Wandels sozialer Phänomene zu erklären, ohne dabei die Rolle und Bedeutung sozialer Akteure zu vernachlässigen oder – im Gegensatz dazu – zu hoch zu bewerten (vgl. Schiller-Merkens 2008: 130). Die strukturelle Analyse zielt zusätzlich darauf ab, diese Gesetzmäßigkeiten aufzudecken und Thesen zu entwickeln, die zur Untersuchung von Veränderungsprozessen herangezogen werden können. Giddens kritisiert mit seiner Theorie vor allem die subjektfreie Konzeption des Strukturbegriffs, wonach Strukturen einzig als externe kausale Einflussgrößen unabhängig vom Handeln der Akteure einschränkend wirken (vgl. Giddens 1984: 25; 374). Unberücksichtigt bleibt innerhalb dieser Konzeption jedoch, dass sich Strukturen einerseits über menschliches Handeln konstituieren und andererseits das Handeln nicht nur einschränken, sondern auch ermöglichen (vgl. Schiller-Merkens 2008: 130). Giddens sieht demnach einen

wechselseitigen Zusammenhang zwischen Handeln und Struktur, was er als „Dualität von Struktur“ beschreibt (vgl. Giddens 1984: 25). Diese Dualität stellt den Kernbestandteil der Strukturationstheorie dar (vgl. Schwarz 2008: 62).

Abb. 3.6-1: Rekursivität von Handeln und Struktur



Quelle: Schwarz 2008: 62

An zwei grundlegenden Aspekten lässt sich diese Dualität verdeutlichen: Nach Giddens setzen sich Struktur und Handeln gegenseitig voraus, wobei Strukturen das Medium und Ergebnis sozialen Handelns darstellen und das Handeln nicht nur einschränken, sondern auch ermöglichen (vgl. ebd.; Schwarz 2008: 62.). Soziale Praktiken spielen dabei eine besondere Rolle, da sie sich sowohl aus den Interaktionen der Akteure ergeben als auch aus den strukturellen Gegebenheiten, auf die sich das Handeln bezieht. Handeln und Struktur stellen somit keine voneinander unabhängigen Phänomene dar. Strukturen werden somit zum Ergebnis wie auch zum „Medium“ sozialen Handelns.

Nach Giddens erfordert die Auseinandersetzung mit einem solchen konstitutiven Zusammenhang zwischen Handeln und Struktur eine Redefinition der bislang einseitig belegten und antithetischen Begriffsdefinitionen. „[T]he notion of action and structure presuppose one another; but the recognition of this dependence [...] necessitates a reworking [...] of a series of concepts linked to each of these terms, and of the terms themselves“ (Giddens 1979: 53). Zu den zentralen sozialwissenschaftlichen Begriffen zählt Giddens neben Strukturation, Handeln und Struktur u.a. die Begriffe der Institution und des sozialen Systems.

Strukturation kennzeichnet innerhalb dieser Theorie die kontinuierliche Reproduktion sozialer Praktiken und bezieht sich nach Giddens auf den dynamischen Prozess, durch den Strukturen entstehen (vgl. Giddens 1976: 128).

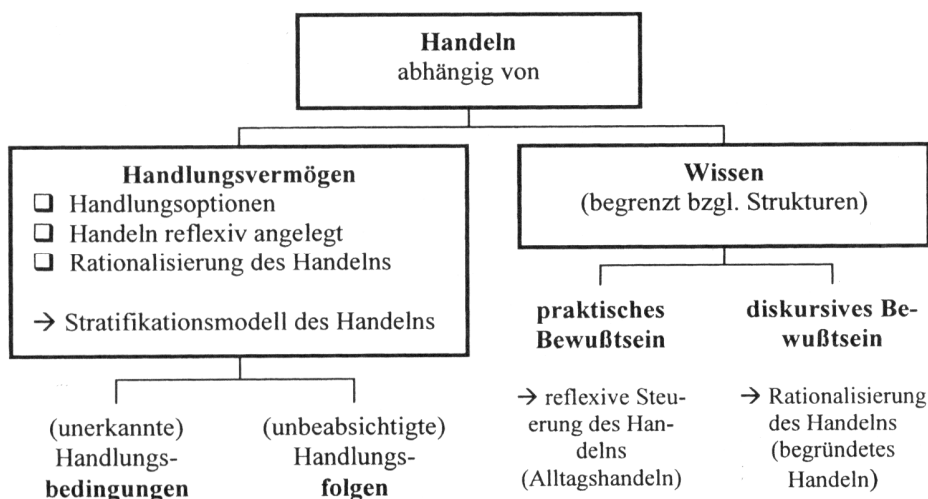
Handeln definiert Giddens als „continuous flow of conduct“ (Giddens 1979: 55; Schwarz 2008: 63). Giddens grenzt sich damit vom traditionellen Handlungsbegriff ab, wonach menschlichem Handeln stets eine bewusste Intention zu Grunde liegt. Die Begriffsdefinition im Rahmen der Strukturationstheorie muss vielmehr darauf hinweisen, dass nicht jeder Handlung eine diskrete, bewusste und diskursive Handlungsabsicht voraus geht. Dennoch betont Giddens die generelle Fähigkeit, absichtsvoll zu handeln. Handlungen erfolgen somit nicht ausschließlich auf der Basis eingehender vorheriger Reflexion, vielmehr werden sie zusätzlich von regulativen Kontextfaktoren initiiert.

Die Vermittlung von Handeln und Struktur vollzieht sich in der sozialen Praxis, im Zuge der Umsetzung oder Anwendung sogenannter sozialer Praktiken. Hierbei handelt es sich nach Schiller-Merkens um „allgemeine Verfahrensweisen, [...] Handlungsmethoden und -techniken“, die „von den Akteuren in ihren alltäglichen Handlungsabläufen routinemäßig herangezogen und auf diese Weise reproduziert“ (2008: 136) werden. Diejenigen sozialen Praktiken mit der weitesten zeitlichen und räumlichen Ausdehnung innerhalb einer Gesellschaft oder eines sozialen Systems bezeichnet Giddens als Institution (vgl. Giddens 1984: 17; Giddens 1979: 80).

Die Fähigkeit, in einem bestimmten Kontext sinnvoll zu handeln, ist nach Giddens abhängig vom Handlungsvermögen und vom Wissen des Akteurs (vgl. Giddens 1997: 65f.). Handlungsvermögen ist in diesem Kontext die Fähigkeit, unterschiedliche Handlungsmöglichkeiten wahrnehmen zu können und bezeichnet somit nach Giddens die Macht des einzelnen Akteurs, bestimmte Wirkungen hervorbringen zu können (vgl. ebd.). Giddens spricht auch von der sogenannten Handlungsmächtigkeit eines Akteurs in einem bestimmten Kontext.

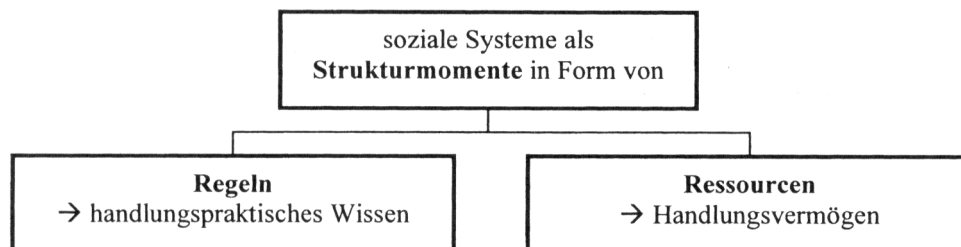
Giddens geht davon aus, dass Handlungen auch nicht intendierte Folgen haben können, die wiederum als unerkannte Handlungsbedingungen in systematischen Rückkopplungsprozessen – im Kontext der Rekursivität des sozialen Lebens – in das weitere Handeln einfließen (vgl. Giddens 1997: 58). Die Rekursivität als Rückbezüglichkeit bedeutet, dass strukturelle Parameter das Handeln der Akteure beeinflussen, allerdings ist ihnen das nicht immer bewusst (vgl. ebd.). Die folgende Abbildung 3.6-2 veranschaulicht, dass Handeln zum einen vom Handlungsvermögen und zum anderen vom Wissen der Akteure in Bezug auf die sie umgebenden Strukturen abhängig ist.

Abb. 3.6-2: Aspekte des Handelns innerhalb sozialer Systeme



Das Handlungsvermögen wiederum wird durch die jeweiligen Handlungsbedingungen – zum Teil unerkannt – und durch die Handlungsfolgen bedingt (vgl. Schwarz 2008: 64). Struktur bedeutet im Verständnis Giddens den Prozess der Reproduktion sozialer Praktiken (vgl. Giddens 1997: 69). Strukturen von Systemen setzen sich nach Giddens aus Regeln und Ressourcen zusammen. In umgekehrter Weise gilt: Die Regeln und Ressourcen innerhalb eines Systems oder einer Institution repräsentieren die jeweilige Struktur (vgl. Giddens 1984: 25). Abbildung 3.6-3 zeigt soziale Systeme, die aus Regeln und Ressourcen bestehen.

Abb. 3.6-3: Strukturmomente sozialer Systeme, *modifiziert*



Quelle: Schwarz 2008: 65

Diese machen soziales Handeln insofern erst möglich, indem sie jenen kollektiven Wissensvorrat an strukturierenden Merkmalen in Form von Regeln und Ressourcen darstellen, auf den die Akteure zurückgreifen können. Strukturen ermöglichen somit soziales Handeln. Ohne das Vorhandensein sozialer Regeln wäre koordiniertes, geordnetes Handeln zwischen den Akteuren kaum möglich. Es würden die Anknüpfungspunkte für geordnetes Handeln fehlen. Durch ihr Handeln produzieren bzw. reproduzieren Akteure die Struktur sozialer Systeme. Strukturen sind hierbei unabdingbare Voraussetzung für die Existenz sozialer Systeme (vgl. Schiller-Merkens 2008: 138). Durch die ständig wiederkehrende Reproduktion der Struktur des Systems wird die Art der sozialen Praktiken aufrecht erhalten, was den weiteren Fortbestand des Systems erklärt. Die sozialen Praktiken setzen sich in diesem Zusammenhang aus dem Handeln der Akteure zusammen, wodurch sie als Verbindung zwischen dem Handeln der Akteure und der sozialen Struktur betrachtet werden können (vgl. Giddens 1984: 2).

Soziale Systeme gelten in der Strukturationstheorie als raumzeitlich-reproduzierte Gesamtheiten von strukturierten, interdependenten Handlungen sozialer Akteure (vgl. Schiller-Merkens 2008: 137). Somit handelt es sich um Systeme sozialer Interaktion, deren Existenz sich auf sozialen Praktiken gründet. Demnach sind „social systems [...] composed of interactions, regularised as social practices, the most persisting of these

being institutions“ (Giddens 1979: 65f.). Soziale Systeme können somit auch als Muster reproduzierter sozialer Praktiken verstanden werden. Organisationen sind nach Giddens im strukturationstheoretischen Sinne soziale Systeme, die weniger eine Struktur aufweisen, dafür aber mehr soziale Praktiken beinhalten (vgl. Schwarz 2008: 77).

Organisationen stellen des Weiteren das Resultat „einer Folge vernetzter Spiele zwischen relativ autonom handelnden Organisationsmitgliedern dar“ (Schwarz 2008: 81), was in einer Organisation wie der Universität in seiner Gestalt als Loosely Coupled System in besonders ausgeprägter Form beobachtet werden kann. Innerhalb dieser Systeme mit ihren Strukturmomenten in Form von Regeln und Ressourcen können die Akteure entweder in oder gegen die bestehende Struktur handeln (vgl. Schwarz 2008: 82). Die relative Autonomie der inneruniversitären Subeinheiten gestaltet das Handeln gegen die Struktur jedoch einfacher als andere Strukturen, in denen die Autonomie der Teileinheiten weniger ausgeprägt und die Vernetzung stärker ist. Die Universität stellt aus strukturationstheoretischer Sicht ein spezifisches Muster sozialer Praktiken dar. Diese setzen sich aus Verfahren zusammen, die zunächst für die Systemart ‚Universität, – universitätsspezifische Praktiken – als typisch angesehen werden können und lediglich für staatliche Universitäten spezifisch sind sowie gesellschaftlichen Praktiken, die auch in andern Organisationen und Systemtypen vorhanden sind (vgl. Schiller-Merkens 2008: 169).

Übertragen auf die Vorbereitung und Anwendung externer Zielvereinbarungen mit Blick auf universitäre Strukturen bedeutet dies, dass die mit Zielvereinbarungen in Zusammenhang stehenden oder initiierten Handlungen der Akteure durch das regulative Umfeld innerhalb der Organisation beeinflusst werden. Mit der Integration dieses Instruments kommen Veränderungen, die sich auch auf das Verhalten der Akteure auswirken können. Im Sinne Giddens hätte dies auch Konsequenzen für die Struktur der Universität, wobei die derzeit vorhandenen strukturellen Gegebenheiten der Universität bereits gewisse soziale Praktiken hervorgebracht haben, die im Zuge der Veränderungsprozesse mit neuen Handlungsmustern zusammentreffen. Aus strukturationstheoretischer Perspektive entwickeln sich daraus neue soziale Praktiken, durch welche die derzeitige Struktur nicht vollständig aufrechterhalten werden kann und sich somit verändern würde. Das wiederum sorgt dafür, dass traditionelle Strukturen angepasst werden.

In den staatlichen Universitäten werden deshalb die Handlungs- und Entscheidungsspielräume der Leitungsebene beispielsweise erweitert. Die Leitung wird mit neuen Kompetenzen, Aufgaben und Funktionen ausgestattet, was von dieser Seite neue Handlungsmuster erfordert und nicht zuletzt die Hierarchiestruktur der Universität verstärkt und Selbstverwaltungsstrukturen schwächt. Das Hierarchieprinzip kann hierbei

beispielhaft als sogenanntes institutionalisiertes Prinzip der Organisation behandelt werden, was sich auf den o. g. sozialen Praktiken gründet und auf bestimmten Regeln und Ressourcen beruht.

Das Feld der strategischen Steuerung umfasst jedoch die jeweilige Organisation stets in ihrer Gesamtheit und somit kann davon ausgegangen werden, dass die Einführung eines neuen Instruments der strategischen Steuerung auch die Einführung neuer struktureller Elemente notwendig macht. Giddens gebraucht den Begriff der Re-Produktion, was in diesem Kontext darauf hinweist, dass vor neuen Handlungen bereits bestehende Strukturen vorhanden sind, die als Bedingungen sowohl ermöglichend als auch beschränkend wirken können (vgl. Schiller-Merkens 2008: 140). Die Handlungen im Zusammenhang mit der Einführung von Zielvereinbarungen vollziehen sich somit im Kontext gegebener Strukturen. „Re-Produktion“ bedeutet in diesem Kontext nicht ausschließlich Bewahrung sozialer Tatbestände, sondern beinhaltet auch die veränderte Aufrechterhaltung von Systemen.

Organisationen werden in der Strukturierungstheorie auch als zweckrationale Systeme verstanden (vgl. Schwarz 2008: 86). Der Begriff der Rationalität an sich stößt dabei jedoch schnell an seine Grenzen, da die Strukturierungstheorie eine rationalitätskritische Perspektive einnimmt, die darauf beruht, dass innerhalb einer Organisation – insbesondere in der Gestalt einer staatlichen Universität – zahlreiche Prozesse berücksichtigt werden müssen, die z. T. parallel ablaufen. Die Funktionsfähigkeit von Rationalität in der Bedeutung als Fähigkeit der Einschätzung oder Vorhersehbarkeit von Ursache-Wirkungs-Ketten wird hier infrage gestellt. Die Strukturierungstheorie verweist damit auf die begrenzte Rationalitätsfähigkeit von Organisationen, indem sie „die Geradlinigkeit und die Optimierungsvorstellungen im betriebswirtschaftlichen Organisationsverständnis“ (Schwarz 2008: 88) relativiert und bezweifelt. Die Komplexität von organisationalen Strukturen wirkt ebenfalls rationalitätshemmend.

Ortmann et al. beschreiben den Zusammenhang, wonach Strukturen Handeln ermöglichen und beschränken mit dem Begriff des ‚Entscheidungskorridors‘ (vgl. Ortmann et al. 1990: 65ff.) Die Grenzen des Korridors ergeben sich zum einen aus organisationalen, technologischen, ökonomischen, rechtlichen und kulturellen Barrieren, zum anderen aus situativen Restriktionen. Dementsprechend ist die Handlungsfreiheit im Zuge von Reorganisationen stark begrenzt und nur in dem Maße möglich, wie bestehende Strukturen, Ansichten und Deutungsschemata nicht infrage gestellt werden (vgl. Schwarz 2008: 95). Entscheidungskorridore engen das Handeln sowie die Handlungsmöglichkeiten einerseits ein, andererseits sind sie aber auch das Resultat unseres Handelns. Nach Schwarz kann Handeln des Weiteren als kontingent eingeschätzt werden, d. h. es ist weder vollständig determiniert noch völlig beliebig (vgl.

2008: 94). Im Sinne der Kontingenz ist Handeln somit immer auch anders möglich. Auf der Grundlage dieser beiden Annahmen, wonach Entscheidungskorridore und Kontingenz das Handeln bestimmen, kann man davon ausgehen, dass Reorganisationsprozesse kaum einen geradlinigen Verlauf nehmen.

Die Heranziehung der Strukturationstheorie ist weder im allgemeinen Feld des Managements noch in dem für diese Arbeit relevanten Feld des strategischen Managements neu. Im deutschsprachigen Raum wurden erste Versuche in dieser Richtung 1994 von Becker und Ortmann, 1996 dann von Albrecht Becker unternommen. Sydow und Ortmann weisen jedoch darauf hin, dass die Strukturationstheorie im strategischen Management bislang nur sehr wenig Aufmerksamkeit bekam (vgl. 2001: 18). „It is tantalizing that that strategy writers had made no use of Giddens or his concepts of structuration. The potential is almost breathtaking to contemplate.“ (Whipp 1996: 266)

3.7 Bedeutung organisationstheoretischer Grundlagen für die Effektivität externer Zielvereinbarungen zwischen Staat und Universitäten

Was bedeuten die dargestellten Charakteristika von Universitäten für die Wirksamkeit strategischer Zielvereinbarungen und insbesondere deren Vorbereitung? Mit der Universität als Anwendungsbereich trifft eine managerielle Steuerungsphilosophie auf eine mit zahllosen Anforderungen konfrontierte, auf einer traditionellen Leitidee basierende und durch ein System aus lose und voneinander unabhängigen autonomen Subeinheiten gekennzeichnete Organisation.

Die normative Leitidee richtete die Universität entlang eines Bildungsbegriffs aus, der auf Freiheit beruht. Freiheit wird somit zum zentralen Gestaltungsprinzip, woraus sich ein komplexes System entwickelte, das sich in erheblichem Maße von privatwirtschaftlichen Unternehmen unterscheidet. Die einzelnen Subeinheiten sind weitgehend autonom und bilden eigene Bereiche mit eigenen Wertvorstellungen und Strukturen.

Für die Wirksamkeit einer externen Zielvereinbarung bedeuten diese Erkenntnisse zunächst eine erhebliche Einschränkung ihrer steuernden Wirkung. Geradlinig hierarchisch strukturierte Organisationen machen steuernde Eingriffe effektiver als lose gekoppelte Systeme wie die Universität. Mit der Strukturationstheorie lieferte Antony Giddens jedoch einen Ansatz, der diese Problematik relativieren kann. Wenn davon ausgegangen wird, dass im Sinne Giddens ein wechselseitiger Zusammenhang zwischen Handeln und Struktur im Sinne einer Rekursivität besteht, dass Strukturen Handeln ermöglichen bzw. begrenzen und Handlungsvermögen von den jeweiligen Handlungsbedingungen abhängt, kann darauf Einfluss genommen werden. Eine Struktur ist somit kein starres unbewegliches Gebilde. Strukturen sind veränderbar und so wie sich

menschliches Handeln meist innerhalb bestimmter Strukturen vollzieht und zwangsläufig an diesen orientieren muss, so scheinen auch auf struktureller Seite Möglichkeiten der Einflussnahme zu existieren. Menschliches Handeln ist an Strukturen gebunden und ruft zugleich Veränderungen innerhalb dieser Strukturen hervor.

Weitere Schwierigkeiten resultieren nach Giddens häufig aus mangelnder Handlungsfähigkeit aufgrund des begrenzten Handlungswissens bzw. des Wissens um die strukturellen Gegebenheiten. Existiert jedoch auf Seiten der Akteure ausreichendes Wissen um die Organisation staatlicher Universitäten und ihre Besonderheiten, können diese Aspekte bei der Erarbeitung externer Zielvereinbarungen als Instrument berücksichtigt werden. Damit wird das Instrument an seinen neuen Anwendungsbereich angepasst. Wechselseitig beinhaltet das jedoch gleichzeitig, dass die Einführung eines derartigen Instruments den Anwendungsbereich zwangsläufig verändert bzw. Veränderungen initiiert. Diese Veränderungen sind im Sinne der Rekursivität von Handeln und Struktur notwendig und unabdingbare Voraussetzung für eine optimale Effektivität externer strategischer Zielvereinbarungen.

Entsprechend den Charakteristika und Besonderheiten der Universität als Organisation können externe strategische Zielvereinbarungen lediglich so formuliert werden, dass sie den inneruniversitären Akteuren umfangreichen Handlungsspielraum bei der Umsetzung ermöglichen. Die komplexen Strukturen und Kontextbedingungen machen eine enge und detaillierte Steuerung unmöglich. Werden die strategischen übergeordneten Zielvereinbarungen bereits zu eng formuliert, kann innerhalb der Universität kaum flexibel darauf reagiert werden. Damit aus der Zielvereinbarung keine Überforderung resultiert, sollte sie auch nur wenige äußerst prioritäre Ziele enthalten. Andernfalls besteht die Gefahr, zu sehr in die einzelnen Bereiche innerhalb der Universität hineinzusteuern, was dem Zweck externer strategischer Zielvereinbarungen widersprechen würde. Ziel muss es sein, längerfristige strategische Ziele zu vereinbaren und diese so zu formulieren, dass sie unter den gegebenen Bedingungen innerhalb der Universität mit den einzelnen Teilbereichen neu verhandelt werden können.

Mit Blick auf die Wechselseitigkeit gilt es auch auf institutioneller Seite, den effektiven Einsatz von strategischen Zielvereinbarungen zu ermöglichen. Die aus Zielvereinbarungen hervorgehenden Anforderungen an Struktur und Organisation müssen demnach Beachtung finden. Wirkung kann sich nur entfalten, wenn dafür förderliche Bedingungen geschaffen werden, die ihre Entfaltung ermöglichen. Die Effektivität strategischer Zielvereinbarungen hängt – auch wenn sie extern vereinbart werden – in hohem Maße davon ab. Wird die Leitung beispielsweise nicht mit den zur Steuerung und zum Management erforderlichen Kompetenzen ausgestattet, fehlt die koordinierende Instanz.

Weiterhin erfordern Instrumente der Ergebnissteuerung wie Zielvereinbarungen Möglichkeiten der Ergebnisermittlung, was häufig aufgrund der Mehrbelastung strukturelle, institutionelle und personelle Veränderungen voraussetzt. Werden das Ergebnis oder der Zielerreichungsgrad nicht ermittelt, fehlt im Grunde die steuernde Komponente des Instruments. Damit wird die Idee zwar implementiert, was wiederum verschiedene Prozesse in Gang setzt, während die zur Weiterentwicklung der Universität und als Ausgangspunkt für die weiteren Verhandlungen zwischen Land und Universität notwendigen Ergebnisse nicht erfasst werden.

Im Allgemeinen bieten organisationstheoretische Ansätze keine fertigen Antworten auf Praxisprobleme. Auch mit möglichen Gestaltungsempfehlungen halten sie sich zurück. Die Organisationstheorie gibt aber Anhaltspunkte, Hinweise auf Fragen, die von anderen gar nicht gestellt werden, die aber helfen, mögliche Blockaden, die andere nicht thematisieren, aufzulösen. Die Organisationsanalyse kann beispielweise aufzeigen, welche Interessen die Akteure in ihrem Handeln verfolgen oder auf welche Ressourcen sie zurückgreifen. Das gibt u.a. Aufschluss über Verriegelungen, durch die Akteure ihre Besitzstände bewahren, was anhand der verschiedenen Interessengruppen innerhalb einer Universität verdeutlicht werden kann. Mit organisationstheoretischen Kenntnissen kann zusätzlich untersucht werden, ob Strukturen so beschaffen sind, dass sie für bestimmte Veränderungen zugänglich sind. Insbesondere der strukturationstheoretische Ansatz zeigt, dass Strukturen Handlungsmöglichkeiten begrenzen. Werden ökonomische Prinzipien und Instrumente als systemfremde Komponenten eingeführt, sind Kenntnisse um strukturelle Möglichkeiten und Grenzen für diese Veränderung von Vorteil. Im Rahmen der organisationstheoretischen Betrachtungen der Universität können Anhaltspunkte für Widerstände oder Inkompatibilität mit dem neuen Instrument Zielvereinbarung aufgezeigt werden. Im Diskurs um die Einführung von Managementkonzepten werden mit der organisationstheoretischen Analyse Argumente zur Verfügung gestellt, mit denen man das Scheitern oder aber auch Gelingen von Reformbestrebungen ableiten kann. Die organisationstheoretische Analyse unterstützt somit ebenso die Strategiefindung zur verbesserten Durchsetzbarkeit von Veränderungen.

Die organisationstheoretischen Grundlagen zur Universität bieten auch wertvolle Hinweise auf inneruniversitäre Prozesse und deren mögliche Gestalt. Die weitgehende Autonomie der Teileinheiten deutet auf voneinander unabhängige Entwicklungen in den Einheiten hin. Die lose Kopplung zwischen den Bereichen lässt vermuten, dass Strategieprozesse mit den Phasen Strategiefindung, Visions- und Leitbilderstellung, Strategieentscheidung und -operationalisierung (vgl. Gagern: 2009: 42ff.; Scheidegger 2001: 50ff.) kaum einen geradlinigen Verlauf nehmen werden. Vielmehr werden individuelle Interessen – verstärkt durch die mangelnde kollektive Identität mit der Organisation – aufeinanderprallen. Ein

einheitliches strategisches Leitbild zu erstellen wird vermutlich durch die Betonung einzelner Interessen erschwert. Der lose Verbund einzelner Teile macht Kommunikation in einer Intensität notwendig, wie sie in privatwirtschaftlichen Unternehmen nicht erforderlich ist.

Das deutet darauf hin, dass Vereinbarungen zwischen Staat und Universitäten so angelegt sein sollten, dass sie der Komplexität inneruniversitärer Strukturen und ihrer Grundidee Rechnung tragen. Das bedeutet, dass sie für die Organisation Universität umsetzbar sein müssen, ohne dass erhebliche strukturelle Veränderungen notwendig sind. Allerdings muss im Sinne der strukturationstheoretischen Darstellungen auch beachtet werden, dass eine Veränderung der Steuerungsaktivitäten – wie sie durch die Einführung von Zielvereinbarungen erfolgt – immer auch ein Mindestmaß an strukturellen Anpassungen notwendig macht, die bei den Vereinbarungen mit bedacht werden müssen. Das Instrument kann auf Universitäten jederzeit angewendet werden. Berücksichtigt man jedoch die strukturellen Möglichkeiten und Grenzen nicht, kann die Struktur ebenso ausschlaggebend für ein Scheitern der Zielvereinbarung infrage kommen. Es gilt andererseits bereits in den Verhandlungen die Zielvereinbarungen mit Blick auf ihren Einsatz unter den spezifischen strukturellen Gegebenheiten der Universität auszurichten.

Als Organisation ist die Universität in der Verfassung verankert, ihr wissenschaftliches Personal erhält einen besonderen Rechtsstatus, ihre Grundstrukturen wurden bis zum Jahr 1998 durch das HRG geregelt, das der Universität zudem eine spezifische Rechtsform verleiht. In einer dritten Phase sollen diese rechtlichen Rahmenbedingungen als Fundament der Organisation staatlicher Universitäten untersucht werden. Von Bedeutung für die Vorbereitung externer strategischer Zielvereinbarungen ist vor allem die Herausstellung relevanter, durch das Gesetz definierter Schutzbereiche. Die rechtlichen Rahmenbedingungen ermöglichen und begrenzen den Anwendungsbereich externer Zielvereinbarungen. Es gilt somit, vorhandene Freiräume zu nutzen, ohne in gesetzlich verankerte Schutzbereiche hineinzusteuern.

4 Relevante rechtliche Rahmenbedingungen

„Etwas ist nicht recht, weil es
Gesetz ist, sondern es muß
Gesetz sein, weil es recht ist.“

Charles de Montesquieu

Die Universität als Organisation zwischen unreglementierter Wissenschaftsausübung einerseits und staatlicher Regulierung und Finanzierung andererseits scheint von einer Dichotomie geprägt. Staatliche Hochschulverwaltung und hochschulinterne Selbstverwaltung verkörpern diese scheinbar unvereinbaren gegensätzlichen Strukturen. Mit Art. 5 III GG wurde die staatliche Universität zum Grundrechtsträger. Es kann somit nicht genügen, die Universität aus organisationstheoretischer Perspektive zu untersuchen, vielmehr müssen die der staatlichen Universität zu Grundlegenden rechtlichen Rahmenbedingungen hinzugefügt werden.

Diese rechtlichen Regelungen markieren nicht zuletzt Möglichkeiten und Grenzen externer Zielvereinbarungen, weshalb sie bei der Vorbereitung von Zielvereinbarungsverhandlungen sowie während der Verhandlungen selbst berücksichtigt werden müssen. Welche rechtlichen Rahmenregelungen sind für den Einsatz von Steuerungsinstrumenten wie Zielvereinbarungen relevant?

Steuerungsinstrumente fungieren meist in Kombination mit sogenannten Anreizsystemen, deren Wirkung durch den Beamtenstatus und den damit verbundenen Rechten ihre Grenze erfährt. Hinzukommen jene Gesetze, die über lange Zeit die Organisation staatlicher Universitäten regelten. Als sogenannter archimedischer Punkt gilt der Art. 5 III GG – die Wissenschaftsfreiheit. Sie ist ein unveränderbarer und fest verankerter Hebelpunkt, an dem sich jede Zielvereinbarung in aller erster Linie messen lassen muss. Der Inhalt des Art. 5 III GG wird daher im Folgenden ausführlich erläutert.

4.1 *Wissenschaftsfreiheit – Art. 5 III GG*

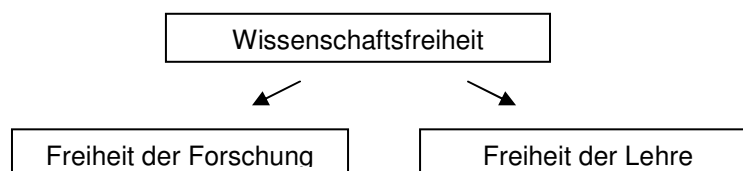
Am Anfang stehen wenige Worte: „Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei. Die Freiheit der Lehre entbindet nicht von der Treue zur Verfassung.“ (Art. 5 III GG) Dieser Artikel bildet nach Kempfen das verfassungsrechtliche Fundament des gesamten deutschen Hochschulwesens. Er kann als Grundlage und Maßstab für Struktur-, Organisations-, Verfahrens- und Kompetenzregeln bewertet werden (vgl. Kempfen 2004: 1). An dieser Stelle soll darauf hingewiesen werden, dass sich der verfassungsrechtliche Rahmen einer staatlichen Universität nicht ausschließlich mit Blick auf Art. 5 III GG erschließen lässt. Andere Verfassungsbestimmungen treten hinzu. Von besonderer

Bedeutung für diese Untersuchung ist Art. 33 GG, in dem die verfassungsrechtlichen Determinanten des Beamtenrechts verankert sind. In diesem Grundrecht sind die Grundsätze des Beamtentums festgelegt (Art. 33 V GG). Dieser Artikel prägt das Dienstrecht des in den Hochschulen tätigen beamteten wissenschaftlichen Personal (vgl. Kempen 2004: 2). Auch die Gleichheitssätze des Art. 3 GG wirken auf Dienst- und Arbeitsverhältnisse und insbesondere dann, wenn es um die Mittelverteilung innerhalb der Universitäten geht.

Die Wissenschaftsfreiheit ist im Grundgesetz mit den Worten „Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei“ als objektive Grundsatznorm formuliert (vgl. Epping 2007: 110). Das bedeutet, der Verankerung des Grundrechts der Wissenschaftsfreiheit im Grundgesetz liegt eine objektive Wertentscheidung zu Grunde. Gleichzeitig kann der Wissenschaftsfreiheit jedoch ebenso ein individuelles Freiheitsrecht entnommen werden (vgl. Thieme 2004: 73). Die Relevanz der Wissenschaftsfreiheit im Rahmen der Einführung von Steuerungsinstrumenten in die Universitäten besteht jedoch weniger in ihrer Gestalt als Individualrecht als vielmehr in der Problematik der Wissenschaftsfreiheit in der staatsorganisierten und -finanzierten Universität. Freiheit der Wissenschaft bedeutet jedoch nicht, dass sich wissenschaftliche Tätigkeiten in einem rechtsfreien Raum vollziehen. Sie werden durch zahlreiche rechtliche Vorgaben tangiert und dadurch rechtlich beschränkt (vgl. Alber-Malchow/Steigleder 2000: 24).

Der Schutzbereich der Wissenschaftsfreiheit wird durch die Begriffe Wissenschaft, Forschung und Lehre bestimmt. Diese Begriffe sollen in diesem Kontext nicht als nebeneinander stehend begriffen werden, sondern vielmehr bildet der Begriff der Wissenschaft den Oberbegriff und umschließt die Forschung und Lehre (vgl. Schmidt 2004: 262; Epping 2007: 112; Alber-Malchow/Steigleder 2000: 27). Abbildung 4.1-1 stellt diesen Sachverhalt grafisch dar.

Abb. 4.1-1: Art. 5 III S. 1 GG



Quelle: Eigene Darstellung

Die Formulierung des Art. 5 III S. 1 kann daher verstanden werden als die „wissenschaftliche Forschung und Lehre sind frei“ (ebd.). Gleichzeitig stehen die beiden geschützten Lebenssachverhalte in einem Abhängigkeitsverhältnis zueinander (vgl. Kempen 2004: 22). Wissenschaftliche Forschung ist zwar wohl ohne wissenschaftliche

Lehre möglich, umgekehrt ist die wissenschaftliche Lehre gemäß Art. 5 III S. 1 GG ohne Forschung nicht möglich (vgl. ebd.). Obwohl das Grundgesetz die Forschungs- und Lehrfreiheit garantiert, lässt es die Begriffe Wissenschaft, Forschung und Lehre undefiniert. Der Grund hierfür kann in der Funktion des Grundgesetzes, bestimmte Lebensbereiche zu schützen, gesehen werden (vgl. Alber-Malchow/Steigleder 2000: 26). Diese konkret zu definieren ist nicht die Aufgabe des Grundgesetzes. Der Wissenschaftsbegriff sollte dennoch einer genaueren Eingrenzung unterzogen werden, um Ausmaß und Umfang der Gewährleistung des Art. 5 III GG bestimmen zu können.

Die Träger dieses Grundrechts sind zunächst alle, die in wissenschaftlicher Weise tätig sind oder tätig werden wollen (vgl. Schmidt 2004: 264). Darunter fallen nicht nur die Hochschullehrer, sondern auch alle anderen Mitglieder der Universität, die das eben genannte Kriterium erfüllen. In vielen Bereichen wissenschaftlicher Tätigkeiten herrscht ein Staatsmonopol, das mit den Rechten des Staates als Eigentümer und Finanzier legitimiert werden kann. Das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit fungiert in diesem Rahmen zunächst als Abwehrrecht. Neben diesem Abwehrrecht beinhaltet dieses Grundrecht jedoch auch einen sogenannten objektiven Gehalt (vgl. Bultmann 2002: 187). Nach Jarass und Pieroth geht es dabei um „eine objektive, das Verhältnis von Wissenschaft, Forschung und Lehre zum Staat regelnde wertentscheidende Grundsatznorm“ (2009: 219). Demnach verkörpern solche Grundrechte immer auch eine objektive Werteordnung, wodurch wiederum Wertentscheidungen zum Ausdruck kommen. Im Fall der Grundrechte sind dies die hohen Werte der Freiheit und Gleichheit als Basis menschlicher Gesellschaft und Ordnung (vgl. ebd.). Mit anderen Worten beinhaltet dieses Grundrecht Aspekte, die bestimmen sollen, wofür der Staat die Universitäten halten soll, als was er sie betrachten und bewerten soll. Der Staat soll für die Idee der freien Wissenschaften einstehen und ihre Verwirklichung unterstützen (BVerfGE 35, 79: 115). In dem Sinne bindet die Wissenschaftsfreiheit zunächst die staatlichen Organe (vgl. Jarass/Pieroth 2009: 219). Der einzelne Wissenschaftler kann sich demnach auf Art. 5 III GG berufen.

Behinderungen dieser Freiheit können sowohl vom Staat als auch von der Gesellschaft ausgehen (vgl. Alber-Malchow/Steigleder 2000: 25). Auch andere Rahmenbedingungen können eine wissenschaftsfördernde oder -hemmende Wirkung haben. Als Eingriffe können beliebige staatliche Einwirkungen auf den Prozess der Gewinnung und Vermittlung wissenschaftlicher Erkenntnisse gewertet werden (vgl. Schmidt 2004: 263). Der Einfluss kann sich in einem solchen Fall auf einen einzelnen Wissenschaftler beziehen oder aber auch eine Einflussnahme auf die Universität in ihrer Gesamtheit darstellen. Das bedeutet, dass dieses Grundrecht die Hochschulautonomie vor etwaigen Eingriffen schützen soll (vgl. Jarass/Pieroth 2009: 222). Eingriffe in dieses Grundrecht

können ausschließlich im Fall fehlender Loyalität gegenüber der freiheitlich-demokratischen Grundordnung als gerechtfertigt beurteilt werden (vgl. Epping 2007: 113). Werden von Seiten der Hochschule beispielsweise bestimmte Leistungen gegenüber dem Staat unterlassen, können mögliche Eingriffe von staatlicher Seite als gerechtfertigt gelten (vgl. Jarass/Pieroth 2009: 222). Organisatorische Regelungen enthalten einen Eingriff, wenn sie die Freiheit der Forschung und der Lehre gefährden können (vgl. ebd.). Somit legt das HRG in § 4 I fest, dass „das Land und die Hochschulen [...] sicherzustellen [haben], dass die Mitglieder der Hochschule die durch Art. 5 III GG verbürgten Grundrechte wahrnehmen können“. Nach Reich meint das Gesetz damit, dass der einzelne Wissenschaftler eines besonderen Schutzes bedarf, damit er sein Grundrecht wahrnehmen kann (vgl. 2005: 76). Mit anderen Worten wird die Wahrnehmung der Freiheit als gefährdet und somit als zu schützendes Gut bewertet (vgl. ebd.).

Zu den Grenzen der Wissenschaftsfreiheit beinhaltet Art. 5 III GG keine konkreten Angaben. Nach Schmidt bestehen hier jedoch Grundrechtsschranken. Diese ergeben sich aus der Verfassung, insbesondere aus der Berücksichtigung anderer legitimer Aufgaben der Universität bzw. aus den Grundrechten Dritter (vgl. 2004: 265). Der Schutz dieses Grundrechts ist nicht abhängig von der Richtigkeit der Methoden und Ergebnisse. Auch die Stichhaltigkeit von Argumentationen, die Beweisführung oder die Vollständigkeit der Belege und Gesichtspunkte, die einem wissenschaftlichen Werk zu Grunde liegen, stehen in keinem Anhängigkeitsverhältnis zum Schutz des Grundrechtes der Wissenschaftsfreiheit (BVerfGE 90, 1: 13). Präzisiert werden soll der Inhalt des Art. 5 III GG im Folgenden anhand einiger Erläuterungen zur Forschungs- und Lehrfreiheit.

4.1.1 Freiheit der Forschung

Forschung und Lehre sollen sich ganz im Sinne Wilhelm von Humboldts als „etwas noch nicht ganz Gefundenes und nie ganz Aufzufindendes“ (Humboldt 1809/1810: 362) an dem Bemühen um Wahrheit ausrichten können. Aus diesem Grund ist die Wissenschaft zu einem von staatlicher Fremdbestimmung freien Bereich persönlicher und autonomer Verantwortung des einzelnen Wissenschaftlers erklärt worden (vgl. Wagner 2000: 238). In diesem Bereich soll die Gewinnung wissenschaftlicher Erkenntnisse im Mittelpunkt des Interesses stehen (vgl. Jarass/Pieroth 2009: 220). Als wesentlich gilt hierbei, dass die Suche nach neuen Erkenntnissen anhand von Methoden geschieht, die als wissenschaftlich bezeichnet werden können.

Wissenschaftliche Forschung meint jede Tätigkeit, die „nach Inhalt und Form als ernsthafter und planmäßiger Versuch zur Ermittlung der Wahrheit anzusehen ist“ (BVerfGE 35, 79: 112; Epping 2007: 111). Diesen Anforderungen muss demnach eine Tätigkeit genügen, um als ‚wissenschaftlich‘ dem Schutzbereich des Art. 5 III GG

zugeordnet werden zu können (vgl. Alber-Malchow/Steigleder 2000: 27). Wissenschaft meint in diesem Kontext das Streben nach Wahrheit und Erkenntnis, das methodische Bemühen um Erkenntniserlangung und Irrtumsoffenheit (vgl. BVerfGE 35, 79: 113; Alber-Malchow/Steigleder 2000: 27). Wissenschaft ist hierbei betroffen als Form der Wissensbildung mit besonderen Rationalitätsstandards und -kriterien, als Institution beispielsweise in Form staatlicher Universitäten und als Idee in Form des paradigmatischen Charakters wissenschaftlicher Rationalität gegenüber gesellschaftlicher Rationalität. Letzteres ist vor allem im Rahmen des derzeitigen Hochschulreformdiskurses von grundlegender Bedeutung (vgl. Alber-Malchow/Steigleder 2000: 28). Die Freiheit der wissenschaftlichen Forschung umfasst dabei die Wahl der „Fragestellung und die Grundsätze der Methodik sowie die Bewertung des Forschungsergebnisses und seiner Verbreitung“ (BVerfGE 35, 79: 112). Forschung definiert das BVerfG als „geistige Tätigkeit mit dem Ziel, in wissenschaftlicher – methodischer, systematischer und nachprüfbarer – Weise neue Erkenntnisse zu gewinnen“ (BVerfGE 35, 79: 113). Diese Definitionsversuche haben jedoch alle eines gemeinsam: sie legen lediglich abstrakt fest, was unter Wissenschaft und Forschung zu verstehen ist (vgl. Alber-Malchow/Steigleder 2000: 31). Der Schutzbereich dieses Freiheitsrechts umfasst alle Arten der Forschung (vgl. Thieme 2004: 91). Forschung an staatlichen Hochschulen wird entweder aus Haushaltsmitteln oder aus Drittmitteln finanziert. In beiden Fällen handelt es sich um grundrechtsgeschützte Forschung im Sinne des Art. 5 III GG. „Das in Art. 5 III GG enthaltene Freiheitsrecht schützt als Abwehrrecht [jede] wissenschaftliche Betätigung gegen staatliche Eingriffe“ (BVerfGE 35, 79: 112). Daneben enthält dieses Grundrecht eine Wertentscheidung bezüglich der Forschung, durch die sich der Staat verpflichtet, sich schützend und fördernd diesem Freiheitsrecht zu widmen (vgl. Wagner 2000: 239). Art. 5 III GG beinhaltet zusätzlich eine Förderfunktion, die sich in der Pflicht zur Förderung der Forschung an den Staat adressiert (vgl. Wagner 2000: 240). Daraus ergeben sich Schutz- und Förderzonen, die gewährleisten sollen, dass Wissenschaft, Forschung und Lehre vor staatlichen Eingriffen und unnötigen staatlichen Regulierungen geschützt werden. Die Grundrechte binden auch den Staat als Normgeber (Art. 1 III GG). Zum Tragen kommt diese Verpflichtung des Staates auch beim Einsatz neuer Steuerungsinstrumente im Hochschulbereich.

Die Instrumente müssen folglich so gestaltet werden, dass sie diese Rechte nicht verletzen und der Staat als Normgeber seinen Pflichten nachkommt. Wagner weist vor allem auf eine Gefahr hin, die sich aus den gesellschaftlichen und hochschulpolitischen Entwicklungen ergibt. Mit der Zunahme der praktischen Bedeutung der Wissenschaft und Forschung für Wirtschaft und Gesellschaft im Zuge der zunehmenden ‚Ökonomisierung‘ und mit dem Anstieg der Außenwirkung von Forschung sowie einer zunehmenden

Fokussierung auf die Verwertbarkeit von Ergebnissen der Forschung wird versucht, den Schutzbereich und damit auch das hier beschriebene Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit in Form der Forschungs- und Lehrfreiheit einzuschränken (vgl. 2000: 242). Diese Gefahr wird auch in der zunehmenden Ergebnissteuerung der Universitäten gesehen, die dazu neigen, nur auf vereinbarte Ergebnisse hin zu ‚arbeiten‘, anstatt unabhängigen wissenschaftlichen Forschungsaktivitäten nachzukommen.

Rechtlich problematisch ist nach Kempfen der Bereich der Forschungslenkung (vgl. 2004: 27ff.). Darunter sind alle staatlichen und nicht-staatlichen Maßnahmen zu verstehen, die auf den Einsatz der Forschungsmittel einwirken (vgl. ebd.). Rechtlich problematisch ist hierbei vor allem eine Art der Forschungslenkung, die vielfach von Unternehmen der Wirtschaft ausgeht. Hierbei wird vor allem auf Forschungsgegenstände Einfluss genommen (vgl. Kempfen 2004: 28). Problematisch sind diese Lenkungsmechanismen solange nicht, wie sie wissenschaftliche Erkenntnisprozesse unbeeinflusst lassen (vgl. ebd.). Die Grenzziehung zwischen zulässigen und unzulässigen Anreizen ist allerdings schwer zu ziehen.

Weitere rechtliche Schwierigkeiten können beim Hervorheben oder Bevorzugen einzelner Forschungsgegenstände oder -bereiche entstehen. Der Gleichheitssatz des Art. 3 I GG gilt auch hier. Die Entwicklung strategischer Zielvereinbarungen wird stets mit diesen beiden Problematiken konfrontiert. Das in Art. 5 III GG verankerte Grundrecht bezieht sich jedoch auf einen weiteren Gegenstand – die Lehre. Dieser Gegenstand wird dem Schutzbereich des Art. 5 III GG zugeordnet. Steuerungsaktivitäten müssen diesen Gegenstand somit weitgehend unangetastet lassen.

4.1.2 Freiheit der Lehre

Der Begriff der Lehre gemäß Art. 5 III GG umfasst nach Thieme sämtliche Lehrveranstaltungen in allen Hochschulen (vgl. 2004: 84). Er setzt wie bereits oben beschrieben die wissenschaftliche Forschung voraus (vgl. Kempfen 2004: 22). Die Freiheit der Lehre umfasst nach § 4 III S. 1 HRG „im Rahmen der zu erfüllenden Lehraufgaben insbesondere die Abhaltung von Lehrveranstaltungen und deren inhaltliche und methodische Gestaltung, sowie das Recht auf Äußerung von wissenschaftlichen und künstlerischen Lehrmeinungen“ (auch BVerfGE 35, 79: 113). Lehrfreiheit bedeutet somit nach Kempfen, die Freiheit im Rahmen des koordinierten Studienprogramms die eigene Lehrveranstaltung in Form und Methode selbst zu gestalten (vgl. 2004: 30). Geschützt sind hierbei alle Arten der wissenschaftlichen Lehre. Auch hieraus ergibt sich ähnlich der Freiheit der Forschung eine Schutzpflicht von Seiten des Staates für das Abhalten einer ungestörten Lehre.

Der Schutzbereich bezieht sich genauer auf die Freiheit der Methodik, der Didaktik, der Stoffwahl, der Darbietungsart sowie auf die Entscheidung über die Frage, ob und welche Hilfsmittel eingesetzt werden sollen (vgl. BVerfGE 55, 37: 68; Epping 2007: 113). Geschützt ist die Freiheit der Lehre im Rahmen des Art. 5 III GG nur, insofern sie das Kriterium der ‚Wissenschaftlichkeit‘ erfüllt (vgl. Thieme 2004: 86). Wissenschaftliche Lehre bedeutet freie Wahl von Inhalt, Ansatz und Äußerung bzw. von Gegenstand, Form, Methode, Inhalt, Zeit und ggf. auch Ort (vgl. Schmidt 2004: 263). Da die wissenschaftliche Lehre in engem Zusammenhang mit der wissenschaftlichen Forschung steht, muss auch sie selbständig und frei von Weisungen durchgeführt werden können (vgl. ebd.; Jarass/Pieroth 2009: 220).

Die Freiheit der Lehre wird entgegen der Freiheit der Forschung konkret durch Art. 5 III S. 2 GG in der verfassungsimmanenten Grundrechtsschranke begrenzt. Das bedeutet, dass dieses Freiheitsrecht durch gleichrangige Grundrechte im System des Grundgesetzes begrenzt wird. Maßnahmen zur Gewährleistung dieses Freiheitsrechts dürfen in den Schutzbereich anderer Grundrechte folglich nicht eingreifen (u.a. Art. 3 GG). Ihre Grenzen findet die Freiheit der Lehre des Weiteren im Dienstrecht der Professoren und im Ausbildungsauftrag der Hochschulen (vgl. BVerfGE 55, 37: 68). Die Professoren sind demnach verpflichtet, eine bestimmte Mindestanzahl an Lehrveranstaltungen anzubieten. Begrenzt wird diese Wahl ebenfalls durch die Notwendigkeit, die Lehre im Interesse eines möglichst geordneten Studienangebots zu koordinieren (vgl. Kempen 2004: 31).

Das Dienstrecht der Professoren begrenzt jedoch nicht nur die Freiheit der Lehre, sondern scheinbar gleichermaßen die Wirkung von neuen Steuerungsinstrumenten. In der Kritik steht der Beamtenstatus aufgrund seiner scheinbaren Inkompatibilität mit den derzeitigen Innovationsforderungen und -entwicklungen. Er gilt als ausschlaggebend für die Unbeweglichkeit staatlicher Universitäten. Anreizsysteme scheinen ihre Wirkung nicht entfalten zu können. Aufgrund dieser Kritikpunkte soll die rechtliche Stellung der Professoren im Folgenden skizziert werden.

4.2 Beamtenstatus der Professoren

Im derzeit außer Kraft gesetzten HRG sollen Professoren grundsätzlich Beamte auf Lebenszeit werden (§ 46 HRG). Die beamtenrechtliche Stellung des Hochschullehrers beinhaltet zunächst eine öffentlich-rechtliche Sonderbindung (vgl. Reich 2005: 395). Diese bezieht den Amtsinhaber im Interesse des Gemeinwohls in die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben ein. § 46 HRG verdeutlicht, „die in ein Beamtenverhältnis berufenen Professorinnen und Professoren sollen zu Beamten auf Lebenszeit ernannt werden“ (auch Reich 2005: 396). Hinzukommt § 50 HRG, der die dienstrechtlichen Sonderregelungen der Professoren beinhaltet.

Die Rechtsstellung der Professoren ist nicht zuletzt Übertragung der in Art. 5 III GG gewährten Grundrechte. Mit der Berufung in den Status eines Beamten auf Lebenszeit sollten die Prinzipien des Art. 5 III GG auf personeller Ebene umgesetzt werden. Professoren erhalten somit die mit der Wissenschaftsfreiheit geforderten Freiräume und sollen gleichzeitig finanziell abgesichert werden. Die Ernennung zum Beamten auf Lebenszeit sichert die sachliche Unabhängigkeit der Professoren (vgl. Thieme 2004: 501). Die persönliche Unabhängigkeit des Hochschullehrers wird in einer Verbindung mit dem Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit angedeutet, worauf er sich im Falle ungerechtfertigter Eingriffe berufen kann (vgl. ebd.).

In der Regel findet auf Professoren das allgemeine Beamtenrecht Anwendung (§ 49 HRG). § 49 HRG regelt allerdings bestimmte Ausnahmen. Verfassungsrechtlich sind die beamteten Hochschullehrer Beamten im Sinne des Art. 33 V GG. Welche Grundsätze im Einzelnen durch ihren rechtlichen Bezug zum allgemeinen Beamtenrecht Anwendung finden, soll an dieser Stelle nicht in Vollständigkeit dargestellt werden. Vielmehr stehen diejenigen Aspekte der beamtenrechtlichen Stellung im Vordergrund, deren Implikationen beim Einsatz neuer Steuerungsinstrumente – insbesondere in Form von Zielvereinbarungen mit Anreizsystemen – als relevant beurteilt werden können. Nach Thieme kann angenommen werden, dass insbesondere die Unversetzbarkeit, die Unabsetzbarkeit, die mangelnde Gehorsamspflicht sowie das Mindestgrundgehalt der Hochschullehrer Veränderungsprozesse beeinflussen (vgl. Thieme 2004: 505). Trotha spricht dabei von der „Beweglichkeit der Unbeweglichen“ (2003: 3). Kennzeichnend für den Beamtenstatus der Professoren ist, dass sie keine Vorgesetzten haben (vgl. Thieme 2004: 505). Sie sind somit in ihrer dienstlichen Tätigkeit weisungsfrei. Nehmen sie jedoch staatliche Aufgaben wahr, können sie Adressaten staatlicher Weisungen werden (vgl. ebd.). Während im allgemeinen Beamtenrecht anerkannt ist, dass ein Beamter oder eine Beamtin kein Recht auf ihr Amt hat, werden Professoren auf eine bestimmte Professur berufen und haben das Recht, auf dieser zu verbleiben. Eine Versetzung ist nur mit der Zustimmung des jeweiligen Hochschullehrers möglich (vgl. Thieme 2004: 506; Kempen 2004: 6).

Externe Zielvereinbarungen als Innovation und neues Steuerungsinstrument erzeugen Bewegungen und Veränderungen in dem System und der Organisation Universität. Sie sind zum Teil auf die Veränderbarkeit ihrer Umgebung angewiesen. Mit der Universität treffen sie auf einen Bereich, der nicht zuletzt durch ein vielfach kritisierendes starres Gefüge auf personeller Ebene gekennzeichnet ist, wo Anreiz- und Zielsysteme scheinbar wenig Resonanz finden und wenig Wirkung zeigen können. Ob Professoren Beamte sein müssen, ist vor dem Hintergrund des aktuellen Diskurses und aktueller Bestrebungen, neue Instrumente der Steuerung einzusetzen, umstritten (vgl. Detmer 2004: 83).

Maßgeblich ist mit Blick auf den Art. 5 III GG, dass das Hochschuldienstrecht so gestaltet werden muss, dass es dem wissenschaftlichen Personal – insbesondere den Universitätsprofessoren – höchstmögliche Unabhängigkeit und Selbstständigkeit gewährleistet. Für die Funktionsfähigkeit der Universität ist dies unerlässlich (vgl. ebd.). Dennoch wird bezweifelt, „dass die [...] Ernennung zum Beamten auf Lebenszeit das adäquate Mittel sei, um [...] Motivation, Kreativität, Innovationsfähigkeit, Flexibilität zu sichern“ (Scheven 1996: 351). Es werden Stimmen zum Umdenken über Sinn und Zweck des Beamtentums laut (vgl. ebd.). Eine Abschaffung der Verbeamtung der Professoren würde jedoch ohne adäquate Alternative aufgrund der Legitimation dieser Praxis durch das in Art. 5 III GG verankerte Grundrecht juristisch kaum zu vertreten sein. Der damit einhergehende Wegfall finanzieller Absicherung birgt die Gefahr der Abhängigkeit der Professoren von anderen Einkommensquellen, wodurch sie schließlich – gezwungenermaßen – ihre Freiräume und Unabhängigkeit verlieren würden bzw. nur noch eingeschränkt aufrecht erhalten könnten. Es kann somit bei der Einführung neuer Steuerungsmechanismen und -instrumente nicht vordergründig darum gehen, dieses System außer Kraft zu setzen, sondern das Instrument und die damit verbundenen Erwartungen daran anzupassen. Das bedeutet dennoch, dass auch auf Seiten der Professorenschaft Bedingungen geschaffen werden sollten, die Innovationen und Veränderungen zulassen und Flexibilität ermöglichen.

Die staatliche Universität wird nicht nur auf personeller Ebene reglementiert, sondern auch auf Ebene der Organisation. Dieser organisationsrechtliche Rahmen soll im Folgenden untersucht werden.

4.3 Organisationsrechtliche Bestimmungen

Nach Thieme enthält der Art. 5 III GG zwar keine konkreten organisationsrechtlichen Bestimmungen, allerdings hat der Staat – vor allem im Rahmen des staatlich finanzierten Wissenschaftsbetrieb – durch geeignete organisatorische Maßnahmen dafür zu sorgen, dass das Grundrecht der freien wissenschaftlichen Aktivitäten, in dem Maße unangetastet bleibt, wie das unter Berücksichtigung der weiteren Aufgaben der Universität und der sonstigen Grundrechte anderer möglich ist (vgl. Thieme 2004: 74). Nach Kempen ergibt sich aus Art. 5 III GG ein grundrechtlich fundiertes, objektiv-rechtliches Organisationsprinzip, das insbesondere der Gesetzgeber bei der Gestaltung der Hochschulen beachten soll. Das BVerfG legt fest: „Im Bereich des mit öffentlichen Mitteln eingerichteten und unterhaltenen Wissenschaftsbetriebs [...] hat der Staat durch geeignete organisatorische Maßnahmen dafür zu sorgen, dass das Grundrecht der freien wissenschaftlichen Betätigung soweit unangetastet bleibt, wie das unter Berücksichtigung der anderen legitimen Aufgaben der Wissenschaftseinrichtungen und der Grundrechte der

verschiedenen Beteiligten möglich ist.“ (BVerfGE 35, 79: 115) Hier geht es vor allem um wissenschaftsadäquate Hochschulorganisation, an der sich der Staat zu orientieren hat (vgl. Kempen 2004: 11).

Das bedeutet, hinter dem Art. 5 III GG verbirgt sich nicht nur ein Grundrecht sondern auch ein Anspruch, der von Seiten der Grundrechtsträger geäußert werden kann. Nach dem BVerfG kann ohne geeignete Organisation und ohne entsprechende finanzielle Mittel keine unabhängige Forschung und wissenschaftliche Lehre betrieben werden (BVerfGE 35, 79: 115). Aus dieser Tatsache leitet das Gericht nach Kempen eine Funktionsgewährleistungspflicht ab, die sich aus Art. 5 III GG ergibt (vgl. Kempen 2004;: 12). Der Staat hat demnach „funktionsfähige Institutionen für einen freien Wissenschaftsbetrieb zur Verfügung zu stellen“ (BVerfGE 35, 79: 114f.). Das bedeutet, zum Gewährleistungsinhalt des Art. 5 III GG gehört die Verpflichtung des Gesetzgebers, für ein im Sinne der Wissenschaftsfreiheit funktionierendes Hochschulwesen zu sorgen (vgl. Kempen 2004: 12).

Das überlieferte Strukturmodell der deutschen Universität stellt aber weder die Grundlage der Garantie der Wissenschaftsfreiheit dar, noch beinhaltet diese Garantie eine bestimmte Organisationsform (vgl. Thieme 2004: 75). Dem Gesetzgeber - also dem Staat - steht es demnach zu, in die Organisation der Hochschule einzugreifen, sie zu ordnen und den heutigen Herausforderungen gesellschaftlicher und wissenschaftlicher Art in dem Maße anzupassen, wie der Kernbereich der Wissenschaftsfreiheit nicht verletzt wird (vgl. Schmidt 2004: 265). Dem Gesetzgeber steht ein breiter Handlungsspielraum zur Verwirklichung seiner Vorstellungen zur Verfügung (BVerfGE 66, 155: 177). Art. 5 III GG enthält jedoch eine Wertentscheidung, die nach Thieme diese Gestaltungsfreiheit einschränkt (vgl. Thieme 2004: 75). Organisationsnormen bzw. der Einsatz von Instrumenten, die mögliche verändernde Auswirkungen auf die Organisation der Universität haben können, sind demnach verfassungsrechtlich zu beurteilen, d.h. „danach ob und in welchem Maße sie das Grundrecht der einzelnen Wissenschaftler auf Freiheit der Forschung und Lehre oder die Funktionsfähigkeit der Institution ‚freie Wissenschaft‘ [...] begünstigen oder behindern“ (Thieme 2004: 75).

Während Art. 5 III GG Freiräume bei der Organisation von Hochschulen enthält, regelte das seit Oktober 2008 außer Kraft gesetzte HRG bis zum Jahr 1998 die grundlegende Organisation. Mit der 4. HRG-Novelle vom 20. August 1998 entfielen sämtliche Rahmenregelungen zur inneren und äußeren Organisation sowie zur Verwaltung der Hochschulen. Die entfallenen Paragraphen bezogen sich auf die Selbstverwaltung, die Zusammensetzung und Entscheidungskompetenzen der Hochschulgremien sowie auf die Vorschriften zur Organisation und Verwaltung der Hochschulen, dem Zusammenwirken von Land und Hochschulen, auf die Leitung der Hochschule, die

Aufgaben zentraler Kollegialorgane und auf die der Fachbereiche. Das bedeutet, dass sich der Bund aus der Rahmengesetzgebung zur Organisation der Hochschulen zurückzog. Im HRG sind nunmehr einzig das Selbstverwaltungsrecht der Hochschulen (§ 58 I u. II HRG) sowie die Rechtsaufsicht des Staates (§ 59 HRG) verankert.²⁴ Die Regelung der äußeren und inneren Organisation der Universitäten obliegt seitdem der Landesgesetzgebung der einzelnen Bundesländer (vgl. Kühler 2006: 379). Dem BMBF zufolge sollte den Ländern im Zuge dieser Deregulierung „umfassende[r] Handlungsspielraum für die Umgestaltung der deutschen Hochschullandschaft“ ermöglicht werden (BMBF 1999: 11).

2008 beschloss die Bundesregierung die Aufhebung des HRG und zog sich somit aus der Hochschulrahmengesetzgebung zurück (vgl. ebd.). Trotz der Aufhebung des HRG kann es für die Problematik des Einsatzes von Zielvereinbarungen in universitären Strukturen bedeutsam sein, da sich die Organisation der Universitäten über lange Zeit an den Regelungen des HRG orientierte und danach strukturiert wurde. Das HRG beinhaltete bis zur 4. Novelle im Jahr 1998 Regelungen zu allgemeinen Organisationsgrundsätzen in § 61 HRG, in § 62 HRG Regelungen zur Leitung der Hochschulen, in § 63 HRG zu den sogenannten Kollegialorganen und in § 64 HRG zu Funktionen und Kompetenzen der Fachbereiche als Grundeinheit der Universität²⁵.

4.3.1 Allgemeine Organisationsgrundsätze

Die allgemeinen Organisationsgrundsätze regelte der § 61²⁶ I-III HRG. § 61 HRG legte somit die Grundsätze der organisatorischen Gliederung der Hochschule fest. Für die Organisation der Universität ausschlaggebend ist § 61 I S. 2. Nach Schrimpf verdeutlicht er die organisatorische Offenheit als bestimmendes Merkmal des HRG (vgl. 1984: 834).

Aus § 61 I S. 1 HRG kann dennoch ein wesentliches Strukturprinzip der Organisation Universität entnommen werden – das Zwei-Ebenen-Prinzip. Gegliedert wird die Universität demnach in Zentralbereich und Fachbereich. Das Zwei-Ebenen-Prinzip hält die föderale Art der Verteilung von Entscheidungskompetenzen aufrecht, da nach § 64 I S. 1 HRG die Fachbereiche als organisatorische Grundeinheiten gelten. Das Zwei-Ebenen-Prinzip stellt nach Schrimpf jedoch keine „starre Richtschnur für die Verteilung von Entscheidungskompetenzen zwischen Zentralbereich und Fachbereich dar, vielmehr hat sie sich an der Rechtsstellung der Fachbereiche nach § 64 I S. 1 HRG zu orientieren (vgl.

²⁴ HRG in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. April 2007.

²⁵ HRG in der Originalfassung vom 26. Januar 1976.

²⁶ § 61 I HRG in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Januar 1976:

„Entscheidungsbefugnisse haben zentrale Organe und Organe der Fachbereiche. Für Hochschulen mit Einrichtungen an verschiedenen Orten kann das Landesrecht außerdem besondere örtliche Organe mit Entscheidungsbefugnissen versehen, wenn die im Hinblick auf die Größe und die räumliche Entfernung der Einrichtungen geboten erscheint. Andere Organisationseinheiten haben Entscheidungsbefugnisse, soweit dies nach diesem Gesetz zugelassen oder bestimmt ist.“

1984: 835). Dieses Prinzip der zwei Ebenen-Gliederung oder eine andere Verteilung von Entscheidungskompetenzen sind dem Gesetzgeber nicht zwingend mit Art. 5 III GG oder einem anderen Grundrecht vorgegeben. Nach Schrimpf besteht zwischen Zentral- und Fachbereich kein Subordinationsverhältnis (vgl. ebd.). Dennoch besteht eine sogenannte Kooperationspflicht zwischen diesen Ebenen. Schrimpf kommentiert die Einführung des Zwei-Ebene-Prinzips in § 61 I S. 1 HRG als zentrales Element der Hochschulreform als „Aufhebung der überkommenen deutschen Universitätsstruktur mit den vier Entscheidungs- und Verwaltungsebenen: Lehrstuhl, Institut, Fakultät und Universität“ (1984: 836).

Der Gestaltungsspielraum des Gesetzes wird in § 61 I S. 2 HRG deutlich, wenn dem Landesgesetzgeber die Einrichtung besonderer örtlicher Organe ermöglicht wird. Noch einen Schritt weiter geht § 61 I S. 3 HRG, durch den das Landesgesetz weitreichend vom Zwei-Ebene-Prinzip abweichen kann. Diese wesentlich in § 61 I S. 3 HRG enthaltene organisatorische Offenheit des HRG nutzten anschließend die Landesgesetzgeber zu einer weitgehenden Aufhebung des Zwei-Ebenen-Prinzips mit dem Ziel einer flexibleren Regelung der Organisationsstruktur (vgl. Schrimpf 1984: 837).

Mit § 61 II HRG wird die Einrichtung sogenannter Kollegialorgane geregelt. Bei diesen sollen die auf die grundsätzlichen Angelegenheiten bezogenen Beratungs- und Entscheidungskompetenzen liegen (vgl. Schrimpf 1984: 838). Bei der Einführung solcher Kollegialorgane steht vor allem das Prinzip der Demokratisierung der deutschen Universitäten im Fokus des Interesses (vgl. ebd.). Tradierte hierarchische Strukturen sollen aufgelöst werden und sämtliche Angelegenheiten sollen in den Kollegialorganen erörtert und beschlossen werden. Als Adressat gilt zunächst der Landesgesetzgeber, da er durch seine Zuständigkeitsregelungen die Stellung und Funktion dieser Kollegialorgane berücksichtigen soll (vgl. Schrimpf 1984: 839). In den meisten aktuellen Landesgesetzen sind derartige Regelungen nach wie vor enthalten. Sie gestalten die Organisation der Universitäten der einzelnen Länder.

4.3.2 Grundlegender Aufbau deutscher Universitäten nach dem Hochschulrahmengesetz²⁷

Die Leitung der Hochschule wurde durch § 62 HRG²⁸ geregelt. Demnach hat eine Universität einen hauptberuflichen Leiter oder ein kollegiales Leitungsgremium. Nach Deumeland stand es dem Landesgesetzgeber nicht zu, eine bestimmte Art der Leitung für die Universitäten festzulegen (vgl. 1979: 149). Der § 62 HRG bietet somit ausschließlich grundlegende Anhaltspunkte für Gemeinsamkeiten zwischen den Universitäten. Die Hochschule kann nach § 62 I S. 1 HRG entweder durch einen Rektor/eine Rektorin bzw.

²⁷ In der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Januar 1976.

²⁸ In der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Januar 1976.

ein Rektorat oder aber durch einen Präsidenten/eine Präsidentin bzw. ein Präsidialkollegium geleitet werden. Wichtig ist hierbei die in § 62 I S. 2 HRG festgelegte eigene Zuständigkeit. Nach Deumeland dürfen der Leitung zwar kein Staatsaufsichtsbefugnisse zugewiesen werden (vgl. 1979: 149), dennoch bedeutet die Leitung in eigener Zuständigkeit keine Weisungsfreiheit, da ansonsten jegliche im HRG festgelegten und in den Universitäten institutionalisierten Mitwirkungsrechte- und -möglichkeiten obsolet wären. Für die im Rahmen der aktuellen Reformen und Debatten zum Einsatz neuer Steuerungsinstrumente und der damit einhergehenden zunehmenden Autonomisierung der Universitäten durch die Übertragung staatlicher Kompetenzen auf die Ebene der Universitätsleitung beabsichtigte Stärkung der Handlungsfähigkeit dieser Leitung, ist diese Regelung von zentraler Bedeutung.

Gemäß § 62 III S. 1 bis 3 HRG handelt es sich bei dem Rektor/der Rektorin um einen der Hochschule angehörigen Professor/eine Professorin, der/die sein/ihr Amt hauptberuflich und für mindestens zwei Jahre ausüben soll. Der Präsident/die Präsidentin nimmt sein/ihr Amt hauptberuflich wahr (§ 62 V S. 2 HRG). Die Amtszeit beträgt vier Jahre (§ 62 V S. 3 HRG). Kleine Universitäten können nach § 62 VII HRG von den vorliegenden Bestimmungen ganz oder teilweise abweichen.

Die Bildung sogenannter Kollegialorgane wurde in § 63 HRG geregelt. Deumeland folgert aus diesen Regelungen breit gestreute Mitwirkungsmöglichkeiten innerhalb des daraus entstandenen Systems der akademischen Selbstverwaltung (vgl. 1979: 152). § 63 Abs. II HRG weist den Kollegialorganen Aufgaben und Befugnisse zu, die nicht auf andere Organe übertragen werden können (vgl. Deumeland 1979: 153). Allerdings kann die Hochschulsatzung festlegen, ob die in § 63 II HRG festgelegten Aufgaben anderen zentralen Organen übertragen werden sollen. § 63 I und II HRG verdeutlicht allerdings, dass das HRG von zwei Gremien mit Entscheidungsbefugnissen auf der Zentralebene als Regelfall ausgeht (vgl. Schrimpf 1984: 880). Wie diese zentralen Kollegialorgane verbindlich zu strukturieren sind, ergibt sich aus dem Grundsatz der Gruppenuniversität. Demnach müssen in einem Kollegialorgan alle Mitgliedergruppen vertreten sein (§ 38 III HRG). Das HRG weist den zentralen Kollegialorganen nur wenige Aufgaben zu, die für die Hochschule in ihrer Rechtsstellung als Körperschaft des öffentlichen Rechts von großer Bedeutung sind (vgl. Schrimpf 1984: 881).

Nach § 64 HRG sind die Fachbereiche die organisatorische Grundeinheit der Universität. Hierbei handelt es sich um relativ autonome Bereiche, die für ihr jeweiliges Gebiet die Aufgaben der Hochschule erfüllen. Zu einem Fachbereich gehören nach § 64 II HRG als Organe der Fachbereichsrat sowie der Fachbereichssprecher. Dem Fachbereichsrat obliegen alle Bereiche, die unmittelbar die Forschung und Lehre in dem jeweiligen Fachbereich betreffen (§ 64 III HRG) Diese Organe arbeiten ebenfalls in eigener

Zuständigkeit (§ 64 IV S. 2 HRG). Aber auch hinsichtlich der Fachbereiche sind nach § 64 VI HRG in Abhängigkeit der Hochschulen Ausnahmen möglich.

Mit § 65 HRG und der Einrichtung gemeinsamer Kommissionen oder Studienbereiche eröffnet das HRG zusätzliche Organisationsmöglichkeiten und die institutionelle Möglichkeit und Gewährleistung fachbereichsübergreifender Aufgabenerfüllung (vgl. Schrimpf 1984: 929).

§ 66 HRG ermöglicht zusätzlich zu den bereits genannten Organisationseinheiten die Bildung wissenschaftlicher Einrichtungen und Betriebseinheiten (§ 66 I HRG). Nach § 66 II S. 1 HRG können diese zusätzlich und außerhalb der Fachbereiche bestehen.

4.3.3 Rechtsform der Hochschule

„Die Hochschulen sind in der Regel Körperschaften des öffentlichen Rechts und zugleich staatliche Einrichtungen. Sie können auch in anderer Rechtsform errichtet werden [...]“ (§ 58 I S. 1 u. 2 HRG). Diese Definition der Rechtsstellung von Hochschulen verdeutlicht das Spannungsverhältnis zwischen staatlicher Reglementierung und Selbstverwaltungsautonomie, dem auch die staatlichen Universitäten ausgesetzt sind.

Als Körperschaft ist die Universität eher verbandsförmig strukturiert, während die ihr zugehörigen Personen den Status von Mitgliedern einnehmen. Damit bekommen die Angehörigen der Universität das Recht der umfangreichen Einflussnahme auf sämtliche Angelegenheiten, die ihre Einrichtung betreffen (vgl. Kracht 2006: 93). Als Körperschaft wird die Universität zu einer juristischen Person des öffentlichen Rechts und somit Grundrechtsträger (vgl. ebd.). Zur Dichotomie wird die Rechtsstellung durch die zeitgleiche Definition der Universität als staatliche Einrichtung. Im Rahmen dieser Rechtsform ist sie Eigentum des Staates, was die Präsenz des Staates in diesem Bereich legitimiert. Unter diesen Bedingungen erhält der Staat bestimmte Rechte über die Universitäten und kann Forderungen formulieren.

Nach Reich sind die Handlungen der Hochschulen öffentlich-rechtlicher Natur (vgl. Reich 2005: 493). Die Rechtsstellung als juristische Person ist nach Reich in der Gewährleistung der Wissenschaftsfreiheit begründet (vgl. ebd.). Der Ausdruck „und zugleich staatliche Einrichtung“ hält fest, dass der Staat hier neben der Körperschaft eine Anstalt schafft, die die Aufgabe hat, wissenschaftliche Forschung und Lehre zu ermöglichen, in dem von staatlicher Seite hierfür auch Mittel zur Verfügung gestellt werden und werden müssen (vgl. Reich 2005: 493). Die Wortwahl „und zugleich“ bringt zum Ausdruck, dass die Einrichtungsform der Körperschaft und der Anstalt zugleich verwirklicht werden (vgl. ebd.) Nach Kracht ist es insbesondere die Hochschulverwaltung, die sämtliche Merkmale einer unselbstständigen Anstalt des Staates aufweist (vgl. 2008: 93).

Kommen innerhalb einer Einrichtung mehrere Einrichtungsformen zusammen, gelten auch die dafür vorgesehenen gesetzlichen Grundlagen. § 58 I S.1 HRG beinhaltet ebenfalls, dass die institutionelle Garantie durch die staatliche Einrichtung unberührt bleibt und bestätigt zugleich, dass die Hochschulen auch gesellschaftliche Funktionen wahrnehmen und somit nicht zuletzt gesellschaftliche Einrichtungen darstellen, die sich gesellschaftlich legitimieren müssen (vgl. Reich 2005: 494). Wie bereits gezeigt, unterliegen die Universitäten durch ihre Stellung als staatliche Einrichtung einer teilweisen staatlichen Organisationsgewalt.

Was im Rahmen dieser Dichotomie deutlich wird, ist ein nach wie vor wahrnehmbarer Einfluss der Entwicklung der Universität im preußischen Staat. Wie bereits in Kap. 3.3 dargestellt wurde, vertrat Humboldt ein Universitätsprinzip, in dem die Freiheit von Forschung und Lehre als großes Organisations- und Konstitutionsprinzip zu Grunde gelegt wurde. Aber auch er erkannte, die Gewährleistung von Forschung und Lehre ist ohne die Unterstützung des Staates nicht möglich. In der Stellung der Universität als Körperschaft des öffentlichen Rechts und staatlicher Einrichtung sind diese gegensätzlichen Strukturprinzipien nach wie vor verankert.

4.3.4 Hochschulautonomie und Selbstverwaltung

Das Grundgesetz weist den Hochschulen zwar nicht in ausdrücklicher Form Autonomie oder Selbstverwaltung zu, was nach Kempfen jedoch nicht bedeutet, dass die Verfassung dies den Hochschulen vorenthält (vgl. 2004: 37). Der Bundesgesetzgeber hatte in § 58 I S. 3 HRG verankert: „Sie haben das Recht der Selbstverwaltung im Rahmen der Gesetze.“ Doch was bedeutet das für die Hochschulen?

Die Schwierigkeit der Beantwortung dieser Frage liegt vor allem in dem variierenden Verständnis von Autonomie und ihrer Gleichsetzung mit dem Begriff der Selbstverwaltung (vgl. Kempfen 2004: 37). Autonomie meint nach Schischkoff „Eigengesetzlichkeit“ (vgl. 1991: 55). Definiert wird sie ebenfalls als „Befugnis zur selbständigen Regelung der eigenen Verhältnisse“ (ebd.). Kempfen knüpft an dieser Stelle an und definiert sie zunächst als „Recht einer Einrichtung zur Selbstgesetzgebung“ (2004: 38). Legt man diese Begriffsdefinition der Hochschule zu Grunde, würde sich ihre Autonomie höchstens in Form einer sogenannten Satzungsautonomie darstellen. Kempfen fügt deshalb einen erweiterten Sinn hinzu, indem er mit Autonomie die Fähigkeit von Einrichtungen bezeichnet, in legislativer, exekutiver und judikativer Hinsicht weitgehend frei von staatlicher Einflussnahme zu sein (vgl. 2004: 38). Somit würde den Hochschulen mehr als nur eine Satzungsautonomie zugesprochen werden. Selbstverwaltung, Personalgewalt und Finanzautonomie würden hinzukommen. In diesem Sinne kennzeichnet Autonomie die Unabhängigkeit vom Staat. Ob und inwieweit die Hochschulen tatsächlich autonom

sind, beinhalten die formell-gesetzlich verankerten Selbstverwaltungsgarantien sowie die gesetzlich verankerte Garantie der Wissenschaftsfreiheit in Art. 5 III S. 1 GG.

Im Rahmen all dieser Bemühungen um eine Interpretation der in Art. 5 III S. 1 GG eventuell verankerten Autonomie ist es von Relevanz, dass Staatsfunktionen, wie sie die staatliche Universität inne hat, nie im vollständig staatsfreien Raum ausgeübt werden können (vgl. Kempen 2004: 38). Art. 20 II GG enthält die hierfür relevante Staatsstrukturnorm, wonach alle Staatsgewalt an den politischen Willen des Wahlvolkes angebunden sein muss. Für die Autonomie der Hochschulen bedeutet dies, dass sie sobald sie Herrschaftsgewalt ausüben und eingreifend tätig werden oder wenn sie im grundrechtsrelevanten Bereich tätig werden, eine gesetzliche Grundlage benötigen. Die Existenz des Grundgesetzes und dessen Herrschaft macht eine autonome Universität in einem staats- und gesetzfreien Raum unmöglich und schließen diese somit aus (vgl. Kempen 2004: 38). Allerdings kann auf der Grundlage des Art. 5 III S. 1 GG Autonomie eingeräumt werden. Auch könnte aus Art. 5 III S. 1 GG abgeleitet werden, dass der Staat den Hochschulen Autonomie einräumen muss. Auch das BVerG weist auf diese Verpflichtung von Seiten des Staates hin, wonach dieser Autonomiefördernde Bedingungen für die Universitäten schaffen muss (BVerfGE 35, 79: 115). Kempen geht bereits davon aus, dass der Art. 5 III S. 1 GG in organisatorischer Hinsicht voraussetzt, dass die Universitäten das Recht zur Selbstverwaltung und somit zur Autonomie besitzen (vgl. 2004: 39).

Zur Probe für die Autonomie kommt es im Bereich der staatlichen Aufsicht. § 59 S. 1 u. 2 HRG legt fest: „Das Land übt Rechtsaufsicht aus. Die Mittel der Rechtsaufsicht werden durch Gesetz bestimmt.“ Der Satz 3 desselben Paragraphen regelt: „Soweit die Hochschulen staatliche Aufgaben wahrnehmen, ist durch Gesetz eine weitgehende Aufsicht vorzusehen.“

4.4 Bedeutung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Effektivität externer Zielvereinbarungen zwischen Staat und Universitäten

Die Wissenschaftsfreiheit als archimedischer Punkt und verfassungsrechtliches Fundament wird zum Maßstab für Struktur-, Organisations-, Verfahrens- und Kompetenzregeln. Art. 5 III GG manifestiert ein Freiheitsrecht, das als Abwehrrecht und Individualrecht zugleich in Anspruch genommen werden kann. Hauptadressat dieses Abwehrrechts ist der Staat. Der objektive Gehalt des Art. 5 III GG basiert auf einer Wertvorstellung, die das Verhältnis zwischen Wissenschaft, Forschung und Lehre zum Staat definiert. Demnach besteht die Pflicht des Staates darin, die Ideen der freien Wissenschaft zu unterstützen und diese durch die Schaffung geeigneter Bedingungen zu

ermöglichen. Erfüllt der Staat diese Pflicht unzureichend, kann der einzelne Wissenschaftler von dem in Art. 5 III GG verankerten Individualrecht Gebrauch machen und sich darauf berufen.

Als Eingriff in den Schutzbereich des Art. 5 III GG gilt jegliche staatliche Einwirkung auf den Prozess der Gewinnung und Vermittlung wissenschaftlicher Erkenntnisse. Die Einwirkung kann sich dabei auf den einzelnen Wissenschaftler oder aber die Universität als Ganzes beziehen. Eingriffe sind nur dann gerechtfertigt, wenn zu erbringende Leistungen von Seiten der Hochschule gegenüber dem Staat unterlassen werden.

Externe Zielvereinbarungen dürfen demnach nicht in den Prozess der wissenschaftlichen Erkenntnisgewinnung hineinsteuern. Die freie Wahl der Fragestellungen bzw. des Forschungsgegenstandes, der Methodik und des Verfahrens sowie Entscheidungsfreiheit in der Bewertung der Ergebnisse und deren Verbreitung muss garantiert werden. So regelt das HRG im § 4 I, dass bei sämtlichen auf die Hochschulen bezogenen Aktivitäten sicherzustellen ist, dass die Mitglieder die durch Art. 5 III GG verbürgten Grundrechte wahrnehmen können. Die Freiheit der Forschung gilt für alle Arten der Forschung. Sowohl staatlich finanzierte als auch Drittmittelforschung sind grundrechtsgeschützt. Für strategische Zielvereinbarungen bedeutet dies, dass rechtliche Probleme ausgeschlossen sind, solange der wissenschaftliche Erkenntnisprozess an sich unbeeinflusst bleibt. Die Pflicht des Staates, den Schutzbereich zu respektieren, resultiert vor allem aus dem objektiven Gehalt in Form einer Wertentscheidung, die dem Art. 5 III GG zu Grunde liegt und eine staatliche Pflicht beinhaltet.

Das Grundrecht der Lehrfreiheit bedeutet für die Zielvereinbarungen, dass sie auf die Abhaltung von Lehrveranstaltungen, die inhaltlich-methodische Gestaltung sowie das Recht auf wissenschaftlich-künstlerische Lehrmeinung des einzelnen Lehrenden einer Universität keinen Einfluss ausüben dürfen. Etwas detaillierter bezieht sich das Grundrecht der Lehrfreiheit auf die Wahl der Methodik, Didaktik, Inhalt, Darbietungsart und die Hilfsmittel. Die Schutzpflicht des Staates umfasst alle Arten wissenschaftlicher Lehre. Die Wirksamkeit von Zielvereinbarungen hängt in entscheidendem Maß damit zusammen, ob und inwiefern diese Grundrechte der Mitglieder staatlicher Universitäten gewahrt bleiben. Fühlen sich die Wissenschaftler einer Hochschule dieser Grundrechte beraubt, kann daraus Frustration und Widerstand resultieren, was die Wirksamkeit von Steuerungsinstrumenten erheblich beeinträchtigen kann. Auch kann mit einer vorausschauenden Berücksichtigung dieses Schutzbereichs die Gefahr unerwarteter Konsequenzen eingeschränkt werden.

Relevant für die Effektivität von Zielvereinbarungen ist weiterhin die Rechtsstellung der Professoren. Ihre Rechtsstellung als Beamte auf Lebenszeit beruht zunächst auf den Wertvorstellungen des Art. 5 III GG. Professoren sind demnach unversetzbar,

unabsetzbar, weisungsfrei und finanziell abgesichert. Sie haben einen Anspruch auf Unabhängigkeit und Selbstständigkeit. Für Steuerungsinstrumente stellt das eine Herausforderung dar. Strategische Zielvereinbarungen haben in diesem Anwendungsbereich nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn sie die Existenz der Autonomiebereiche von Professoren berücksichtigen. Ist der Detaillierungsgrad externer Zielvereinbarungen zu hoch, entsteht unter Umständen ein Widerstand, der daraus resultiert, dass sich Wissenschaftler ihrer Freiheitsrechte beraubt sehen. Aufgrund der finanziellen Sicherheit von Professoren kann eine Zielvereinbarung nicht mit Anreizsystemen allein Motivation erzeugen. Vielmehr gilt es, Zielvereinbarungen zwischen Kultusministerium und Universität so zu gestalten, dass den Akteuren innerhalb der Organisation ein möglichst umfangreiches Spektrum an Handlungsoptionen weiterhin zur Verfügung steht.

Die organisationsrechtlichen Bestimmungen orientieren sich ebenfalls an den in Art. 5 III GG verankerten Freiheitsrechten. Das Resultat ist eine auf weitgehender Autonomie der Teilbereiche basierende Organisationsstruktur der Universität. Diese Strukturen können im Zuge des Einsatzes von Zielvereinbarungen in dazu erforderlichem Maß angepasst werden, solange der Kernbereich der Wissenschaftsfreiheit geschützt bleibt. Die Wirksamkeit der Zielvereinbarungen wird insbesondere durch die föderale Art der Kompetenzverteilung sowie das Prinzip der Demokratisierung innerhalb universitärer Strukturen beeinflusst und beeinträchtigt. Geradlinige Steuerung ist unter diesen Umständen kaum möglich. Sowohl auf der Ebene der Leitung als auch auf den Ebenen der Kollegialorgane und Fachbereiche sind Entscheidungskompetenzen vorhanden, wodurch Entscheidungsverflechtungen möglich und Steuerungsprobleme wahrscheinlich werden.

Zielvereinbarungen werden im Universitätsbereich mit unterschiedlichsten Realitäten konfrontiert, verstärkt durch eine zunehmende Differenzierung und Profilbildung der Hochschullandschaft im Rahmen der aktuellen hochschulpolitischen Entwicklungen. Es kann demnach nicht davon ausgegangen werden, dass die Zielvereinbarungen auf immer gleichbleibende Umgebungen und Kontexte treffen. Vielmehr drängt sich die Annahme in den Vordergrund, dass die Zielvereinbarungen unter Berücksichtigung des jeweiligen universitären Kontextes individuell angepasst werden müssen. Es existieren jedoch grundlegende Strukturen und Organisationsformen, mit denen Zielvereinbarungen vermutlich in jeder Universität konfrontiert werden.

Als Körperschaft des öffentlichen Rechts und staatliche Einrichtung basiert die staatliche Universität zum einen auf der Mitgliedschaft der ihr zugehörigen Personen und zum anderen auf staatlicher Reglementierung. Mitglieder haben in diesem Kontext umfangreiche Mitwirkungsrechte sowie das Recht auf Repräsentativorgane. Soll eine

externe strategische Zielvereinbarung effektiv sein, müssen die Mitglieder sowohl an der Vorbereitung der Zielvereinbarungsverhandlungen – beispielsweise bei der Gestaltung des Leitbildes oder der Zielformulierung – als auch im Zuge des anschließenden Umsetzungsprozesses von ihrem Recht auf Mitbestimmung Gebrauch machen können. Das bedeutet, dass diese Prozesse demokratisch organisiert werden sollten. Der positive Effekt entsteht dabei vor allem aus einer zunehmenden Motivation der Mitglieder, die Ziele zu verfolgen sowie aus der damit einhergehenden höheren Akzeptanz der Zielinhalte. Die Rechtsstellung als staatliche Einrichtung impliziert jedoch gleichzeitig, dass Effektivität hierbei auch im Sinne der staatlichen Interessen definiert werden muss. Wirksamkeit bedeutet in diesem Kontext, dass die Universität ihre Ziele im Rahmen der Strukturentwicklungsplanung des jeweiligen Bundeslandes erfüllt. Der Status als staatliche Einrichtung bedeutet immer auch für die Zielvereinbarungen, dass staatliche Interessen und Anforderungen formuliert werden. Diese müssen mit den Zielen der Hochschule koordiniert werden. Gelingt es im Zuge der Zielvereinbarungsverhandlungen zwischen Staat und Universität solche Vereinbarungen zu formulieren, die staatliche und hochschulinterne Interessen vereinen, kann die Effektivität gesteigert werden.

Nachdem die Phasen 1-3 (Kap. 2-4) ein theoretisches Fundament für die Vorbereitung externer Zielvereinbarungsverhandlungen entwickelten, bezieht sich die vierte Phase (Kap. 5) auf die konkrete Verhandlungssituation. Die Effizienz der Verhandlungen und die Effektivität der verhandelten Zielvereinbarung weisen dabei im mathematischen Sinn eine direkte Proportionalität auf, was bedeutet, dass sie sich stets im gleichen Verhältnis ändern. Der Gegenstand dieser vierten Phase wurde bisher in der Forschung zu Zielvereinbarungen nur wenig untersucht.

Die folgenden Ausführungen sind ein Versuch, das Verhältnis zwischen den Verhandlungspartnern auf der Basis einer Theorie darzustellen, um auf dieser Grundlage problematische Aspekte dieser Akteurskonstellation herausstellen und Lösungsmöglichkeiten aufzeigen zu können. Effizienz und Vertrauen sind in diesem Kontext zwei Kernelemente der Verhandlungsführung und werden daher besonders hervorgehoben. In einem letzten Schritt wird der Versuch unternommen, Techniken der Verhandlungsführung, wie sie aus der Betriebswirtschaftslehre bekannt sind, auf diese Verhandlungen zu übertragen. Ziel ist es, erste Anhaltspunkte für eine verbesserte Gestaltung von Verhandlungssituationen zwischen Staat und Universitäten zur Verfügung zu stellen.

5 Zielvereinbarungsverhandlungen zwischen Staat und Universitäten

„Bei allen schwierigen Verhandlungen sollte man nicht damit rechnen, sofort nach der Aussaat zu ernten, man muss die Sache vorbereiten und sie allmählich reifen lassen.“

Sir Francis Bacon

Der Abschluss externer Zielvereinbarungen ist ein kommunikativer Aushandlungsprozess, bei dem sich beide Seiten – der Staat und die jeweilige Universität - auf gemeinsame Ziele einigen müssen (vgl. Nickel 2001: 514). Die Effizienz des Verhandlungsprozesses und die Effektivität der Zielvereinbarungen können dabei anhand einer direkten Proportionalität dargestellt werden. Eine hohe Effizienz der Verhandlungen bewirkt schließlich eine Steigerung der Effektivität und somit der Wirkung von Zielvereinbarungen. Nach Nickel ist die Effizienz von Verhandlungen in entscheidendem Maße vom wechselseitigen Vertrauen der Verhandlungspartner abhängig, denn Zielvereinbarungen sind keine Verträge im rechtlichen Sinne, sondern Kontrakte, die auf kooperativer Basis abgeschlossen werden (vgl. ebd.). Wie stellt sich das Verhältnis der Verhandlungspartner aus theoretischer Perspektive dar? Wie kann Effizienz und Vertrauen innerhalb der Verhandlungen erzeugt und wie kann die konkrete Verhandlungsführung gestaltet werden? Im Folgenden sollen mögliche Antworten auf diese Fragen formuliert werden.

5.1 *Das Verhältnis zwischen Staat und Universität aus agenturtheoretischer Perspektive*

Der Arbeitskreis der Universitätskanzler/-innen „Leistungsorientierte Mittelvergabe und Zielvereinbarungen“ beschreibt in seinen am 30. März 2009 veröffentlichten „Empfehlungen zur Gestaltung von Steuerungssystemen auf der Ebene Land/Hochschule“ Zielvereinbarungen als ein „hierarchisch strukturiertes Führungsinstrument“ (Arbeitskreis 2009: 10). Einseitige Vorgaben sollen in diesem Kontext dadurch abgelöst werden, dass eine wechselseitige Principal-Agent-Beziehung entsteht. Der Arbeitskreis sieht die Hochschulen in der Rolle des Agent, während das Land die Position des Principal einnimmt (vgl. Arbeitskreis 2009: 10f.). Die Vertragsbeziehung zwischen Staat und Universität wird hier aus agenturtheoretischer Perspektive betrachtet. Damit lassen sich nicht nur wichtige Charakteristika einer Vertragsbeziehung aufzeigen. Die Agenturtheorie beschreibt zusätzlich Folgeprobleme ungleich verteilter Informationen und bietet wertvolle Lösungsansätze. Was beinhaltet die Principal-Agent-Theorie oder Agenturtheorie?

Die Agenturtheorie oder Principal-Agent-Theorie ist ein Ansatz zur Beschreibung von Leistungsbeziehungen zwischen zwei Akteuren – einem Principal und einem Agent. Die Agenturtheorie charakterisiert diese Beziehungen spezifischer als Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen (vgl. Picot/Dietl/Franck 2008: 72). Diese Theorie beschreibt das Verhältnis zwischen einem Auftraggeber (Principal) und einem Auftragnehmer (Agent) im Rahmen eines Vertragsverhältnisses (vgl. Vahs 2005: 40). Wer Principal und wer Agent ist, kann meist nur situationsbezogen beantwortet werden. So kann beispielsweise die Universität – spezifischer die Universitätsleitung - in den Verhandlungen mit dem jeweiligen Landesministerium zunächst tendenziell die Rolle des Agent einnehmen, wohingegen sie im inneruniversitären Umsetzungs- und Verhandlungsprozess mehr die Rolle des Principal einnehmen wird. Hinzukommt, dass die Universität oder einzelne universitäre Bereiche gegenüber mehreren Personen oder Institutionen Agent sein können. Unternehmen werden daher aus betriebswirtschaftlicher Perspektive auch als „Geflecht ineinander verschränkter Principal-Agent-Beziehungen“ (Picot/Dietl/Franck 2008: 72) interpretiert. Konstitutives Element der Theorie ist die Annahme, dass die Handlungen des Auftragnehmers (des Agent) nicht nur sein eigenes Wohlergehen sondern auch das Nutzniveau des Auftraggebers (des Principal) beeinflussen (vgl. ebd.).

Von Interesse ist dabei die Relation zwischen Nutzen der Delegation von Aufgaben und den damit verbundenen Nachteilen (Kosten) (vgl. ebd.). Übertragen auf die Verhandlungen zwischen Staat und Universität nimmt der Staat in Form der Vertretung des jeweiligen Landesministeriums die Rolle des Principals ein, während die Universität als Agent auftritt. Im Rahmen der Verhandlungen sollen Ziele vereinbart werden, anhand derer der Staat Aufgaben delegiert, was – wie im Folgenden gezeigt werden soll – auch Nachteile mit sich bringt.

5.1.1 Grundzüge der Agenturtheorie

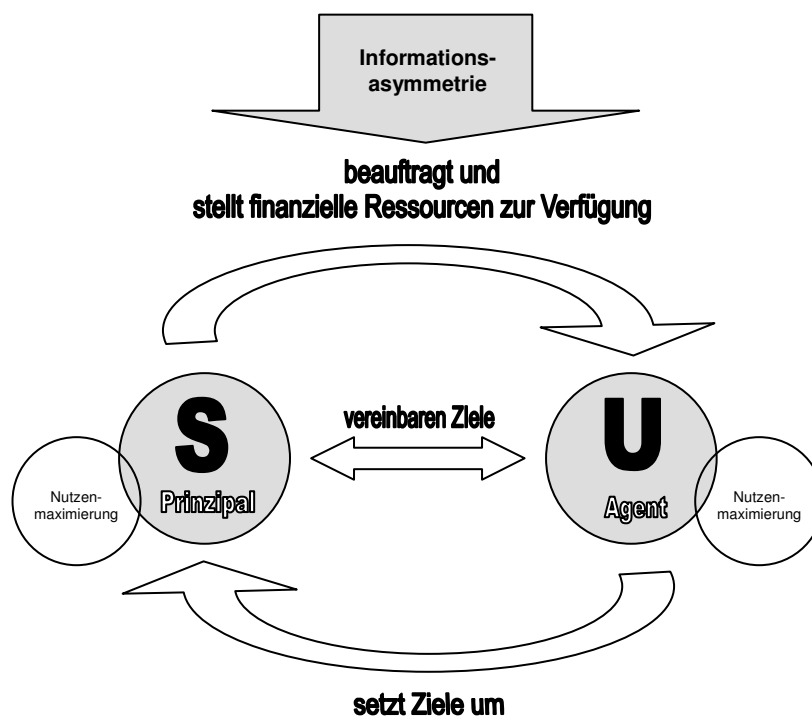
Worin besteht das Erkenntnisinteresse der Agenturtheorie? Im Fokus steht die ökonomische Analyse von Delegationsbeziehungen in einer komplexen Umwelt (vgl. Groening 2005: 132). Der Principal überträgt hierbei auf der Basis einer Vereinbarung bestimmte Aufgaben und damit einhergehende Entscheidungskompetenzen an einen Träger – den Agent, der als Gegenleistung eine Vergütung erhält (vgl. Kieser/Walgenbach 2003: 49). Der Principal nutzt dabei einen Informationsvorsprung des Agent aus.

Für die Verhandlungen zwischen Staat und Universitäten bedeutet dies, dass sich der Staat den Wissensvorsprung und die Expertise der Universitäten bei der Umsetzung seiner Ziele zu Nutze macht. Diese Inanspruchnahme der Expertise und des Wissensvorsprungs der Universitäten birgt jedoch auch Gefahren, da der Principal also

der Staat die Leistungsfähigkeit des Agenten also der Universität kaum vollständig beurteilen kann (vgl. Kieser/Walgenbach 2003: 50). Die Analysen basieren hierbei auf der Annahme, „dass die Gestaltung und die Erfüllung von Verträgen durch die Verhaltensmaxime einer beiderseitigen Nutzenmaximierung geprägt“ (ebd.) sind.

In der Agenturtheorie geht man grundlegend von der Gefahr aus, dass der Agent seine eigenen Interessen zum Nachteil des Principal verfolgt. Die Verhandlungen zwischen Staat und Universitäten müssten demnach derart gestaltet sein, dass der Agent – die Universität – die Ziele und Interessen des Staates verfolgt und nicht nur die eigenen, was in umgekehrter Weise ebenso gilt. Abbildung 5.1-1 veranschaulicht zunächst die Grundidee der Principal-Agent-Theorie.

Abb. 5.1-1: Grundidee der Principal-Agent-Theorie (S: Staat; U: Universität)



Quelle: Eigene Darstellung

Grundlegend geht der agenturtheoretische Ansatz davon aus, dass ein Akteur immer über Informationen verfügt, die ein anderer nicht hat (vgl. Kräkel 2004: 20). Zentral ist hierfür der Begriff der asymmetrischen Informationsverteilung (ebd.). Im Hinblick auf die Realität geht die agenturtheoretische Perspektive davon aus, dass Informationen beidseitig – sowohl auf der Seite des Principal als auch auf der des Agent – asymmetrisch verteilt sind (vgl. ebd.). Daraus ergibt sich, dass jeder der beiden Akteure gegenüber dem anderen über einen spezifischen Informationsvorsprung verfügt.

Im Hinblick auf die Verhandlungen zwischen Staat und Universitäten kann dies bedeuten, dass sowohl der Staat als auch die Universitäten Kenntnisse bzw. Wissen besitzen, über das der Gegenüber nicht verfügt. Die Theorie abstrahiert an dieser Stelle allerdings und geht dabei stets von einem besser und einem schlechter informierten Akteur aus (vgl. Kräkel 2004: 21). Risiken gehen auch daraus hervor, dass der Principal als Auftraggeber in der Regel nur unzureichendes Wissen darüber hat, wie bestimmte Ergebnisse effizient erbracht werden können (vgl. ebd.). Für das Verhältnis Land/Hochschule folgt daraus, dass die Universität dem Staat dahingehend ein Wissensvorsprung hat, dass sie mehr Wissen darüber besitzt, wie die vereinbarten Ziele am effizientesten umgesetzt werden können. Durch diese Wissenslücke muss der Vertrag in Bezug auf den Agent zwangsläufig lückenhaft bleiben. Es stehen sich somit zwei Akteure gegenüber, von denen der eine an einem für sich optimalen Ergebnis interessiert ist, während der andere im ungünstigen Fall sein Verhalten an seinem individuellen Nutzen ausrichten kann.

Nach Kräkel können im Rahmen einer Vertragsbeziehung zwei grundsätzliche Typen von Situationen mit asymmetrisch verteilten Informationen unterschieden werden: Hidden action und hidden information. Im ersten Fall verfügt der Agent – also im konkreten Fall die Universität – über Handlungsalternativen, die der Principal – der Staat – nicht beobachten oder sich anderweitig erschließen kann. Der zweite Fall beschreibt die Situation, wenn der Agent – die Universität – über Informationen hinsichtlich eigener Fähigkeiten, Charakteristika oder aber für die Entscheidung relevante Zustände verfügt, die der Principal nicht kennt (vgl. 2004: 22).

Hidden action kann zum Beispiel vorliegen, wenn einzig die Universität die Intensität ihrer Arbeitsanstrengung zur Umsetzung der vereinbarten Ziele kennt. Hidden information meint hingegen nicht erkennbare Risikoneigungen des Agenten, Leistungspotentiale oder der Beobachtbarkeit der Vertragssituation. Die effizienzmindernenden Auswirkungen von hidden action und hidden information – wie sie auch den Verhandlungsprozess zwischen Staat und Universität prägen – werden bei der Darstellung der Folgeprobleme asymmetrisch verteilter Informationen deutlich (vgl. Kräkel 2004: 23). Diese stellen den Kern der Agenturtheorie dar. Im Fokus des Interesses stehen somit die Vertragsprobleme oder auch Folgeprobleme, die aufgrund asymmetrisch verteilter Informationen entstehen können. Für die Verhandlungen zwischen Staat und Universitäten kann die Analyse dieser Probleme hilfreich sein, da auch hier eine solche ungleiche Verteilung von Wissen und Information angenommen wird. Misstrauen zwischen den Verhandlungspartner wird häufig als Folge dieser Problematiken beschrieben (s. Kap. 5.3).

5.1.2 Folgeprobleme asymmetrisch verteilter Informationen

Ein typisches und für die Verhandlungen zwischen Staat und Universität relevantes Folgeproblem asymmetrisch verteilter Informationen stellt nachvertragliches opportunistisches Verhalten des Agenten dar (vgl. Kräkel 2004: 23). In der betriebswirtschaftlichen Literatur wird dies häufig als ‚Moral Hazard‘ beschrieben (vgl. Picot/Dietl/Franck 2008: 75). Dieser Fall würde eintreten, sobald die Universität nach Vertragsabschluss sämtliche Anstrengungen zur Leistungserbringung im Sinne der vereinbarten Ziele unterlassen würde. Umgekehrt wäre dies der Fall, sobald der Staat zugesagte Budgets oder Ressourcen nicht gewährleistet, die jedoch im Rahmen der Verhandlungen vereinbart wurden. Dieser problematische Fall tritt immer dann ein, wenn der Staat vom Recht des Haushaltsvorbehalts Gebrauch machen muss. Im Fall eines Moral Hazard handelt es sich um Informationsasymmetrien, die ex-post, d.h. nachvertraglich im Verlauf der Principal-Agent-Beziehung auftreten (vgl. ebd.). Das Problem besteht vor allem darin, dass der Principal das Verhalten des Agenten nach Abschluss des Vertrags nicht mehr lückenlos beobachten oder beurteilen kann (vgl. ebd.). In der Beziehung zwischen Staat und Universitäten gilt dies allerdings für beide Seiten. Der Staat kann das Verhalten der Universitäten nicht fortwährend beobachten, genauso wie die Universität sich auf die Vertragstreue des Staates verlassen muss. Die Wichtigkeit von Vertrauen in dieser Vertragsbeziehung wird bereits erkennbar. Das Beobachtungsproblem lässt sich anhand der nicht vorhandenen Möglichkeit ständiger lückenloser Überwachung verdeutlichen, während das Beurteilungsproblem damit einhergeht, dass der Principal das Verhalten des Agenten zwar beobachten, jedoch aufgrund mangelnder Kenntnisse und mangelnden Wissens bzgl. des Leistungspotentials des Agenten nicht bewerten kann. Der Staat beispielsweise muss darauf ‚vertrauen‘, dass die Universität ihr Leistungsspektrum in vollem Umfang ausschöpft und in die Umsetzung der Ziele investiert. Ob sie tatsächlich in dieser Form handelt, kann der Staat aus agenturtheoretischer Perspektive nicht bewerten. Auch hier kann der umgekehrte Fall angenommen werden. Der Theorie zufolge kann hiermit zusätzlich die Gefahr einhergehen, dass der Agent seinen Informationsvorsprung zu Ungunsten des Principal einsetzt (vgl. ebd.).

Ein weiteres Folgeproblem der ungleichen Informationsverteilung besteht darin, dass der Principal einige unveränderliche Eigenschaften, Leistungsdefizite, Potentiale etc., die sich auf den Agenten oder die von ihm angebotene Leistung beziehen, vor Abschluss des Vertrages nur unzureichend einschätzen kann bzw. teilweise nicht kennt (vgl. Picot/Dietl/Franck 2008: 74). Zwischen Staat und Universität besteht demnach die Gefahr, dass Leistungen vereinbart werden, die in der Form nicht erfüllbar bzw. leistbar sind, was sich häufig erst im Nachhinein herausstellt. In der betriebswirtschaftlichen Literatur wird

dieses Problem der „Auswahl unerwünschter Vertragspartner“ als Adverse Selection definiert (ebd.). Im Hinblick auf die Zielvereinbarungsverhandlungen muss allerdings beachtet werden, dass sich der Staat den Vertragspartner nicht aussuchen kann und darf, da die Länder für ihre Hochschulen die Verantwortung tragen. Auf der Basis eines Strukturentwicklungsplans von Seiten des Landes, muss es den Vertretern der jeweiligen Länderministerien dennoch darum gehen, die geeigneten Ziele mit der jeweils geeigneten Hochschule zu vereinbaren.

5.1.3 Lösungsansätze zur Verringerung der Folgeprobleme

Von großem Interesse für die Zielvereinbarungsverhandlungen sind mögliche Maßnahmen zum Abbau des Informationsdefizits. Kräkel weist jedoch bereits zu Beginn darauf hin, dass trotz Gegenmaßnahmen mit Effizienzverlusten zu rechnen ist (vgl. Kräkel 2004: 25).

Die Gefahr des nachvertraglichen opportunistischen Verhaltens – also die Gefahr des Moral Hazard – steigt mit zunehmender Größe des Verhaltensspielraums des Agent und sinkt mit steigender Anzahl von Kontrollmechanismen und -möglichkeiten des Principal (vgl. Picot/Dietl/Franck 2008: 79). Wie bereits beschrieben ist der Principal nicht in der Lage den Agent lückenlos zu beobachten bzw. fehlt dem Principal zusätzlich das Wissen, um das Verhalten des Agent bewerten zu können. Dadurch kann der Principal das Verhalten des Agent nicht direkt bestrafen oder belohnen (vgl. ebd.). Institutionell verankerte Anreiz- und Sanktionsmechanismen sollen hier Abhilfe leisten. Im Zuge der Zielvereinbarungsverhandlungen gilt es demnach, um das Problem unerwünschten Verhaltens nach Abschluss des Vertrages bzw. Unterlassen von Leistungen oder mangelnde Zielerreichung zu reduzieren, mögliche Anreizkomponenten bzw. Sanktion zu verankern. Von Bedeutung kann hierfür die Vereinbarung der Methoden zur Ermittlung des Zielerreichungsgrades sein. Monitoring-Aktivitäten können ebenfalls zu einem Abbau der Informationsasymmetrie dienen (vgl. ebd.). Hinzukommen Instrumente wie formale Planungs- und Kontrollsysteme, Kostenrechnungs- und Buchführungssysteme oder Berichtssysteme, die die Informationsasymmetrie entschärfen können und gleichzeitig den Verhaltensspielraum des Agent eingrenzen. Kontrolle meint hier vor allem die Herstellung von Transparenz über die Handlungen des Gegenübers (vgl. Picot/Dietl/Franck 2008: 79). Anreiz- und Kontrollmechanismen sollten demnach nicht dazu dienen, Vertrauen zu ersetzen.

Das Problem der Adverse Selection – also unzureichender Kenntnisse über Potenzial und Fähigkeiten bzw. Qualität des Verhandlungspartners – kann verringert werden, indem das Informationsdefizit ex-ante – vor dem Vertragsabschluss bzw. im Zuge oder vor der Verhandlung – abgebaut wird (vgl. Picot/Dietl/Franck 2008: 76f.). Die Agenturtheorie

nennt mit Signalling und Screening mögliche Wege (vgl. Picot/Dietl/Franck 2008: 78f.). Signalling ist zunächst ein Instrument, das durch den Agent genutzt wird. Hierbei kann der Agent seine Potenziale und Fähigkeiten nachweisen. Während ein Stellenbewerber in privatwirtschaftlichen Unternehmen hierzu Zeugnisse, Handwerksbriefe etc. heranzieht, kann die Universität dies beispielsweise durch die vorherige Profilerstellung, Leitbildformulierung oder Prioritätensetzung erreichen. Grundlegend ist das Ziel, dem jeweiligen Principal relevante Informationen über eigene Absichten, Qualitäten u.a. zukommen zu lassen. Im Unterschied zum privatwirtschaftlichen Unternehmen sollte es bei der Universität allerdings nicht darum gehen, sich gegen andere ‚Bewerber mit geringen Qualifikationen‘ durchzusetzen, sondern vielmehr sollte der Aspekt der Reduzierung der asymmetrischen Informationsverteilung im Mittelpunkt des Interesses stehen. Während beim Signalling die Universität vorrangig in die Pflicht genommen wird, kommt dem Staat allerdings die Aufgabe des Screenings zu. Screening steht für alle Aktivitäten des Principal, durch die er versucht, exaktere Informationen über den Agent zu erlangen (vgl. Kräkel 2004: 28). Mit Blick auf die Verhandlungen fungiert der Staat als Principal und sollte somit versuchen, soviel Informationen wie möglich über Leitbild, Profil, Struktur etc. der jeweiligen Universität zu ermitteln, wodurch die Effizienz der Verhandlungen gesteigert werden kann.

5.2 Effizienz der Verhandlungen zwischen Staat und Universität²⁹

Der Aufsatz „Erfolgreich verhandeln – Bedingungen effizienter Zielvereinbarungen“ (Ziegele 2006) stellt mit Blick auf die Verhandlungen zwischen Staat und Hochschulen in ausführlicher Form das Kriterium der Effizienz in den Fokus der Betrachtungen. Damit erweist er sich als besonders geeignet, um die Problematik effizienter Verhandlungsführung zu erläutern.

Ziegele geht davon aus, dass die Gestaltung der Zielvereinbarung den Erfolg des Instruments erheblich beeinflusst (vgl. Ziegele 2006: 18). Die Gestaltung des Verhandlungsprozesses bezeichnet er dabei als ‚Ansatzpunkt für bessere Zielvereinbarungen‘. Ziegele verbindet an dieser Stelle die Effektivität von Zielvereinbarungen mit der Gestaltung des Verhandlungsprozesses. Die optimale Gestaltung der Verhandlungen erhöht die Wirksamkeit und damit die Effektivität von Zielvereinbarungen (vgl. Ziegele 2006: 19). Als Ausgangspunkt skizziert er zunächst die Realität effizienter Verhandlungen.

²⁹ Grundlage des Kapitels 5.2 ist der Aufsatz „Erfolgreich verhandeln – Bedingungen effizienter Zielvereinbarungen“ von Prof. Dr. Frank Ziegele – Direktor des Centrums für Hochschulentwicklung (CHE) in Gütersloh (s. auch im Anhang: Interview lfd. Nr. I).

5.2.1 Realität effizienter Verhandlungen

Soll im Fokus die Effizienz von Verhandlungen stehen, ist zunächst zu klären, was unter Effizienz verstanden wird. Für den hier zu untersuchenden Gegenstand scheint die ökonomische Definition von Effizienz als „Kennzeichnung von Zweck-Mittel-Relationen“ (Grabatin 1981: 18) ungeeignet. Wird Effektivität - wie sie dieser Arbeit zu Grunde liegt – als „Ausmaß der Zielerreichung eines Systems“ (ebd.) definiert, dann meint Effizienz allgemein die „Strategie zur Herstellung von Effektivität“ (Fuchs-Heinritz et al. 1994: 155). Nach Ziegele können Verhandlungen dann als effizient bezeichnet werden, wenn sie klare Ziele hervorbringen, wenn der Grad der Zielerreichung erhöht wird und wenn das Ergebnis in sinnvollem Verhältnis zum Aufwand steht (vgl. 2006: 19f.). Wichtig für die Effizienz von Verhandlungen ist, dass die Verfahren und Ergebnisse der Verhandlung von den Akteuren akzeptiert werden. Die Motivation der Betroffenen kann durch ein solches Vorgehen gesteigert werden (vgl. ebd.).

Ziegele untersucht die Praxis hinsichtlich dieser Effizienzansprüche, wobei er auf zahlreiche Ineffizienzen trifft (vgl. 2006: 20f.). Die Praxis bietet unterschiedlichste Beispiele. Es existieren Länder, die entgegen den Grundprinzipien dieser Verhandlungen einen detaillierten Gliederungskatalog für Zielvereinbarungsverhandlungen zwischen Staat und Hochschulen formulieren und vorgeben. Derartige „Listen“ fungieren nach Ziegele als eine Art „Katalog“, in dem alle gängigen Ziele aus sämtlichen Bereichen der Hochschultätigkeit abgefragt werden.

Dieses Vorgehen beeinträchtigt die Effizienz in mehrfacher Hinsicht: Zum einen mangelt es hier an Klarheit bezüglich der Prioritäten und somit werden nicht die prioritären sondern sämtliche Ziele „abgehakt“. Die für die Effizienz unerlässliche Fokussierung auf wichtige Ziele kann nicht stattfinden. Die Folgen äußern sich in einer mangelnden Motivation der Hochschulen, Zielvereinbarungen einzusetzen. Nach Ziegele handelt es sich eher um Dienst nach Vorschrift (vgl. 2006: 20). Anreize, eigene Ziele zu definieren, existieren im Rahmen einer solchen Praxis nicht. In anderen Fällen dominieren hingegen Individualinteressen den Verhandlungsprozess (vgl. Ziegele 2006: 20).

Weitere Ineffizienzen können zusätzlich aus unbestimmten Bemühenszusagen oder vagen Formulierungen resultieren. Zielvereinbarungen können nach Ziegele nur dann funktionieren, wenn zu erbringende Leistungen von beiden Seiten formuliert und auch in Form einer Vereinbarung verhandelt werden.

Ineffizienz kann weiterhin aus einer ungünstigen Kosten-Nutzen-Relation von Verhandlungsaufwand und Verhandlungsergebnis resultieren. Wesentlich für die Effizienz der Verhandlungen ist nach Ziegele die Vereinbarung einer adäquaten Finanzierung des Inhalts der Zielvereinbarung. Die Finanzierung muss mit dem Inhalt einhergehen und ihm angepasst werden. Umgekehrt gilt es, die Ziele so zu formulieren, dass sie hinreichend

finanziert werden können (vgl. Ziegele 2006: 21). Damit Zielvereinbarungen zu Verbesserungen führen, gilt es die Effizienz des Prozesses zu steigern. Nach Ziegele stehen Spielregeln, Abläufe und Verfahren zur aktiven Gestaltung der Effizienz zur Verfügung, welche im Folgenden dargestellt werden sollen (ebd.).

5.2.2 Effizienzprobleme in Zielvereinbarungsverhandlungen

Ein erstes Effizienzproblem ergibt sich aus einer unzureichenden Verständigung über den Zweck der Zielvereinbarung. Unterschiede im Verständnis vom Zweck einer externen Zielvereinbarung entstehen nicht zuletzt dadurch, dass die Akteure ihre Vorstellung zum intendierten Zweck zu Beginn der Verhandlungen nicht kommunizieren. Die daraus hervorgehenden voneinander abweichenden Orientierungen hinsichtlich des Zwecks können zu Konflikten und Missverständnissen führen (vgl. Ziegele 2006: 21). Hierzu zählt auch die Verständigung zum allgemeinen Zweck des Instruments der Zielvereinbarung (s. Kap. 2).

Ein weiteres Effizienzproblem stellt die Fortsetzung alter Steuerung dar. Die traditionelle inputorientierte Steuerung kann mit Zielvereinbarungen durchaus fortgesetzt werden, allerdings droht hierbei die Gefahr, dass die Intention der zielbezogenen indirekten Steuerung verfehlt wird. Die Ursachen können in der Aufrechterhaltung bisheriger Gewohnheiten und mangelnder Kenntnis zu Idee und Funktionsweise von Zielvereinbarungen gesehen werden. Hinzukommt ein möglicher Mangel an Bereitschaft, im Rahmen der Dezentralisierung Kompetenzen abzugeben. Die Zielerreichung wird dadurch ebenso beeinträchtigt wie die Motivation der beteiligten Akteure.

Vertrauensverluste stellen ebenfalls ein Effizienzproblem dar. Für ein partnerschaftliches Verhältnis ist es ein wichtiger Faktor und verhindert überflüssiges und ineffizientes Kontrollverhalten oder ein mögliches Vorenthalten von Informationen. Vertrauen kann aufgrund vieler Faktoren beschädigt werden. Beispielsweise kann das Aufdecken einer „hidden agenda“ oder einer „hidden action“ (Kap. 5.1) im Sinne der Principal-Agent-Problematik zum Vertrauensverlust führen. Zur mangelnden Offenheit kommen hinderliche Faktoren wie Ungleichbehandlung, mangelnde Respektierung der vereinbarten Spielregeln oder das Nicht-Einhalten von Zusagen hinzu (vgl. Ziegele 2006: 22). Grundlegend für den Rückhalt, den eine Zielvereinbarung erfährt, ist die Integration der jeweils unmittelbar betroffenen Organisationsebenen in den Vereinbarungsprozess. Ohne diesen Einbezug fehlt nicht nur die notwendige Akzeptanz, sondern auch die Informationsbasis für die Inhalte der Zielvereinbarungen. Fehlende Motivation der Mitglieder einer Universität kann die Folge sein. Die Effektivität strategischer Zielvereinbarungen wird dadurch stark reduziert.

Ziegele führt als eine weitere Problematik einen inadäquaten Formalisierungsgrad bzw. Starrheit an. Hierbei besteht die Ursache des Problems zum einen in zu kleinteilig formalisierten Formularen. Inbegriffen ist hier aber auch das gegensätzliche Problem der zu geringen Formalisierung, wodurch die Vergleichbarkeit nicht gewährleistet werden kann. Zum anderen bezieht sich Starrheit hierbei auf Zielvereinbarungen, die bestimmte Entwicklungen mehrjährig fortschreiben, ohne Veränderungsmöglichkeiten in Betracht zu ziehen. Kurzfristige Entwicklungen können somit unter Umständen nicht wahrgenommen oder berücksichtigt werden, wodurch ein wichtiger Nutzen der dezentralen Eigenverantwortung verloren geht (vgl. Ziegele 2006: 23).

Unzureichende Finanzierungsmechanismen sowie ein inkonsistentes Finanzierungsmodell können ebenfalls die Effizienz der Verhandlungen beeinflussen. Zu beobachten ist, dass es den Ministerien zunehmend schwer fällt, die Mittel in Abhängigkeit der jeweiligen Zielvereinbarung bzw. der jeweiligen Hochschule zu bemessen. Die Folge sind Globalbudgets statt zielbezogenen Mittelzuweisung (vgl. Ziegele 2006: 23).

Ziegele formuliert die hier genannten Effizienzprobleme in Bedingungen für effizientes Verhalten um. Demnach gilt es, Zweckdivergenzen zu beseitigen, alte Steuerung konsequent abzuschaffen, vertrauensbildende Maßnahmen vorzusehen, Partizipation und Handlungsfähigkeit zu ermöglichen, Starrheit zu vermeiden, den richtigen Formalisierungsgrad zu finden, adäquate Anreize und Finanzierungsmechanismen zu schaffen sowie geeignete Finanzierungsmodelle zu entwerfen (vgl. Ziegele 2006: 24).

Im Folgenden sollen einige Lösungsansätze für die hier genannten Effizienzprobleme erläutert werden.

5.2.3 Lösungsansätze für Effizienzprobleme

Während Ziegele im vorangegangenen Kapitel acht Problemlagen skizzierte, soll es im Folgenden darum gehen, mögliche Lösungsansätze zu erläutern.

Um Zweckdivergenzen reduzieren zu können, bedarf es zunächst der Festlegung von expliziten Regeln für die Verhandlung bzw. für den Zielvereinbarungsprozess. Ziegele beschreibt die Festlegung des Einsatzzwecks als die „elementare Spielregel“ (2006: 24). Wenn eine Einigung darüber besteht, aus welchem Grund und für was die Zielvereinbarung bestimmt sein soll, kann die Gestaltung der Zielvereinbarung daran ausgerichtet werden. Ist der Zweck – also das Wofür – unklar oder unpräzise, ist die Formulierung einer Zielvereinbarung kaum möglich. Der Zweck bietet den Beurteilungsrahmen, an dem die Gestaltung der Zielvereinbarung gemessen werden kann, das bedeutet, dass sich die Verhandlungen an diesem Zweck orientieren sollten (vgl. Ziegele 2006: 25). Ein expliziter nachvollziehbarer Zweck erhöht zusätzlich auch die

Akzeptanz des Instruments durch die Akteure. Der Grund liegt vor allem darin, dass dadurch der Nutzen des Instruments verdeutlicht wird.

Für die Effizienz der Verhandlungen ist weiterhin ausschlaggebend, dass sich alte Steuerungspraktiken nicht wiederholen bzw. fortsetzen. Um nicht die traditionelle Detailsteuerung fortzusetzen, sind die bereits erläuterten Regeln des Verhandlungsprozesses von grundlegender Bedeutung (vgl. Ziegele 2006: 26). Sobald festgelegt und vereinbart ist, welche Rechte und Pflichten die einzelnen Akteure besitzen, kann die Gefahr der Fortsetzung alter Steuerung reduziert werden. Zielvereinbarungen basieren dabei immer auf Leistung und Gegenleistung.

Grundlegend für die Effizienz von Verhandlungen ist gegenseitiges Vertrauen. Dieser Aspekt soll an dieser Stelle zunächst nur kurz Erwähnung finden, da er im Folgenden in Kap. 5.3 ausführlich erläutert werden soll. Vertrauensbildung ist nach Ziegele insbesondere in den Verhandlungen zwischen Staat und Hochschulen von Bedeutung, da dieses Verhältnis häufig von Misstrauen geprägt ist (vgl. 2006: 27). Eine vertrauensfördernde Gestaltung des Verhandlungsprozesses kann dazu beitragen, Vertrauen zu schaffen und partnerschaftlich Verhalten zu ermöglichen. Gemeinsam vereinbarte Regeln können dabei den Prozess kalkulierbar und nachvollziehbar machen. Vertrauensverluste treten meist dann ein, wenn zu häufig ungeplante Änderungen eintreten, Regeln nicht eingehalten werden bzw. wenn im Sinne der Principal-Agent-Problematik Informationen vorenthalten oder zu Ungunsten des Gegenübers ausgenutzt werden. Für die Vertrauensbildung führt Ziegele folgende Ansatzpunkte an: Spielregeln setzen und den Prozess planen; Vermeidung der Gefahr von hidden information oder einer hidden agenda durch die Vorlage von Strategiepapieren von beiden Seiten als Grundlage für die Verhandlungen; alle Verhandlungspartner gleich behandeln; den Verhandlungsprozess durch Kommunikation und Transparenz nachvollziehbar machen sowie mit Sanktionen zunächst zurückhaltend umgehen (vgl. Ziegele 2006: 28).

Der falsche Formalisierungsgrad kann durch ein geeignetes Raster oder Formular für Zielvereinbarungen vermieden werden. Dabei sollte es sich nicht um eine sogenannte Liste von Punkten handeln, die abgearbeitet werden sollen, vielmehr soll es den Universitäten eine Prioritätensetzung abfordern und ermöglichen, die ihrem zuvor erstellten Leitbild entspricht und ihr Profil kennzeichnet. Daneben sollte das Raster ein bestimmtes Niveau der Zielpräzisierung vorgeben sowie den Aufbau (vgl. Ziegele 2006: 30).

Um die Starrheit von Zielvereinbarungen zu vermeiden, können Ziele durch jährliche Verhandlungen angepasst und im Konsens miteinander weiterentwickelt werden. Das ist vor allem Voraussetzung für Flexibilität und Anpassungsfähigkeit (vgl. ebd.).

Um das Problem unzureichender Finanzierungsmechanismen zu beheben, bietet die Agenturtheorie bereits den Lösungsansatz, Anreizsysteme einzusetzen. Ziegele betrachtet dies vor allem als hilfreich, um Fehlsteuerung durch Finanzierung zu verhindern. Finanzielle Anreize werden hier an Zielverfolgung und Zielerreichung gekoppelt.

Vertrauen wird in diesem Kontext zu einem grundlegenden Faktor auf dem Weg zu effizienten Verhandlungen. Vertrauen erleichtert die Verhandlungsführung und erhöht die Effizienz beispielsweise durch den Wegfall überflüssiger Kontrollmechanismen. Aus diesem Grund bedarf Vertrauen als wichtiger Faktor effizienter Verhandlungsführung einer konkreteren Erläuterung.

5.3 Vertrauen als Basis für effiziente Verhandlungen

Das Verhältnis zwischen Staat und Universitäten ist im Grunde eine asymmetrische Vertragsbeziehung (vgl. Kreckel 2003: 91). Die beiden Partner des Verhandlungsprozesses sind in diesem Fall ungleichgewichtig. Damit diese Situation nicht zum Vorteil der ‚stärkeren‘ Seite genutzt wird, existiert in Deutschland zwar das sogenannte Vertragsrecht, wobei die Rechtsverbindlichkeit von Zielvereinbarungen bislang problematisch und nach wie vor nicht hinreichend geklärt ist. Nach Kreckel ist „die faktische Akzeptanz und Haltbarkeit [dieser Verträge] in der Praxis nicht so sehr eine Frage der Justiziabilität, sondern Sache eines gegenseitigen Vertrauens“ (ebd.). Vertrauen wird somit zum Kernelement externer Zielvereinbarungsverhandlungen.

Vertrauen bezieht sich im engeren Sinne stets auf inter-personale Beziehungen (vgl. Kliemt 2002: 119). Um zu verdeutlichen, was Vertrauen kennzeichnet, ist es an dieser Stelle von benachbarten Konzepten abzugrenzen. Besonders wichtig erscheint hier die Unterscheidung zum Terminus der Verlässlichkeit (vgl. Kliemt 2002: 120). Im Fall von Verlässlichkeit wird ebenfalls häufig der Begriff Vertrauen gebraucht, dennoch scheint es einfacher, sich auf jemanden zu verlassen als jemanden zu vertrauen. Vertrauen setzt voraus, dass wir dem Gegenüber eine bestimmte Form der Entscheidungsfindung unterstellen. Das basiert auf der Annahme, dass der Gegenüber seinen Entscheidungen bestimmte Normen und Standards zu Grunde legt, die ihn veranlassen, verlässlich zu handeln (vgl. Kliemt 2002: 120). Vertrauen bedeutet weiterhin, an die Tugenden des anderen zu glauben und daran, dass er die Interessen aller Beteiligten wahrt (vgl. ebd.). Nach Ripperger bedeutet Vertrauen „die freiwillige Erbringung einer riskanten Vorleistung unter Verzicht auf explizite vertragliche Sicherungs- und Kontrollmechanismen gegen opportunistisches Verhalten in der Erwartung, dass der Vertrauensnehmer motiviert ist, freiwillig auf opportunistisches Verhalten zu verzichten“ (1998: 60).

Mit der Entgegennahme von Vertrauen erweitert sich zusätzlich der Handlungsspielraum des Vertrauensnehmers. Da Vertrauensbrüche immer auch Sanktionen der anderen Seite zur Konsequenz haben – beispielsweise in Form der Einschränkung dieses Handlungsfreiraumes – hat ein Vertrauensnehmer auch ohne umfangreiche Sanktionsmechanismen ausreichend Gründe, sich vertrauenswürdig zu verhalten (vgl. Bosshardt 2001: 247). Im Hinblick auf die Verhandlungen zwischen Staat und Universitäten scheint es somit möglich, sich darauf zu verlassen, dass der Gegenüber unter Berücksichtigung aller Interessen handelt, da er ein eigenes Interesse an derartigem Verhalten hat. Vertrauenszuweisungen, die darüber hinausgehen, bezeichnet Kliemt gleichzeitig als „dumm“ und „moralisch falsch“. Sie bergen die Gefahr der Entstehung opportunistischen Verhaltens, welches verhindert werden soll (vgl. 2002: 127).

Voraussetzung dafür, dass sich die Partner aufeinander verlassen können, ist die Einhaltung des wechselseitigen Verhältnisses von Leistung und Gegenleistung. Beide sollten ohne ständige Kontrollen erbracht werden (ebd.). Hieraus ergibt sich ein entscheidender Unterschied zwischen vertraglichen Beziehungen, die auf Vertrauen basieren und hierarchischen Kontrollbeziehungen. Vertrauensverhältnisse bezeichnet Sandberg auch als implizite Vertragsverhältnisse. Dabei handelt es sich um Verträge, die nicht formalisiert werden (vgl. 2003: 46). Bei solchen impliziten Verträgen wird die Einhaltung des Vertrags nicht rechtlich abgesichert. Aufgrund der Unklarheit bezüglich der rechtlichen Durchsetzbarkeit von Zielvereinbarungen, nimmt der sogenannte Vertrauensmechanismus eine entscheidende Rolle ein. Dieser erzeugt nach Sandberg aus sich heraus einen Sanktionsmechanismus, der auf den Eigeninteressen der Akteure beruht (vgl. 2003: 46). Sandberg definiert Vereinbarungen auch als „selbstdurchsetzende Verträge“, da bereits die Drohung des Abbruches der Kooperationsbeziehungen zur Durchsetzung einer Vereinbarung genügt (vgl. Sandberg 2003: 46).

Vertrauenslösungen haben klare Vorteile gegenüber anderen Lösungsmöglichkeiten. Können beispielsweise Principal-Agent-Probleme durch Vertrauen gelöst werden, sind extrinsische Anreize nicht mehr notwendig. Auf Belohnung und Bestrafung kann verzichtet werden. Dennoch kann der Staat als Finanzier der öffentlichen Universitäten sowie als Vorleistender die Qualität der Leistungserbringung seitens der Universität nur unzureichend beurteilen. Nach Kliemt liegt es demnach nahe, dass der Staat Kontrollrechte in einem adäquaten Umfang beanspruchen muss. Nach Kliemt lässt sich ‚blindes‘ Vertrauen trotz ‚Vertrauenswürdigkeit‘ der Universitäten kaum rechtfertigen (vgl. 2002: 124). Kliemt geht noch einen Schritt weiter, indem er festhält: „Ein völlig unkontrolliertes Anvertrauen von Mitteln kann nicht infrage kommen.“ (2002: 124) Um mögliche Wege zu einer auf Vertrauen basierenden Verhandlungsweise aufzeigen zu

können, soll zunächst das derzeitige Vertrauensverhältnis zwischen Staat und Universitäten charakterisiert werden.

5.3.1 Merkmale des Vertrauensverhältnisses zwischen Staat und Universitäten

Am Anfang steht zunächst die Frage, ob der Staat ‚den‘ Hochschulen ‚vertraut‘ oder ob die Hochschulen ‚dem‘ Staat vertrauen. Formulierungen wie diese sind nach Kliemt nicht unüblich, dennoch sind sie falsch gestellt und bergen Risiken (vgl. 2002: 121). Den Hochschulen sind Mittel von Geldgebern bzw. Kompetenzen durch die Gesellschaft ‚anvertraut‘, weshalb Kliemt der Hochschule zumindest die Eigenschaften der ‚Vertrauenswürdigkeit‘ zuschreibt (vgl. ebd.). Da Vertrauen im engeren Sinn ausschließlich im Rahmen einer inter-personalen Beziehung existieren kann, können Menschen einer Person oder dem Staat als Ganzes vertrauen, doch kann kaum der Staat als ganzer jemanden vertrauen (vgl. ebd.). Das bedeutet für das Verhältnis zwischen Staat und Universitäten, dass die Institution als solches nicht vertrauen kann. Bestenfalls können Mitglieder oder Angehörige dieser Institution im Auftrag dieser tätig werden und gegebenenfalls anderen Menschen – beispielsweise Vertretern oder Angehörigen eines Landesministeriums – vertrauen.

Diese Sichtweise gewinnt besonders an Bedeutung, wenn es um die konkrete Verhandlungsführung zwischen Angehörigen eines Landesministeriums und der Leitung einer Universität geht. In einer solchen Verhandlung agieren stets Menschen im Rahmen eines kommunikativen Aushandlungsprozesses. Die jeweiligen Verhandlungspartner können demnach Vertrauen beim Gegenüber erzeugen oder zerstören. Zum Beispiel wird von Vertretern der Universitäten erwartet, dass sie als Funktionsträger bestimmte Haltungen einnehmen, wenn sie Entscheidungen treffen. Das Gleiche gilt für die Vertreter des Staates. Diese allgemeinen Erwartungen gehen einher mit der Autorisierung von Personen, Entscheidungen zu treffen. Vertrauen im Bezug auf die Universitäten bedeutet somit, dass Universitäten und ihre Funktionsträger zu bestimmten Entscheidungen autorisiert sind, wobei die Wahrnehmung der Entscheidungskompetenzen im Sinne der autorisierenden und finanzierenden – also im Sinne des Staates – auf der Grundlage geteilter Ziele erwartet wird (vgl. Kliemt 2002: 121f.).

Zielvereinbarungsverhandlungen zwischen Staat und Universitäten scheinen derzeit überwiegend von gegenseitigem Misstrauen geprägt (vgl. Kreckel 2003: 91). Während die staatliche Seite den Hochschulen Reformunwilligkeit unterstellt, neigen die Vertreter der Universitäten hingegen dazu, der staatlichen Seite zu unterstellen, dass Haushaltskürzungen als Motiv missbraucht werden (vgl. Kreckel 2003: 91). Nach Schimank gelten Ministerien dabei als „willfährige Erfüllungsgehilfen von inakzeptablen

Sparzwängen und als Ausverkäufer von Bildung und Forschung an die Interessen der Wirtschaft“ (2006: 9). Die Ministerien betrachten die Universitäten und insbesondere die Professoren als „bornierte Verteidiger einer überlebten Idee von Wissenschaft“ (ebd.). Wechselseitige Missachtung und damit einhergehendes Misstrauen sind die Folge.

Hinzukommt, dass Zielvereinbarungen an den Hochschulen teilweise den Ruf von „Alibiveranstaltungen“ haben (vgl. ebd.). Schimank nennt drei Misstrauensquellen. Die erste Quelle ist der Haushaltsvorbehalt, unter dem alle Zielvereinbarungen stehen, wodurch der Staat die finanziellen Rahmenbedingungen nicht garantieren kann. Der Staat macht davon auch zunehmend Gebrauch, wenn beispielsweise Hochschulpakete zwischen Bund und Ländern ‚korrigiert‘ werden müssen (vgl. Schimank 2006: 9f.). Die zweite Quelle sind Verstöße gegen vereinbarte Spielregeln. Dabei wird das Instrument nicht nur für generell Ziele verwendet, sondern als detaillierter Maßnahmenkatalog. Auch dieses Vorgehen resultiert aus gegenseitigem Misstrauen und der Vorgabe ‚schlechter Erfahrungen‘ mit dem Gegenüber (vgl. Schimank 2006: 10). Die dritte Quelle, aus der sich Misstrauen speist, ist die sogenannte ‚Phantasielosigkeit‘ des Staates. Im Vordergrund steht der Vorwurf, dass überall dieselben Fächer bevorzugt und dieselben Fächer vernachlässigt werden, was zu einer profillosen Gleichheit führe (vgl. Schimank 2006: 11). Prägend für dieses Verhältnis war nicht zuletzt die langjährige ministerielle Erlasskultur, die von einer partnerschaftlichen Verhandlungskultur weit entfernt war.

Vertrauen bezieht sich zunächst immer grundsätzlich auf die Erwartung kooperativen Verhaltens (vgl. Sandberg 2003: 46). Für das Verhältnis zwischen Staat und Universitäten bedeutet dies, dass der Staat einen sogenannten Vertrauensvorschuss gewährt, indem er den Hochschulen bestimmte Ressourcen und Entscheidungskompetenzen überträgt, ohne sie aber lückenlos kontrollieren zu können. Diese Abgabe von Kontrolle und Ressourcen basierte einzig auf der Annahme, dass die Hochschule zu Handlungen im Sinne des Staates und der gemeinsam vereinbarten Ziele motiviert ist. Vertrauen bedeutet dabei nicht, dass vertragliche Regelungen vollständig wegfallen. Dennoch sind die Zielvereinbarungen nicht dafür bestimmt, diese Regelungen bis in kleinste Details zu formulieren. Das bedeutet, die Vertragspartner können zum Teil vertragliche Regelungen treffen, zum anderen sind sie bezüglich weiterführender Details auf Vertrauen angewiesen. Was geregelt und in welcher Bereich auf Vertrauen basiert, hängt zum einen von der Situation der beiden Akteure ab und zum anderen wird diese Wahl bestimmt durch die Merkmale der Akteure Staat und Universitäten (vgl. Sandberg 2003: 48). Von Bedeutung sind Merkmale der Beziehung, das kulturelle Umfeld der Akteure, die subjektive Einschätzung sowie rechtliche Restriktionen (vgl. ebd.).

Als relevant für die Beziehung zwischen Staat und Universitäten können die Merkmale ‚Dauer der Beziehung‘ und ‚Grad der Abhängigkeit‘ gelten. Nach Sandberg setzt

Vertrauen die Erfahrung voraus, dass Vertrauen nicht opportunistisch hintergangen wird (vgl. ebd.). Die Zunahme und Intensivierung von Vertrauen ist in längerfristigen Beziehungen wahrscheinlicher. Von Bedeutung ist an dieser Stelle auch die Frage nach der gegenseitigen Abhängigkeit der Partner. Existieren zu dieser Partnerschaft oder diesem Verhältnis keine geeigneten Alternativen, wird die Vertrauensbereitschaft tendenziell erhöht (vgl. ebd.). Mit Blick auf das Verhältnis Staat/Universität lässt sich feststellen, dass beide Voraussetzungen gegeben sind. Der Staat kann auch im Fall eines Vertrauensbruchs die Beziehung nicht einfach abbrechen. Er kann sie allenfalls verändern und zur traditionellen Detailsteuerung zurückkehren. Das kann für die jeweilige Universität den Anreiz darstellen, im Sinne eines impliziten, sich selbst durchsetzenden Vertrags zu handeln, was sich positiv auf die Vertrauensbereitschaft des Staates auswirken könnte. Bezeichnend für das Verhältnis zwischen Staat und Universitäten ist jedoch der Mangel an Erfahrung mit den neuen Steuerungsinstrumenten und -modellen. Ripperger nimmt Bezug auf das bisherige Verhältnis, im Rahmen dessen explizite Verträge nicht viel Raum für Vertrauen ließen, wodurch der Umgang mit diesen erweiterten Handlungsspielräumen auf beiden Seiten unbekannt ist (vgl. 1998: 51). Damit einher geht die Annahme, dass in diesem Verhältnis, welches durch imperative Steuerung gekennzeichnet war, keine Basis für Vertrauen existiert (vgl. ebd.).

Ein weiterer wichtiger Faktor ist das kulturelle Umfeld. Dabei stellt sich beispielsweise die Frage nach dem Umgang und der Sanktionierung von Vertrauensbrüchen. Erhöht wird die Wahrscheinlichkeit vertrauenswürdigen Verhaltens dadurch, dass vertrauensschädliches Verhalten sanktioniert wird. Nach Sandberg ist jedoch nach wie vor ungeklärt, inwiefern Sanktionen im Hochschulbereich eingesetzt werden können (vgl. 2003: 49).

Der dritte Faktor ist die subjektive Einschätzung und Bewertung des Gegenübers. Von grundlegender Bedeutung ist hierbei die Einschätzung als glaubwürdig und zuverlässig. Ausschlaggebend ist vor allem die Reputation des Verhandlungspartners, die zum einen aus der Erfahrung und zum anderen aus seinem allgemeinen Ruf resultieren kann (vgl. Sandberg 2003: 49). Wie bereits erwähnt scheint Misstrauen das Verhältnis zu prägen. Beide Partner formulieren Vorwürfe in Bezug auf den jeweils anderen. Diese subjektiven Einschätzung von beiden Seiten beeinflussen maßgeblich, was vertraglich in welcher Ausführlichkeit geregelt und inwieweit einander vertraut werden kann (vgl. Sandberg 2003: 49). Dazu sind allerdings nur wenige Aussagen von Seiten der Ministerien bzw. der Hochschulen dokumentiert (vgl. Müller/Ziegele 2003: 26ff.). Die wenigen Aussagen zeichnen ein äußerst heterogenes Bild, wonach die Erfahrungen in den einzelnen Ländern unterschiedlich sind.

Vertrauen basiert nicht zuletzt auf Interessenharmonie und gemeinsamen Wertvorstellungen. Die kulturellen Unterschiede zwischen den Ministerien und den

Universitäten gelten allerdings als gravierend, sodass die Basis für Vertrauen als eher gering eingeschätzt wird (vgl. Sandberg 2003: 50). Hinzukommen rechtliche Restriktionen im Bereich der öffentlichen Verwaltung, wonach Sicherungsmechanismen bei der Mittelvergabe eine Rolle spielen. Vertrauen wird durch das Haushaltsrecht nicht verboten, ihm werden jedoch durch Genehmigungsvorbehalte Grenzen gesetzt. Das Vertrauen zwischen Akteuren wird somit diesbezüglich obsolet und durch Kontroll- und Sanktionssysteme ersetzt (vgl. ebd.). Sandberg schätzt das derzeitige Vertrauenspotenzial zwischen Staat und Hochschulen als gering ein, woraus er die Forderung nach vertrauensbildenden Maßnahmen ableitet (vgl. 2003: 50). Im Folgenden sollen einige mögliche Wege aufgezeigt werden.

5.3.2 Möglicher Weg einer vertrauensbildenden Verhandlungsweise

Der im Folgenden skizzierte Weg basiert auf einem Konzept von Arthur Benz aus dem Jahr 1994 (vgl. Benz 1994: 112-148). Benz unterscheidet nicht nur drei Arten des Verhandeln, sondern verdeutlicht gleichermaßen, wie es gelingen kann von einer misstrauischen, positionsbezogenen Art des Verhandeln über eine kompromissorientierte, vertrauensbildende zu einer vertrauensvollen Art des Verhandeln zu gelangen.

Die erste Stufe ist die ‚positionsbezogene‘ Art des Verhandeln. Hierbei werden von Seiten der Akteure die jeweiligen prioritären Interessen – die sogenannten Knackpunkte – in den Mittelpunkt der Verhandlungen gestellt. Nach Benz fördert diese Art des Verhandeln die Entstehung von Misstrauen. Positionsbezogenes Verhandeln bedeutet, dass diejenigen Verhandlungsgegenstände fixiert werden, bei denen die Verhandlungspartner auf keinen Fall die Absicht haben, nachzugeben. Folglich handelt es sich dabei mehr um einen ‚positionsbezogenen Kampf‘ mit dem Ziel, die eigenen Interessen oder Knackpunkte durchzusetzen. Wobei bereits die Wahl der Termini dieses Satzes verdeutlicht, dass es sich meist um eine sehr energische Art der Verhandlungen handelt, im Rahmen derer Vertrauensbildung kaum möglich scheint.

Benz geht davon aus, dass die Akteure über das positionsbezogene Verhandeln zu einem kompromissorientierten – also der zweiten Stufe der Verhandlungsarten – gelangen können. Im Rahmen dieser Art der Verhandlungen werden diejenigen Punkte fixiert, bezüglich derer Verhandlungen und ein Konsens möglich sind. Enge Zeitansätze der Verhandlungen machen es jedoch häufig unmöglich, auf diese zweite Art und Weise zu verhandeln. Kompromissorientiertes Verhandeln bedarf einer zeitlichen Entspannung der Verhandlungen. Viele Bundesländer haben ihre Reformvorhaben in kurzer Zeit umsetzen wollen, wobei die Zeitansätze für derartige Verhandlungen in den meisten Fällen äußerst eng angesetzt wurden. Die Folge war oftmals, dass die Akteure durch die zeitliche

Spannung zu positionsbezogenem Verhandeln übergangen. Da Vertrauen – wie bereits erläutert – Zeit bedarf, sind positionsbezogene Verhandlungen zwar zur Durchsetzung prioritärer Ziele innerhalb kürzester Zeit geeignet, während sie hingegen den langfristigen Erfolg und die Bildung von Vertrauen kaum bis gar nicht ermöglichen. Zeitliche Entspannung verhindert zudem den Druck auf die Akteure, unmittelbar in eine kompromisslose Verhandlung einzusteigen. Wird der zeitliche Rahmen etwas erweitert, erhalten die Akteure Handlungsspielräume, durch die sie die strittigen Punkte zunächst ausklammern können und Verhandlungsgegenstände bearbeiten können, bezüglich derer sie konsensfähig sind oder werden können. Der Vorteil liegt hierbei vor allem in der Notwendigkeit intensiverer Kommunikation untereinander.

Aktives ‚Verhandeln‘ und die Suche nach Kompromissen erfordert stets umfassendere Kommunikation als eine Verhandlung, in der nicht miteinander sondern gegeneinander verhandelt wird. Besteht jeder Akteur auf seine Punkte und geht auf die Aspekte des Gegenübers nicht ein, ist Kommunikation im wechselseitigen Sinne überflüssig, wodurch eine möglich vertrauensbildende Komponente verloren geht bzw. ungenutzt bleibt. Kommunikation kann Zusammenhänge und Hintergründe sowie Beweggründe transparent machen, wodurch sie als ein wichtiges Instrument auf dem Weg zum gegenseitigen Vertrauen fungieren kann.

Auf der Basis von zunehmender Kommunikation können die Akteure zu einer verständigungsorientierten Verhandlungsführung gelangen. Hierbei steht die Technik des Argumentierens im Vordergrund. Durch Begründung und Legitimation der eigenen Position wird Verständnis und Transparenz erzeugt. Es kann verdeutlicht werden, vor welchem Hintergrund oder auf der Grundlage welcher Wertvorstellungen bestimmte Entscheidungen basieren. Werden Absichten, Beweggründe, Motive, Werte etc. verdeutlicht und verständlich gemacht, kann Vertrauen entstehen (s. Kap. 5.3.1). Durch wechselseitige Verständigung kann erreicht werden, dass die Akteure Akzeptieren, dass jeder Opfer bringen muss. Damit dies zu einem Gewinn auf beiden Seiten führt, ist wechselseitiges Vertrauen unerlässlich.

Positionsbezogenes Verhandeln braucht kein Vertrauen. Sie stellt den jeweiligen Status quo dar und gilt als Position, in die die Akteure immer wieder zurückfallen können. Vertrauensbildend wirkt kompromissorientiertes Verhandeln, während verständigungsorientiertes Verhandeln das gebildete Vertrauen nutzt und vertieft. Allerdings handelt es sich hierbei nicht um einen Automatismus des Übergangs von einer Art des Verhandeln in die andere. Es besteht jederzeit die Gefahr, in kompromissorientiertes oder gar positionsbezogenes Verhandeln zurückzufallen oder darin zu stagnieren. Schimank betont, dass mit dieser Dynamik das Potenzial von Zielvereinbarungen als Steuerungsinstrument kontinuierlich wachsen kann (vgl. 2006: 16).

5.4 Verhandlungsführung zwischen Staat und Universitäten

Externe Zielvereinbarungsverhandlungen werden nicht von ‚dem‘ Staat und ‚der‘ Hochschule geführt sondern in Form eines kommunikativen Aushandlungsprozesses zwischen zwei Akteuren. Demnach wird der Verlauf und Erfolg von den am Verhandlungsprozess beteiligten Akteuren beeinflusst. Es liegt somit nicht beim ‚Staat‘, Vertrauen zu erzeugen, vielmehr ist hängt es von der Verhandlungsführung und dem Verhalten des jeweiligen Vertreters ab, ob beim Gegenüber Vertrauen erzeugt wird. Ebenso verhält es sich mit den Universitäten.

Im Mittelpunkt dieses Kapitels steht daher ein Versuch, betriebswirtschaftliche Ansätze der Verhandlungsführung und -praxis auf die Verhandlungen zwischen Vertretern des Staates und den Universitäten zu übertragen. Ziel ist es, Ansätze aufzuzeigen, die gleichzeitig als Prinzipien der Verhandlungsführung im Rahmen aller Zielvereinbarungsverhandlungen zum Einsatz kommen können.

Der Bedarf einer Untersuchung der Verhandlungsführung wird nach König dadurch evident, dass nicht die Sachdiskussionen im Rahmen der Verhandlungen von den Akteuren kritisiert werden, sondern zunehmend der Verhandlungsstil (vgl. 2006: 38). Während zum einen bestimmte Verhandlungsgegenstände bereits im Voraus als nicht-verhandelbar definiert werden, belasten zum anderen nicht kommunizierte oder abgestimmte parallele Entscheidungen mit Dritten den Einstieg in die Verhandlungen (vgl. König 2006: 38).

Die HRK formuliert in ihrer Entschließung vom 14. Juni 2005 bereits einige Grundsätze zur konkreten Verhandlung von Zielvereinbarungen. Demnach werden Zielvereinbarungen im Gegenstromverfahren ausgehandelt. Das bedeutet, die Initiativrecht sollen beiden Partnern gegeben sein.

Der HRK zufolge nehmen die Partner jedoch keine gleichstarke Verhandlungsposition ein und gelten grundsätzlich als nicht gleichberechtigt. Für den Erfolg von Zielvereinbarungen wird es jedoch von Seiten der HRK als wichtig erachtet, dass die beiden Akteure im Rahmen der konkreten Verhandlungen als gleichberechtigt gelten (vgl. HRK 2005: 6). Ziele dürfen demnach nicht einseitig definiert werden. Die HRK formuliert weiterhin in einem Grundsatz die Notwendigkeit der Vereinbarung von Regeln für den Verhandlungsprozess. Begründet wird dies mit ungleich starken Positionen und dem Gleichberechtigungsanspruch der Verhandlungspartner (vgl. HRK 2006: 6f.). Die Regel sollen Initiativ- und Gestaltungsrechte genauso wie Regeln für den zeitlichen Ablauf und die Abfolge der Verhandlungsschritte umfassen. Die Vereinbarung dieser Regeln sollte auf der Basis eines Konsenses entstehen (vgl. ebd.; Zielke 1992: 105). Im Rahmen der Zielvereinbarungsverhandlungen geht es im Grunde um den Abschluss eines Kontraktes.

Nach Schmid sollte dabei stets beachtet werden, dass in einem solchen Aushandlungsprozess jeder etwas vom anderen möchte (vgl. 2005: 21).

Von grundlegender Bedeutung für einen solchen Verhandlungsprozess ist eine gute und umfassende Vorbereitung von Seiten der Verhandlungspartner (vgl. Schranner 2007: 32ff.). Schranner, der das „Verhandeln im Grenzbereich“ (2007) mit schwierigen Fällen analysiert, weist diesbezüglich darauf hin, dass es nicht genügen kann, zu wissen, was erreicht werden soll und auf was verzichtet werden kann. Dabei besteht die riskante Tendenz einer Verhandlung um Positionen (vgl. Schranner 2007: 22).

Unter Position versteht Schranner den Standpunkt, der nach außen vertreten wird. Beharren Verhandlungspartner auf ihren Positionen, kann es nicht zu keiner Einigung kommen. Nach Schranner ist es hierbei wichtig, die Motive zu analysieren, die sich hinter Positionen verbergen. Diese Motive gilt es beim Gegenüber zu erkennen. In einem Verhandlungsprozess sollten beide somit die Beweggründe oder Motive, die den jeweils anderen in seine Position zwingen, analysieren. Motive sind nach Schranner Aspekte, die der Verhandlungspartner benötigt oder die ihm Sorgen bereiten (vgl. 2007: 23). Durch eine solche Analyse kann vor allem in Zielvereinbarungsverhandlungen das bestehende Misstrauen reduziert werden (vgl. Kap. 5.3.2). Bei der Vorbereitung gilt es somit nach Schranner, sich nicht auf Positionen sondern Motive vorzubereiten. Das gilt für die Positionen beider Seiten. Verhandlungen auf der Basis von Positionen, werden auf der Grundlage von Forderungen geführt, wobei ausschlaggebend ist, dass Forderungen häufig eine Grenze enthalten. Der sogenannte ‚Grabenkampf‘ wird in einem solchen Fall dadurch entstehen, dass der Gegenüber auf die Forderung mit einem Limit mit einer noch stärkeren Betonung seiner Position reagieren wird (vgl. Schranner 2007: 23). Beide Seiten zwingen sich somit dazu, ihre jeweilige Position zu verteidigen.

Motive unterscheiden sich von einer Position dadurch, dass sie mehrere Möglichkeiten der Reaktion zulassen. Existiert nur eine Möglichkeit, ist es eine Position. Selten wird es der Fall sein, dass der Gegenüber die eine Möglichkeit der Befriedigung annimmt. Motive haben den Vorteil, dass sie mehrere Möglichkeiten der Befriedigung zulassen, wodurch die Wahrscheinlichkeit, eine Möglichkeit zu finden, die die Bedürfnisse beider Seiten befriedigt, erhöht werden kann. Positionen machen keine Verhandlung notwendig sondern einen ‚Kampf‘. In einem Aushandlungsprozess bedarf es Handlungsspielräume. Das bedeutet, verhandelt werden kann nur etwas, was Verhandlungsspielräume ermöglicht. Angemessene Verhandlungsspielräume sollten bereits bei der Vorbereitung vorgesehen werden (vgl. Zielke 1992: 31). In diesem Kontext ist es entscheidend zu wissen, welche eigenen Vorstellungen unverzichtbar, welche wichtig und welche vernachlässigbar sind (vgl. Schmid 2005: 21).

Um eine positive Verhandlungssituation schaffen zu können, gilt es den Umgang mit dem jeweiligen Gesprächspartner so zu gestalten, dass dieser sich als Partner und nicht als Gegner wahrnimmt. Die Zielorientierung des Verhandlungspartners sollte dabei ebenso von Interesse sein wie die eigene (vgl. Zielke 1992: 33; Schmid 2005: 30). Mit Blick auf die konkrete Verhandlungssituation zwischen den oben genannten Vertretern bedeutet dies, dass sowohl die Vertreter der Universität als auch diejenigen des Ministeriums jeweils eigene Vorstellungen, Interessen und Ziele haben, die wahrgenommen werden müssen. Diese Vorstellungen müssen von beiden Seiten in den Verhandlungen offen angesprochen und kommuniziert werden (vgl. ebd.) Verschwiegenheit verleitet zu falschen Spekulationen. Die wichtigste Maxime ist jedoch, gemeinsam im wechselseitigen Dialog nach Lösungen zu suchen. Nach Schraner gilt es, die Motive der anderen Seite zu erkennen und diese auch zu berücksichtigen. Dieses Vorgehen ermöglicht den Übergang, von einem reinen ‚Verteilungskampf‘ zum ‚Tauschgeschäft‘ (2007: 26f.).

Nach Schraner ist es in einer solchen Verhandlung von grundlegender Bedeutung, dass die ‚Macht‘ so verteilt wird, dass sich beide Verhandlungspartner in der konkreten Verhandlungssituation auf einer Stufe befinden (vgl. 2007: 141ff.). Erst wenn Macht gleichmäßig verteilt ist, kann eine Verhandlung im eigentlichen Sinne als kommunikativer Aushandlungsprozess beginnen (vgl. Schraner 2007: 142). Von Bedeutung ist diese Gleichverteilung von Macht, um das Risiko des Machtmissbrauchs von einer Seite zu reduzieren und somit Vertrauen zu erzeugen. Hierbei gilt es zu berücksichtigen, dass in einer Verhandlung keiner ohne den anderen gewinnen kann (vgl. Schraner 2007: 147). Zufriedenstellend kann eine Vereinbarung nur dann sein, wenn sie zwischen gleichberechtigten Verhandlungspartnern geschlossen wird (vgl. Schraner 2007: 151). Gerechtigkeit als Wert nimmt in Verhandlungen eine Schlüsselrolle ein (vgl. Spangenberg/Spangenberg 2004: 68). Gerechtigkeit bedeutet in diesem Kontext die Gleichbehandlung beider Partner und die Wechselseitigkeit von Leistung und Gegenleistung (vgl. ebd.). Aus dieser gleichberechtigten Teilhabe bei der Entscheidungsfindung resultiert mit Blick auf die Effektivität der Zielvereinbarung eine höhere Identifikation des einzelnen Akteurs mit der Vereinbarung und damit einhergehend eine stärkere Motivation.

Ausschlaggebend für die Effizienz einer Verhandlung ist es, ob es gelingt, die Einhaltung der Vereinbarung sicherzustellen (vgl. Schraner 2007: 199f.). Am Ende einer jeden Verhandlung ist dieser Schritt nach Schraner unerlässlich. In einer Vereinbarung sollte demnach festgehalten werden, wie die Erreichung des vereinbarten Ziels zu ermitteln ist und welche Folgen es hat, wenn die Vereinbarung nicht eingehalten wird. Dabei handelt es sich nicht – wie so oft angenommen – um Misstrauen, sondern in den Zielvereinbarungen zwischen Staat und Universitäten auch um eine rechtliche und

legitimatorische Frage. Rechtlich geht es hier um die Verwirklichung von Zielen mit öffentlichen Mitteln, deren Verwendung und Zuweisung rechtlichen Grundsätzen genügen und nachgewiesen werden muss.

Mit der Entwicklung des Verhandlungskonzeptes „K.E.R.Z.E.“ vereint Toelstede die bisher aufgeführten Aspekte (vgl. 1997). K steht für Kommunikation, E für Erwartungen des Verhandlungspartners berücksichtigen, R für realen Nutzen und reale Vorteile für alle Beteiligten klären, Z für zweckmäßige und zielorientierte Alternativen bereithalten und E für Entscheidung herbeiführen und Ergebnisse kontrollieren (Toelstede 1997: 21). Toelstede geht davon aus, dass zahlreiche Verhandlungen zunächst daran scheitern, dass es den Verhandlungspartnern an aktiven Verhandlungs- und Kommunikationsfertigkeiten mangelt (vgl. 1997: 22). Zudem ist es in einem zweiten Schritt wichtig, die richtigen Erwartungen an den Verhandlungspartner zu formulieren. Es geht eben darum, „von einem Apfelbaum keinen Tannenzapfen und von einer Tanne keinen Apfel“ (Maurina zit. nach Toelstede 1997: 42) zu erwarten. Das dritte Merkmal einer jeden Verhandlung ist, dass allen Beteiligten einer Verhandlung Nutzen bzw. Vorteile zukommen müssen. Hierbei gilt es insbesondere, beide Seiten im Blick zu behalten (vgl. Toelstede 1997:57ff.). Als viertes erfüllen sich nicht alle Erwartungen oder Zielvorstellungen in einer Verhandlung, weshalb Alternativen formuliert werden sollten (vgl. Toelstede 1997:74ff.).

Der letzte Schritt ist dann häufig – insbesondere in den Zielvereinbarungsverhandlungen zu sehen – der schwierigste. Zum Abschluss sollte in einem Verhandlungsprozess eine Entscheidung formuliert und die Ergebniskontrolle festgelegt werden (vgl. Toelstede 1997: 87ff.). So wie Zielvereinbarungen als Instrument der Ergebnissteuerung die Ermittlung des Grades der Zielerreichung beinhalten sollten, gilt dies ebenso für den Verhandlungsprozess. Zielvereinbarungsverhandlungen sollten demnach abschließend nicht nur eine Zielvereinbarung formulieren, sondern auch Maßnahmen zur Ermittlung des Ergebnisses.

5.5. Bedeutung einer Analyse der Verhandlung für die Effektivität externer Zielvereinbarungen zwischen Staat und Universitäten

Nickel weist bereits darauf hin, dass Zielvereinbarungen keine justiziablen Verträge darstellen, sondern Kontrakte, die auf kooperativer Basis vereinbart werden müssen (vgl. 2001: 514). Sie sind somit das Ergebnis kommunikativer Aushandlungsprozesse. Wenn die Gestaltung der Zielvereinbarung den Erfolg derselbigen bestimmt, die Gestaltung der Verhandlung als Ausgangspunkt für Verbesserungen beschrieben und die Effizienz der Verhandlungen als Voraussetzung effektiver Zielvereinbarungen bewertet wird, erschließt

sich die Bedeutung einer Analyse der Verhandlungssituation mit Blick auf die Wirksamkeit externer Zielvereinbarungen.

Die Effizienz der Verhandlungen und die Effektivität der Zielvereinbarung stehen dabei in einem proportionalen Zusammenhang. Die Bedeutung der Verhandlungsanalyse lässt sich auch mit Blick auf die aus einer Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehung hervorgehenden Problematiken erschließen. Die Effektivität einer Zielvereinbarung hängt demnach in entscheidendem Maße davon ab, ob es gelingt, mit geeigneten Instrumenten diese Risiken einzudämmen sowie die Informationsdefizite auf beiden Seiten auszugleichen. Mit Hilfe der Agenturtheorie kann die Beziehung auf der Basis eines theoretischen Fundaments begründet werden. Die Theorie zeichnet ein Bild der Verhandlungsrealität mit dem Ziel, deren Komplexität zu reduzieren. Auf der Basis dieses Realitätsmodells können ganz im Sinne einer Theorie Prognosen und Handlungsempfehlungen formuliert werden. Aufgrund der Komplexität kann sich eine derartige Abstrahierung als hilfreich herausstellen, um möglichst allgemeingültige bzw. weitgehend verallgemeinerbare Kennzeichen und Besonderheiten dieser spezifischen Verhandlungen unabhängig von ihrer konkreten Akteurskonstellation formulieren zu können. Diese Unabhängigkeit ist deshalb von äußerster Relevanz, da die Akteure der Verhandlungen variieren. Aus agenturtheoretischer Perspektive begeben sich Staat und Universität mit Abschluss einer Zielvereinbarung in eine sogenannte Vertrags- oder Delegationsbeziehung. Die Gestaltung und Planung dieser zukünftigen Beziehung ist Gegenstand der Verhandlungen. Die Agenturtheorie beschreibt und erklärt die Realität von Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen, woraus sie bestimmte Risiken ableitet, die das Verhandlungsergebnis beeinflussen können, für die jedoch im Rahmen der Theorie auch Lösungsansätze zur Verfügung gestellt werden.

Ausgehend von der Annahme, dass die Effektivität einer Zielvereinbarung von ihrer Gestaltung abhängt, diese Gestaltung durch die Verhandlungen bestimmt wird und das Verhandlungsergebnis eng mit der Verhandlungseffizienz verknüpft ist, wird diese zu einem der Haupteinflussfaktoren in Bezug auf die Effektivität externer Zielvereinbarungen. Als umso erstaunlicher erweist sich die Tatsache, dass diesem Aspekt bisher nicht mehr Aufmerksamkeit zu Teil wurde. Die Realität effizienter Verhandlungen zwischen Vertretern des Staates und der Universitäten ist bekannt und offenbart Effizienzprobleme, die einer Gegenstrategie bedürfen, mit der effizienzmindernde Faktoren in ihrer Wirkung beeinträchtigt werden.

Optimiert wird die Verhandlungseffizienz immer dann, wenn der erzielte Nutzen die aufgewendeten Kosten überragt. Ausschlaggebend dafür ist das Verhältnis, in dem Kontrolle und Vertrauen eingesetzt werden. Auf die Gefahr opportunistischen Verhaltens kann auf zweierlei Art und Weise reagiert werden: mit der Einführung aufwendiger Anreiz-

und Kontrollmechanismen oder indem diese soweit möglich durch Vertrauen ersetzt werden. Während erstere Option die Effizienz aufgrund der Mehrkosten negativ beeinflusst, kann es mit vertrauensbildenden Maßnahmen gelingen, diese Mehrkosten zu senken und damit ein günstigeres Kosten-Nutzen-Verhältnis herzustellen. Das derzeitige Vertrauensverhältnis zwischen Staat und Hochschulen scheint überwiegend durch Misstrauen geprägt, was auf die Notwendigkeit vertrauensbildender Maßnahmen hinweist. Vertrauen und Effizienz resultieren nicht aus ‚dem Staat‘ oder ‚der Universität‘, sondern sie sind das Ergebnis konkreter Handlungen einzelner Akteure. Das bedeutet, dass die Effektivität im Grunde davon abhängt, ob es den jeweiligen Vertretern gelingt, durch ihr Verhalten die Verhandlungsführung derart zu gestalten, dass Vertrauen erzeugt, Effizienz erhöht und Effektivität erreicht werden kann. Damit bekommt das individuelle Verhalten des einzelnen Akteurs im Verhandlungsprozess eine wichtige Rolle zugewiesen. Aus dieser Perspektive sind es nicht mehr die Konstrukte ‚Universität‘ und ‚Staat‘ sondern konkrete Akteure, die den Verhandlungsverlauf und somit auch das jeweilige Ergebnis verantworten. Die Verhandlungsführung wird zum Ausgangspunkt für die Effektivität externer Zielvereinbarungen.

Während die bisherigen Ausführungen auf bereits veröffentlichten wissenschaftlichen Erkenntnissen basieren, soll im Folgenden eine Expertenbefragung ausgewertet werden, in deren Rahmen Vertreter aus verschiedenen Bereichen der Hochschulpolitik, -verwaltung, -forschung, -entwicklung, -leitung und -praxis zu den bisher untersuchten und darüber hinausgehend zu weiteren für die Vorbereitung der Verhandlungen relevanten Aspekten Stellung nehmen. Neben einer Perspektivenvielfalt ist das Ziel, zusätzliche und möglicherweise neue Erkenntnisse zu gewinnen.

6 Externe Zielvereinbarungen im Fokus von Experten – Auswertung einer Expertenbefragung

In dieser Expertenbefragung wurden Vertreter aus Hochschulpolitik, -verwaltung, -forschung, -entwicklung, -leitung und -praxis zu einzelnen Aspekten des Zielvereinbarungsprozesses befragt. Die entstandene Perspektivenvielfalt soll im Folgenden ausgewertet werden.

Vor der inhaltlich-sachlichen Auswertung dieser Befragung entlang zuvor bestimmter Kategorien wird das Datenerhebungs- und Datenerfassungsverfahren erläutert, das Auswahlverfahren vorgestellt und die Form der Datenaufbereitung beschrieben.

6.1 Datengewinnung: Datenerhebung und -erfassung

Die Datenerhebung erfolgte anhand problemzentrierter Interviews. Unter diesem Begriff können nach Mayring alle Formen der nicht-standardisierten, teilstrukturierten Befragungen zusammengefasst werden (vgl. 2002: 67).

Problemzentrierte Interviews folgen drei zentralen Prinzipien: dem Prinzip der Problemzentrierung, der Gegenstandsorientierung und der Prozessorientierung (vgl. Witzel 2000). Ersteres meint, dass an gesellschaftlichen Problemstellungen angesetzt wird, deren wesentliche Elemente sich der Forscher vor der Interviewphase erarbeitet. Gegenstandsorientierung beinhaltet die Maxime, dass ein problemzentriertes Interview stets auf den Gegenstand bezogen werden muss und dabei keine vorgefertigten Instrumente zum Einsatz kommen dürfen. Das dritte Prinzip beschreibt die flexible Analyse des Problemfeldes, in Form eines schrittweisen und reflexiven Vorgehens.

Hauptmerkmal der hier angewandten Erhebungstechnik ist ein auf der Basis offen formulierter Fragestellungen konzipierter Leitfadens, der den Interviews zu Grunde liegt (vgl. ebd.; Lamnek 2005: 367). Die Entstehung des Leitfadens vollzog sich entlang einer den Interviews vorangestellten Analyse der Problemstellung sowie einer Aneignung zentralen Wissens zum Forschungsgegenstand. Als relevant erachtete Aspekte wurden für die Durchführung der Gespräche in Form von Fragestellungen in verschiedenen Interviewleitfäden³⁰ zusammengestellt (vgl. Mayring 2002: 67).

Offenheit ist nach Mayring das zentrale Gestaltungsmerkmal dieser Leitfäden (vgl. 2002: 68). Die Fragen sind demnach so formuliert, dass der Interviewte frei antworten kann, ohne vorgegebene Antwortalternativen (vgl. Atteslander 2008: 135). Der Grad der Strukturiertheit einer Interviewsituation resultiert aus dem Einsatz des jeweiligen Leitfadens, der mit wechselndem Interviewpartner Variationen aufweist, wodurch er nicht als standardisiert definiert werden kann. Der Hauptgrund für dieses Vorgehen besteht

³⁰ Die Interviewleitfäden befinden sich im Anhang auf den Seiten 265-272.

darin, dass die Befragten die Option erhalten sollen, ihre subjektive Perspektive und ihre individuellen Deutungsmuster zum Ausdruck zu bringen (vgl. Mayring 2002: 68). Soll eine Perspektivenvielfalt aufgezeigt werden, erweist sich ein solches Vorgehen als unerlässlich. Aufgrund der offen formulierten Fragen können Möglichkeiten genutzt werden, bezüglich besonders relevanter Aspekte innerhalb der Antworten gezielt und detailliert nachzufragen, um so zusätzliche und präzisere Informationen gewinnen zu können.

Um ein Mindestmaß an Vergleichbarkeit sicherzustellen und den Daten eine gewisse Struktur zu verleihen, erscheint es sinnvoll, den Leitfaden möglichst konsequent einzusetzen. Im Zuge der Interviewdurchführung wurde die Reihenfolge der Fragen in einigen Fällen variiert, um die Fragenfolge an den jeweiligen Gesprächsverlauf anzupassen.

Experteninterviews stellen eine besondere Form der Leitfadenbefragungen dar. Zur Anwendung kommt diese Form der Befragung insbesondere in der Policy- und Implementationsforschung (vgl. Meuser/Nagel 2006: 57). Nach Bogner und Menz hat diese Form des Interviews beachtenswerte Vorteile gegenüber anderen Datenerhebungsverfahren. In der Explorationsphase einer Untersuchung kann in derartigen Gesprächen umfangreiches zusammenhängendes Wissen zum Forschungsgegenstand erworben werden. Bogner und Menz sprechen von einer „konkurrenzlos dichte[n] Datengewinnung gegenüber [...] zeitlich und ökonomisch weit aufwendigeren“ (Bogner/Menz 2005a: 7) Verfahren. Experteninterviews haben demnach eine explorative sowie eine systematisierende Funktion (vgl. Bogner/Menz 2005b: 37f.).

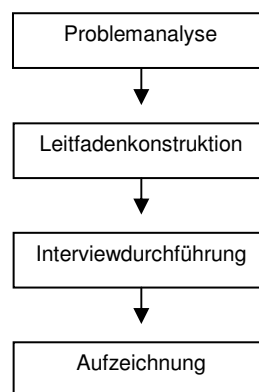
Der Interviewpartner steht im Experteninterview nicht in seiner Rolle als Person, sondern in seiner Funktion als Experte in einem bestimmten Handlungsfeld im Fokus des Interesses (vgl. Mayer 2008: 38). Biografische Aspekte des Akteurs sollen demnach keine Rolle spielen, vielmehr liegt der Fokus auf dem „in eine[m] Funktionskontext eingebundene[n] Akteur“ (Meuser/Nagel 2006: 57). Experteninterviews erfolgen mit Interviewpartnern, die in Bezug auf den zu behandelnden Forschungsgegenstand über umfassende und besondere Kenntnisse und Erfahrung verfügen (vgl. Atteslander 2008: 131). Ausgehend von dieser privilegierten Position des Befragten ergibt sich ein Wissensvorsprung, der zum Ziel des Experteninterviews wird (vgl. ebd.).

Nach Mayring eignen sich problemzentrierte Interviews hervorragend für theoriegeleitete Forschung. Ihr Einsatz ist vor allem dort vielversprechend, wo bereits Wissen über den Gegenstand existiert und dort wo spezifische Fragestellungen im Vordergrund stehen (vgl. 2002: 70).

Um das eruierte Material festzuhalten, wurde im Einverständnis mit den Befragten eine Tonbandaufzeichnung angefertigt. Diese ermöglicht eine präzise Erfassung des

Kommunikationsprozesses, der nach Witzel anschließend vollständig transkribiert werden sollte (vgl. Witzel 2000). Abschließend soll mit Hilfe der Abbildung 6.1-1 ein vollständiger Ablauf problemzentrierter Interviews – wie er im Rahmen der folgenden Expertenbefragung stattfand - veranschaulicht werden.

Abb.: 6.1-1: Ablaufmodell eines problemzentrierten Interviews



Quelle: Mayring 2002: 71.

6.2 Auswahlverfahren

Im Rahmen der Stichprobenbildung war zunächst die Relevanz der untersuchten bzw. befragten Akteure für die Thematik ausschlaggebend (vgl. Mayer 2008: 39; Bogner/Menz 2005a: 7). Die Auswahl der Interviewpartner erfolgte demnach anhand von vorher bestimmten Merkmalen. Da es nicht wie in der quantitativen Forschung um die Repräsentativität sondern um typische Fälle geht, wurde keine Zufallsstichprobe gezogen. Die Befragten wurden nach Erkenntnisinteressen ausgewählt. Die Stichprobe wurde somit absichtsvoll und begründet gebildet. Die entsprechenden Kriterien ergaben sich aus der Fragestellung der Untersuchung und theoretischen Vorüberlegungen. Als Experten wurden bei der Auswahl Personen gewählt, die auf dem Gebiet der externen strategischen Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschulen insbesondere staatlichen Universitäten über „ein klares und abrufbares Wissen“ (Mayer 2008: 41) verfügen. Zentral für die Auswahl war die Berücksichtigung verschiedener Akteure und Experten, um die angestrebte Perspektivenvielfalt zu erzielen. Hierzu galt es zunächst, diejenigen Personengruppen zu definieren, die die beschriebenen Kriterien erfüllen. Der Interviewpartner des ersten Interviews ist Prof. Dr. Frank Ziegele, Direktor des Centrums für Hochschulentwicklung (CHE) in Gütersloh. Als „Reformwerkstatt des deutschen und europäischen Hochschulwesens“ (CHE 2009d) wird sie dem Feld der Hochschulforschung und -entwicklung zugeordnet.

Dieselben Fragen wurden in einem zweiten Interview aus der Perspektive eines Universitätskanzlers also aus Sicht der Hochschulleitungsebene beantwortet. Auf Wunsch des Interviewpartners wurde dieses Interview anonymisiert. Ein Kanzler antwortet dabei nicht nur aus Sicht einer Hochschulleitung sondern gleichermaßen repräsentiert er die Perspektive der Hochschulpraxis.

Prof. Dr. Hanns H. Seidler, geschäftsführender Vorstand vom Zentrum für Wissenschaftsmanagement (ZWM) in Speyer, wird im Rahmen des dritten Interviews als Experte für Wissenschaftsmanagement herangezogen. Durch seine Tätigkeit in einer Aus- und Weiterbildungseinrichtung für die Praxis im Wissenschaftsmanagement soll er eine weitere wichtige Perspektive einbringen.

Im vierten Interview wurde der Vertreter des Kultusministeriums eines Bundeslandes befragt. Die Wahrnehmung der hier untersuchten Problematik aus dieser Perspektive ist für den Verhandlungsprozess von hoher Relevanz, da die Länderministerien zum einen bereits als Akteur in den Verhandlungen agieren und zum anderen resultiert die Wichtigkeit dieser Perspektive aus der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in Hochschul- und Bildungsangelegenheiten. Auch dieses Interview wurde auf Wunsch anonymisiert.

Prof. Dr. Barbara Kehm wurde im fünften Interview zum einen als Universitätsprofessorin für Hochschulforschung an der Universität Kassel und zum anderen in ihrer Rolle als Geschäftsführende Direktorin des International Centre for Higher Education Research (INCHER) in Kassel interviewt. Zu ihren Forschungsschwerpunkten gehört u.a. die Hochschulsteuerung. Damit erweitert sie die Perspektivenvielfalt. Sie beantwortet die Fragen sowohl aus Sicht einer Universitätsprofessorin als auch der einer Hochschulforscherin und Expertin im Bereich der Hochschulsteuerung.

Die Perspektive des Bundes wird mit Klaus Lömker, Referatsleiter des Referats 411 - Hochschulpolitik und -entwicklung sowie DFG - im BMBF repräsentiert.

Prof. Dr. Peer Pasternack gilt als einschlägiger Experte im Bereich der Hochschulforschung und wird in seiner Rolle als Forschungsdirektor des Instituts für Hochschulforschung (HoF) in Wittenberg im Rahmen des Interviews VII zur Problematik der externen Zielvereinbarungen befragt.

Den Abschluss der Expertenbefragung bildet das Interview VIII mit dem Generalsekretär der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK) Ministerialdirigent Jürgen Schlegel. Die GWK ist die Nachfolgerein der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK). Ihre rechtliche Grundlage ergibt sich aus Art. 91b GG. Im Mittelpunkt steht die Neuorganisation der Zusammenwirkung von Bund und Ländern im Bereich der Wissenschafts- und Forschungsförderung (GWK 2009).

6.3 Datenaufbereitung

Die Datenaufbereitung erfolgte mittels Transkription der Tonbandaufzeichnungen. Dieses Verfahren ist zwar äußerst aufwendig, für eine ausführliche Auswertung jedoch unabdingbar (vgl. Mayring 2002: 89). Nach Mayring wird durch „wörtliche Transkription [...] eine vollständige Textfassung verbal erhobenen Materials hergestellt, was die Basis für eine ausführliche [...] Auswertung bietet“ (2002: 89). Im Falle einer wörtlichen Transkription stehen im Grunde mehrere Techniken zu Verfügung.

Da die Art der Transkription nach Knoblauch ausschlaggebend ist für die Art der Analyse, wurde für die durchgeführten Interviews eine „von Dialekt, Umgangssprache und anderen [...] Elementen befreite schriftliche Transkription angefertigt [...]. Eine solche Transkription [soll] die Analyse von Themen und Inhalten [...] ermöglichen“ (Knoblauch 2006: 159). Nach Mayring wird die Übertragung in normales Schriftdeutsch immer dann als sinnvoll erachtet, wenn - wie in diesem Fall - die inhaltlich-thematische Ebene im Vordergrund steht (vgl. Mayring 2002: 91). Bei der Anwendung dieser Technik werden Dialekte bereinigt, Satzbaufehler behoben bzw. der Stil geglättet.

In einigen Fällen war es erforderlich, den Namen des/der Befragten zu anonymisieren, damit Außenstehende bestimmte Aussagen nicht den entsprechenden Personen zuordnen können. Diese Option wurde sämtlichen Interviewpartnern angeboten.

6.4 Sachlich-inhaltliche Auswertung der Interviews

Die Auswertung der Experteninterviews basiert größtenteils auf einer inhaltlich-sachlichen Analyse der angefertigten Transkriptionen. Im Rahmen einer solchen Analyse werden Texte systematisch analysiert und entlang am Material entwickelter Kategorien bearbeitet (vgl. Mayring 2002: 114). Diese Form der qualitativen Inhaltsanalyse wird auch als strukturierende qualitative Inhaltsanalyse bezeichnet (vgl. Mayring 2002: 115; 118f.). Ziel einer strukturierenden Analyse ist es, spezifische Aspekte aus dem Textmaterial zu filtern und es auf der Basis vorher festgelegter Kategorien einzuschätzen und zu ordnen. Als Kategorien dienen in der folgenden inhaltlichen Auswertung die abgefragten Bereiche.

Bei der Auswertung hat der Funktionskontext – die Perspektive - des Experten Gewicht. Die einzelnen Äußerungen sollen in dem jeweiligen Rahmen organisatorisch-institutioneller Handlungsbedingungen interpretiert werden.

Ziel der Auswertung der Experteninterviews ist im Vergleich der transkribierten Texte die unterschiedlichen Wahrnehmungen des Einsatzes von Zielvereinbarungen aus relevanten am Prozess direkt oder indirekt beteiligten Perspektiven zu verdeutlichen. Bei einer solchen Auswertung kann es nach Lamnek jedoch nicht darum gehen, „ein einzelnes Interview so exakt wie möglich zu analysieren, sondern Problembereiche zu identifizieren

[...]. Nicht jeder Satz muss also bei der Auswertung herangezogen werden [...]" (1995: 206).

Es soll eine Perspektivenvielfalt aufgezeigt werden, die neben Gemeinsamkeiten und Widersprüchen zusätzlich ein Hinweis dafür ist, dass aus verschiedenen Positionen unterschiedliche Defizite wahrgenommen werden, was darauf hindeuten kann, dass eine Beteiligung unterschiedlicher Akteure am Verhandlungsprozess als durchaus plausibel und nützlich in Erwägung gezogen werden kann. Mehrere Akteure können eine Zielvereinbarung von mehreren Seiten betrachten und Problemfelder umfassender erkennen, was die Wahrscheinlichkeit der Effektivität einer Zielvereinbarung erhöhen würde.

6.4.1 Hochschulpolitische Entwicklungen

Aus der Perspektive des Bundes vollziehen sich diese Entwicklungen entlang von vier Entwicklungslinien: einer Strukturreform der Hochschulen (Bologna-Prozess), einer Überlast, der Exzellenzinitiative und einer damit einhergehende Profilbildung bzw. Differenzierung der Hochschullandschaft sowie entlang von Diskussionen um Grundprinzipien der Finanzierung von Hochschulen (Interview VI: Z. 6-83).

Mit dem Terminus der Strukturreform wird aus der Perspektive des Bundes der Umstellungsprozess auf Bachelor und Master beschrieben. Nach Angaben des Bundes ist dieser Vorgang noch nicht abgeschlossen und zum Teil auch umstritten. Unstimmigkeiten ergeben sich insbesondere mit Blick auf eine den Veränderungen angemessene inhaltliche Ausgestaltung der Studienfächer an sich. Nach wie vor bleibt die Frage offen, ob dieser Prozess mit einer ausreichenden Reform der Studienfächer einhergeht (Interview VI: Z. 6-13). In diesem Kontext ist auch die Frage nach der Berufsfähigkeit der Bachelorstudenten von Interesse. Während hervorgehoben wird, dass sich einige Fächer auf dem Weg der Umstellung befinden, werden auch Gegenbeispiele genannt (Interview VI: Z. 17-24).

In einer zweiten Entwicklungslinie beschreibt der Vertreter des Bundes einen weiteren Prozess, der sich unmittelbar auf die Hochschulen auswirkt. Im Mittelpunkt steht eine Überlast an Studierenden als Folge der Umstellung auf das zwölfjährige Schulsystem. Aus Bundessicht handelt es sich hierbei um eine erhebliche zusätzliche Belastung für die Universitäten (Interview VI: Z. 25-30). Die derzeitigen Verhandlungen zum Hochschulpakt zwischen Bund und Ländern für die Periode 2011 bis 2015 werden bereits durch diese zusätzlichen Belastungen und den zusätzlichen Bedarf an finanziellen Ressourcen erschwert. Bereits der aktuelle Hochschulpakt bis 2010 musste nach oben korrigiert werden (Interview VI: Z. 30-35). An dieser Stelle wird das Spannungsfeld erkennbar, in dem sich die deutschen Hochschulen derzeit befinden. Sie müssen den Widerspruch

zwischen steigenden Leistungsanforderungen und sinkenden Haushaltsmitteln bewältigen.

Die dritte Entwicklungslinie wird mit den Prozessen der Differenzierung und Profilbildung innerhalb der Hochschullandschaft beschrieben. Die vom Bund gegründete Exzellenzinitiative wird als Initiator dieser Entwicklungen genannt. Diese Initiative und ihre Folgen sind keineswegs unumstritten (Interview VI: Z. 42-48). Hingewiesen wird auf die problematische Konstellation aus einer Initiative des Bundes und ihrer Konsequenzen, die sich in Form einer zunehmenden Ausdifferenzierung und Umgestaltung der Hochschullandschaft erheblich auf die Hochschulpolitik der einzelnen Bundesländer auswirken. Vor dem Hintergrund die Verteilung von Kompetenzen im Hochschulbereich zwischen Bund und Ländern sind diese Entwicklungen föderal nicht unproblematisch. Demgegenüber werden positive Effekte dieser Initiative genannt. Aus Sicht des Bundes wurden dadurch vor allem innerhalb der Hochschulen einige positive Bewegungen erzeugt (Interview VI: Z. 48-51).

Im Rahmen der vierten Entwicklungslinie stehen die Grundprinzipien der Finanzierung zur Debatte. Diskussionsgegenstand ist der sogenannte Import und Export von Studierenden. Dabei geht es um die Frage, welches Bundesland finanzielle Mittel zur Verfügung stellen muss, wenn Studierende die Absicht haben, in einem anderen als ihrem Herkunftsbundesland zu studieren (Interview VI: Z. 61-66). Dabei handelt es sich nach Angaben des Bundes um eine verfassungsrechtlich und politisch geführte Diskussion (Interview VI: Z. 66-67).

Von Seiten der Hochschulforschung werden keine Entwicklungsprozesse beschrieben, sondern vielmehr wird ein Hauptfaktor herausgestellt, der den Verlauf dieser vier Entwicklungslinien in erheblichem Maße determiniert. Aus Sicht des HoF sind die derzeitigen Entwicklungen vor allem durch Unterfinanzierung gekennzeichnet. Die Fokussierung auf Unterfinanzierung als primären Einflussfaktor wird damit begründet, dass sich diese insbesondere auf die Steuerungsmodalitäten der Hochschulen auswirkt. Die Steuerungsmodalitäten müssen einen scheinbaren Widerspruch zwischen dem Umfang der Finanzausstattung und den veränderten Leistungsanforderungen an die Hochschulen bewältigen (Interview VII: Z. 9-15). Der Hochschulforschung zufolge werden die Hochschulen mit den Charakteristika des sogenannten ‚Zeitalters der Kalkulation‘ konfrontiert (Interview VII: Z. 34). Vier Elemente werden dementsprechend nochmals hervorgehoben: die Unterfinanzierung, die Erhöhung des Leistungsumfangs, der Trend der kalkulierten Gesellschaft und die erhöhten Legitimationsanforderungen (Interview VII: Z. 46-49).

Die GWK beschreibt die Veränderungen im Hochschulbereich als Reaktion auf die von Bund und Hochschulforschung erläuterten Entwicklungen und deren Verlaufsstrukturen

für die Hochschulen. Genannt wird eine Zunahme der Autonomie, eine Stärkung der Hochschulleitung, die Zurücknahme der Einflussmöglichkeiten des Staates sowie strukturelle Neuerungen (Interview VIII: Z. 4-10).

Während die Darstellungen des Bundes den Charakter eines Überblicks aufweisen, beschreibt die Hochschulforschung mit der Unterfinanzierung einen Haupteinflussfaktor auf den Verlauf der vom Bund beschriebenen Entwicklungen. Im Fokus der landerübergreifenden hochschulpolitischen Perspektive stehen die Konsequenzen dieser Entwicklungen und deren Auswirkungen auf die Hochschulen.

6.4.2 Veränderung der Hochschulsteuerung

Sollen die aus den zuvor geschilderten Entwicklungen im Hochschulbereich resultierenden Veränderungen der Hochschulsteuerung beschrieben werden, definiert die landespolitische Ebene die Universitäten zunächst als Behörden mit landesspezifischen Pflichten, Rechten und Aufgaben als Ausgangspunkt ihrer Argumentation (Interview IV: Z. 45-46). Da die Hochschulen ihre spezifischen Aufgaben vor allem im Rahmen landespolitischer Planungen erfüllen, steht für die Länder die Frage im Vordergrund, wie beispielsweise Universitäten ihre Aufgaben besser erfüllen können. Mit der Erweiterung der Autonomie und der Initiierung eines Wettbewerbs werden zwei viel diskutierte Optionen genannt (Interview IV: Z. 48-50).

Der Ursprung dieser Diskussion und ihrer Inhalte wird auf die Wirtschaft zurückgeführt (Interview IV: Z. 51). Hier wurde das Instrument der Ziel- und Leistungsvereinbarungen entdeckt und als mögliches Steuerungsinstrument für die Universitäten in Erwägung gezogen. Auf Länderebene werden aus dem privatwirtschaftlichen Kontext Schlüsse auf die Steuerung der Universitäten gezogen. Demnach müssen die Steuerungsinstrumente für Universitäten zum einen die Komplexität und fortlaufenden Veränderungen des regulativen Umfelds berücksichtigen und zum anderen müssen sie die inneruniversitäre Komplexität zulassen, wie sie den staatlichen Universitäten eigen ist. Dem hierarchisch-linearen Modell privatwirtschaftlicher Unternehmen entsprechen sie nicht (Interview IV: Z. 52-58).

Weiterhin wird darauf hingewiesen, dass Wissenschaft und Autonomie in den Universitäten eng miteinander verknüpft sind und dass es demnach eine Fiktion sei, alles staatlich durchregulieren und durchsteuern zu können (Interview IV: Z. 62-64). Ein gewisses Maß an Kontrolle und Koordination wird dennoch als notwendig erachtet (Interview IV: Z. 65-67).

Aus Sicht des Bundes handelt es sich bei den derzeitigen Veränderungen eher um ideologisch angetriebenen Innovationen (Interview VI: Z. 88-89). Zahlreiche Bundesländer gehen auf eine neue Steuerungsphilosophie über (Interview VI: Z. 89-90). In vielen

Ländern geht die Forderung nach Hochschulautonomie um. Damit einher geht häufig die Schaffung eines völlig neuen Finanzierungssystems, in dessen Rahmen den Hochschulen ein Globalbudget zugewiesen wird (Interview VI: Z. 95-98). In diesem Kontext werden die Hochschulen selbstbewirtschaftende Einrichtungen und dürfen über das ihnen zugewiesene Budget in großem Umfang selbst entscheiden. Der Staat sichert sich sein Rechte durch Zielvereinbarungen mit den Hochschulen (Interview VI: Z. 99-103). Ein Übergangsproblem zeigt sich vor allem darin, dass die Hochschulen das Budget, was sie global verwalten, sehr zögerlich investieren (Interview VI: Z. 106-108).

Das HoF beschreibt die derzeitigen Entwicklungen in der Hochschulsteuerung mit dem Begriff ‚Austauschverhältnis‘, in dem Autonomie gegen Verbindlichkeit getauscht wird (Interview VII: Z. 93-95). Zurückgeführt werden die Veränderungen auf eine jahrelange Klage bezüglich des Missverhältnisses zwischen staatlicher Detailsteuerung und dem Autonomiebedürfnis der Hochschulen (Interview VII: Z. 90-93).

Nach Angaben der GWK wird die Freiheit der Hochschulen bei der Wahl der Mittel zur Zielerreichung erweitert. Als zusätzliche Veränderung wird die Einführung von sogenannten Hochschulräte als Kontrollgremien genannt (Interview VIII: Z. 6-8).

Die Beschreibungen variieren vor allem hinsichtlich der Schwerpunktlegung. Aus Sicht des Kultusministeriums steht die Aufgabenerfüllung der Universitäten im Fokus des Interesses. Im Mittelpunkt steht die Frage, wie die Hochschulen ihre Aufgaben vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen bestmöglich erfüllen können. Die Hochschulen sind Angelegenheit der Länder, was sich im Detaillierungsgrad der Ausführungen widerspiegelt. Der Bund hingegen skizziert mit den Schlagworten Steuerungsphilosophie, Hochschulautonomie, neues Finanzierungssystem, Globalbudget, selbstbewirtschaftende Einrichtungen und der Sicherung staatlicher Rechte zentrale Entwicklungstendenzen der gesamtdeutschen Hochschullandschaft. Das HoF formulierte eine analytische Perspektive und legt den Veränderungen einen theoretisch-erklärenden Ansatz zu Grunde. Die GWK beschreibt wie zuvor die unmittelbaren Auswirkungen dieser Veränderungen in Form institutioneller Veränderungen.

6.4.3 Wechselwirkungen zwischen Struktur und Instrument

Es existieren nach wie vor Bereiche im Kontext der Anwendung von Zielvereinbarungen im Hochschulbereich, die stets vernachlässigt werden. Aus Sicht der Hochschulleitung ist das vor allem die komplexe Gesamtstruktur, in welche die Zielvereinbarungen implementiert werden (Interview II: Z. 70-71). Nach Meinung eines Kanzlers sollte beachtet werden, dass die Zielvereinbarungen aus einer anderen sozialen Realität stammen. Es muss also gefragt werden, ob sie auf das wissenschaftliche System passen (Interview II: Z. 249-250).

Zielvereinbarungen sind ergänzende Steuerungsmodelle (Interview IV: Z. 82-83). Das bedeutet, sie werden in einen Kontext implementiert, in dem bereits eine bestimmte Struktur und weitere Steuerungsinstrumente bzw. -mechanismen bestehen. Aus Ländersicht muss dies berücksichtigt werden und es müssen adäquate Rahmenbedingungen geschaffen werden, innerhalb derer Zielvereinbarungen sinnvoll eingesetzt werden können (Interview IV: Z. 83-84). Geeignete strukturelle Rahmenbedingungen schaffen zu können, setzt Kenntnisse zur eigentlichen Struktur der Universitäten voraus. Bei den Zielvereinbarungen handelt es sich um ein modernes Steuerungsinstrument, dessen Steuerungskontext man jedoch genau kennen sollte (Interview IV: Z. 233-234). Dieser Kontext muss ggf. auch entsprechend gestaltet werden, damit das Instrument seine Funktionen erfüllen kann (Interview IV: Z. 233-236).

Strukturen setzen dem Instrument Grenzen. Aus Sicht des Bundes ist das vor allem Art. 5 GG, wodurch die Mitglieder einer Universität Rechte gegenüber dem Staat haben (Interview VI: Z. 188-190). Auch die beamtenrechtliche Stellung der Professoren schränkt die Managementmöglichkeiten stark ein (Interview VI: Z. 194-195). Ein Marktprozess wie er sich für privatwirtschaftliche Unternehmen darstellt, existiert für die Hochschulen nicht. Aus Sicht des Bundes müsste man dafür eine ganz neue Hochschule erfinden. Derzeit machen die Beamtenschaft des Personals sowie Art. 5 GG dies unmöglich (Interview VI: Z. 324-329).

Aber auch auf Bundesebene wird die Frage nach dem Zusammenhang zwischen Strukturen und endgültigen Leistungen gestellt (Interview VI: Z. 322-324). Nach Ansicht des HoF sind die Zielvereinbarungen Bestandteil eines Deregulierungsprozesses. Auf der Seite des deregulierten Bereichs sollte nun dafür gesorgt werden, dass die Leistungsprozesse trotz der Deregulierung keinen Schaden nehmen (Interview VII: Z. 243-248). Aus Sicht des HoF sind die akademischen Strukturen und das Instrument der Zielvereinbarungen dann kompatibel, wenn die Zielvereinbarungen an die Funktionsweise einer akademischen Einrichtung angepasst werden (Interview VII: Z. 145-149). Ob das Instrument kompatibel ist, hängt von den Verhandlungspartnern ab (Interview VII: Z. 157-158). Wissenschaft funktioniert nach einer eigenen Logik, die es zu erkennen gilt. Sie baut wesentlich auf Autonomie auf und somit sollten Steuerungsinstrumente derart ausgestaltet sein, dass sie den Hochschulen Freiräume lassen (Interview VII: Z. 77-78).

Die ‚Durchgriffswirkung‘ in universitären Strukturen wird aus Sicht der GWK dadurch beeinträchtigt, dass es einen erheblichen Unterschied zwischen Universitäten und Industrie gibt. Während privatwirtschaftliche Unternehmen hier als hierarchisch organisierter auf Weisung beruhender Organismus beschrieben werden, ist die Hochschule den Schilderungen nach ein Organismus, der auf der Autonomie seiner Subeinheiten beruht (Interview VIII: Z. 61-64). Das Besondere ist vor allem die

herausgehobenen Stellung des einzelnen Lehrstuhls (Interview VIII: Z. 64-67). Von Seiten der GWK wird bestätigt, dass hochschulinterne Veränderungen notwendig sein werden, um die Durchsetzung der Zielvereinbarungen zu erleichtern (Interview VIII: Z. 74-76). In diesem Kontext wird die Universität unternehmensähnlicher. Die internen Hierarchiestrukturen werden verstärkt. Hier wird ein Widerspruch deutlich: Die Universität wird als Ganzes Autonomer, während ihre Mitglieder an Autonomie im internen Diskursverfahren wahrscheinlich verlieren (Interview VIII: Z. 82-85). Von Seiten der GWK wird vermutet, dass dieser Prozess eine Veränderung der traditionellen Struktur der Universitäten bewirken kann (Interview VIII: Z. 113-114). Aus Sicht der GWK haben rechtliche und strukturelle Kontextfaktoren spezifische Auswirkungen auf den Einsatz von Zielvereinbarungen. Die Wissenschaftsfreiheit führt dazu, dass eine Zielvereinbarung nicht zu eng sein darf. Der Parlamentsvorbehalt – also das Budgetrecht des Parlaments – führt zu einer gewissen Unsicherheit und dazu, dass das Instrument unter Umständen mit Misstrauen betrachtet wird (Interview VIII: Z. 204-206).

Die wechselseitige Bedingtheit von Struktur und Instrument bringen alle Befragten zum Ausdruck. Die Hochschulleitung weist auf die komplexe Gesamtstruktur der Universitäten hin und stellt daran anknüpfend die Kompatibilitätsfrage. Von Seiten des Kultusministeriums werden die Rahmenbedingungen als ausschlaggebender Faktor für einen erfolgreichen Einsatz von Zielvereinbarungen in den Vordergrund gestellt. Es müssen demnach geeignete Rahmenbedingungen geschaffen werden. Der Bund stellt fest, dass sich die strukturellen Rahmenbedingungen vor allem dadurch auf den Einsatz eines Steuerungsinstruments auswirken, indem sie die Grenzen definieren. Grenzen ergeben sich den Angaben zufolge vor allem aus den der Struktur zu Grunde liegenden rechtlichen Rahmenbedingungen. Insbesondere wird hier der Art. 5 GG hervorgehoben. Die Hochschulforschung knüpft daran an und weist auf die Notwendigkeit der Anpassung des Instruments an die Logik der Wissenschaft hin. Sie fügt noch einen weiteren interessanten Aspekt hinzu, indem sie auf die für die Kompatibilität zentrale Rolle der Verhandlungspartner hinweist. Die GWK begründet diese Notwendigkeit mit den Unterschieden zwischen dem ursprünglichen Kontext der Zielvereinbarungen und ihrem neuen Anwendungsbereich. Es scheint demnach, als ob zum einen das Instrument durch den neuen Kontext und die universitäre Struktur durch die mit dem neuen Instrument einhergehende Steuerungspraxis verändert werden und werden muss. Damit wird die Dualität von Strukturen bestätigt.

6.4.4 Verhandlungsprozess

Der folgende Abschnitt bezieht sich auf Fragen und Antworten zum Verhandlungsprozess. Herausgestellt werden sollen zentrale Aussagen zu den Gründen für die Komplexität des

Prozesses, zur Rolle der beiden Akteure, zum Verhältnis zwischen den Verhandlungspartnern sowie zu grundlegenden Problemen und Lösungsansätzen.

6.4.4.1 Gründe für die Aufwendigkeit des Prozesses

Das CHE begründet die Aufwendigkeit des Prozesses zunächst damit, dass dieser zu umfassend angelegt ist (Interview I; Z. 6). In einem solchen Prozess stoßen unterschiedlichste Akteure mit den unterschiedlichsten Interessen aufeinander (Interview IV: Z. 7-9). Aus Sicht des HoF handelt es sich bei dem formalen Setting aus Hochschulleitungen und Ministerien bereits um eine spannungsreiche Konstellation (Interview VII: Z. 350). Hinzukommen auf staatlicher Seite aufwendige Abstimmungsprozesse in den Ministerien, die zu Zeitverzögerungen bzw. Blockaden führen können (Interview I: Z. 17-18). Auch von Seiten der Hochschulleitung werden die umfangreichen Rückkopplungsprozesse als aufwendig beschrieben (Interview II: Z. 41-42). Demnach müssen sich die Ministerien zu zwei Seiten hin rückkoppeln – ihrem jeweiligen Kabinett und Regierungschef sowie dem Parlament (Interview VII: Z. 350-353). Weitere Schwierigkeiten resultieren aus der Sicht des CHE daraus, dass der Prozess und seine Ausgestaltung vor Beginn zu wenig durchdacht werden (Interview I: Z. 19-20). Evaluationen in einzelnen Bundesländern ergaben, dass staatliche Vorgaben fehlen, was die Vergleichbarkeit des Vorgehens erschwert (Interview I: Z. 20-22). Die Komplexität resultiert somit aus einer mangelnden Voraussicht des Prozesses (Interview I: Z. 26-27). Verzögerungen oder Missverständnisse treten auch dann auf, wenn konkrete Ziele fehlen (Interview I: Z. 29-30).

Das ZWM sowie Universitätsleitung sind sich einig, dass es sich hierbei um einen Lernprozess, um ein neues strategisches Instrument, neue Verhandlungsebenen, ein neues Denken, eine neue Mentalität und eine neue Art miteinander umzugehen handelt (Interview II: Z. 6-7; Interview III: Z. 7-9). Dabei fehlt es nach wie vor an Routine. Die Veränderungen werden zum Teil mit dem Terminus des ‚Systemwechsels‘ beschrieben (Interview III: Z. 12). Aus Ländersicht handelt es sich um einen Prozess der Umstellung auf ein neues Steuerungsszenario (Interview IV: Z. 6).

Als besonders problematisch gelten die Verhandlungen zum Budgetierungssystem, welche als sehr zeitaufwendig beschrieben werden. Hier geht es vor allem um die Frage, nach welchen Prinzipien die finanziellen Mittel verteilt werden sollen (Interview II: Z. 33-34). Das grundlegende Problem aus Ländersicht ist, dass es an den Universitäten keine echte Budgetierung gibt. Diese gilt als Voraussetzung für Steuerung allgemein (Interview IV: Z. 68-69). Derzeit existieren größtenteils Budgets, die irgendwann nach einer bestimmten Rationalität – die hier nicht genannt werden kann – entstanden sind (Interview IV: Z. 71-72). Hauptproblem ist, dass die Zielvereinbarungsverhandlungen immer unter

den Bedingungen realer Zuweisungsminderung stehen. Dieser Punkt hat nach Ansicht des HoF alle Zielvereinbarungsverhandlungen bisher in hohem Maße negativ beeinflusst (Interview VII: Z. 359-367).

Aus Ländersicht ergibt sich eine gewisse Komplexität auch aus der Tatsache, dass es sich im Falle staatlicher Universitäten um eine politischen Organisationsform handelt, was diesen Prozess aufgrund der von privatwirtschaftlichen Unternehmen abweichenden universitären Rationalitätskriterien äußerst kompliziert macht, da zunächst einmal bestimmt werden muss, welche Ziele auf welcher Ebene verfolgt werden sollen (Interview IV: Z. 12-18). Aus Ländersicht stellt sich dieses Zusammenspiel als ein kompliziertes Verfahren dar, welches eine Rationalität erfordert, die nicht immer kompatibel scheint mit der Rationalität politischer Systeme und Organisationen (Interview IV: Z. 17-20).

6.4.4.2 Rolle des Staates

Zunächst besteht eine Aufgabe des Staates darin, eigene Ziele bekannt zu geben und offen zu legen (Interview I: Z. 48-49). Auch aus Sicht der Hochschulleitung betont man diese Aufgabe (Interview II: Z. 90). Von Seiten der Hochschulforschung wird an dieser Stelle hervorgehoben, dass es sich dabei um ein nach wie vor existentes Problem handelt (Interview I: Z. 48-49). Ein zweiter vom Staat zu leistender Input, ist ein staatliches Strategiepapier. Die Landesziele werden somit transparent und ermöglichen dem Verhandlungspartner – den Hochschulen – eine effiziente und adäquate Formulierung ihrer Zielvereinbarungen (Interview I: Z. 53-56). Auch aus Sicht der Hochschulleitung ist die Strategie Ländersache (Interview II: Z. 18-19).

Von Seiten der Hochschulleitung wird darauf verwiesen, dass der Staat Eigentümer und Finanzier der Hochschulen ist, weshalb er die landespolitische und die volkswirtschaftliche Dimension in den Verhandlungsprozess einbringen muss (Interview II: Z. 77-78). Der Staat muss die politischen Rahmenbedingungen setzen und seine Ausgabenvorstellungen definieren (Interview III: Z. 18-20). Aus Ländersicht muss er sich darüber Gedanken machen, welche Aufgaben die jeweilige Universität erfüllen soll (Interview IV: Z. 103-105). Als Finanzier kommt ihm eine weitere Aufgabe zu. Damit die Zielvereinbarungen nicht sinnlos werden, nimmt das CHE die staatliche Seite in die Pflicht, Voraussetzung zu schaffen, damit die finanziellen Zusagen auch weitestgehend eingehalten werden können, wovon vor allem das gegenseitige Vertrauen abhängt (Interview I: Z. 68-71).

Der Staat hat weiterhin die Aufgabe, darauf zu achten, dass das Instrument seinem Zweck entsprechend eingesetzt wird. Besonders wichtig scheint hierbei, dass Zielvereinbarungen Prioritäten umfassen, was aus Sicht des CHE von staatlicher Seite vor der Verhandlung bekannt gegeben werden muss (Interview I: Z. 57-59). Der Staat

muss demnach verdeutlichen, worum es geht und was verfasst werden soll (Interview I: Z. 60-62). Auf staatlicher Seite sollte es auch darum gehen, Kriterien zu definieren, was die Hochschulen leisten sollen (Interview III: Z. 21-22). Der Staat sollte Vorstellungen davon haben, wie er die Zielvereinbarungen formulieren will - auch bezüglich der Anreize und Sanktionen (Interview IV: Z. 110-111). Die abschließende aber wichtigste Frage, die er sich zuvor beantworten sollte ist die Frage nach der Erfassung des Zielerreichungsgrades (Interview IV: Z. 111-112). Damit soll aus Ländersicht die sogenannte Performance der Universität überprüft werden, auf deren Grundlage anschließend die weitere Mandatierung oder Unterstützung erfolgt (Interview IV: Z. 150-153).

Auch auf formaler Seite werden dem Staat Aufgaben zugewiesen. Hier gilt es vor allem Laufzeiten, Berichtszeiträume, Controllingpflichten u.a. bekannt zu geben und ggf. auch vorzugeben. Dieser Prozess soll effizient gestaltet werden, weshalb das CHE an dieser Stelle ein Top-down-Vorgehen für geeignet erachtet (Interview I: Z. 63-65). Die Regelung formaler Aspekte wie Dauer, Strukturierung, Form etc. soll in Form einer einheitlichen Vorlage eine gewisse Vergleichbarkeit sicherstellen (Interview I: Z. 40-43). Die Erstellung dieser Spielregeln sollte nicht vom Staat erlassen, sondern vielmehr mit den Hochschulen gemeinsam vereinbart werden. Das CHE betont hier vor allem das Prinzip der Partizipation (Interview I: Z. 46). Als Ergebnis wird ein gemeinsames Set an Spielregeln angestrebt (Interview I: Z. 46-47). Die Hochschulen haben dennoch in diesem Prozess als Verhandlungspartner gewisse Rechte und nicht ausschließlich Pflichten, was von staatlicher Seite herausgestellt werden sollte. Dabei geht es nicht um die Vorgabe von Maßstäben oder die Lenkung von Zielvereinbarungen (Interview I: Z. 66-68). Dem Staat kommt in diesem Kontext die Aufgabe zu, ein Muster vorzulegen, wie die Zielvereinbarungen gestaltet werden sollen, damit beide auf demselben Stand bezüglich des zu verhandelnden Gegenstands sind (Interview IV: Z. 113-114). Hier liegt es am Staat, derartige Vorlagen zu formulieren, die eindeutige und für alle gleichermaßen gültige Kriterien enthalten, nicht zuletzt um die Gleichberechtigung und Vergleichbarkeit sicherzustellen (Interview IV: Z. 114-116). Aus Ländersicht ist ein einheitliches Schema unerlässlich (Interview IV: Z. 118-119).

Das Land besitzt eine enorme Steuerungsmacht, derer sie sich bewusst sein muss. Das Land hat damit politische Gestaltungsmacht (Interview II: Z. 87-89). Der Staat muss also Vorstellungen davon haben, wem er Ressourcen für welche Zwecke gibt und welche Ziele er damit verfolgen will (Interview IV: Z. 120-121). Die Universitäten sollen gesellschaftliche Aufgaben erfüllen, weshalb es Aufgabe des Staates ist, zu formulieren, was gesellschaftliche Aufgaben sind (Interview IV: Z. 123-125). Diese Aufgabe findet ihre Legitimation vor allem in der Tatsache, dass derartige Anforderungen in diesem Kontext nicht über individuelle Nachfrager wie in den USA formuliert werden können (Interview IV:

Z. 148-150). Das Spektrum der gesellschaftlichen Aufgaben sollte von Seiten des Staates im Blick behalten werden. Aus Länderperspektive sollte der Fokus hierbei vor allem auf einem möglichen Bedarf an Berufsbildern liegen. Bei einem Mangel an bestimmten Berufsbildern muss der Staat aktiv werden (Interview IV: Z. 154-156). Um derartige Mängel zu vermeiden, muss die Aufgabenverteilung entlang des Bedarfs und der aktuellen Lage erfolgen (Interview IV: Z. 156-157). Aus Sicht des Bundes muss der Staat Grundlasten abverlangen sowie ein bestimmte Ausbildungsmenge und Qualität in der Forschung (Interview VI: Z. 291-293).

In seinen Rollen ist der Staat somit Stakeholder, in dem er die Universitäten finanziert und somit auch ein legitimes Recht auf einen Verwendungsbericht der entsprechenden Ressourcen hat. Er ist derjenige, der die Rahmenvorgaben und die sogenannten Policy-Frameworks – die Gesamtplanung des Hochschulsystems – formuliert (Interview V: Z. 26-40). Aus Sicht des HoF muss der Staat die Systemperspektive in den Prozess einbringen. Hierbei muss er auch auf eine gewisse Fächerrepräsentanz im gesamten System achten (Interview VII: Z. 380-392). „Der Staat muss in diesem Kontext Sachwalter des gesellschaftlichen Interesses sein, in dem er Systembetrachtungen anstellt [...], die zugleich Schnittstellen zu benachbarten Subsystemen berücksichtigen“ (Interview VII: Z. 393-395).

Die Hauptaufgabe des Staates aus Sicht der GWK ist es, die landesweite Entwicklung der Hochschulen verträglich zu gestalten (Interview VIII: Z. 269-270). Dabei gilt es einen Überblick über die bisher verhandelten Zielvereinbarungen zu haben (Interview VIII: Z. 271). Demzufolge sollte es eine Arbeitseinheit auf ministerieller Seite geben, die alle Zielvereinbarungen verhandelt (Interview VIII: Z. 272-273). Der Staat muss weiterhin ein ‚Finanzgerüst‘ vorgeben, in dessen Rahmen sich die Verhandlungen bewegen können. Er sollte den Hochschulen erklären können, in welches Gesamtstrukturkonzept sie sich einfügen sollten und welche jeweilige Funktion sie in diesem Gesamtkonzept einnehmen (Interview VIII: Z. 278-282).

6.4.4.3 Rolle der Universitäten

Das CHE nimmt die Hochschulen demgegenüber in Pflicht, den formalen Rahmen, den der Staat vorher definiert haben sollte, mit Inhalten zu füllen (Interview I: Z. 76-77). Die Hochschulen müssen sich bewusst sein, dass der Staat auf die Ideen, Inhalte und Kreativität der Hochschulen angewiesen ist (Interview I: Z. 77-78). Damit kommt den Hochschulen die Aufgabe zu, einen hochschulinternen Prozess zu gestalten, in dem die Inhalte zuvor erarbeitet werden können (Interview I: Z. 78-81). Die Hochschulen sollten mit einem klaren Konzept in die Verhandlungen gehen, da sie hier die Rolle der Bittsteller einnehmen (Interview III: Z. 33). In dieser Rolle hat die Hochschule zusätzlich die

Aufgabe, ihr Profil zu erarbeiten, ihre Stärken herauszustellen sowie sich Netzwerke zu schaffen (Interview II: Z. 107-108).

Zunächst sollte die Hochschule, wenn sie Zielvereinbarungen abschließen will, den Wettbewerb akzeptieren (Interview VIII: Z. 295). Im Grund sollte sie anstreben, die Verhandlungen so zu gestalten, dass die Zielvereinbarungen ihr ermöglichen, ihre Stärken auszubauen und Veränderungen durchzuführen (Interview VIII: Z. 296-297). Ihr Konzept umfasst im Idealfall diejenigen Bereiche, in denen sie Ressourcen vermehrt einsetzen will und diejenigen, wo sie weniger stark investieren möchte. Dabei geht es vor allem darum, Schwerpunkte zu setzen (Interview VIII: Z. 298-300). Der Hochschulentwicklungsplan ist dabei die wichtigste Grundlage für die Zielvereinbarungsverhandlungen. Damit schafft die Hochschule Klarheit darüber, wo sie sich auf längere Sicht sieht (Interview VIII: Z. 305).

6.4.4.4 Verhältnis zwischen den Verhandlungspartnern

Zunächst geht man aus der Sicht des CHE davon aus, dass das Verhältnis zwischen Hochschulen und Staat ein hierarchisches bleiben wird (Interview I: Z. 128-130). Die Hochschulen werden sich immer im Schatten der Hierarchie befinden, was in einem gewissen Maß auch notwendig sei (Interview III: Z. 53-54). Ob es sich dennoch um Verhandlungen ‚auf gleicher Augenhöhe‘ handelt, da scheinen die Meinungen auseinander zu gehen (Interview I: Z. 128-130). Die Hierarchie als besonderes Merkmal dieser Beziehung lässt sich anhand mehrerer Elemente festmachen. Dazu wird die Rechtsaufsicht des Staates gezählt sowie die Besitzverhältnisse. Sollte es in einem solchen Prozess nicht zu einer Einigung kommen, steht der staatlichen Seite nach wie vor das Mittel der Zielvorgabe zur Verfügung (Interview I: Z. 130-133). Dieses Mittel steht nur einem der beiden Partner zur Verfügung und verdeutlicht, dass eine Hierarchie klar vorhanden ist (Interview I: Z. 134-135). Weiterhin steuert der Staat nach wie vor zu sehr. Er greift zu weit in die Angelegenheiten der Hochschulen ein und die Rechte sind zwischen beteiligten Akteuren ungleich verteilt (Interview I: Z. 145-146).

Was die Autonomie der Hochschule betrifft, so wird diese von Seiten der Hochschulleitung als relativ eingeschätzt. Der Staat ist auf seine Hochschulen angewiesen und ihm steht nach wie vor das Mittel der Zielvorgabe zur Verfügung (Interview II: Z. 81-85). Das hierarchische Führungsmodell wird an dieser Stelle deutlich. Von Seiten der Hochschulleitung werden die ‚Verhandlungen auf gleicher Augenhöhe‘ sogar als ‚Ideologie‘ bezeichnet (Interview II: Z. 133). Laut ZWM sollte man sich „nicht der Illusion hingeben, dass es sich [...] um Verhandlungen auf gleicher Augenhöhe handelt“ (Interview III: Z. 10-11). Diese Beziehung ist nicht durchgehend partnerschaftlich. Der Staat kann aufgrund seiner politischen Führungsaufgabe den Hochschulen keine

vollständige Autonomie zugestehen (Interview II: Z. 137-139). Zielvereinbarung werden auch als Scheinsinstrumente für eine Art Scheinlegitimation bezeichnet, da Autonomie für die Hochschulen stark mit einer Anbindung an den politischen Willen zusammenhängt. Das Instrument verbindet demnach zentralen politischen Willen mit dezentraler Autonomie (Interview III: Z. 55-58).

Weiterhin wird es auch als semantisches Problem bezeichnet, denn rechtlich können sie nicht auf gleicher Augenhöhe sein (Interview IV: Z. 249). Auch hier werden die Besitzverhältnisse als Grund herangezogen (Interview IV: Z. 251-252). Das Ungleichgewicht wird daher bleiben, was aber keine große Rolle spielen muss (Interview IV: Z. 253-254). Aus Länderperspektive handelt es sich um ein semantisches Problem ohne Bedeutung (Interview IV: Z. 256).

6.4.4.5 Probleme, Schwierigkeiten und Risiken

Bezüglich der Probleme und Schwierigkeiten können dem CHE zufolge zwei Extreme auftreten: zu viel Detailsteuerung mit zu vielen Vorgaben von staatlicher Seite oder zu weiche und vage Formulierungen, die kaum was bewirken. Dabei droht die Gefahr der Übersteuerung oder aber der vollständige Verlust einer steuernden Wirkung (Interview I: Z. 88-93). Es besteht zusätzlich das Risiko eines Rückfalls in die input-bezogene Steuerung, wobei Maßnahmen und keine längerfristigen, strategischen Ziele vereinbart werden (Interview I: Z. 95-97).

Schwierigkeiten und Probleme resultieren weiterhin aus asymmetrisch verteilten Informationen zwischen den Verhandlungspartnern. Dabei betrachtet das CHE die Beziehung zwischen Staat und Hochschulen als sogenannte Principal-Agent-Beziehung (vgl. Kap. 5.1) (Interview I: Z. 98-100). Wie bereits in Kapitel 5.1 beschrieben, resultieren aus einer solchen Vertragsbeziehung gewisse Folgeprobleme, wie beispielsweise die mangelnde Kontrollierbarkeit des Agent. Auch das CHE macht darauf aufmerksam, dass die Autonomie der Hochschule ein Stück weit aufgefangen werden muss (Interview I: Z. 110).

Ein Risiko kann auch daraus hervorgehen, dass unrealistische Ziele vereinbart werden sollen. Hierbei droht vor allem die Gefahr des gegenseitigen Vertrauensverlusts (Interview I: Z. 119-121). Auch aus Sicht der Hochschulleitung wird darauf hingewiesen, dass sich die Hochschulen zum Teil übernommen haben (Interview II: Z. 67). Als Hauptproblem nennt das CHE jedoch die Situation, dass die Hochschulen gezwungen werden, ihre Ziele transparent zu machen, während dies von staatlicher Seite nicht in gleicher Weise getan wird (Interview I: Z. 121-123). Auch aus Sicht der Hochschulleitung stellt diese Tatsache ein ernstzunehmenden Problem dar (Interview II: Z. 7-8). Die einzelnen Agenten – die Hochschulen – sollten vorschlagen, was zu tun sei. Gemäß der Hochschulleitung tun sich

die Länder zum Teil noch schwer, von sich aus facettenreiche Hochschulpolitik zu betreiben (Interview II: Z.8-11). Den Ländern fällt es schwer, ihre Ziele zu formulieren, weshalb sie auf die Kreativität der Hochschulen setzen (Interview II: Z. 11-13). Demgegenüber wird von Seiten des Wissenschaftsmanagements darauf hingewiesen, dass die Landesregierung dennoch erheblich mehr Einflussmöglichkeiten besitzt, wenn es um die konkrete Zieldefinition geht (Interview III: Z. 46-47).

Ein weiteres Problem besteht darin, dass neben den neuen Instrumenten noch die alten existieren und somit auch das Mittel des direkten Eingriffs, wodurch es häufig zu inneren Widersprüchen in der staatlichen Steuerung kommt. Es wird mit den Zielvereinbarungen ein Anreizsystem geschaffen, während der Staat gleichzeitig die Möglichkeit des direkten Eingriffs hat (Interview I: Z. 146-153). Auch die Hochschulleitung hebt diese Problem hervor, indem sie feststellt, dass neue Politikansätze und die traditionelle Fortschreibung des Finanzrahmens in einigen Länder nach wie vor gegenüberstehen (Interview II: Z. 113-114).

Ein nächstes Problem stellt nach Angaben einzelner Interviewpartner die in der Praxis nach wie vor vorhandene Detailsteuerung dar und die Tatsache, dass der Staat sich nicht vollständig auf das neue Instrument einlässt. Das Spektrum reicht von Detail- bis Globalsteuerung. Dennoch wird eingeräumt, dass die Tendenz zu starker Detailsteuerung degressiv ist (Interview III: Z. 23-26; Interview V: Z. 15-20). Allerdings wird diesbezüglich auch angemerkt, dass der Übergang von Vorgabe und Vereinbarung nach wie vor zu verschwommen ist (Interview V: Z. 110-111). Klagen einzelner Rektoren beinhalten, dass die Interessen der Hochschule zu wenig berücksichtigt werden und das Ministerium vermutlich seine Macht zu massiv ausnutzt – zum Nachteil der Hochschule (Interview VIII: Z. 232-236).

Als schwierig erweist sich weiterhin der Aspekt des gegenseitigen Vertrauens. Die Frage nach der Einhaltung der Ziele von staatlicher Seite wird häufig gestellt (Interview III: Z. 41-42). Ein gewisses Unsicherheitsrisiko resultiert aus dem Haushaltsvorbehalt des Parlaments (Interview III: Z. 43-44). Nach Angaben der GWK ist das für eine solche Art der Vereinbarung eigentlich ‚tödlich‘ (Interview VIII: Z. 350-351). Es werden Bedenken geäußert, wonach der Staat eine Sparpolitik versuchen würde umzusetzen (Interview V: Z. 102-104). Aus Sicht der Experten ist das gegenseitige Vertrauen nach wie vor nicht gefestigt, was allerdings auf die mangelnde Erfahrung zurückgeführt werden kann (Interview VIII: Z. 259-261).

Häufig treten Schwierigkeiten dann auf, wenn es um die Frage geht, wie weit kann und muss sich die jeweilige Universität festlegen (Interview III: Z. 35-36) und welche Konsequenzen hat sie zu erwarten, wenn die Ziele nicht eingehalten werden können (Interview III: Z. 36-37; 44-45). Momentan haben Zielverfehlungen keine nennenswerten

Folgen und somit ist der Anreiz gering, Ziele zu verfolgen, die möglicherweise nicht in jedem Fall die eigenen sind (Interview IV: Z. 182-186). Enthält die Zielvereinbarung keine Regelungen zu möglichen Sanktionen, ist sie Makulatur (Interview IV: Z. 189-190). Das Problem ist jedoch, dass diese Situation derzeit als Standard bezeichnet wird (Interview IV: Z. 190). Aus Länderperspektive würden bisher kaum Konsequenzen angedroht, was den Aussagen zufolge eine Voraussetzung dafür ist, dass das Instrument funktioniert (Interview IV: Z. 190-194).

Probleme ergeben sich weiterhin aus der ungeklärten Rechtslage. Die Rechtsverbindlichkeit einer Zielvereinbarung z.B. als öffentlich-rechtlicher Vertrag ist nach wie vor nur unzureichend geklärt, woraus sich die Schwierigkeit, geeignete Sanktionen zu definieren, ergibt (Interview III: Z. 44-45). Auch aus Länderperspektive stellt die Unverbindlichkeit der Zielvereinbarungen eine Schwierigkeit dar (Interview IV: Z. 182).

Ein weiteres Problem ergibt sich daraus, dass der durch die neuen Steuerungsinstrumente zustande kommende Wettbewerb neben Gewinnern auch Verlierer produziert. Der Wettbewerb erzeugt somit eine gewisse Differenzierung, was in den hochschulpolitischen Debatten werden kann. In den Verhandlungen wird jedoch deutlich, dass diese Differenzierung von Seiten der Hochschulen gar nicht erwünscht ist. Aus Länderperspektive möchte jede Universität eine innovative Forschungsuniversität sein (Interview IV: Z. 195-206). Das ist nicht politik-kompatibel (Interview IV: Z. 206).

Von Länderseite wird eine Systematisierung der Problemarten in systemische und technische bzw. Realisierungsprobleme vorgenommen (Interview IV: Z. 218-219). Die systemischen wurden bereits ausführlich beschrieben. Auf technischer Seite stellt sich vor allem das Problem der Messung. Unklarheit herrscht vor allem bezüglich der Frage, was eigentlich passiert, wenn der Zeitpunkt erreicht wird, an dem geprüft werden muss (Interview VIII: Z. 242-244). Während Unternehmen meist ein homogenes Ziel – Rentabilität – haben, können Universitäten beliebige und völlig disparate Ziele verfolgen und müssen es auch zum Teil aufgrund ihrer Verlinkung mit anderen Systemen in ihrem Umfeld (Interview IV: Z. 221-222). Dabei wird kritisiert, dass die staatliche Seite nicht konsequent ein Gewicht darauf gelegt habe, Zielvereinbarungen zu formulieren, die nachprüfbar Ziele enthalten (Interview VIII: Z. 143-147). Das Ergebnis waren meist weiche Formulierungen, die nur schwer nachprüfbar sind (Interview VIII: Z. 147-150). Kann die Ergebnisüberprüfung nicht sichergestellt werden, würde zwar die Idee des Instruments eingeführt werden, während der eigentliche Zweck des Instruments verloren geht (Interview VIII: Z. 162-165). Auch um die Gefahr der ‚hidden action‘ – also nachvertraglich opportunistisches Verhalten – zu reduzieren, gilt es, Formulierungen zu finden, die nachprüfbar sind (Interview VIII: Z. 315-316). Noch viel zentraler ist es allerdings, Konsequenzen zu ziehen (Interview VIII: Z. 316).

Von politischer Seite werden Zielvereinbarungen stets mit mehr Freiheit und Gerechtigkeit für die Hochschulen in Verbindung gebracht. Diese beiden Begriffe sind aus Ländersicht nicht unproblematisch, was die bisherigen Zielvereinbarungen verdeutlichen. Aus Ländersicht werden sie stark kritisiert, vor allem in Bezug auf ihren Konkretisierungsgrad, der zum Teil prosaischen Ausmehrungen gleicht (Interview IV: Z. 224-231). In manchen Fällen werden diese Verhandlungen als Zwang angesehen. Es wird damit kritisiert, dass sich die Hochschulen auf die Verhandlungen einlassen müssen, lediglich um ihr Budget zu erhalten. Leistungen darüber hinaus bleiben unbeachtet (Interview V: Z. 75-78). Weiterhin werden die Zielvereinbarungen auf der ministeriellen Seite von unterschiedlichen Leuten verhandelt, wodurch Widersprüche zwischen Strukturentwicklungsplanung und der jeweils verhandelten Zielvereinbarungen entstehen können. Die theoretisch vorhandene Einheit der Verwaltung, wird praktisch nicht durchgängig umgesetzt (Interview VIII: Z. 218-224).

6.4.4.6 Mögliche Lösungsansätze

Aus der Perspektive der Hochschulforschung müssen zunächst Wege gefunden werden, die notwendige Regularien ermöglichen, während sie gleichzeitig Handlungsspielräume gewährleisten (Interview I: Z. 94-95). In der Leitung der Hochschulen geht man davon aus, dass das Instrument an sich erst einmal verstanden werden muss (vgl. Kap. 2.3). Nur so können falsche Einschätzungen vermieden werden (Interview II: Z. 67-69). Die negative Reputation des Instruments als ‚Scheininstrument‘ (Interview III: Z. 55) kann dadurch ausgeglichen werden, dass die positiven Nebenwirkungen des Instruments betrachtet und genutzt werden (Interview III: Z. 58-60).

Mit Blick auf die Informationsasymmetrie sollte das Potential des Instruments der Zielvereinbarung und die dahinterstehende Methodik genutzt werden. Sie ist das „beste Instrument [...], um mit der Informationsasymmetrie umzugehen“ (Interview I: Z. 100-102). Der Grund hierfür wird in der Praxis der Zielvereinbarung gesehen, die das Informationsdefizit dadurch ausgleichen kann, dass sie sich die Expertise der Hochschulen zu Nutze macht und Ideen von ihnen fordert (Interview I: Z. 102-103). In dieser Auftraggeber –Auftragnehmer Beziehung zwischen einem Principal – dem Staat – und einem Agent – der Hochschule – versucht der Principal zwar seine Ziele durchzusetzen, wobei dem Agent die Möglichkeit bleibt, zu bestimmen, auf welche Art und Weise er diese Ziele verfolgen möchte. Die Informationsasymmetrie wird hier als positiv bewertet, da den Hochschulen aufgrund ihrer Expertise und ihres Informationsvorsprungs Verantwortung übertragen wird (Interview I: Z. 103-108). Die Informationsasymmetrie sollte demnach hilfreich genutzt werden, indem sie im Idealfall die beiden Verhandlungspartner voneinander abhängig macht (Interview I: Z. 112-113).

Auch aus Sicht der Hochschulleitung ist es hierbei notwendig, die Expertise der Hochschulen umfangreich zu nutzen (Interview II: Z. 92-93). Es sind die Hochschulen, welche über den Weg zur Zielerreichung befinden sollen (Interview III: Z. 47-48).

Ein wichtiger Aspekt für die Effektivität von Zielvereinbarungen ist weiterhin, dass diese nicht als Luftschlösser missbraucht werden (Interview I: Z. 119). Wichtig sind aus Sicht der Hochschulleitung klare berechenbare Vorstellungen über die zu erreichenden Ziele (Interview II: Z. 59). Wichtig ist hierbei insbesondere, dass die Hochschulen sich die Erreichung der vereinbarten Ziele auch realistisch zutrauen (Interview III: Z. 34-35).

Es gilt in den Verhandlungen nicht nur eine klare Vorstellung dessen zu haben, was man anstrebt, sondern auch davon wie es vermittelt werden soll. Dabei sollte auch zum Ausdruck kommen, dass beide das Prinzip der Wechselseitigkeit von Leistung und Gegenleistung respektieren und einhalten. Die Hochschule sollte die Struktur- und Finanzplanung des Landes verstehen und sollte dem Land verständlich machen, ‚wie‘ sie bestimmte Ziele erreichen will (Interview VIII: Z. 361-369). Wichtig auf der universitären Seite sind gute interne Vorverhandlungen und eine klare Positionierung (Interview VIII: Z. 369-370).

Der Staat hingegen sollte sich ausführlich über seinen Verhandlungspartner – die jeweilige Hochschule – informieren. Hier gilt wenn nötig die Informationen einzufordern (Interview VIII: Z. 371). Der Staat sollte die Hochschulen, mit denen er verhandelt, kennen (Interview VIII: Z. 371-373).

Dem Ziel der ‚Gleichberechtigung‘ kann in einem solchen Prozess vor allem durch die Verteilung von Rechten näher gekommen werden. Diese Rechte sollte klar geregelt werden, wozu jedoch auch die Garantie gewisser Freiheitsräume zählt (Interview I: Z. 136-139). Partnerschaft bedeutet jedoch auch, dass der Dialog eine zentrale Rolle einnimmt. Dabei soll die Diskussion und nicht die Vorgabe im Vordergrund stehen (Interview I: Z. 139-141). Hierarchie ist ein notwendiges Element, welches in diesen Verhandlungen allerdings einen partnerschaftlichen Charakter annehmen sollte (Interview I: Z. 142-144). Die Zielvereinbarungen müssen hart verhandelt werden, sodass dennoch die Freiheitsräume des jeweils Anderen beachtet werden (Interview III: Z. 66-67).

Von Seiten der Hochschulleitung wird die Wichtigkeit der Kommunikation nach innen bzw. des internen Kommunikationsprozesses hervorgehoben (Interview II: Z. 44-45). Aber auch zum Staat sei nach wie vor intensivere Kommunikation notwendig (Interview II: Z. 51-52).

Aus Sicht der Hochschulleitung sollte die Lösung in einer Stärke-Schwäche-Analyse bestehen. Der Prozess muss als Lernprozess begriffen werden. Daher muss ebenso analysiert werden, was die Gründe für ein Mislingen sind (Interview II: Z. 54-56). Dabei dürfen die Konsequenzen von Fehlern auch nicht außen vor bleiben (Interview II: Z. 56-

57). Positive oder negative Sanktionen müssen in den Zielvereinbarungsverhandlungen diskutiert werden (Interview IV: Z. 189).

Kapitel 6.4.4.2 und 6.4.4.3 verdeutlichen, dass den Akteuren des Verhandlungsprozesses spezifische Rollen zugeschrieben werden. Für das Funktionieren des Steuerungssystems mit Zielvereinbarungen wurde die genaue Definition der Rollen als wichtige Voraussetzung für eine effiziente Verhandlung angenommen. Aus den Gesprächen geht u.a. hervor, dass „ein idealtypisches Steuerungssystem mit Zielvereinbarungen [...] nur dann funktioniert, wenn jeder seine Rolle kennt und in dieser Rolle auch agiert“ (Interview IV: Z. 258-260). Auch das HoF erachtet die klare Rollenzuweisung als notwendig, um die gesamte Situation zu entlasten.

Der Staat vertritt die Allgemeininteressen und die Hochschule die Organisationsinteressen (Interview VII: Z. 422-425). Der Staat verpflichtet sich zu etwas ebenso wie die Hochschulen (Interview IV: Z. 260-261). Aus Ländersicht wird angeregt, die Zielvereinbarungen dabei auf Aspekte wie die Aufnahmekapazität oder in der Forschung auf solche, die zusätzliches Geld kosten, zu konzentrieren. Was über das Grundbudget hinausgeht, muss über Schwerpunkte in Vereinbarungen festgehalten werden. Mittel- und längerfristige Ziele sollten auch möglich sein (Interview IV: Z. 333-339). Die Zielvereinbarungen sollten so verhandelt werden, dass die Erreichung erfasst werden und die Ergebnisse an Handlungsoptionen geknüpft werden können (Interview IV: Z. 370-372).

Ein Berichtswesen ermöglicht anschließend dem Parlament, nachzuvollziehen, was mit den finanziellen Mitteln passiert. Dennoch sollte dieses Berichtswesen nicht ausufern, ansonsten droht die Gefahr einer zu starken politischen Lenkung (Interview III: Z. 68-72). Der Prozess sollte unterteilt werden in die politisch-strategische und die operative Verantwortung, wonach die Politik ein globales Ziel formuliert, während die Universitäten auf operativer Seite entscheiden, wie man es umgesetzt werden soll (Interview III: Z. 74-76).

Die mangelnde Einheit der Verwaltung kann dadurch ausgeglichen werden, dass die Zielvereinbarungen eines Ministeriums mit seinen Hochschulen nicht wie bisher von verschiedenen Vertretern des Ministeriums verhandelt werden, sondern innerhalb der ministeriellen Strukturen eine Einheit geschaffen wird, die möglicherweise ausschließlich für derartige Verhandlungen zuständig ist. Das hat vor allem den Vorteil, dass diese Vertreter zum einen die Strukturentwicklungsplanung und die Verhandlungsergebnisse mit den anderen Universitäten des Landes im Blick haben und zum anderen, dass die Koordination und gegenseitige Abstimmung der Verhandlungen erleichtert wird (Interview VIII: Z. 269-273)

6.4.5 Übertragung und Umsetzung

In diesem Abschnitt steht der Übertragungsprozess externer Zielvereinbarungen auf die inneruniversitären Ebenen im Fokus des Interesses. Gefragt wurde nach der Einschätzung der inneruniversitären Resonanz, der Rolle der Hochschulleitung, inwiefern organisationstheoretische Kenntnisse als wichtig erachtet werden, welche Probleme auftreten und wie mögliche Lösungsansätze gestaltet werden können.

6.4.5.1 Inneruniversitäre Resonanz

Nach Angaben des CHE kann mit Blick auf inneruniversitäre Resonanz ein sehr heterogenes Bild gezeichnet werden (Interview I: Z. 189). Je nach Intensität der Verhandlungen zwischen den einzelnen Organisationsebenen, reicht das Spektrum von völliger Ablehnung bis zu vollständiger Akzeptanz (Interview I: Z. 190-193). Als Faktoren, die für Ablehnung sorgen, werden Aufwendigkeit, Ergebnis, Folgen, Dirigismus etc. genannt (Interview I: Z. 202-203). Darin stimmen Hochschulforschung und -leitung überein.

Besonders hervorgehoben wird von Seiten der Leitung die Wichtigkeit des Kommunikationsprozesses im Rahmen der Übertragung der externen Zielvereinbarungen auf die inneruniversitären Ebenen. Dadurch wurden Rollenverständnisse erfolgreich verändert und es kann ein Kulturwandel vollzogen werden (Interview II: Z. 159/163).

Das ZWM beschreibt den Prozess als schwierige Herausforderung für die Mitglieder der Universitäten, da er eigene Zielsetzungen voraussetzt. Diese Art der Priorisierung ist den Angaben zufolge für die meisten Mitglieder neu (Interview III: Z. 83-86). Intern wird dieser Prozess der Reflektion über eigene Ziele als sehr hilfreich angesehen (Interview III: Z. 86-87).

Dennoch weist das ZWM darauf hin, dass intern nicht jeder an die Funktionsfähigkeit dieses Instruments glaubt (Interview III: Z. 93-94). Von Seiten der Länder stellt man fest, dass sich die Hochschulleitungen positiv zu den Zielvereinbarungen äußern, was jedoch damit in Verbindung gebracht wird, dass die „Alten“ durch das neue Instrument nichts verlieren (Interview IV: Z. 300-304).

Weitere Experten beschreiben die Resonanz als überwiegend negativ – nicht zuletzt aufgrund der verstärkten Konkurrenzsituation (Interview V: Z. 191-194).

6.4.5.2 Rolle der Hochschulleitung

Aus Leitungssicht liegt die Expertise inneruniversitär bei den Fachbereichen und Dekanen (Interview II: Z. 229-230). Die Aufgabe der Hochschulleitung besteht hingegen vor allem in einer ausreichenden und umfangreichen Kommunikation mit den nachgeordneten Ebenen innerhalb der Universität. Dabei kommt es nach Angaben des Landes darauf an,

Informationen weiterzugeben (Interview IV: Z. 165-167). Die Hochschulleitung nimmt demnach die Rolle einer Leitungs- und Steuerungsinstanz ein (Interview IV: Z. 169-170). Der Verhandlungsprozess zwischen Staat und Hochschulen muss jetzt inneruniversitär vollzogen werden, wobei die Hochschulleitung diejenige Rolle übernimmt, die im Rahmen externer Zielvereinbarungsverhandlungen der Staat inne hat (Interview IV: Z. 168-169). Sie steht vor ihren Subeinheiten genau vor der gleichen Herausforderung wie der Staat gegenüber den Hochschulen (Interview IV: Z. 274-275).

Da die Motivation als wichtiger Faktor angeführt wird, ist es aus Ländersicht von hoher Relevanz, dass die Hochschulleitung eine Strategie zur Motivation der Mitglieder und Akteure der nachgeordneten weitgehend autonomen Subeinheiten entwickelt (Interview IV: Z. 171).

Die Hochschulleitung ist im Rahmen der Verhandlungen immer auch der Repräsentant von Organisationsinteressen (Interview VII: Z. 123). Ihr wird daher in aller erster Linie die Autonomie übertragen. Dafür, dass die Autonomie auch auf den Leistungsebenen ankommt, trägt die Hochschulleitung die Verantwortung (Interview VII: Z. 102-107). „Die Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschule sind so wirksam wie die Zielvereinbarungen zwischen Rektorat und nachgelagerten Einrichtungen in der Hochschule.“ (Interview VIII: Z. 57-59) Das Rektorat muss seine Möglichkeiten ausschöpfen, ansonsten sind die Zielvereinbarungen ein stumpfes Schwert (Interview VIII: Z. 59-61).

Nach Meinung der GWK kommt der Hochschulleitung insgesamt eine ganz zentrale Rolle in dem Prozess zu (Interview VIII: Z. 382). Zum einen nimmt sie diese zentrale Position in im Zuge des Vorbereitungsprozesses der Zielvereinbarungsverhandlungen ein und zum anderen verhandelt sie frei, ohne imperatives Mandat, was sie anschließend auch selbst verantworten muss (Interview VIII: Z. 382-385). Folglich werden ihr im Zuge des Paradigmenwechsels im Bereich der Steuerung neue Entscheidungskompetenzen übertragen (Interview VIII: Z. 387-388). Der Leitung wird mit Blick auf zukünftige Entwicklungen eine Schlüsselposition zugesprochen. Sie muss die Dinge zunehmend selbst bewerten und im Konfliktfall Prioritäten setzen können. Macht und Verantwortung dieser Ebene haben sich in vielen Fällen maßgeblich gesteigert (Interview VIII: Z. 389-394).

6.4.5.3 Probleme, Schwierigkeiten und Risiken

Zum Teil werden Zielvereinbarungen durch die Mitglieder einer Hochschule als Scheinsystem ohne Bedeutung wahrgenommen, was zu Frustrationen führt (Interview I: Z. 210-211). Während Ersteres vernachlässigt werden kann, wird davon ausgegangen, dass die Verärgerung und Frustration auf Seiten der Mitglieder erheblich größeren Schaden verursachen kann (Interview I: Z. 211-213).

Auch im Zuge des Prozesses der Priorisierung treten Schwierigkeiten auf. Diese resultieren vor allem daraus, dass es sich hierbei um eine neue Herausforderung besonders für die Fachbereiche handelt. Erschwert wird dies zusätzlich durch die Komplexität der Struktur und Organisation eines Fachbereiches (Interview II: Z. 62-63). Aus Leitungssicht birgt der Einsatz von Zielvereinbarungen wenig Risiken (Interview II: Z. 170-171).

Das ZWM hingegen weist auf eine gewisse Skepsis gegenüber dem Staat hin (Interview III: Z. 94). Erschwert wird dieser Prozess ebenfalls dadurch, dass häufig mehr Risiken als Chancen in den Zielvereinbarungen gesehen werden (Interview IV: Z. 315-316). In diesem Kontext ist die enorme zusätzliche Bürokratie ein Hauptargument (Interview IV: Z. 317).

Ein weiteres Problem bei der Umsetzung und Übertragung ist die mit den Zielvereinbarungen einhergehende zunehmende Autonomie. Hier wird vor allem die verstärkte Rechenschaftspflicht als Problem gekennzeichnet. Mit den Zielvereinbarungen sollen die Hochschulen nicht nur über die Berichtspflicht sondern auch über die Erfüllung der Rahmen- und Zielvereinbarungen Rechenschaft ablegen (Interview V: Z. 6-10). Das Problem besteht dabei insbesondere darin, dass Universitäten teils gar nicht in der Lage sind, Zahlen und Belege zu produzieren, wie sie hier erforderlich werden, da diese Daten in der Form nie erzeugt wurden oder im ungünstigsten Fall gar nicht vorhanden sind. Hinzukommt, dass die dafür notwendige Anpassung der Infrastruktur zur Datengewinnung, Erfassung, Auswertung und Publikation nicht vorhanden ist, woran eine mangelnde Anpassung der internen Struktur an das neue Instrument verdeutlicht werden kann (Interview V: Z. 114-118). Es wird bereits von einer „Evaluationitis“ gesprochen, die auszufernen droht (Interview V: Z. 120). Der dafür notwendige Zeitaufwand wird als unverträglich mit den eigentlichen Aufgaben beschrieben (Interview V: Z. 122-123).

Als weiteres Problem wird die ausgeprägte Konkurrenz beschrieben sowie die aus ihr hervorgehenden Spannungen. Die kleinen Fächer geraten damit nach Meinung von Experten am meisten unter Druck (Interview V: Z. 206-208). Ein strukturelles Problem ist zusätzlich der Beamtenstatus des Großteils der Mitarbeiter. Diese sind somit nicht disponibel, unkündbar und fest (Interview VI: Z. 109-112).

Aus Sicht des HoF sind die meisten Hochschulen in ihrer derzeitigen personellen Ausstattung nicht in der Lage, die Folgen der Deregulierung zu bewältigen. Als Grund werden zu komplexe Gremienstrukturen, unklare Kompetenzzuweisungen innerhalb der Hochschule genannt, die sich zum Teil gegenseitig überlagern oder es sind mehrere Instanzen für dieselben Sachen zuständig (Interview VII: Z. 253-258).

Die Phase der Evaluation stellt das Hauptproblem im Rahmen der Übertragung dar. Häufig sind die Zielvereinbarungen zudem so formuliert, dass das Erreichen des Zieles

nicht überprüft werden kann, was in der Konsequenz dazu führt, dass keine Anreize zur Schaffung einer gemeinsamen Kommunikationsstruktur bzw. neuer Mittelzuweisungsstrukturen existieren (Interview VIII: Z. 138-143).

6.4.5.4 Mögliche Lösungsansätze

Eine Möglichkeit der Lösung ist die Konzeption eines systematischen Kommunikationsprozesses bzw. eine Veränderung der bisherigen Kommunikationsstrategie (Interview II: Z. 49-50). Da Priorisierungen immer auch Umverteilungsentscheidungen nach sich ziehen, sollte dahingehend mit Kommunikation ein einheitliches Verständnis des Prozesses und seiner Konsequenzen erzeugt werden (Interview II: Z. 186-188). Aus Leitungssicht muss all diesen Prozessschritten ein Kommunikationsprozess vorausgehen (Interview II: Z. 229). Dieser erzeugt hierbei einen legitimierenden Effekt (Interview II: Z. 230-231). Die mangelnde Kommunikation nach innen kann durch die Entwicklung einer neuen Kommunikationsstrategie verbessert werden. Es wurden Beispiele genannt aus der Exzellenzinitiative, wonach Universitäten zunächst schlecht abschnitten aufgrund mangelnder interner Kommunikation (Interview VIII: Z. 119-125). Aus Leitungssicht können Instrumente wie die Balanced Scorecard (BSC) das Bewusstsein für die Stärkung der Kommunikation und systematisches Handeln stärken (Interview II: Z. 233-235).

Neue Managementinstrumente einzuführen bedeuten auch, dass mit alten Aufgaben neu umgegangen werden muss. Alte Fragen müssen neu und bewusster überdacht werden (Interview II: Z. 236-237). Hierzu gilt es die Strategiefähigkeit der Universität zu steigern (Interview II: Z. 241). Dazu gehört auch, dass die Mittelzuweisung in die nachgeordneten Einheiten hinein flexibel sein sollte. Positive oder negative Sanktionen sollten möglich sein (Interview VIII: Z. 125-128).

Mit Blick auf die Problematik um Chancen und Risiken müssen gute Universitäten die Möglichkeiten haben, sich besser entwickeln zu können als schlechtere (Interview IV: Z. 316-317).

Das Problem der internen Entscheidungsverflechtung kann dadurch reduziert werden, dass die Deregulierung mit einer Vereinfachung der Entscheidungsstrukturen einhergeht (Interview VII: Z. 258-259).

Da es für die zusätzlichen Berichtspflichten auch Manpower bedarf (Interview VIII: Z. 414-415), gab es von Seiten der GWK die Überlegung, die auf staatlicher Seite in der Verwaltung weggefallenen Stellen auf die Hochschulen zu übertragen, damit diese ihre zusätzliche Bürokratie bewältigen können (Interview VIII: Z. 417-419).

6.4.6 Erfassung der Zielerreichung

In diesem Abschnitt der Interviews liegt der Fokus auf dem wohl problematischsten Abschnitt der Steuerung mit Zielvereinbarungen in Universitäten. Die Experten wurden zu Möglichkeiten der Mess- und Prüfbarkeit, zu Problemen und möglichen Lösungsansätzen bezüglich der Erfassung des Zielerreichungsgrades befragt. Die Kürze der Antworten und der Umfang des folgenden Abschnitts deuten bereits den nach wie vor vorhandenen Forschungsbedarf in diesem Bereich an.

6.4.6.1 Messbarkeit und Prüfbarkeit

Aus der Sicht der Hochschulforschung kann zunächst alles geprüft oder gemessen werden, aber eben nicht zwingend mit Indikatoren (Interview I: Z. 230). Es existieren auch andere Prüfkriterien (Interview I: Z. 231). Hierbei sollten die Kontexte differenziert werden. In bestimmten Kontexten sind Vereinbarungen mit Kennzahlen und in anderen mit zu erreichenden Zuständen messbar bzw. prüfbar (Interview I: Z. 233-235). Das entscheidende Kriterium ist die Prüfbarkeit. Es gilt daher, nur solche Dinge zu vereinbaren, die prüfbar sind (Interview I: Z. 236-238).

Alles über Output machen zu können, ist nach Aussage der Hochschulleitung eine Ideologie (Interview II: Z. 196). Wichtig ist bei den Indikatoren, zu überprüfen ob diese einen gewissen Hinweischarakter haben und das ist vor allem im Bereich der Grundfinanzierung sinnvoll (Interview II: Z. 196-198).

In Übereinstimmung mit der Hochschulleitung weist das ZWM darauf hin, dass die bereits existierenden Zielvereinbarungen keineswegs alle messbar sind. Die Überprüfbarkeit dieser Vereinbarungen stellt nach wie vor ein erhebliches Problem dar (Interview III: Z. 102-103). Auch aus Ländersicht handelt es sich dabei um ein grundlegendes Problem (Interview IV: Z. 348).

Nichts desto trotz wird von Seiten des Landesministeriums die Notwendigkeit einer Art der Messung und Operationalisierung hervorgehoben (Interview IV: Z. 372).

Aus der Perspektive des HoF können einige Kennzahlen gemessen werden und zu diesen sollten sich die Hochschulen auch bekennen (Interview VII: Z. 492-493). Diese sind zu unterscheiden von jenen Kennzahlen, die zwar gemessen werden können, jedoch contra-intentionale Effekte erzeugen (Interview VI: Z. 494-495). Aus diesem Grund werden hier weitere Möglichkeiten aufgezeigt. Demzufolge können die quantitativen Daten auch nachrichtlich notiert oder aber verbal erfasst werden (Interview VI: Z. 495-496).

6.4.6.2 Probleme, Schwierigkeiten und Risiken

Ein Problem wird von Seiten der Hochschulforschung vor allem in der Fokussierung auf Messbares gesehen. Es wird darauf hingewiesen, dass auch Bereiche ohne Kennzahlen existieren und existieren müssen (Interview I: Z. 257-258). Aus Leitungssicht besteht die Gefahr darin, dass falsche Schlüsse aus den Kennzahlen gezogen werden (Interview II: Z. 201). Zusätzlich weist die Leitung darauf hin, dass Kennzahlen immer vergangenheitsbezogen sind (Interview II: Z. 200).

Das ZWM knüpft hier an und nennt als ein weiteres Problem, dass leistungsbezogene Kennzahlensysteme stets dazu neigen, den Status-quo in die Zukunft zu verlängern. Als Problem wird an dieser Stelle angeführt, dass sie den sogenannten Mainstream bevorzugen, wodurch riskante, innovative und zukunftsorientierte Ziele oder Ideen einen eher schweren Stand haben (Interview III: Z. 114-118). Kennzahlen wird demnach häufig eine zu hohe Bedeutung beigemessen (Interview III: Z. 118).

Qualität lässt sich nach Meinung einiger Experten nicht durch Quantität definieren (Interview V: Z. 61). Das Problem ist, dass die Zielvereinbarungen größtenteils nur aus quantitativen Indikatoren bestehen, weil die sich leichter messen lassen (Interview V: Z. 61-63).

Problematisch für die Operationalisierung bzw. Überprüfung des Zielerreichungsgrades ist weiterhin der geringe Konkretisierungsgrad der Zielvereinbarungen zwischen Länderministerien und Universitäten (Interview IV: Z. 229-231). Dabei handelt es sich auch um ein Problem der Widersprüchlichkeit. Es wird ein Instrument eingesetzt, was auf der Basis von ‚Ergebnissen‘ steuern soll, die jedoch nicht erfasst werden können oder für deren Ermittlung ein adäquates Verfahren fehlt (Interview V: Z. 246-247). Es werden jedoch auch viele derart abstrakte Ziele formuliert, die sich kaum operationalisieren lassen (Interview IV: Z. 349-350).

Nach Meinung des Landes entzieht sich wissenschaftliche Leistung ein Stück weit einer metrischen Darstellung, insbesondere bei weichen Zielen (Interview IV: Z. 352-354).

6.4.6.3 Mögliche Lösungsansätze

Als erster wichtiger Schritt, um die Operationalisierung und Prüfung von Zielvereinbarungen zu ermöglichen, wird die Präzision der Zusage genannt (Interview I: Z. 231-232). Es müssen demnach präzise Ansagen formuliert werden, die überprüfbar sind (Interview I: Z. 233).

Entwickelt werden muss ein durchgängig prüfbares System, in Form einer Kombination aus Kennzahlen und anderen Systemen. Kennzahlen müssen gut gewählt sein und messen, was sie messen sollen. Im Fokus muss die Kopplung von Kennzahlen und Dialog stehen (Interview I: Z. 259-265). Das HoF weist hier auf das Instrument der

Wissensbilanz hin, die zusätzlich die Möglichkeit eröffnen würde, besondere Leistungssteigerungen in einem Bereich, der nicht abgebildet ist, kompensatorisch für eine Schwäche in einem anderen Bereich zu nutzen (Interview VII: Z. 497-501). Somit könnten herausragende Leistungen in einem Bereich, der im Formelsystem nicht abgebildet ist, kompensatorisch abgebildet werden (Interview VII: Z. 502-505).

Aus Leitungssicht muss dieses Thema nüchtern und pragmatisch betrachtet werden (Interview II: Z. 195). Bei all diesen Instrumenten ist Nüchternheit gefragt und keine Ideologisierung (Interview II: Z. 205-206). Demnach müssen die Kennzahlen vor allem diskretionär verteilt werden (Interview II: Z. 198-200).

Von Seiten des ZWM wird auf ein Zitat von Albert Einstein verwiesen: „Nicht alles, was gezählt werden kann, zählt und nicht alles was zählt, kann gezählt werden“ (Interview III: Z. 104-105). Hier wird darauf hingewiesen, dass den Kennzahlen nicht zu viel Bedeutung beigemessen werden sollte. Ausgewogenheit und eine richtige Dosierung sollte angestrebt werden (Interview III: Z. 106-108). Kennzahlen müssen auch infrage gestellt werden (Interview III: Z. 118-119). Es existieren dahingehend Ziele, die zum einen in Textform dargestellt werden müssen und andere, die wiederum metrisch erfasst werden können – dazwischen gilt es zu unterscheiden (Interview IV: Z. 355-356).

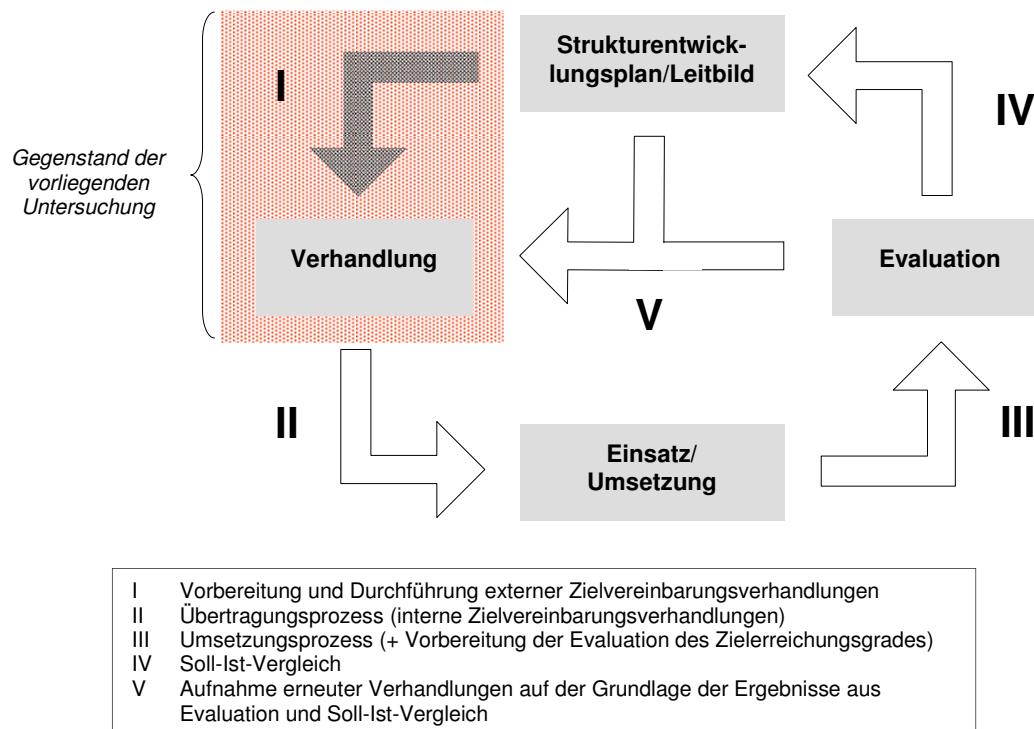
Bezüglich der Erfassung des Zielerreichungsgrades besteht den Experten zufolge nach wie vor erheblicher Forschungsbedarf (Interview V: Z. 261-262).

7 Ein Leitfaden für die Steigerung der Effektivität externer strategischer Zielvereinbarungen auf der Ebene Land/Hochschule

Die Kernfrage der vorliegenden Untersuchung lautete: Wie kann die Effektivität externer strategischer Zielvereinbarungen zwischen Land und staatlichen Universitäten im Rahmen der Vorbereitung und Durchführung von Zielvereinbarungsverhandlungen gesteigert werden?

Abbildung 7-1 stellt den Gesamtprozess der Steuerung mit Zielvereinbarungen im Hochschulbereich schematisch dar.

Abb. 7-1: Fünf-Phasen-Modell des Steuerungsprozesses mit Zielvereinbarungen im Hochschulbereich



Quelle: Eigene Darstellung

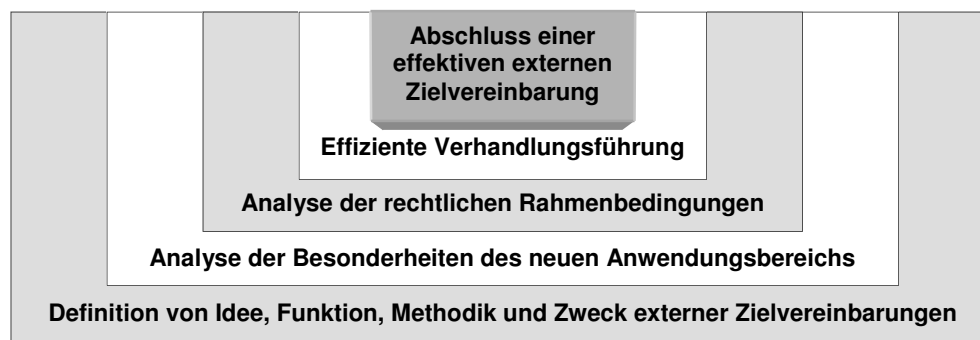
Der Gegenstand der vorliegenden Untersuchung war – der Ausgangsfrage entsprechend – die Phase I. Dabei handelt es sich um die Vorbereitung und Durchführung externer Zielvereinbarungsverhandlungen auf der Ebene Land/Hochschule.

Von Relevanz ist diese Phase insbesondere mit Blick auf staatlich finanzierte Hochschulen. Externe Zielvereinbarungen sind ein besonderes Merkmal der Hochschulsteuerung, in deren Kontext sie das Verhältnis zwischen staatlicher Hochschule und Land regeln sollen. Ihre Notwendigkeit resultiert aus der zunehmenden Autonomisierung der Hochschulen im Spannungsfeld zwischen staatlichen

Eigentümern und landespolitischen Zielen einerseits sowie finanzieller Abhängigkeit der mit öffentlichen Mitteln finanzierten Hochschulen andererseits. Externe Zielvereinbarungen zwischen Land und Hochschulen bilden das Fundament, auf dessen Stabilität die anschließend stattfindenden internen Zielvereinbarungsverhandlungen aufbauen sollen. Der Phase I – Vorbereitung und Durchführung externer Zielvereinbarungsverhandlungen – kommt daher im Hinblick auf die Effektivität des Gesamtprozesses der Steuerung mit Zielvereinbarungen im Hochschulbereich eine entscheidende und grundlegende Funktion zu.

Die Absicht der vorliegenden Untersuchung bestand in der Erstellung eines Leitfadens für die Vorbereitung und Verhandlung externer Zielvereinbarungen zwischen Land und Hochschulen am Beispiel staatlicher Universitäten, mit dem es gelingen kann, die Effektivität externer Vereinbarungen zu steigern. Die Effektivität externer Zielvereinbarungen auf der Ebene Land/Hochschule kann dieser Untersuchung zufolge gesteigert werden, wenn Vorbereitung und Verhandlungsführung am folgenden Leitfaden ausgerichtet werden (Abb. 7-2):

Abb. 7-2: Die vier Komponenten eines Leitfadens zur Vorbereitung und Durchführung von Zielvereinbarungsverhandlungen auf der Ebene Land/Hochschule



Quelle: Eigene Darstellung

Schritt I: Schaffung eines grundlegenden Verständnisses von Ursprung, Idee, Funktion, Methodik und Zweck externer strategischer Zielvereinbarungen.

Voraussetzung für den Einsatz externer Zielvereinbarungen ist zum einen die Strukturentwicklungsplanung des Landes und zum anderen das Leitbild der Hochschule. Externe Zielvereinbarungen als strategische Managementinstrumente sollen diese Visionen mithilfe längerfristiger und übergeordneter Ziele präzisieren. Das Resultat strategischer Steuerung ist stets eine Strategie bzw. eine strategische Planung – keine operativen Einzelschritte. Externe Zielvereinbarungen sollen Menschen in die Lage versetzen, gemeinsam Leistung zu bringen.

Schritt II: Analyse der Besonderheiten des neuen Anwendungsbereichs von Zielvereinbarungen und ihre Berücksichtigung im Rahmen der inhaltlichen Gestaltung.

Das zentrale Gestaltungsprinzip staatlicher Universitäten ist die Freiheit. Externe Zielvereinbarungen beziehen sich somit auf eine lose gekoppelte Struktur mit weitgehend autonomen Subeinheiten. Ausgehend von einer Rekursivität von Handeln und Struktur gilt es, externe Zielvereinbarungen so zu formulieren, dass sie ausreichend Handlungs- und Entscheidungsfreiraum für die interne Umsetzung gewährleisten. Gleichzeitig müssen adäquate institutionelle Voraussetzungen für den Einsatz solcher Instrumente geschaffen werden. Externe Zielvereinbarungen sollten im Präzisionsgrad so gestaltet sein, dass sie als Ausgangspunkt für die Verhandlungen innerhalb der komplexen Struktur staatlicher Universitäten fungieren können.

Schritt III: Erkennen von Möglichkeiten und Grenzen des Anwendungsbereichs externer Zielvereinbarungen, ausgehend von der Analyse des rechtlichen Rahmens und des damit definierten Schutzbereichs.

Die für externe Zielvereinbarungen zentrale Grenze beinhaltet Art. 5 III GG. Das darin verankerte Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit definiert die wissenschaftliche Forschung und Lehre als Schutzbereich. Art. 5 III GG ist nicht nur ein Individualrecht, sondern gleichzeitig eine Verpflichtungserklärung des Staates. Die Organisation der Einrichtungen an sich sowie die Rechtsstellung der Professoren als Beamte auf Lebenszeit finden ihre Legitimation in diesem Grundrecht. Externe Zielvereinbarungen können nur wirksam werden, wenn sie den Schutzbereich der Wissenschaftsfreiheit und die aus ihr hervorgehenden Freiheitsrechte nicht verletzen oder einschränken.

Schritt IV: Analyse der Verhandlungssituation und Verhandlungsführung.

Die Gestaltung der externen Zielvereinbarungen vollzieht sich in den Verhandlungen zwischen Kultusministerien und Universitäten. Dementsprechend ist die Verhandlungsführung für die Effektivität der externen Zielvereinbarung von entscheidender Bedeutung. Das Verhältnis zwischen den Verhandlungspartnern lässt sich in diesem Fall als klassische Vertragsbeziehung beschreiben, die mithilfe der Agenturtheorie analysiert und optimiert werden kann. Mit der Theorie erfolgt hier vor allem eine Reduzierung der Komplexität. Die Effektivität einer externen Zielvereinbarung verhält sich proportional zur Effizienz der Verhandlungen. Diese hängt in entscheidendem Maße

davon ab, inwieweit es den Verhandlungspartnern gelingt, gegenseitiges Vertrauen zu erzeugen.

Bisher werden externe Zielvereinbarungen ausschließlich zwischen Kultusministerium und Hochschule verhandelt. Aufgrund ihrer Bedeutung für den weiteren internen Steuerungsprozess sollte die Phase I mit der Verabschiedung einer externen Zielvereinbarung beendet werden, die umfassend und ganzheitlich entwickelt wurde. Dieses Ziel kann aus zwei Perspektiven kaum gelingen. Vielmehr sollte der Verhandlungsprozess von Akteuren aus unterschiedlichen Funktionskontexten im Hochschulbereich begleitet und unterstützt werden. Der empirische Teil dieser Arbeit unterstreicht den Vorteil eines solchen Vorgehens.

8 Literatur

- Alber-Malchow, C.; Steigleder, T. (2000): Definition der Begriffe Wissenschaft und Forschung – Eigengesetzlichkeit von Wissenschaft und Forschung. In: Wagner, H. (2000): 23-40.
- Amrhein, D. (1998): Die Universität als Dienstleistungsunternehmen – Innovative Organisationsstrukturen und Motivationskonzepte. Wiesbaden.
- Arbeitskreis der deutschen Universitätskanzler/-innen „Leistungsorientierte Mittelvergabe und Zielvereinbarungen“ (2009): Empfehlungen zur Gestaltung von Steuerungssystemen auf der Ebene Land/Hochschule. Herausgegeben vom Kanzler der Justus-Liebig-Universität Gießen Dr. Michael Breitbach unter Mitarb. der Hochschul-Informationssystem (HIS) GmbH und dem Institut für Hochschulforschung Wittenberg (HoF). Gießen.
- Atteslander, P. (2008): Methoden der empirischen Sozialforschung. 12. Auflage. Berlin.
- Becker, A. (1996): Rationalität strategischer Entscheidungsprozesse. Wiesbaden.
- Becker, A.; Ortmann, G. (1994): Management und Mikropolitik – Ein strukturierungstheoretischer Ansatz. In: Hofmann, M.; Al-Ani, A. (Hrsg.) (1994): Neue Entwicklungen im Management. Heidelberg, S. 201-253.
- Bell, D. (1985): Die nachindustrielle Gesellschaft. Frankfurt.
- Benz, A. (1994): Kooperative Verwaltung. Funktionen Voraussetzungen und Folgen. Baden-Baden.
- Bogner, A.; Littig, B.; Menz, W. (Hrsg.) (2005): Das Experteninterview – Theorie, Methode, Anwendung. 3. Auflage. Wiesbaden.
- Bogner, A.; Menz, W. (2005a): Experteninterviews in der qualitativen Sozialforschung – Zur Einführung in eine sich intensivierende Debatte. In: Bogner, A.; Littig, B.; Menz, W. (2005): 7-31.
- Bogner, A.; Menz, W. (2005b): Das theoriegenerierende Experteninterview – Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion. In: Bogner, A.; Littig, B.; Menz, W. (2005): 61-98.
- Böhle, F. (2003): Grenzen der Verwissenschaftlichung und ein neuer Blick auf das Erfahrungswissen. In: Bösch, S.; Schulz-Schaeffer, I. (Hrsg.) (2003): Wissenschaft in der Wissensgesellschaft. Wiesbaden, S. 159-177.
- Bohn, C.; Hahn, A.: Pierre Bourdieu. In: Kaesler, D. (Hrsg.) (2007): Klassiker der Soziologie – Von Talcott Parsons bis Anthony Giddens. 5. Auflage. München, S. 289-310.
- Bohnsack, R.; Marotzki, W.; Meuser, M. (Hrsg.) (2006): Hauptbegriffe qualitativer Sozialforschung. 2. Auflage. Opladen [u.a.].
- Bolsenkötter, H. (1976): Ökonomie der Hochschulen – Eine betriebswirtschaftliche Untersuchung. Baden-Baden.

- Bosshardt, C. (2001): Homo Confidens – Eine Untersuchung des Vertrauensphänomens aus soziologischer und ökonomischer Perspektive. Bern [u.a.].
- Bourdieu, P. (1983): Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital. In: Kreckel, R. (Hrsg.) (1983): Soziale Ungleichheiten. Schriftenreihe: Soziale Welt. Sonderband 3. Göttingen, S. 183-198.
- Brüggemeier, M. (2001): Public Management. In: Hanft, A. (2001): 377-383.
- Bultmann, P. F. (2002): Öffentliches recht für Wirtschaftswissenschaftler – Verfassungs- und Verwaltungsökonomik. Berlin.
- Bundesministerium des Innern (BMI) (2005): Moderner Staat – Moderne Verwaltung. In: <http://staat-modern.de> [Zugriff: 19.03.2009].
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (2009a) : Die Exzellenzinitiative. In: <http://www.bmbf.de/de/1321.php> [Zugriff: 26.03.2009].
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (2009b): Aufhebung des Hochschulrahmengesetzes. In: <http://www.bmbf.de/de/8680.php> [Zugriff: 23.04.2009].
- Bungard, W. ; Kohnke, O. (Hrsg.) (2002): Zielvereinbarungen erfolgreich umsetzen – Konzepte, Ideen und Praxisbeispiele auf Gruppen- und Organisationsebene. 2. Auflage. Wiesbaden.
- Cabin, P. (2000): Dans les Couloirs de la Domination – La Sociologie de Pierre Bourdieu. In : Cabin, P. ; Dortier, J.-F. (Hrsg.) (2000): La Sociologie – Histoire et Idées. Auxerre-Cedex, S. 181-196.
- Centrum für Hochschulentwicklung (CHE) (2009a): Das Hochschulranking. In: <http://www.che-ranking.de/cms/?getObject=50&getLang=de> [Zugriff: 25.03.2009].
- Centrum für Hochschulentwicklung (CHE) (2009b): Das Forschungsranking. In: <http://www.che-ranking.de/cms/?getObject=51&getLang=de> [Zugriff: 26.03.2009].
- Centrum für Hochschulentwicklung (CHE) (2009c): Das Che-ExcellenceRanking. In: <http://www.che-ranking.de/cms/?getObject=485&getLang=de> [Zugriff: 26.03.2009].
- Centrum für Hochschulentwicklung (CHE) (2009d): Profil des CHE. In: <http://www.che-concept.de/cms/?getObject=237&getLang=de> [Zugriff: 30.06.2009].
- Clark, B. R. (1977): Faculty Organization and Authority. In: Riley, G. L.; Baldrige, J. V. (Hrsg.) (1977): Governing academic Organizations. New Problems, New Perspectives. London [u.a.], S. 64-78.
- Clarke, J.; Newman, J. (1997): The Managerial State – Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare. London.
- Cohen, M. D.; March, J. G. (1974): Leadership and Ambiguity - The American President. New York [u.a.].
- Dale, R. (2009): Introduction. In: Dale, R.; Robertson, S. (Hrsg.) (2009): Globalisation and Europeanisation of Education. Oxford, S. 7-19.
- Daxner, M. (2001): Hochschulpolitik. In: Hanft, A. (2001): 166-171.

- Derrida, J. (2001): Die unbedingte Universität. Frankfurt/M.
- Detmer, H. (2004): Das Recht der Universitätsprofessoren. In: Hartmer, M.; Detmer, H. (2004): 46-123.
- Deumeland, K. D. (Hrsg.) (1979): Hochschulrahmengesetz – Kommentar. Baden-Baden.
- Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) (2006): Das Förder-Ranking. In: <http://www.dfg.de/ranking/> [Zugriff: 25.03.2009].
- Diekmann, A. (2007): Empirische Sozialforschung – Grundlagen, Methoden, Anwendungen. 17. Auflage. Reinbek.
- Drucker, P. F. (2005): Management im 21. Jahrhundert. Berlin.
- Drucker, P. F. (2004): Was ist Management? Das Beste aus 50 Jahren. München.
- Drucker, P. F. (2000): Die Kunst des Managements. München.
- Drucker, P. F. (1994): Managing the Non-Profit Organization – Practices and Principles. London.
- Drucker, P. F. (1993): Die postkapitalistische Gesellschaft. Wien [u.a].
- Drucker, P. F. (1969): The Age of Discontinuity – Guidelines for a changing society. London.
- Drucker, P. F. (1959): Landmarks of Tomorrow. New York.
- Engel, J. J. (1802): Denkschrift über Begründung einer großen Lehranstalt in Berlin. In: Müller 1990: 6-17.
- Engels, M. (2001): Die Steuerung von Universitäten in staatlicher Trägerschaft – Eine organisationstheoretische Analyse. Wiesbaden.
- Epping, V. (2007): Grundrechte. 3. Auflage. Berlin [u.a.].
- Erichsen, H. U. (1995): Vorwort. In: Hochschulrektorenkonferenz (HRK) (1995): Zur Öffentlichkeitsarbeit der Hochschulen – Empfehlungen des 176. Plenums vom 3. Juli 1995. Dokumente zur Hochschulreform. Bonn.
- Fangmann, H. (2001): Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschulen. In: Hanft, A. (2001): 508-512.
- Fedrowitz, J.; Krasny, E.; Ziegele, F. (Hrsg.) (1999): Hochschulen und Zielvereinbarungen – neue Perspektiven der Autonomie. Gütersloh.
- Fedrowitz, J.; Krasny, E.; Ziegele, F. (1999): Vorwort. In: Fedrowitz, J.; Krasny, E.; Ziegele, F. (1999): S. 7-8.
- Fichte, J. G. (1807): Deduzierter Plan einer in Berlin zu errichtenden höheren Lehranstalt, die in gehöriger Verbindung mit einer Akademie der Wissenschaften stehe. In: Müller 1990: 59-158.
- Flämig, C. et al. (Hrsg.) (1996): Handbuch des Wissenschaftsrechts. 2. Auflage. Berlin [u.a.].

- Franke, M. (1999): Hochschule als lernende Organisation – Zweidimensionaler Wandel am Beispiel einer Universität. Hamburg.
- Fuller, S. (2002): Knowledge Management Foundations. Boston.
- Gagern, Anike v. (2009): Strategieprozesse an Universitäten – Ein explorativ-deskriptive Untersuchung von Prozessdimensionen auf Basis zweier Fallstudien. Stuttgart.
- Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK) (2009): Profil. In: <http://www.gwk-bonn.de/index.php?id=252> [Zugriff: 26.06.2009].
- Gemperle, M.; Streckeisen, P. (2007): Einleitung zur Diskussion über die Wissensgesellschaft. In: Gemperle, M.; Streckeisen, P. (Hrsg.) (2007): Ein neues Zeitalter des Wissens? Kritische Beiträge zur Diskussion über die Wissensgesellschaft. Zürich, S. 9-60.
- Giddens, Anthony (1997): Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung. 3. Auflage. Frankfurt/M.
- Giddens, A. (1994): Beyond left and right – the future of radical politics. Cambridge.
- Giddens, A. (1990): Structuration Theory and Sociological Analysis. In Clark, J.; Modgil, C.; Modgil, S. (Hrsg.) (1990): Anthony Giddens. Consensus and Controversy. London, S. 297-315.
- Giddens, A. (1984): The Constitution of Society – Outline of the Theory of Structuration. Cambridge.
- Giddens, A. (1979): Central Problems in social Theory. Action, Structure and Contradiction in Social Analysis. London.
- Giddens, A. (1976): New Rules of Sociological Method. A positive critique of interpretative sociologies. London.
- Grabatin, G. (1981): Effizienz von Organisationen. Berlin [u.a.].
- Grant, R. M.; Nippa, M. (2006): Strategisches Management – Analyse, Entwicklung und Implementierung von Unternehmensstrategien. 5. Auflage. München.
- Groening, Y. (2005): Personalmanagement in dezentralen Entscheidungsstrukturen – Ein agenturtheoretischer Erklärungsansatz. Paderborn.
- Habermas, J. (1997): Jenseits des Nationalstaats? Bemerkungen zu Folgeproblemen der wirtschaftlichen Globalisierung (Vilhelm Aubert Lecture, Universität Oslo, vorgetragen am 25. September 1997). In: Beck, U. (Hrsg.) (1998): Politik der Globalisierung. Frankfurt/M., S. 67-84.
- Hanft, A. (2008): Bildungs- und Wissenschaftsmanagement. München.
- Hanft, A. (Hrsg.) (2001): Grundbegriffe des Hochschulmanagements. Neuwied.
- Hanft, A. (2000): Sind Hochschulen reform(un)fähig? Eine organisationstheoretische Analyse. In: Hanft, A. (Hrsg.) (2000): Hochschulen managen? Zur Reformierbarkeit der Hochschulen nach Managementprinzipien. Neuwied, S. 3-24.

- Hartmer, M.; Detmer, H. (Hrsg.) (2004): Hochschulrecht – Ein Handbuch für die Praxis. Heidelberg.
- Haß, U.; Müller-Schöll, N. (Hrsg.) (2009): Was ist eine Universität? Schlaglichter auf eine ruinierte Institution. Bielefeld.
- Haß, U.; Müller-Schöll, H. (2009): Vorwort. In: Haß, U.; Müller-Schöll, N. (2009): 7-10.
- Hasse, R. (2003): Die Innovationsfähigkeit der Organisationsgesellschaft – Organisation, Wettbewerb und sozialer Wandel aus institutionentheoretischer Sicht. Wiesbaden.
- Haunschild, A. (2001): Effizienz und Effektivität. In: Hanft, A. (2001): 93-96.
- Hener, Y. (2001): Globalhaushalt. In: Hanft, A. (2001): 151-155.
- Henkel, M. (1997): Academic values and the University as Corporate Enterprise. In: Higher Education Quarterly. 51 (1997) 2. Oxford, S. 134-143.
- Hindle, T. (2001): Die 100 wichtigsten Managementkonzepte. München.
- Hoffacker, W. (2000): Die Universität des 21. Jahrhunderts – Dienstleistungsunternehmen oder öffentliche Einrichtung? Neuwied (u.a.).
- Hübner, U. (1983): Wilhelm von Humboldt und die Bildungspolitik. München.
- Hügli, A.; Küchenhoff, J.; Müller, W. (Hrsg.) (2007): Die Universität der Zukunft – Eine Idee im Umbruch? Basel.
- Hügli, A. (2007): Demokratie und die Idee der Universität. In: Hügli, A.; Küchenhoff, J.; Müller, W. (2007): 51-66.
- Humboldt, W. v. (2006): Ideen zu einem Versuch die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen. Stuttgart (1792 entstanden; Erstaussgabe 1851).
- Humboldt, W. v. (1962): Ideen zu einem Versuch die Grenzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen. Stuttgart (Erstaussgabe 1851).
- Humboldt, W. v. (1809-1810): Über die innere und äußere Organisation der höheren wissenschaftlichen Anstalten in Berlin. In: Harnack, A. (1900): Geschichte der Königlich Preußischen Akademie der Wissenschaften. Bd. II. Berlin, S. 361-367.
- Humboldt, W. v. (1794/95): Theorie der Bildung des Menschen. In: Flitner, A.; Giel, K. (Hrsg.) (1980): Wilhelm von Humboldt – Schriften zur Anthropologie und Geschichte. Werke in fünf Bänden. Bd. I. Stuttgart, S. 234-238.
- Jäger, W. (2007): Wissensgesellschaft. In: Schützeichel, R. (Hrsg.) (2007): Handbuch Wissenssoziologie und Wissensforschung. Konstanz, S. 662-669.
- Jarass, H. D.; Pieroth, B. (2009): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar. 10. Auflage. München.
- Kant, I. (1785): Grundlegung zur Metaphysik der Sitten. In: Weischedel, W. (Hrsg.) (1966): Kant – Werke. Bd. 4: Schriften zur Ethik und Religionsphilosophie. Darmstadt, S. 18-102.
- Keeley, B. (OECD) (2007): Human Capital – How what you knows shapes your life. Paris.

- Kehm, B. M. (1999): Higher Education in Germany – Developments, Problems, and Perspectives. Wittenberg [u.a.].
- Kehm, B. M.; Lanzendorf, U. (2005): Ein neues Governance-Regime für die Hochschulen – mehr Markt und weniger Selbststeuerung? In: Zeitschrift für Pädagogik – Hochschule im Wandel. 50. Beiheft. (2005). Weinheim, S. 41-55.
- Kempen, B. (2004): Grundfragen des institutionellen Hochschulrechts. In: Hartmer, M.; Detmer, H. (2004): 1-45.
- Kieser, A.; Walgenbach, P. (2003): Organisation. 4. Auflage. Stuttgart.
- Kimminich, O. (1996): Hochschule im Grundrechtssystem. In: Flämig, C. et al. (1996): 121-156.
- Kiunke, S. (2005): Strategische Unternehmensplanung und Balanced Scorecard – Überlegungen zu den Bedingungen der Entwicklung und Umsetzung von Unternehmensstrategien auf der Basis von Zielvereinbarungen. München [u.a.].
- Klein, J. (2003): Universität als Unternehmen. In: Geideck, S.; Liebert, W.-A. (Hrsg.) (2003): Sinnformeln – Linguistische und soziologische Analyse von Leitbildern, Metaphern und anderen kollektiven Orientierungsmustern. Berlin [u.a.], S. 119-124.
- Kliemt, H. (2002): Vertrauen: Hochschule und Staat. In: Prisching, M. (Hrsg.) (2002): „Alles käuflich“ – Jahrbuch Ökonomie und Gesellschaft. Band 18. Marburg, S. 109-136.
- Knoblauch, H. (2006): Transkription. In: Bohnsack, R.; Marotzki, W.; Meuser, M. (2006): 159-160.
- Knoblauch, H. (2005): Wissenssoziologie. Konstanz.
- König, K. (Hrsg.) (2006): Verwandlung durch Verhandlung? Kontraktsteuerung im Hochschulsektor. Die Hochschule. 15 (2006) 2. Wittenberg.
- König, K. (2006): Verhandelte Hochschulsteuerung – 10 Jahre Zielvereinbarungen zwischen den Bundesländern und ihren Hochschulen. In: König, K (2006): 34-54.
- Kopp, D. (1998): New University Management. Aktuelle Hochschulreform am Beispiel der Universität Basel. Basel.
- Kracht, S. (2006): Das neue Steuerungsmodell im Hochschulbereich – Zielvereinbarungen im Spannungsverhältnis zwischen Konsens und hierarchischem Verwaltungsaufbau. Baden-Baden.
- Kräkel, M. (2004): Organisation und Management. 2. Auflage. Tübingen.
- Krasny, E. (1999): Zielvereinbarungen – den Wandel gestalten. In: Wissenschaftsmanagement – Zeitschrift für Innovation. 5 (1999) 4. Bonn, S. 47-51.
- Kreckel, R. (2003): Zum neuen Verhältnis von Hochschulen und staatlicher Wissenschaftsverwaltung in Deutschland. In: Das Hochschulwesen (HSW). 51 (2003) 3. Bielefeld, S. 90-95.
- Kreitner, R. (2005): Foundations of Management – Basics and best Practices. Boston.

- Kühler, L. (2006): Hochschulreform in Deutschland nach amerikanischem Vorbild – Chancen, Möglichkeiten und Grenzen. Saarbrücken.
- Künzel, E.; Nickel, S.; Zechlin, L. (1998): Verbindliche Maßstäbe fixieren – Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschulen – das „Neue Steuerungsmodell“ im Blick. In: Wissenschaftsmanagement – Zeitschrift für Innovation. 4 (1998) 6. Bonn, S. 24-27.
- Laer, H. v. (2000): Wilhelm von Humboldt und die Universität in Berlin. In : Kürschner, W.; Laer, H. v.; Schulz, V. (Hrsg.) (2000): Humboldt adieu? Hochschule zwischen Autonomie und Fremdbestimmung. Münster, S. 81-109.
- Lamnek, S. (2005): Qualitative Sozialforschung. 4. Auflage. Weinheim [u.a.].
- Lamnek, S. (1995): Qualitative Sozialforschung. Bd. I: Methodologie. 3. Auflage. Weinheim.
- Lane, R. E. (1966): The decline of politics and ideology in a knowledgeable society. In: American Sociological Review. 31 (1966) 4, S. 649-662.
- Luhmann, N. (1972): Funktionen und Folgen formaler Organisation. Berlin.
- Lüthje, J. (2002): Zielvereinbarungen als Instrument strategischer Steuerung. In: Das Hochschulwesen. 50 (2002) 5. Bielefeld, S. 168-171.
- Mayer, H. O. (2008): Interview und schriftliche Befragung – Entwicklung, Durchführung und Befragung. 4. Auflage. München [u.a.].
- Mayring, P. (2002): Einführung in die qualitative Sozialforschung – Eine Anleitung zu qualitativem Denken. 5. Auflage. Weinheim [u.a.].
- Mettler, P. H. (2004): Von den Sozialwissenschaften zur Gesellschaftswissenschaft und zur Zukunftsanalyse der globalen Wissensgesellschaft. Aachen.
- Meuser, M.; Nagel, U. (2006) : Experteninterview. In : Bohnsack, R. ; Marotzki, W.; Meuser, M. (2006): 57-58.
- Montlibert, C. de (2008): Universitätsreform und Begriffspolitik. In: Schultheis, F.; Cousin, P.-F.; Escoda, M. R.i. (Hrsg.) (2008): Humboldts Alptraum – Der Bologna Prozess und seine Folgen. Konstanz, S. 29-46.
- Müller, E. (Hrsg.) (1990): Gelegentliche Gedanken über Universität. Leipzig.
- Müller-Böling, D.; Schreiterer, U. (1999): Hochschulmanagement durch Zielvereinbarungen – Perspektiven eines neuen Steuerungsinstrumentes. In: Fedrowitz, J.; Krasny, E.; Ziegele, F. (1999): S. 9-25.
- Müller-Böling, D. (2001): Ganzheitliche Hochschulreform. In: Hanft, A. (2001): 135-140.
- Müller-Schöll, N. (2009): Die Zukunft der Universität. In: Haß, U.; Müller-Schöll, N. (2009): 125-149.
- Müller, U.; Ziegele, F. (2003): Zielvereinbarungen zwischen Hochschulen und Staat in Nordrhein-Westfalen – Erfahrungen und Zukunftsperspektiven. Arbeitspapier Nr. 45 des Centrums für Hochschulentwicklung. Gütersloh.

- Münch, R. (1991): Die Herausforderung der Moderne. In: Mattiessen, C. (Hrsg.) (1991): Was macht das Denken nach der großen Theorie? Ökonomie, Wissenschaft und Kunst im Gespräch. Wien, S. 17-25.
- Nickel, S. (2007): Partizipatives Management von Universitäten. München [u.a.].
- Nickel, S. (2001): Zielvereinbarungen – Intern. In: Hanft, A. (2001): 512-520.
- Nickel, S.; Zechlin, L. (2000): Zielvereinbarungen als partizipatives Management – ein Anwendungsmodell. In: Hanft, A. (Hrsg.) (2000): Hochschulen managen? Zur Reformierbarkeit der Hochschulen nach Managementprinzipien. Neuwied [u.a.], S. 153-169.
- Nietiedt, T. (1996): Kommunikationspolitik für Hochschulen – Analyse und Instrumentarium. Berlin [u.a.].
- Nöthen, J.; Pichlbauer, M.; Eisenstecken, E. (2004): New Public Management – Aufgaben, Erfahrungen und Grenzen der Verwaltungsmodernisierung in Deutschland. In: Moldaschl, M.; Hinz, A.; Wex, T (Hrsg.) (2004): Reorganisation im Non-Profit-Sektor – Modernisierungsstrategien am Beispiel hochschulbezogener Dienstleistungen. München [u.a.], S. 59-96.
- Ortleb, E. (1992): Grußwort zur Fachtagung der Hochschulrektorenkonferenz „Mehr Autonomie für die Hochschulen – Zur Deregulierung im Hochschulrecht des Bundes und der Länder“. In: HRK (Hrsg.) (1992): Mehr Autonomie für die Hochschulen – Zur Deregulierung im Hochschulrecht des Bundes und der Länder. Bonn, S. 3-18.
- Ortmann, G. et al. (1990): Computer und Macht in Organisationen - Mikropolitische Analysen. Opladen.
- Pasternack, P. (2008): Teilweise neblig, überwiegend bewölkt – Ein Wetterbericht zur deutschen Hochschulsteuerung. In: Kehm, B. (Hrsg.) (2008): Hochschule im Wandel – Die Universität als Forschungsgegenstand. Frankfurt [u.a.], S. 195-206.
- Pasternack, P. (2006): Was ist Hochschulforschung? Eine Erörterung anlässlich der Gründung der Gesellschaft für Hochschulforschung. In: Das Hochschulwesen – Forum für Hochschulforschung, -praxis und -politik. 54 (2006) 3. Neuwied, S. 105-112.
- Pechar, H. (2006): Bildungsökonomie und Bildungspolitik. Münster [u.a.].
- Pellert, A. (1999): Die Universität als Organisation – Die Kunst Experten zu managen. Wien.
- Pellert, A. (1997): Die Universität in der Wissensgesellschaft – Zum Verhältnis zwischen Forschung und Lehre. Innsbruck.
- Pestalozzi, K. (2007): Zum Selbstverständnis der Universität – heute. In: Hügli, A.; Küchenhoff, J.; Müller, W. (2007): 67-87.
- Picot, A.; Dietl, H.; Franck, E. (2008): Organisation – Eine ökonomische Perspektive. 5. Auflage. Stuttgart.
- Picot, A.; Dietl, H.; Franck, E. (2005): Organisation – Eine ökonomische Perspektive. 4. Auflage. Stuttgart.

- Raduntz, H. (2005): The Marketization of Education within the Global Capitalist Economy. In: Apple, M. W.; Kenway, J.; Singh, M. (Hrsg.) (2005): Globalizing Education – Policies, Pedagogies and Politics. New York [u.a.], S. 231-245.
- Reich, A. (2005): Hochschulrahmengesetz – Kommentar. 9. Auflage. Bad Honnef.
- Ripperger, T. (1998): Ökonomik des Vertrauens – Analyse eines Organisationsprinzips. Tübingen.
- Rousseau, J. J. (1958): Der Gesellschaftsvertrag oder Die Grundsätze des Staatsrechtes. Stuttgart (Erstausgabe 1762).
- Rousseau, J. J. (1889): Du contrat social ou Principes du droit politique. Paris (Erstausgabe 1762).
- Ruflin, R. (2006): Wohlfahrtstaatliches Kontraktmanagement – Die Verhandlung und Umsetzung von Leistungsverträgen als Herausforderung für Nonprofit-Organisationen. Bern [u.a.].
- Sandberg, B. (2003): Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschulen – ein Deregulierungsinstrument? In: Bayerisches Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung (IHF) (Hrsg.): Beiträge zur Hochschulforschung. 25 (2003) 4. München, S. 36-55.
- Sandberger, G. (2005): Rechtsfragen von Hochschulverbänden und Hochschulfusionen. Leipzig.
- Scheidegger, U. M. (2001): Management der Strategieprozesse an Universitäten. St. Gallen.
- Scheven, D. (1996): Professoren und andere Hochschullehrer. In: Flämig, C. et al. (1996): 325-371.
- Schiller-Merkens, S. (2008): Institutioneller Wandel und Organisationen – Grundzüge einer strukturationstheoretischen Konzeption. Wiesbaden.
- Schimank, U. (2006): Zielvereinbarungen in der Misstrauensfalle. In: König, K (2006): 7-17.
- Schimank, U. (2005): Organisationsgesellschaft. In: Jäger, W.; Schimank, U. (Hrsg.) (2005): Organisationsgesellschaft – Facetten und Perspektiven. Wiesbaden, S. 19-50.
- Schimank, U. (2002): Handeln und Strukturen – Einführung in die akteurtheoretische Soziologie. Weinheim.
- Schiedermaier, H. (1996): Deutsches Hochschulwesen der Gegenwart – Eine Bestandsaufnahme. In: Flämig, C. et al. (1996): 37-119.
- Schleiermacher, F. D. E. (1808): Gelegentliche Gedanken über Universitäten in deutschem Sinn. In: Müller 1990: 159-252.
- Schmid, W. A. (2005): Das 1x1 der Verhandlungsführung. Kissing.
- Schmidt, R. (2004): Grundrechte sowie Grundzüge der Verfassungsbeschwerde. 6. Auflage. Grasberg b. Bremen.

- Schmidt, U. (2002): Leitungs- und Strukturmodelle für autonome Hochschulen. In: Hochschulrektorenkonferenzen – HRK (Hrsg.) (2002): Strukturwandel im Hochschulbereich – Neue Organisationsformen an den Hochschulen. Dokumentation zur Jahrestagung des Bad-Wiesseer Kreises vom 24.-27. Mai 2001. Beiträge zur Hochschulpolitik. 2 (2002). Bonn, S. 61-83.
- Schnell, R.; Hill, P. B.; Esser, E. (2005): Methoden der empirischen Sozialforschung. 7. Auflage. München [u.a.].
- Scholz, C. (2000) Personalmanagement – Informationsorientierte und verhaltenstheoretische Grundlagen. 5. Auflage. München.
- Spangenberg, B.; Spangenberg, E. (2004): Verhandeln – Auf dem Weg zum freundlichen Ritual. Köln.
- Schranner, M. (2007): Verhandeln im Grenzbereich – Strategien und Taktiken für schwierige Fälle. 7. Auflage. München.
- Schrimpf, H. (1984): § 61; § 63-§66 HRG – Kommentar. In: Denninger, E. (Hrsg.) (1984): Hochschulrahmengesetz – Kommentar. München, S. 833-851; 879-937.
- Schuster, H. J. (1978): Ökonomisierungstendenzen an den Hochschulen der Bundesrepublik Deutschland und im Ausland. In: Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis (BFuP). 30 (1978) 1. Herne, S. 35-52.
- Schwan, G. (2009): Hochschulen für die demokratische Gesellschaft. In: Haß, U.; Müller-Schöll, N. (2009): 27-34.
- Schwarz, S. (2008): Strukturation, Organisation und Wissen – Neue Perspektiven in der Organisationsberatung. Wiesbaden.
- Stehr, N. (1994): Arbeit, Eigentum und Wissen - Zur Theorie der Wissensgesellschaft. Frankfurt.
- Stehr, N. (2001a): Moderne Wissensgesellschaften. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. 36 (2001), S. 7-14.
- Stehr, N. (2001b): Wissen und Wirtschaften. Die gesellschaftlichen Grundlagen der modernen Ökonomie. Frankfurt/M.
- Stölting, E. (2005): Der Austausch einer regulativen Leitidee – Bachelor- und Masterstudiengänge als Moment einer europäischen Homogenisierung und Beschränkung. In: Die Hochschule. 14 (2005) 1. Wittenberg, S. 110-134.
- Stolzenberg, K.; Heberle, K. (2006): Change Management – Veränderungsprozesse erfolgreich gestalten – Mitarbeiter mobilisieren. Heidelberg.
- Stuck, N. (2003): Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschulen. In: Wissenschaftsmanagement – Zeitschrift für Innovation. 9 (2003) 4. Bonn, S. 41-44.
- Sydow, J.; Ortmann, G. (2001): Vielfalt an Wegen und Möglichkeiten – Zum Stand des strategischen Managements. In: Ortmann, G.; Sydow, J. (Hrsg.) (2001): Strategie und Strukturation – Strategisches Management von Unternehmen, Netzwerken und Konzernen. Wiesbaden, S. 3-23.

- Tänzler, D.; Knoblauch, H.; Soeffner, H.-G. (2006a): Neue Perspektiven der Wissenssoziologie. In: Tänzler, D.; Knoblauch, H.; Soeffner, H.-G. (Hrsg.) (2006a): Neue Perspektiven der Wissenssoziologie. Konstanz, S. 7-14.
- Tänzler, D.; Knoblauch, H.; Soeffner, H.-G. (2006b): Zur Kritik der Wissensgesellschaft – Einleitende Bemerkungen. In: Tänzler, D.; Knoblauch, H.; Soeffner, H.-G. (Hrsg.) (2006b): Zur Kritik der Wissensgesellschaft. Konstanz, S. 7-12.
- Teichler, U. (2001): Profilbildung. In: Hanft, A. (2001): 369-373.
- Teichler (2005): Quantitative und strukturelle Entwicklungen des Hochschulwesens. In: Zeitschrift für Pädagogik – Hochschullandschaft im Wandel. 50. Beiheft (2005). Weinheim [u.a.], S. 8-24.
- Thieme, W. (2004): Deutsches Hochschulrecht – Das Recht der Universitäten sowie der künstlerischen Fachhochschulen in der Bundesrepublik Deutschland. 3. Auflage. Berlin [u.a.].
- Thies, E. (2000): Grußwort. In: Stifterverband für die deutsche Wissenschaft e.V. (Hrsg.) (2000): Reform-Universitäten – Leistungsfähigkeit durch Eigenverantwortung. Essen, S. 5.
- Toelstede, B. G. (1997): Das Verhandlungskonzept – Hart in der Sache, menschlich im Dialog. Weinheim [u.a.].
- Topf, C. (1986): Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen des Hochschulmarketing. Interne und externe Informations- und Kommunikationsbeziehungen der Hochschulen. Frankfurt/M.
- Trotha, K. v. (2003): Die Beweglichkeit der Unbeweglichen – Zum Stand der Hochschulreformdebatte in Deutschland. In: Kämmerer, J. A.; Rawert, P. (Hrsg.) (2003): Hochschulstandort Deutschland. Rechtlicher Rahmen – Politische Herausforderungen. Köln, S. 3-17.
- Trute, H. H. (2000): Die Rechtsqualität von Zielvereinbarungen und Leistungsverträgen. In: Zeitschrift für Wissenschaftsrecht. 33 (2000). Bonn. S. 134-160
- Turner, R. S. (1987): Universitäten. In: Jeismann, K.-E.; Lundgreen, P. (Hrsg.) (1987): Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte. Bd. III: 1800-1870 – Von der Neuordnung Deutschlands bis zur Gründung des Deutschen Reiches. München, S. 221-249.
- Vahs, D. (2005): Organisation – Einführung in die Organisationstheorie und -praxis. 5. Auflage. Stuttgart.
- Wagner, H. (Hrsg.) (2000): rechtliche Rahmenbedingungen für Wissenschaft und Forschung – Forschungsfreiheit und staatliche Regulierung. Bd. I: Freiheit von Wissenschaft und Forschung. Baden-Baden.
- Wagner, H. (2000): Zur Stellung der Forschungsfreiheit im Gefüge der Grundrechte. In: Wagner, H. (2000): 229-266.

- Walter, T. (2007): Der Bologna-Prozess im Kontext der europäischen Hochschulpolitik – Eine Genese der Synchronisierung internationaler Kooperation und Koordination. In: Die Hochschule – Journal für Wissenschaft und Bildung. In: Winter, M. (2007): 10-36.
- Weick, K. E. (1976): Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. In: Administrative Science Quarterly. 21 (1976) 1. New York, S. 1-19.
- Wheelen, T. L.; Hunger, J. D. (2008): Strategic Management and Business Policy. 11. Auflage. New Jersey.
- Whip, R. (1996): Creative deconstruction – Strategy and organization. In: Clegg, S.; Hardy, C.; Nord, W. R. (Hrsg.) (1996): Handbook of organization studies. London, S. 261-275.
- Wilke, H. (1989): Systemtheorie entwickelter Gesellschaften. Weinheim [u.a.].
- Wilke, H. (1994): Systemtheorie II: Interventionstheorie. Grundzüge einer Theorie der Intervention. Jena [u.a.].
- Winkel, O. (2006): Neues Steuerungsmodell für die Hochschulen? In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) – Hochschulpolitik. 48 (2006). Bonn, S. 28-31.
- Winter, C. (2004): Tendenzen und Entwicklungen in der Hochschulsteuerung. Hamburg.
- Winter, M. (Hrsg.): Reform des Studiensystems – Analysen zum Bologna Prozess. 2 (2007) 16. Wittenberg.
- Winter, M. (2007): Editorial. In: Die Hochschule – Journal für Wissenschaft und Bildung. In: Winter, M. (2007) : 6-9.
- Wissel, C. v. (2007): Hochschulen als Organisationsproblem – Neue Modi universitärer Selbstbeschreibung in Deutschland. Bielefeld.
- Witzel, A. (2000): Das problemzentrierte Interview. In: <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/viewArticle/1132/2519> [Zugriff: 18.05.2009].
- Zechlin, L. (2005): Produktorientierte versus prozessorientierte Steuerung. In: hochschule innovativ. 15 (2005). Kassel, S. 3-4.
- Ziegele, F. (2008): Budgetierung und Finanzierung in Hochschulen. Münster [u.a.].
- Ziegele, F. (2006): Erfolgreich verhandeln – Bedingungen effizienter Zielvereinbarungen. In: König, K. (2006): 18-33.
- Ziegele, F. (2003): Grundüberlegungen zur Neugestaltung der staatlichen Steuerung der Universität des Saarlandes. Arbeitspapier Nr. 48 des Centrums für Hochschulentwicklung. Gütersloh.
- Ziegele, F. (2002): Reformansätze und Perspektiven der Hochschulsteuerung in Deutschland. In: Beiträge zur Hochschulforschung. 3 (2002) 24. Gütersloh, S. 106-121.
- Ziegele, F. (2001): Budgetierung. In: Hanft, A. (2001): S. 35-42.

Zielke, W. (1992): Grundlagen und Techniken der Verhandlungskunst. Bindlach.

Zimmer, M. (2001): Strategische Managementtheorien. In: Hanft, A. (2001): 425-430.

Gesetze und Dokumente

- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (2009c): Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des HRG (HRGAG). In: http://www.bmbf.de/pub/Regierungsentwurf_HRGAG.pdf [Zugriff: 23.04.2009].
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (1999): Hochschulrahmengesetz – Mit einleitenden Bemerkungen zur vierten Novellierung des HRG. Bonn.
- Bundesverfassungsgerichts (BVerfG), Entscheidung des: BVerfGE 90, S. 1 (Jugendgefährdende Schriften – Beschluss des Ersten Senats vom 11. Januar 1994).
- Bundesverfassungsgerichts (BVerfG), Entscheidung des: BVerfGE 66, S. 155 (Hochschule Hannover – Beschluss des Ersten Senats vom 8. Februar 1984).
- Bundesverfassungsgerichts (BVerfG), Entscheidung des: BVerfGE 55, S. 37 (Bremer Modell - Beschluss des Ersten Senats vom 7. Oktober 1980).
- Bundesverfassungsgerichts (BVerfG), Entscheidung des: BVerfGE 35, S. 79 (Hochschul-Urteil - Beschluss des Ersten Senats vom 29. Mai 1973).
- Deutscher Bundestag (DBT) (2002): Schlussbericht der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“. Berlin.
- Dierkes, M., Merkens, H. (2002). Zur Wettbewerbsfähigkeit des Hochschulsystems in Deutschland - Gutachten für die Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“. Berlin: Deutscher Bundestag (AU-Stud 14/33).
- Europarat (2000): Lissabonner Sondergipfel – 23./24. März 2000. In:
a) http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm;
b) http://consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00100-r1.d0.htm
[Zugriff: 29.03.2009].
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. August 2006 (BGBl. I, S. 1; BGBl. I, S. 2034).
- Gesetz über die Universitäten des Landes Nordrhein-Westfalen (UG NW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. August 1993 (GV NW S. 532).
- Hochschulrahmengesetz (HRG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. April 2007 (BGBl. I, S. 506).
- Hochschulrahmengesetz (HRG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Januar 1976 (BGBl. I, S. 185).
- Hochschulrektorenkonferenz (HRK) (2005): Entschließung des Plenums der HRK vom 14.06.2005 – Grundsätze zu Gestaltung und Verhandlung von Zielvereinbarungen. Bonn.
- Kanzlerarbeitskreis: Leistungsorientierte Mittelverteilung und Zielvereinbarungen (2003): 10 Leitsätze für Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen Hochschulen und Staat. In: www.kanzlerarbeitskreis.upb.de/10-leitsaetze.pdf [Zugriff: 11.04.2009].

- Kultusministerkonferenz (KMK)/Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (2007): Bologna-Prozess – Nationaler Bericht 2005 bis 2007 für Deutschland und Nationaler Aktionsplan zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen von KMK und BMBF.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) (2002): Bildungspolitische Analyse. Paris.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) (2004): Bildung auf einen Blick – OECD-Indikatoren 2004. Paris.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) (2005): Bildung auf einen Blick – OECD-Indikatoren 2005. Paris
- Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Dezember 2008 (BGBl. I, S. 2586).
- Wissenschaftsrat (WR) (2006): Empfehlungen zum arbeitsmarkt- und demographiegerechten Ausbau des Hochschulsystems. Köln.
- Wissenschaftsrat (WR) (2005): Empfehlungen für die zukünftige Rolle der Universitäten im Wissenschaftssystem. Köln.
- Wissenschaftsrat (WR) (1988): Empfehlungen des Wissenschaftsrates zu den Perspektiven der Hochschulen in den 90er Jahren. Köln.

Sonstige Literatur

- Alsch, K. (2005): Gabler Wirtschaftslexikon L-O. 16. Auflage. Wiesbaden.
- Birker, K. (Hrsg.) (2005): Das neue Lexikon der BWL – Betriebswirtschaft, Wirtschaftsinformatik, Wirtschaftsrecht. 2. Auflage. Berlin.
- Fuchs-Heinritz, W. et al. (1994): Lexikon zur Soziologie. 3. Auflage. Opladen.
- Kappler, E. (2006): Management by Objectives. In: Handelsblatt (Hrsg.) (2006): Wirtschaftslexikon. Band 7. Stuttgart, S. 3580-3586.
- Koschnik, W. J. (2009): FOCUS Encyclopedic Dictionary – Marketing, Management, Market, Communication, Media. 2. Auflage. München.
- Rittershofer, W. (2005): Wirtschafts-Lexikon. 3. Auflage. München.
- Schischkoff, G.(1991): Philosophisches Wörterbuch. 22. Auflage. Stuttgart.
- Zimmer, M. (2008): Strategisches Management – Studienmaterial des Masterstudiengangs Bildungsmanagement (MBA) (herausgegeben von A. Hanft). 5. Auflage. Oldenburg.

9 Anhang

lfd. Nr.	Interviewpartner	Seite
I	Prof. Dr. Frank Ziegele <i>Leiter</i> Centrum für Hochschulentwicklung (CHE)	182
II	Universitätsleitung; anonymisiert	192
III	Prof. Dr. Hanns H. Seidler <i>Geschäftsführender Vorstand</i> Zentrum für Wissenschaftsmanagement (ZWM)	200
IV	Vertreter eines Kultusministeriums; anonymisiert	205
V	Prof. Dr. Barbara Kehm <i>Professorin für Hochschulforschung und Geschäftsführende Direktorin</i> International Centre for Higher Education Research (INCHER)	217
VI	Klaus Lömker <i>Referatsleiter</i> Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)	226
VII	Prof. Dr. Peer Pasternack <i>Forschungsdirektor</i> Institut für Hochschulforschung (HoF)	236
VIII	MinDirig Jürgen Schlegel <i>Generalsekretär</i> Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK)	252

lfd. Nr.	Interviewleitfaden	Seite
1	Grundlage für die Interviews mit den lfd. Nr. I-V	266
2	Grundlage für das Interview mit der lfd. Nr. VI	268
3	Grundlage für das Interview mit der lfd. Nr. VII	269
4	Grundlage für das Interview mit der lfd. Nr. VIII	271

9.1 Interview I

Interview - lfd. Nr.: I

Externe Zielvereinbarungen als Steuerungsinstrumente im Hochschulbereich

Eine Untersuchung zur Steigerung der Effektivität externer strategischer Zielvereinbarungen zwischen Staat und Universitäten

Interviewpartner

Datum/Uhrzeit	20.01.2009 / 14:00 Uhr
Interviewpartner	Prof. Dr. Frank Ziegele (Direktor)
Institution	Centrum für Hochschulentwicklung (CHE) Verler Str. 6 33332 Gütersloh

1 **Der Verhandlungsprozess zwischen Staat und Hochschulen**

2

3 **Es handelt sich hierbei in der Regel um einen äußerst aufwendigen Prozess.**

4 **Woran liegt das?**

5

6 Ein Grund für die Aufwendigkeit des Prozesses ist, dass er zu umfassend angelegt
7 ist. Es existieren im Grunde zwei Typen von Ziel- und Leistungsvereinbarungen: Der
8 erste Typ umfasst die Grundfinanzierung. Der hierfür erforderliche Prozess gestaltet
9 sich in der Regel sehr umfangreich. Diese Zielvereinbarungen umfassen im Prinzip
10 Alles. Man muss sich vorstellen, dass ein solches Papier am Ende ca. 60 Seiten
11 umfasst.

12 Der zweite Typ sind die sogenannten innovationsfördernden Ziel- und
13 Leistungsvereinbarungen. Die Erstellung dieser Form ist leichter, da es sich hier um
14 die Verteilung von Geldern handelt, die sich in einem Pool befinden und per
15 Zielvereinbarung vergeben werden. D.h., diese Form fokussiert sich auf weniger
16 Ziele und ist somit leichter zu vereinbaren.

17 Auf der staatlichen Seite sorgen hingegen aufwendige Abstimmungsprozesse in den
18 Ministerien für Zeitverzögerungen oder sogar Blockaden. Häufig erweckt es den
19 Eindruck, dass man sich im Vorhinein zu wenig Gedanken zur Gestaltung des
20 Prozesses gemacht hat. Ein gutes Beispiel hierfür ist die erste Evaluationsrunde in
21 Nordrhein-Westfalen, wonach feststand, man hat zwar irgendetwas gemacht –
22 jedoch ohne staatliche Anhaltspunkte. Die Folge davon sind wiederum Probleme der
23 Vergleichbarkeit. Wie macht man das vergleichbar?

24 Die staatliche Seite in NRW hat dann Textbausteine entwickelt, um eine gewisse
25 Vergleichbarkeit zu gewährleisten. In den Universitäten sorgte das natürlich für
26 Aufregung, denn diese mussten alles neu diskutieren - die Entstehung einer
27 Komplexität durch mangelnde Vorausahnung des Prozesses. Die eigentlich
28 wichtigste Voraussetzung für das Gelingen dieses Vereinbarungsprozesses ist das
29 Vorhandensein von Zielen. Das wird allmählich besser. Anfangs fehlten jedoch diese
30 konkreten Ziele. Die Hochschulen mussten einen Strategieentwicklungsprozess
31 durchlaufen, damit sie in die Lage versetzt wurden, überhaupt Zielvereinbarungen
32 machen zu können.

33 Diese Abläufe werden langsam durch wiederholte Anwendung in eine Routine
34 überführt und das eben angesprochene Problem relativiert sich somit weitgehend.

35

36 **Wie definieren Sie die Rolle (Aufgaben) des Staates? Welchen**

37 **Pflichten/Aufgaben muss von staatlicher/ministerieller Seite nachgekommen**
38 **werden?**

39

40 Idealtypisch sollte er formale Vorgaben für den Prozess machen. Diese formalen
41 Spielregeln umfassen dann die Dauer, die Form, die Strukturierung etc., um durch
42 einheitliche Vorlagen eine gewisse Vergleichbarkeit sicherzustellen. D.h., der Staat
43 muss die formalen Spielregeln vorgeben.

44 Idealerweise sollte er diese jedoch nicht nur ‚erlassen‘, sondern auch mal in einem
45 Workshop mit den Hochschulen ‚verabreden‘. Einen Vorschlag zu machen bedeutet,
46 das Prinzip des Partizipativen zu berücksichtigen. Ziel ist es, ein gemeinsames Set
47 an Spielregeln für den Prozess zu entwerfen.

48 Auf der anderen Seite muss der Staat aber auch was zu seinen Zielen sagen. Das
49 ist ein wirkliches Problem innerhalb des Prozesses – nach wie vor. Hier stehen sich
50 zwei ‚Partner‘ gegenüber. Jeder hat eine Strategie und bestimmte Ziele. Jeder muss
51 die seinen aufdecken. Anschließend kommt man zusammen und verhandelt
52 darüber.

53 Voraussetzung für all das ist jedoch ein zweiter Input - ein staatliches
54 Strategiepapier. Dieses Papier sollte sämtliche Landesziele umfassen, was den
55 Hochschulen einmal mehr eine optimalere Orientierung und effizientere
56 Formulierung von Zielvereinbarungen ermöglichen kann.

57 Drittens muss der Staat den Hochschulen verdeutlichen, dass die Ziel- und
58 Leistungsvereinbarungen nicht Alles sondern Prioritäten umfassen sollen, was
59 wiederum von staatlicher Seite vorher bekannt gegeben werden muss - nicht im
60 Nachhinein. Der Staat muss deutlich machen, was verfasst werden soll. Das ist
61 Voraussetzung für die Fokussierung auf das Wichtigste. Der Staat muss das
62 strategische Zentrum darstellen, worum es ihm im Großen und Ganzen geht.

63 Auf formaler Seite muss er u.a. die Laufzeiten, Berichtszeiträume, Controllingpflichten
64 etc. bekannt- bzw. vorgeben. Das passiert jedoch optimalerweise nach dem ‚Top-
65 down-Prinzip‘. Damit soll der Prozess effizient gemacht werden.

66 Der Staat oder die Ministerien sollten des Weiteren die Rechte der Hochschulen
67 herausstellen – nicht nur die Pflichten. Hierbei darf es nicht darum gehen, Maßstäbe
68 vorzugeben. Der Staat soll die Zielvereinbarungen nicht lenken. Und er muss
69 natürlich auch Voraussetzung dafür schaffen, dass er die Zusagen, die er finanzieller
70 Art in den Zielvereinbarungen macht, auch einhalten kann. Ist das nicht der Fall,
71 sind die Zielvereinbarungen sinnlos. Dann fehlt schlichtweg das Vertrauen.

72

73 **Welche Rolle nehmen die Hochschulen im Verhandlungsprozess ein? Welche**
74 **Pflichten/Aufgaben sollten sie erfüllen?**

75

76 Die Hochschulen müssen die Inhalte ausarbeiten, während der Staat vorher den
77 formalen Rahmen dafür gesetzt hat. Der Staat ist auf die Ideen, die Inhalte und die
78 Kreativität der Hochschulen angewiesen. Hier geht es aber nicht nur um die
79 Verhandlungen der Entscheidungsträger unter sich, sondern vielmehr um die
80 Gestaltung eines hochschulinternen Prozesses, wo die eigentlichen Inhalte
81 erarbeitet werden sollten. Die Frage ist, wie man alles unter einen Hut bekommt.

82 Und nicht zuletzt müssen die Hochschulen natürlich ihrerseits ihre Pflichten im
83 Rahmen der Zielvereinbarungen erfüllen.

84

85 **Wobei ergeben sich in diesem Prozess die gravierendsten**
86 **Probleme/Schwierigkeiten oder Risiken?**

87

88 In diesem Prozess können zwei Extreme auftreten: Zum einen zu viel
89 Detailsteuerung von Oben, mit zu vielen Vorgaben, die wiederum zu viel in die
90 Maßnahmen ‚reinregulieren‘ und zum anderen wird versucht, mit zu weichen und
91 wagen Formulierungen etwas zu bewirken, was gar nichts bewirkt.

92 Somit droht entweder die Gefahr der Übersteuerung oder gar keine steuernde
93 Wirkung.

94 Es gilt einen Weg zu finden, der Regularien vorgibt, aber eben auch genügend
95 Freiheiten lässt. Eine Gefahr ist natürlich auch der Rückfall in die input-bezogene
96 Steuerung, wo man zu stark auf der Maßnahmenebene verabredet und dabei meist
97 die Ziele des Ganzen aus den Augen verliert.

98 Hinzukommt eine gewisse Informationsasymmetrie bzw. ein Mangel an
99 Informationen, der jedoch in all diesen sogenannten ‚Principal-Agent-Beziehungen‘
100 vorhanden ist, wobei die Informationsasymmetrie hier modelliert wird. Die
101 Zielvereinbarungen kann man als bestes Instrument betrachten, um mit der
102 Informationsasymmetrie umzugehen und sie zu bewältigen. Um sie auszugleichen,
103 nutzt man im Grunde die Hochschulen und fordert die Ideen von ihnen. Der Principal
104 ‚Staat‘ versucht hier aber auch seine Ziele durchzusetzen, während der Agent
105 ‚Hochschule‘ zumindest die Möglichkeit hat, zu sagen, ich will es aber auf die und
106 die Art und Weise machen. Die Informationsasymmetrie hat auch was Gutes. Man
107 gibt den Hochschulen die Zügel in die Hand, da sich dort die Informationen befinden,
108 die der Staat braucht. Er gibt ihnen somit die Autonomie und Freiheit, etwas zu tun,
109 will es aber nicht von Oben lenken. Durch die Zielvereinbarungen kann die

110 Autonomie aber auch wieder ein Stück weit eingefangen werden. Im Mittelpunkt
111 steht, dezentrale Pläne zu koordinieren und eine gemeinsame Richtung
112 einzuschlagen. Die Informationsasymmetrie hat hierfür positive Aspekte und macht
113 im Idealfall den Einen vom Anderen abhängig – in Form einer Wechselseitigkeit. Die
114 Zielvereinbarungen können bzgl. der Asymmetrie ein Instrument sein, mit dem man
115 Vertrauen zwischen den Akteuren aufbauen kann und das ist ein wichtiges Ziel.
116 Dieses Instrument sorgt für mehr Transparenz und man sollte sich natürlich
117 wechselseitig auch als verlässliche Kontraktpartner erweisen, denn Vertrauen
118 ersetzt bekanntlich Kontrolle, was das Ganze sehr produktiv macht.

119 Die Zielvereinbarungen dürfen auch nicht für Luftschlösser missbraucht werden,
120 ansonsten verliert man das Vertrauen des Partners für die nächste Runde der
121 Vereinbarungen. Ein Hauptproblem in der Praxis ist jedoch nach wie vor, dass die
122 Hochschulen zwar gezwungen werden ihre Ziele aufzudecken, während der Staat
123 das nicht in gleicher Weise tut.

124

125 **Kann man in diesem Prozess von gleichberechtigten Partnern sprechen? Kann**
126 **das Ungleichgewicht ggf. ausgeglichen werden?**

127

128 Diesbezüglich gehen die Meinungen auseinander. Zum Teil wird die Partnerschaft
129 als Fehler bezeichnet. Klar ist, es bleibt ein hierarchisches Verhältnis zwischen Staat
130 und Hochschulen. Eine Hierarchie zeigt sich hier an mehreren Elementen, wie z.B.
131 der Rechtsaufsicht vom Staat über die Hochschule oder die Besitzverhältnisse – der
132 Eine hat das Geld und der Andere will es. Wenn es in diesem Prozess zu keiner
133 Einigung kommen sollte, dann hat der Staat immer noch das Mittel der Zielvorgabe.
134 Auch dieses Mittel, was nur einem der beiden Partner zur Verfügung steht, zeigt,
135 eine Hierarchie ist klar vorhanden – zumindest in gewisser Form und Ausprägung.

136 Gleichberechtigung oder Partnerschaft muss sich im Prozess durch verteilte Rechte
137 zwischen den Partnern manifestieren. Zum einen müssen die Rechte klar geregelt
138 werden und zum anderen sollen aber auch gewisse Freiheitsräume garantiert
139 werden. Partnerschaft bedeutet, dass jeder seinen Raum haben muss und dass der
140 Dialog eine zentrale Rolle einnimmt. Die Dinge müssen diskutiert und nicht
141 vorgegeben werden.

142 Man kann sagen, Hierarchie ist notwendig, sie wird hier durch die
143 Zielvereinbarungen nur anders gestaltet – eben partnerschaftlich. Vergleichen kann
144 man das mit der sogenannten partnerschaftlichen Unternehmensführung.

145 In der Realität steuert der Staat jedoch noch zu sehr. Er greift zu stark ein und die
146 Rechte sind nicht gleichermaßen verteilt. Hinzukommen Widersprüche in der
147 staatlichen Steuerung.

148 Was jedoch berücksichtigt werden muss, sind die parallelen Systeme. Staatliche
149 Steuerung ist das Ergebnis der Summe aller Instrumente. Neben den neuen
150 Instrumenten existieren noch die alten und somit auch das Mittel des direkten
151 Eingriffs. Die Reaktion auf das staatliche Modell ist autonom, dennoch gibt es
152 Verbote vom Staat und es kommt zu inneren Widersprüchen. Hier wird ein
153 Anreizsystem geschaffen und doch kann der Staat eingreifen. Der Trend zu mehr
154 Autonomie ist jedoch eindeutig.

155

**156 Die ZLV sollen der Profilierung und Neuordnung der Wissenschaftslandschaft
157 dienen – in Anlehnung an die Vorstellungen und Pläne staatlicherseits. Wo
158 ziehen Sie hier die Grenze zwischen Vereinbarung und Vorgabe?**

159

160 Vereinbarungen sind das Ergebnis von Elementen aus Top-down- und Bottom-up-
161 Prozessen. Der Staat gibt die allgemeine Strategie vor und die Hochschulen werden
162 nach ihren Möglichkeiten in diesem Kontext gefragt. Sie sollen dann Vorschläge
163 oder Beiträge bringen, auf welche Art und Weise diese Ziele erreicht werden
164 können.

165 Die Hochschulen entwickeln das von Unten und der Staat wählt aus. Damit handelt
166 es sich um einen Vereinbarungsprozess. Wenn der Gegenstromprozess nicht mehr
167 zustande kommt, wenn also nur noch mit Vorgaben gelenkt wird, dann handelt es
168 sich nicht mehr um eine wechselseitige Aktion.

169 Man braucht in diesem Prozess die Ideen von Oben und von Unten. Der Staat muss
170 sagen, was er will und das kann auch sehr unterschiedlich sein. Er muss es
171 zumindest grob äußern. Wie sieht die Entwicklungsplanung der Hochschulen und
172 wie die des Landes aus? Die Zukunft ist immerhin das Aggregat von dem, was die
173 Hochschulen machen. Die Initiative muss somit mehr von bottom up ausgehen und
174 top down zusammengefasst werden. Und aus der Aggregation heraus bestimmt der
175 Staat die Linie – die Inhalt der Ziel- und Leistungsvereinbarungen. Impulse von
176 Außen stimulieren, wobei es hier zu einer gelungenen Balance zwischen Impulsen
177 von Oben und von Unten kommen muss. Extreme wie Dirigismus oder
178 Koordinationslosigkeit (Anarchie) müssen vermieden werden.

179

180

181

182 **Die Übertragung/Umsetzung innerhalb der Universität**

183

184 **Wie würden Sie die inneruniversitäre Resonanz auf die Anwendung von**
185 **Zielvereinbarungen beschreiben?**

186

187 Es findet zunächst kein sogenanntes internes Herunterbrechen der Zielvereinbarung
188 statt – davon darf man nicht ausgehen. Diese werden innerhalb der Hochschule neu
189 formuliert. Dieser Prozess vollzieht sich sehr unterschiedlich und auch
190 unterschiedlich intensiv. Die Frage ist vor allem, wie intensiv wird zwischen den
191 Organisationseinheiten verhandelt und diskutiert? Auch das ist nicht einheitlich
192 sondern sehr verschieden. Das Spektrum reicht von völliger Ablehnung bis hin zu
193 völliger Akzeptanz.

194 Ein erfolgreiches Beispiel ist die TU München. Hier gibt es einen sogenannten Pool
195 beim Präsidenten. An ihn werden die Ideen von den einzelnen Fakultäten
196 herangetragen. Um Geld zu bekommen, müssen bzgl. einzelner Vorhaben
197 Zielvereinbarungen abgeschlossen werden. In diesem Beispiel wird das als Chance
198 betrachtet, da alle Dekane einbezogen sind und es sich um einen transparenten
199 Prozess handelt. Man verspricht sich gegenseitig Leistung und bekommt dafür
200 Zusatzmittel. Die individuelle Ebene machen die Zielvereinbarungen nicht einfacher,
201 für die Steuerung sind sie jedoch sinnvoll.

202 Es gibt natürlich Faktoren, die für Akzeptanz oder Ablehnung sorgen. Für Ablehnung
203 sorgen häufig so Dinge wie Aufwendigkeit, Ergebnis, Folgen, Dirigismus etc.
204 Umgekehrt muss auch herausgestellt werden, was die Erfolgsfaktoren sind.

205

206 **Welche Schwierigkeiten/Probleme oder Risiken können sie Intern bzgl. der**
207 **Anwendung von ZLV beobachten? Wie kann dem evtl. entgegengewirkt**
208 **werden?**

209

210 Intern sind die Leute z.T. frustriert und sehen in den Zielvereinbarungen ein
211 Scheinsystem ohne Bedeutung. Während Zweiteres von den Folgen her
212 unberücksichtigt bleiben kann, richten frustrierte Mitarbeiter schon erheblich mehr
213 Schaden an.

214

215

216

217

218 **Zielvereinbarungen dienen u.a. dem Ausbau der vorhandenen Stärken**
219 **einzelner Hochschulen – also quasi einer Auswahl von Fächern, welche durch**
220 **Mittel des Staates unterstützt werden sollen. Dies bedeutet jedoch, die Mittel**
221 **die ein Fach mehr bekommt, müssen woanders gekürzt werden. Wie kann die**
222 **Lösung dieses Gerechtigkeitsproblems aussehen?**

223

224

225 **Einsatz von Kennzahlen/-systemen und Balanced Scorecard (BSC)**

226

227 **Kann man Ihrer Meinung nach alle Zielvereinbarungen messen? Wenn nicht,**
228 **wo liegen die Schwierigkeiten oder Probleme in der Operationalisierung?**

229

230 Messen oder prüfen kann man alle, aber nicht zwingend mit Indikatoren. Es gibt
231 auch andere Prüfkriterien. Der erste wichtige Schritt für die Prüfung der
232 Zielerreichung ist die Präzision der Zusage.

233 Man braucht eine präzise Ansage, die überprüfbar ist. Überprüfbar sind sie dann in
234 bestimmten Kontexten mit Kennzahlen und in anderen mit zu erreichenden
235 Zuständen. In Betracht gezogen werden kann auch die Verknüpfung mit anderen
236 Instrumenten – beispielsweise die Lehrevaluation. Die entscheidende Anforderung
237 ist jedoch in aller erster Linie die Prüfbarkeit. Es gilt prinzipiell, nur prüfbare Dinge zu
238 vereinbaren.

239

240 **Welche Rolle nehmen Indikatoren und Kennzahlen im Prozess des**
241 **strategischen Managements mit Hilfe von ZLV ein?**

242

243 Kennzahlen sind präziser. Der Vorteil ist, Kennzahlen kann man individualisieren.
244 Die Frage ist, wie bemessen sich einzelne Bestandteile der Zielvereinbarung in den
245 einzelnen Fakultäten (z.B. Forschungsleistung). Messung mit Kennzahlen macht die
246 Zielvereinbarung nachhaltig und die Diskussion über Leistung rutscht in den Fokus.
247 Das Ergebnis dessen sind u.a. Rankings.

248 Bei der Zielvereinbarung kann man alles individualisieren und nach den Interessen
249 fragen bzw. danach, wie die einzelnen ihre Leistungen quantifizieren wollen.
250 Kennzahlen und Zielvereinbarungen sind eine gute Kombination, jedoch muss die
251 Freiheit erhalten bleiben, die Kennzahlen selbst wählen zu können.

252

253 **Zielvereinbarungen in Form von exakten Kennzahlen werden umfangreich**
254 **diskutiert. Worin sehen Sie ggf. Schwierigkeiten oder Risiken bei der**
255 **Anwendung dieser?**

256

257 Ein Problem ist u.a. die Fokussierung auf Messbares, während es aber auch
258 Bereiche ohne Kennzahlen gibt und geben muss.

259 Es geht eher um ein durchgängig prüfbares System, das wiederum eine
260 Kombination aus Kennzahlen und anderen Systemen darstellt. Kennzahlen müssen
261 gut sein und messen, was sie messen sollen.

262 Wichtig ist die Eignung von Indikatoren und hier gibt es mehr Chancen als Risiken.

263 Die Kennzahlen oder Prüfsysteme müssen Verhandlungselement sein. Man
264 unterhält sich darüber und entscheidet nicht rational. Im Mittelpunkt steht die
265 Kopplung von Kennzahlen und Dialog.

266

267 **Wie können diese evtl. vermieden oder zumindest reduziert werden?**

268

269

270 **Wie schätzen Sie die Funktionsfähigkeit der Balanced Scorecard (BSC)**
271 **hochschulintern ein? Was kann sie und was nicht?**

272

273 Insgesamt wird die Balanced Scorecard sehr heterogen angewendet. Wichtig ist die
274 Idee, die hinter dem Instrument steht. Die Logik ist, von einem Leitbild zu einer
275 Messung und zu Indikatoren zu kommen. Das hat den Charakter der
276 Ausgewogenheit und damit kann man im Hochschulsystem sehr gut arbeiten.
277 Entscheidend ist die Mehrdimensionalität der Kennzahlen.

278 Die Balanced Scorecard muss jedoch angepasst werden an die Hochschulen, dann
279 ist sie sehr tragfähig. Dieses Instrument bringt Struktur in die Kennzahlensysteme.

280 Eine Strategie wird operationalisiert in Kennzahlen und auf dieser Basis geht man in
281 den Vereinbarungsprozess hinein. Für den Erfolg ist jedoch auch entscheidend, dass
282 man die Balanced Scorecard nicht Balanced Scorecard nennt. Ein
283 betriebswirtschaftliches Instrument stößt in dem Kontext häufig auf Widerstand. Sie
284 dient weiterhin auch als Management Informationsinstrument.

285

286

287

288

289

290 **Welche Schwierigkeiten/Risiken sehen Sie bei der Implementierung einer BSC**
291 **in Hochschulen? Wie können diese ggf. reduziert oder vermieden werden?**

292

293 Wichtig ist die gescheite Zielvereinbarung. Wer, wie, was, mit wem? Ist der Prozess
294 strukturiert? Wie werden die Daten gepflegt? Die Transparenz ist wichtig - wie man
295 das nennt ist egal. Die Ideen müssen verwirklicht werden, nicht das Schema an sich.
296 Es geht darum, mit der dahinterstehenden Idee zu überzeugen.

297 Ablehnung resultiert häufig aus der Meinung, dass es ein zu umfangreicher Prozess
298 ist, der die gesamte strategische Steuerung betrifft.

9.2 Interview II

Interview - lfd. Nr.: II

Externe Zielvereinbarungen als Steuerungsinstrumente im Hochschulbereich

Eine Untersuchung zur Steigerung der Effektivität externer strategischer Zielvereinbarungen zwischen Staat und Universitäten

**Interviewpartner
(anonymisiert)**

Perspektive	Universitätsleitung (Kanzler)
--------------------	-------------------------------

1 **Der Verhandlungsprozess zwischen Staat und Hochschulen**

2

3 **Es handelt sich hierbei in der Regel um einen äußerst aufwendigen Prozess.**

4 **Woran liegt das?**

5

6 Zunächst handelt es sich hierbei um einen Lernprozess, um ein neues Instrument
7 und eine neue Art miteinander umzugehen. Das Ministerium hat seine Ziele lange
8 Zeit nicht bekanntgegeben. Das Land Hessen wollte, dass ihm die einzelnen
9 ‚Agenten‘ (Fachbereiche) der Hochschulen vorschlagen, was es tun soll. Das Land
10 tut sich nach wie vor schwer, von sich aus eine facettenreiche Hochschulpolitik zu
11 machen. Meine These ist, das Land setzt auf die Innovationskraft und die Kreativität
12 der Hochschulen und deren Leitung. Dem Land fällt es schwer, seine Ziele zu
13 formulieren. Das hängt mit der Eigenart des Wissenschaftsprozesses zusammen.
14 Die Politik kann bestimmte Felder benennen (in dem Fall ist die Lehre
15 sicherzustellen), während sie im Bereich Forschungspolitik auf die Hochschulen
16 angewiesen sind. Die sind näher dran an der Thematik und kennen die Potentiale.
17 Die Ministerien haben da eher Nachfragen. In diesem Bereich liegt eine starke
18 fachliche Kompetenz in den Hochschulleitungen. Die Strategie ist jedoch
19 Ländersache.

20 Im Grunde ist der Hochschulbereich ein Konzern und die einzelne Hochschule eine
21 Konzerntochter. Der Konzern an sich hat hoch abstrakte Ziele. Diese Ziele steuern
22 nicht wirklich, da sie zu abstrakt sind. Die Konkretisierung erfolgt erst anschließend.
23 Weiterhin reagiert das Land Hessen auf die Entwicklung der autonomer gewordenen
24 Hochschule in den kleinen Fächern. Diese kamen durch die Fokussierung auf die
25 Kernfächer unter Druck. Betrachtet man die Hochschule als einzelnes Unternehmen,
26 braucht man aus volkswirtschaftlicher Perspektive solche Fächer.

27 Die Universitäten wurden in diesem Prozess auf eine betriebswirtschaftliche
28 Perspektive gedrückt. Wenn sie schon weniger Geld bekommen, dann möchten sie
29 wenigstens sagen, wohin es geht und auf welche Bereiche sie es fokussieren
30 wollen. Die kleinen Fächer sind hierbei weitere wichtige Leistungsquellen im
31 Wettbewerb. Das Land reagierte auf die zu weit zurückgeworfenen Fächer und
32 entwarf ein Konzept für die geisteswissenschaftlichen Fächer.

33 Auch die Verhandlungen zum Budgetierungssystem kosteten Zeit. Im Mittelpunkt
34 stand die Frage, nach welchem Muster man das Geld verteilt. Hessen hat hier eine
35 sehr avanciertes Konzept (Formelsystem). Die Rahmensetzung erfolgt anhand von
36 Rahmenzielvereinbarungen, welche die Budgetprinzipien bzw. sämtliche
37 Grundprinzipien enthalten. Das Land hat dann individuelle Zielvereinbarungen mit

38 den Hochschulen vereinbart. Man hat von Länderseite gewartet, bis mit allen
39 Hochschulen Zielvereinbarungen abgestimmt wurden und hat sie dann aufeinander
40 angepasst.

41 Es ist nicht realistisch, zu sagen, das muss alles flotter gehen. Die Rückkopplung ist
42 notwendig. Allerdings kann man schon sagen, dass ein zügigeres Handeln möglich
43 ist, da das Präsidium zum einen als Partner fungiert und sich die Gruppenuniversität
44 im Rückbau befindet. Wichtig in diesem Kontext ist vor allem, dass nach innen
45 kommuniziert wird – also der interne Kommunikationsprozess.

46

47 Zur Griffigkeit und zum Wirkungsgrad von Zielvereinbarungen kann man Folgendes
48 sagen:

49 Hier liegt nach Nickel auch der größte Wert der Zielvereinbarungen – im
50 systematischen Kommunikationsprozess. Die Partner lernen sich besser kennen.
51 Das wiederum sorgt für ein besseres Verhältnis intern. Zum Staat ist allerdings eine
52 noch intensivere Kommunikation nötig.

53 Die Kritik der ‚Weichheit‘ ist nicht treffend. Man darf hier nicht in Sanktionen denken.
54 Wichtig ist die Stärke-Schwäche-Analyse. Das Ganze muss eben als Lernprozess
55 begriffen werden. D.h. auch, dass analysiert werden muss, was die Gründe für ein
56 evtl. Nichtgelingen sind, was wiederum Teil des o.g. Lernprozesses ist. Über die
57 Konsequenzen von Fehlern muss man natürlich auch reden. Anschließend sind zwei
58 Reaktionen möglich: Es lohnt sich nicht oder man muss anders rangehen.

59 Wichtig sind klare berechenbare Vorstellungen über die zu erreichenden Ziele – die
60 Prognose muss sicher sein. Auch die klimatischen Aspekte sind in diesem Kontext
61 wichtig.

62 Weiterhin hat ein einzelner Fachbereich einen hohen Komplexitätsgrad, der die
63 Priorisierung zu einer Herausforderung macht. Besonders im Rahmen des
64 Kommitments ist das sehr schwer.

65 Die Priorisierung kann sich auch ändern – auf das Gesamtergebnis kommt es an.
66 Und auch die ‚Weichheit‘ hat ihre Gründe – sie ist nicht gleichzusetzen mit Leere.

67 Natürlich haben sich die Hochschulen auch zum Teil übernommen. Das Instrument
68 muss eben an sich verstanden werden. Nur so können falsche Einschätzungen
69 vermieden werden. Nicht zu unterschätzen sind die evtl. Vernachlässigungen in
70 anderen Bereichen. Die Zielvereinbarungen sind ein Instrument in einer komplexen
71 Gesamtstruktur.

72

73 **Wie definieren Sie die Rolle (Aufgaben) des Staates? Welchen**
74 **Pflichten/Aufgaben muss von staatlicher/ministerieller Seite nachgekommen**
75 **werden?**

76

77 Der Staat ist der Finanzier und Eigentümer der Hochschulen. Er muss sowohl die
78 landespolitische als auch die volkswirtschaftliche Dimension zur Geltung bringen. Als
79 Eigentümer ist er auch dem Landtag gegenüber verantwortlich.

80 Will die Hochschule völlige Autonomie, dann müsste sie das Geld auch selbst
81 erwirtschaften. D.h., die Autonomie ist relativ. Der Staat hat die
82 Konzernpolitikverantwortung und stellt die Verfassung. Er ist jedoch auf seine
83 Konzerntöchter angewiesen. Und das geschieht im Rahmen einer Konzernpolitik.
84 Eine einheitliche Hochschulpolitik gibt es dabei nicht – das Feld ist zu heterogen.
85 Jedoch hat der Staat auch das Mittel der Zielvorgaben. Und somit handelt es sich
86 hierbei nach wie vor um ein hierarchisches Führungsmodell, mit dem das Land seine
87 Steuerungsmacht zurück haben wollte. Das Land muss sich dieser Macht aber auch
88 bewusst sein. Es hat damit politische Gestaltungsmacht, was man auch als Reaktion
89 auf das Politikversagen der 90iger-Jahre betrachten kann.

90 Der Staat muss sagen, was er will und was seine Ziele sind. Was hat er an politisch
91 gestalterischer Kraft? Derzeit zeigt er sich eher reaktiv.

92 Schlau ist es, in diesem Bereich die Hochschulen zu fragen und deren Expertise zu
93 nutzen.

94 Gleichzeitig ergibt sich aus der Förderpolitik in Verbindung mit den
95 Zielvereinbarungen ein sogenanntes duales Fördersystem in der Finanzierung. Die
96 Zielvereinbarungen sollten jedoch nur jenen Teil der Finanzmittel beinhalten, welcher
97 dem Globalbudget bzw. der finanziellen Grundausstattung entspricht. Diese
98 Grundfinanzierung betrifft nicht sämtliche Forschungsinteressen. Er sollte weiterhin
99 die Wettbewerbsfähigkeit garantieren. Das Modell der dualen Finanzierung gilt nicht
100 für die Forschung, hier sollten die Anträge im Wettbewerb behandelt werden. Die
101 Zielvereinbarungen müssen anschlussfähig an das Fördersystem und an den Markt
102 bleiben.

103

104 **Welche Rolle nehmen die Hochschulen im Verhandlungsprozess ein? Welche**
105 **Pflichten/Aufgaben sollten sie erfüllen?**

106

107 Die Hochschulen müssen ihre Profile herausstellen, ihre Stärken präsentieren und
108 Netzwerke schaffen.

109

110 **Wobei ergeben sich in diesem Prozess die gravierendsten**
111 **Probleme/Schwierigkeiten oder Risiken?**

112

113 In Hessen stehen sich ein neuer Politikansatz und die traditionelle Fortschreibung
114 des Finanzrahmens gegenüber. Die Karten sind neu gemischt. Der Staat hat die
115 Umverteilung zu den Fachhochschulen hinbekommen – allerdings zu Lasten der
116 Universitäten. Dieses neue Instrument bietet dem Staat Gestaltungs- und
117 Korrekturmöglichkeiten. Man hat damit ein großes Steuerungswerkzeug geschaffen.
118 Die Reaktionsfähigkeit auf Probleme wurde erhöht, während eine Verschiebung von
119 ‚zentral‘ zu ‚dezentral‘ stattgefunden hat. Die Zielvereinbarungen geben den
120 Universitäten mehr Flexibilität, mehr Handlungsfähigkeit und erleichtern das
121 Meistern von Krisen. Auch das Budgetdenken ist neu – die Universitäten dürfen jetzt
122 sparen. Die Reste des Haushalts dienen jetzt als Bodensatz, der liquide und
123 handlungsfähig macht. Er ist nicht Ausdruck von Reichtum, sondern von
124 Handlungsfähigkeit und Planungsfähigkeit. Das muss aber auch öffentlich gemacht
125 werden und darf nicht verwechselt werden. Wichtig ist diesbezüglich die Frage nach
126 der richtigen Größenordnung, die evtl. vorgegeben werden sollte. Verschweigen
127 sollte man sie jedenfalls nicht. Die Universitäten dürfen jedoch nicht unnötig
128 ausgebremst werden.

129

130 **Kann man in diesem Prozess von gleichberechtigten Partnern sprechen? Kann**
131 **das Ungleichgewicht ggf. ausgeglichen werden ?**

132

133 Von gleichberechtigten Partnern zu sprechen, ist eine Ideologie. Es herrschen nach
134 wie vor hierarchische Vorstellungen und dem Staat steht immer noch das Mittel der
135 Zielvorgabe zur Verfügung. Das ist nicht durchgehend partnerschaftlich.
136 Zielvereinbarungen gehören in das Kontraktmanagement, wobei der Staat nach wie
137 vor ‚in der Sache‘ auf die Hochschulen angewiesen ist. Der Staat hat aber dennoch
138 eine gewisse politische Führungsaufgabe und kann den Universitäten somit keine
139 volle Autonomie zugestehen. Die Hochschulen wollen das Geld vom Staat. Somit
140 sind die Universitäten Eigentum des Staates und dieser Eigentümer sagt, wo es lang
141 geht. Natürlich hat er hier auch ein Recht auf kritische Fragen.

142

143

144

145

146 **Die ZLV sollen der Profilierung und Neuordnung der Wissenschaftslandschaft**
147 **dienen – in Anlehnung an die Vorstellungen und Pläne staatlicherseits. Wo**
148 **ziehen Sie hier die Grenze zwischen Vereinbarung und Vorgabe?**

149

150 Es geht ja im Prinzip um Ressortfinanzierung. Wichtig ist, nicht zu eng zu lenken,
151 was im Grunde Einrichtungen wie die DFG sicherstellen sollen. Die Hochschulen
152 befinden sich in einem dualen Fördersystem aus BMBF und DFG.

153

154 **Die Übertragung/Umsetzung innerhalb der Universität**

155

156 **Wie würden Sie die inneruniversitäre Resonanz auf die Anwendung von**
157 **Zielvereinbarungen beschreiben?**

158

159 Die inneruniversitäre Resonanz war sehr gemischt. In unserem Fall war das
160 Präsidium treibende Kraft. Nicht zu unterschätzen ist die Wichtigkeit des
161 Kommunikationsprozesses. Dieser wiederum führte zu einem neuen
162 Rollenverständnis. Kommitments sind möglich. Es vollzog sich dadurch ein
163 Kulturwandel, der als ein Teilergebnis des Kommunikationsprozesses gesehen
164 werden kann – vor allem der Diskussionen mit den Fachbereichen.

165

166 **Welche Schwierigkeiten/Probleme oder Risiken können sie Intern bzgl. der**
167 **Anwendung von ZLV beobachten? Wie kann dem evtl. entgegengewirkt**
168 **werden?**

169

170 Ein mögliches Risiko ist das Verpassen von Chancen. D.h., man verfolgt evtl. blind
171 einen Plan. Aus Leitungssicht birgt das wenig Risiken.

172

173 **Zielvereinbarungen dienen u.a. dem Ausbau der vorhandenen Stärken**
174 **einzelner Hochschulen – also quasi einer Auswahl von Fächern, welche durch**
175 **Mittel des Staates unterstützt werden sollen. Dies bedeutet jedoch, die Mittel**
176 **die ein Fach mehr bekommt, müssen woanders gekürzt werden. Wie kann die**
177 **Lösung dieses Gerechtigkeitsproblems aussehen?**

178

179 Das Instrument muss gut beherrscht werden. Die Fachbereiche müssen offenlegen,
180 was sie einspielen. Die Fachbereich konnten auch vermitteln, dass Gerechtigkeit der
181 falsche Begriff ist. Wenn bestimmte Fächerkonstellationen aufrecht erhalten werden
182 sollen, dann muss man schauen, ob die, die das für die Anderen mitfinanzieren,

183 auch tragen können. Wenn die, die oben auf dem Ast sitzen, zu schwer werden,
184 dann brechen zwei zusammen – die die tragen und die die oben drauf sitzen. Die
185 Tragfähigkeitsentscheidung ist Aufgabe des Präsidenten. Dem muss natürlich eine
186 gewisse Aufklärung über die Finanzarchitektur vorausgehen. D.h., dass die Fächer,
187 die von Kürzungen betroffen sind, verstehen müssen, dass Andere das nicht tragen
188 können. Das ist bei allen Umverteilungsentscheidungen wichtig.

189

190 **Einsatz von Kennzahlen/-systemen und Balanced Scorecard (BSC)**

191

192 **Kann man Ihrer Meinung nach alle Zielvereinbarungen messen? Wenn nicht,**
193 **wo liegen die Schwierigkeiten oder Probleme in der Operationalisierung?**

194

195 Diese Problematik bedarf einer sehr nüchternen und pragmatischen Betrachtung.
196 Alles über Output machen zu können, ist eine Ideologie. Bei den Indikatoren muss
197 man fragen, ob sie Hinweisharakter haben. Indikatoren sind in diesem Kontext vor
198 allem im Bereich der Grundfinanzierung sinnvoll. Es droht natürlich immer die
199 Gefahr, dass man falsche Schlüsse aus ihnen zieht und somit sollten sie diskretionär
200 verteilt werden. Allerdings sind Kennzahlen meist vergangenheitsbezogen.

201 Wichtig ist, so wenige Kriterien wie möglich aufzustellen und diese pragmatisch zu
202 betrachten.

203 Formelmodelle sind hier allerdings wenig nützlich. Der Formelmechanismus sollte
204 höchstens zur Unterstützung eingesetzt werden, jedoch nicht die Strategie
205 bestimmen. Eine Kurskorrektur sollte möglich sein. Aber bei all diesen Instrumenten
206 ist Nüchternheit gefragt und keine Ideologisierung.

207

208 **Zielvereinbarungen in Form von exakten Kennzahlen werden umfangreich**
209 **diskutiert. Worin sehen Sie ggf. Schwierigkeiten oder Risiken bei der**
210 **Anwendung dieser?**

211

212 **Wie können diese evtl. vermieden oder zumindest reduziert werden?**

213

214

215

216

217

218

219 **Wie schätzen Sie die Funktionsfähigkeit der Balanced Scorecard (BSC)**
220 **hochschulintern ein? Was kann sie und was nicht?**

221

222 Klares Ja – solche Instrumente unterstützen die strategische Steuerung. Die BSC
223 macht ja nicht alles rechnerisch, vielmehr handelt es sich um eine formalisierte
224 Übersicht.

225

226 **Welche Schwierigkeiten/Risiken sehen Sie bei der Implementierung einer BSC**
227 **in Hochschulen? Wie können diese ggf. reduziert oder vermieden werden?**

228

229 Es muss immer ein Kommunikationsprozess vorausgehen. Das Präsidium ist
230 strukturell dumm und somit angewiesen auf die Dekane und Fachbereiche. Der
231 Kommunikationsprozess erzeugt hierbei einen legitimierenden Effekt. Die Universität
232 wurde nahezu neu erfunden. Dieser Prozess bindet natürlich auch sehr viel
233 Arbeitszeit. Die Balanced Scorecard schafft diesbezüglich vor allem ein Bewusstsein
234 für die Stärkung der Kommunikation und den Überlegungen zu systematischem
235 Verhalten.

236 Die neuen Managementinstrumente erfordern, dass man mit alten Aufgaben neu
237 umgeht. Man muss dann genau diese alten Fragen neu und bewusster überdenken.

238 Die Fragen werden jetzt im Hinblick auf ihre systematische Bedeutung betrachtet.

239 Der Aufbau eines solchen Instruments wie der BSC ist ein riesiger Prozess. Man
240 muss sich ausreichend Spielräume erarbeiten und sich von alten Systemen
241 verabschieden bzw. neue aufbauen. Wichtig ist die Stärkung von Strategiefähigkeit.
242 In ca. 10-15 Jahren hat sich diese Mentalität festgesetzt. Dieser Lernprozess braucht
243 Zeit. Das ist im Grunde wie ein Radwechsel bei 150 km/h auf der Autobahn.

244 Wendet man solche Instrumente an, ist Fehlertoleranz notwendig. Man muss die
245 Mitarbeiter dazu ermuntern, aber eben nicht in Form einer tribunalen Veranstaltung.
246 Gefunden werden muss die Mitte zwischen Verantwortungslosigkeit und
247 Tribunalisierung. Und dazu gehört eben auch ein bestimmte Fehlerkultur.
248 Perfektionismus bringt hier jedenfalls nichts.

249 Nicht zu vergessen, die Instrumente stammen aus einer ganz anderen sozialen
250 Realität. Die Frage ist, ob sie auf das wissenschaftliche System passen. Man spielt
251 evtl. vorne auf der Bühne etwas, während hinter der Bühne was ganz anderes
252 passiert. Es gilt, sich nicht zu sehr auf die formalisierten Größen zu verlassen,
253 sondern zu schauen, ob wir mehr daraus machen als im alten System.

9.3 Interview III

Interview - lfd. Nr.: III

Externe Zielvereinbarungen als Steuerungsinstrumente im Hochschulbereich

Eine Untersuchung zur Steigerung der Effektivität externer strategischer Zielvereinbarungen zwischen Staat und Universitäten

Interviewpartner

Datum/Uhrzeit	22.01.2009 / 15:00 Uhr
Interviewpartner	Prof. Dr. Hanns Seidler (Geschäftsführender Vorstand)
Institution	Zentrum für Wissenschaftsmanagement (ZWM) Freiherr-vom-Stein-Str. 2 67346 Speyer <i>Ort des Interviews:</i> Wilhelminenstr. 42 64283 Darmstadt

1 **Der Verhandlungsprozess zwischen Staat und Hochschulen**

2

3 **Es handelt sich hierbei in der Regel um einen äußerst aufwendigen Prozess.**

4 **Woran liegt das?**

5

6 Dieser Prozess ist zum einen ein ganz normaler Haushaltsaufstellungsprozess – da
7 gibt es zunächst keinen Unterschied. Weiterhin handelt es sich um ein neues
8 strategisches Instrument, neue Verhandlungsebenen, ein neues Denken und eine
9 neue Mentalität – eben um einen Lernprozess. Der entscheidende Grund ist, dass
10 sich noch keine Routine entwickelt hat. Man darf sich auch nicht der Illusion
11 hingeben, dass es sich hierbei um Verhandlungen auf gleicher Augenhöhe handelt.

12 Das ist im Grunde ein Systemwechsel – nach vielen Jahren.

13

14 **Wie definieren Sie die Rolle (Aufgaben) des Staates? Welchen**

15 **Pflichten/Aufgaben muss von staatlicher/ministerieller Seite nachgekommen**

16 **werden?**

17

18 Zur Antwort dieser Frage gibt es unterschiedliche Vorstellungen. Es ist ein Deal, bei
19 dem der Staat die großen politischen Rahmenbedingungen setzt. Er muss seine
20 Ausgabenvorstellungen formulieren und das Globalbudget vorstellen.

21 Auf staatlicher Seite sollte es auch darum gehen, die Kriterien zu definieren, was die
22 Hochschulen leisten sollen.

23 In der Praxis betreiben viele Ministerien aber nach wie vor sehr starke
24 Detailsteuerung und lassen sich nur begrenzt auf das neue Instrument ein. Das
25 Spektrum reicht von Detail- bis Globalsteuerung. Zu viel Detailsteuerung ist nach wie
26 vor ein Problem – jedoch mit degressiver Tendenz. In Hessen sind die
27 Entwicklungen sehr positiv, während in Bayern bzw. Baden-Württemberg noch sehr
28 stark detailgesteuert wird.

29

30 **Welche Rolle nehmen die Hochschulen im Verhandlungsprozess ein? Welche**

31 **Pflichten/Aufgaben sollten sie erfüllen?**

32

33 Die Hochschulen sind die Bittsteller. Sie tragen die Verantwortung für die definierten
34 Aufgaben sowie für die Erfüllung der Ziele. Dabei gibt es zwei Pole: man vereinbart,
35 was man sich realistisch zutraut oder aber man geht Risiko. Die Frage ist immer, wie
36 weit kann und muss sich die Hochschule festlegen und welche Konsequenzen
37 riskiert sie bei Nichteinhaltung oder Scheitern.

38 **Wobei ergeben sich in diesem Prozess die gravierendsten**

39 **Probleme/Schwierigkeiten oder Risiken?**

40

41 Auf der Hochschulseite stellt man sich natürlich immer die Frage, kann ich dem
42 vertrauen und wird das eingehalten? Hinzukommt der sogenannte
43 Haushaltsvorbehalt des Parlaments und damit ein gewisses Unsicherheitsrisiko.
44 Handelt es sich hierbei um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag? Was passiert, wenn
45 man davon abweicht als Hochschule?

46 Eines ist jedenfalls klar: In der Realität ist die Landesregierung am längeren Hebel
47 im Hinblick auf die Zieldefinition. Die Hochschulen indessen befinden über die Wege
48 zur Zielerreichung

49

50 **Kann man in diesem Prozess von gleichberechtigten Partnern sprechen? Kann**
51 **das Ungleichgewicht ggf. ausgeglichen werden?**

52

53 Die Hochschulen werden sich immer im Schatten der Hierarchie befinden. Dies ist in
54 gewissem Maße auch notwendig.

55 Die Zielvereinbarung ist ein Scheininstrument für eine Art Scheinlegitimation. Wenn
56 die Hochschulen Autonomie wollen, ist die Anbindung an den jeweiligen politischen
57 Willen notwendig. Dieses Instrument verbindet zentralen politischen Willen mit
58 dezentraler Autonomie. Bei diesem Instrument liegt aber auch eine nützliche
59 Nebenwirkung vor durch eine sinnvolle Selbstreflektion. Hiermit werden neue
60 Anreize zum Nachdenken gegeben.

61

62 **Die ZLV sollen der Profilierung und Neuordnung der Wissenschaftslandschaft**
63 **dienen – in Anlehnung an die Vorstellungen und Pläne staatlicherseits. Wo**
64 **ziehen Sie hier die Grenze zwischen Vereinbarung und Vorgabe?**

65

66 Bezüglich der Zielvereinbarungen muss hart verhandelt werden. Gleichermaßen ist
67 die Aufrechterhaltung der Freiheitsräume des jeweils Anderen zu beachten.

68 Die zweite Ebene, auf der es eine Rolle spielt, ist das Berichtswesen – es gehört
69 nicht nur in Deutschland dazu. Ganz nach dem Demokratieprinzip muss das
70 Parlament wissen, was mit dem Geld passiert bzw. welche Ziele wie und mit
71 welchem Geld erreicht wurden. Das darf selbstverständlich nicht ausufern,
72 ansonsten kommt es evtl. zu einem zu hohen Grad an politischer Lenkung. Die
73 Universitäten wollen damit mehr Autonomie – jedoch nicht die völlige Autonomie.
74 Der ganze Prozess kann also unterteilt werden in die politisch-strategische und die

75 operative Verantwortung. Die Politik formuliert hierbei das globale Ziel – wie man es
76 macht, sagen die Universitäten auf operativer Seite.

77

78 **Die Übertragung/Umsetzung innerhalb der Universität**

79

80 **Wie würden Sie die inneruniversitäre Resonanz auf die Anwendung von**
81 **Zielvereinbarungen beschreiben?**

82

83 Es ist ein schwerer Prozess. Das Instrument der Priorisierung ist für die meisten
84 Mitarbeiter neu.

85 Weiterhin handelt es sich um einen diskursiven Prozess im Schatten der Hierarchie,
86 der die Erforderlichkeit von eigener Zielsetzung voraussetzt, was wiederum intern
87 sehr hilfreich ist.

88

89 **Welche Schwierigkeiten/Probleme oder Risiken können sie intern bzgl. der**
90 **Anwendung von ZLV beobachten? Wie kann dem evtl. entgegengewirkt**
91 **werden?**

92

93 Inneruniversitär glaubt nicht unbedingt jeder an die Funktionsfähigkeit dieses
94 Instruments und vor allem herrscht auch Skepsis gegenüber dem Staat. Aber: Gute
95 Ansätze sind vorhanden, die sich fortentwickeln lassen.

96

97 **Einsatz von Kennzahlen/-systemen und Balanced Scorecard (BSC)**

98

99 **Kann man Ihrer Meinung nach alle Zielvereinbarungen messen? Wenn nicht,**
100 **wo liegen die Schwierigkeiten oder Probleme in der Operationalisierung?**

101

102 Nein, man kann nicht alle messen. Nach wie vor ist die Überprüfbarkeit von
103 Zielvereinbarungen ein großes Problem.

104 Albert Einstein sagte einmal: „Nicht alles, was gezählt werden kann, zählt und nicht
105 alles was zählt, kann man zählen.“

106 Wichtig ist, den Kennzahlen nicht zu viel Bedeutung beizumessen, aber eben die
107 Dinge auch nicht ins Blaue laufen zu lassen – es kommt auf Ausgewogenheit und
108 richtige Dosierung an.

109

110 **Zielvereinbarungen in Form von exakten Kennzahlen werden umfangreich**
111 **diskutiert. Worin sehen Sie ggf. Schwierigkeiten oder Risiken bei der**
112 **Anwendung dieser?**

113

114 Im Ansatz sind Kennzahlen nicht unvernünftig. Alle leistungsorientierten
115 Kennzahlensysteme haben aber das Risiko, dass sie den Status-quo in die Zukunft
116 verlängern. Sie bevorzugen den sogenannten Mainstream, riskante, interdisziplinäre,
117 zukunftsorientierte Dinge haben dann gelegentlich einen schweren Stand. Den
118 Kennzahlen wird dann auch häufig zu viel Bedeutung beigemessen. Man muss die
119 Kennzahlen auch infrage stellen.

120

121 **Wie können diese evtl. vermieden oder zumindest reduziert werden?**

122

123

124 **Wie schätzen Sie die Funktionsfähigkeit der Balanced Scorecard (BSC)**
125 **hochschulintern ein? Was kann sie und was nicht?**

126

127 Klug angewandt, ist sie ein sehr erfolgreiches Instrument. Es genügt jedoch der
128 Einsatz weniger Parameter. Auf jeden Fall ist sie ein Instrument, das die Augen
129 öffnet. Sie kann für mehr Transparenz und Struktur sorgen. Es handelt sich im
130 Idealfall um ein Set von Kennzahlen zur Orientierung, Transparenz, Kontrolle der
131 Zielerreichung und die innere Legitimation. Sie kann die richtigen
132 Managementfragen stellen.

133

134 **Welche Schwierigkeiten/Risiken sehen Sie bei der Implementierung einer BSC**
135 **in Hochschulen? Wie können diese ggf. reduziert oder vermieden werden?**

136

9.4 Interview IV

Interview - lfd. Nr.: IV

Externe Zielvereinbarungen als Steuerungsinstrumente im Hochschulbereich

Eine Untersuchung zur Steigerung der Effektivität externer strategischer Zielvereinbarungen zwischen Staat und Universitäten

**Interviewpartner
(anonymisiert)**

Perspektive	Kultusministerium auf Länderebene
--------------------	-----------------------------------

1 **Der Verhandlungsprozess zwischen Staat und Hochschulen**

2

3 **Es handelt sich hierbei in der Regel um einen äußerst aufwendigen Prozess.**

4 **Woran liegt das?**

5

6 Das liegt an dem Prozess der Umstellung auf eine neues Steuerungsszenario. Meist
7 sind die daran beteiligten Akteure nur unzureichend darauf vorbereitet. Wenn es um
8 Zielverhandlungen geht, stoßen in der Regel unterschiedlichste Akteure mit
9 unterschiedlichsten Interessen aufeinander.

10

11 Die Basis dieses Prozesses besteht aus drei Elementen: Einem politischen System,
12 einem bürokratischen System sowie den Hochschulen als Organisationseinheiten,
13 die wiederum eine spezifische Verfassung haben, die nicht hierarchisch-bürokratisch
14 organisiert sind wie ein normales Unternehmen. Die Hochschulen haben nämlich im
15 Binnenverhältnis wieder eher eine politische Organisationsform mit
16 Legitimationsstrukturen, Rücksichtnahmen anderer Interessen etc.

17 Das macht es sehr kompliziert. Man muss zunächst einmal klären, welche Ziele man
18 überhaupt auf welcher Ebene hat. Der Staat muss allerdings auch wissen, welche
19 Ziele er hat. Das ist ein kompliziertes Verfahren, welches ein Maß an Rationalität
20 erfordert, was nicht immer kompatibel ist mit der politischen Rationalität. Politik ist
21 ein System zur Verarbeitung gesellschaftlicher Kontingenz und nicht ein System zur
22 rationalen Steuerung gesellschaftlicher Bedürfnisse, Zwecke, Ziele etc. Dadurch
23 ergeben sich unterschiedliche Logiken. Der Politik an der Seite steht eine
24 Verwaltung, die nicht gewählt und wiedergewählt werden muss, die sich diese
25 politische Rationalität nicht zu Eigen machen muss. Natürlich wird von Seiten
26 der Politik versucht, diese Verwaltung ein Stück weit mit in diese Form der
27 Rationalität hineinzuziehen – was eben auch andere sachrationale Erwägungen hat.
28 Und aus dieser Gemengelage heraus ein homogenes schlüssiges
29 Steuerungssystem zu entwickeln, das ist nicht einfach.

30 Bisher hatten wir die Vorstellung, dass der Bildungsbereich in der staatlichen
31 Verantwortung liegt und dies auch die Präsenz des Staates in diesem Bereich
32 legitimiert – in Form staatlicher Kontrolle, staatlicher Gewährleistungsverantwortung
33 bzw. staatlicher Ressourcen etc. Wir leben nicht in einer Welt – wie etwa die
34 Amerikaner – in der Bildung im Prinzip ein privates Gut ist. Ich will nicht sagen, dass
35 es dort schlechter läuft als hier, es läuft eben ganz anders und wo der
36 Bildungsbereich insbesondere der Hochschulbereich völlig ungeregt ist. Selbst die
37 staatlichen Einrichtungen müssen sich in den Vereinigten Staaten an einem Markt

38 orientieren und laufen bzw. funktionieren weitgehend ungeregt. Das haben wir hier
39 so nicht. Wir haben staatl. Gewährleistungsverantwortung, Kontrolle, Steuerung,
40 Ziele etc. Irgendwann hat man festgestellt, dass das Ganze auch eine Reihe von
41 Problemen verursacht und in der Gesellschaft viele Diskussionen hervorrief. Andere
42 Modelle wurden diskutiert.

43 Mit der Zeit setzte sich allmählich durch, dass die Funktion der staatlichen
44 Detailsteuerung und die Einordnung von Universitäten in die Behördenhierarchie des
45 Staatsapparates – denn das sind sie ja formal – sie sind Behörden im hierarchisch-
46 organisierten Staatsaufbau mit gewissen autonomen Rechten, welche sie schon
47 immer hatten, die jedoch durch sämtliche Kontrollrechte, Haushaltsrechte etc.
48 eingeschränkt werden, als gerechtfertigt angesehen werden können. In diesem
49 Kontext hat man sich gefragt, ob sie ihre Aufgaben evtl. besser erfüllen können,
50 wenn sie mehr Autonomie haben, zueinander in Wettbewerb treten etc. Das war
51 eine Diskussion, die von ganz woanders kam. Sie ging aus der Wirtschaft hervor.
52 Hier fand man das Instrument der Ziel- und Leistungsvereinbarungen und zog es als
53 mögliches Steuerungsinstrument im Hochschulbereich in Erwägung. Man hat in der
54 Wirtschaft auch erkannt, dass man Unternehmen nicht bis in alle kleinsten
55 Verzweigungen lückenlos steuern kann. In den Universitäten ist das genau so. Sie
56 müssen Formen haben, die mit der äußeren Komplexität und der Turbulenz der
57 Umwelt zurechtkommen und innen auch eine Komplexität zulassen, die diesem
58 hierarchisch-linearen Modell einfach nicht entspricht. Steuerungsmodelle der
59 Unternehmen wurden auch nach und nach auf den kommunalen Bereich übertragen,
60 wo bestimmte Einrichtungen nach und nach verselbstständigt wurden und
61 kennziffergesteuert wurden. Irgendwann wurde das auch auf den Hochschulebereich
62 übertragen. Unsere Hochschulen machten Wissenschaft als ganz autonomes
63 Geschäft. Wie können wir weiter auf der Fiktion beharren, dass wir das alles
64 staatlich durchregulieren und durchsteuern können.

65 Die Hochschulen wurden nicht wie die Unternehmen in einen Markt gelassen –
66 diesen Markt gibt es nicht. Gesteuert werden muss dennoch. Irgendeine Art von
67 Koordination und Kontrolle muss es geben.

68 Es gibt in keiner Hochschule eine echte Budgetierung. Diese wäre eine
69 Voraussetzung für Steuerung. Budgetierung heißt in diesem Kontext, dass ich für
70 bestimmte Leistungen, die ich bestelle, bestimmte budgetäre Anteile bereitstelle.
71 Zurzeit haben wir eher Budgets, welche irgendwann nach einer mir nicht bekannten
72 Rationalität entstanden sind. Es handelt sich um eine Situation mit unterschiedlichen
73 Budgets, die sich jedoch in einem laufenden Wettbewerb angleichen würden. Die
74 Hochschule muss damit ihre Ausstattung mit Leistung rechtfertigen. Diese Art der

75 rationalen Messung ist technisch gesehen sehr schwierig, da gibt es keine
76 Patentrezepte. Dann kommen auch noch Ziel- und Leistungsvereinbarungen dazu,
77 warum? Weil Zielvereinbarungen modern sind, die sind ‚en vogue‘ – das klingt gut.
78 Ein Problem oder determinierender Faktor ist das politische System - in dem einen
79 funktioniert es, in dem anderen nicht. Wir haben in Deutschland den Föderalismus.
80 Dabei stellt sich natürlich auch die Frage nach Studierenden, die andere
81 Bundesländer wählen – wer gibt das Geld? Schon an solchen praktischen Fragen
82 scheitern Steuerungsmodelle. Aber es ist zu beachten, Zielvereinbarungen sind
83 ergänzende Steuerungsmodelle. Man muss also erst die strukturellen
84 Rahmenbedingungen schaffen, in denen sie sinnvoll einsetzbar sind. Konstruiert
85 man geeignete Rahmenbedingungen, müssen bestimmte Dinge gar nicht mehr über
86 Zielvereinbarungen geregelt werden. Aber was schreibt man tatsächlich in die
87 Zielvereinbarungen?

88 Es handelt sich hierbei um einen Umdenkungsprozess. Zielvereinbarungen
89 bedeuten auch, mehr Verantwortung zu haben, mehr Leistung bringen zu müssen
90 etc. und sei es auch nur eine abstrakte Verantwortung gegenüber der Gesellschaft,
91 welche schon dazu führt, dass auch intern bei den Aufgabenträgern darüber
92 diskutiert wird und das Bewusstsein wächst. Es bewegt und bewirkt etwas, aber
93 eben nicht in dieser letzten Konsequenz, und in dieser letzten Qualität wie in einem
94 Markt oder einem wettbewerbsgesteuerten System. Anreize wie in den USA müssen
95 hier auf anderem Wege transportiert werden. Eines dieser Instrumente könnten
96 Zielvereinbarungen sein, wenn man weiß, wie man sie richtig einsetzt und auf
97 welchem Niveau.

98

99 **Wie definieren Sie die Rolle (Aufgaben) des Staates? Welchen**
100 **Pflichten/Aufgaben muss von staatlicher/ministerieller Seite nachgekommen**
101 **werden?**

102

103 Was sind eigentlich die Aufgaben der Hochschulen? Welche sollen es sein? Lehre,
104 Ausbildung, Studium und Lehre, Forschung, Wissenstransfer? Darüber muss ich der
105 Staat zunächst Gedanken machen.

106 Dann gibt es eine ganze Reihe von Zielen, die mit Wissenschaft und Erziehung gar
107 nichts zu tun haben. Die aber politisch formuliert werden – Gleichstellung,
108 Nachhaltigkeit oder Gender. Das sind eigentlich organisationsaverse Ziele. Für die
109 Wissenschaft sind diese Dinge unerheblich.

110 Er muss sich Gedanken machen, ob er diese Dinge als Ziele haben will, wie will er
111 sie formulieren und mit welchen Anreizen will er diese versehen und wie misst er die
112 Zielerreichung.

113 Der Staat muss natürlich auch ein Muster dessen Vorlegen, wie die Zielvereinbarung
114 aussehen soll. Das ist schon deshalb notwendig, damit nicht jede Hochschule nach
115 eigenem Belieben Ziel- und Leistungsvereinbarungen formuliert. Dieses muss auch
116 eindeutige und für alle Hochschulen gleichermaßen geltende Kriterien beinhalten.
117 Nur so kann man hiermit in einen Wettbewerb treten – wenn man die gleichen
118 Bedingungen hat und die Zielvereinbarungen vergleichbar werden. Ein einheitliches
119 Schema ist unerlässlich.

120 Der Staat muss Vorstellungen davon haben, wem er Ressourcen für welche Zwecke
121 gibt und welche Ziele damit verfolgt werden sollen. Ansonsten würde es in einer
122 Form unregelter Anarchie münden und Hochschulen würden sich verstehen als
123 Veranstaltung zur ‚Selbstbespaßung‘. Sie sollen jedoch gesellschaftliche Aufgaben
124 erfüllen. Und in diesem Zusammenhang muss eben auch gesagt werden, was sind
125 denn eigentlich gesellschaftliche Aufgaben.

126 Hochschulen sind des Weiteren Organisationssysteme. Sinn von
127 Organisationssystemen ist es, Entscheidungen zu produzieren für
128 Organisationszwecke. Hochschulen sind spezifische Organisationssysteme, die im
129 Rahmen von Funktionssystemen operieren – in diesem Fall im Funktionssystem
130 Wissenschaft und im Funktionssystem Erziehung. D.h. einerseits sind sie mit dem
131 Wissenschaftssystem verlinkt und auf der anderen Seite mit dem Erziehungssystem.
132 Das sind zwei völlig disparate Anforderungen. Der Wissenschaftler selbst empfindet
133 sich natürlich als Forscher, als dem Wissenschaftssystem verpflichtet. Sein
134 Interesse ist es, Reputation zu gewinnen als Wissenschaftler, wissenschaftlich zu
135 arbeiten und zu forschen. Wenn er aber trotzdem Funktionen im Erziehungssystem
136 wahrnehmen soll, dann muss es irgendwie organisiert werden, dass er dieses tut.
137 Und das muss im Rahmen von Organisationssystemen stattfinden und das muss
138 letzten Endes auch von staatlicher Seite her stattfinden. Wenn sie die Hochschulen
139 völlig sich selbst überließen und auf Ewigkeit ein festes Budget gäben und nie
140 danach fragen, was eigentlich damit passiert, dann würde die Zahl der Studierenden
141 auf einen Bruchteil abschmelzen. Man würde sich eine kleine wissenschaftliche Elite
142 behalten, aber an der breiten Masse an Studierenden, welche berufliche
143 Qualifikationen erhalten sollen, ist das Wissenschaftssystem nicht interessiert. Man
144 ist an wissenschaftlichem Nachwuchs interessiert. Der Erwerb von beruflichen
145 Qualifikationen ist aber im Interesse des Erziehungssystems, was wiederum eine
146 ganz eigene Funktionslogik hat und aus diesem Grund sagt Luhmann, dass

147 Universitäten letztendlich strukturelle Koppelungen des Wissenschafts- und des
148 Erziehungssystems sind. Sie sind strukturell dort gekoppelt. Die gesellschaftlichen
149 Anforderungen müssen dann über den Staat kommen, wenn sie nicht marktmäßig
150 über die individuellen Nachfrager kommen – wie beispielsweise in den USA. Der
151 Staat muss die Vorstellung entwickeln, was erwartet er von den Hochschulen und
152 wie will er ihre Performance überprüfen. Aufgrund der Performance soll ja auch die
153 weitere Mandatierung, Unterstützung etc. erfolgen.

154 Es stellt sich natürlich auch im Hinblick auf Studium und Lehre die Frage nach dem
155 gesellschaftlichen Bedarf. Was brauchen wir? Der Staat muss hier z.T. eingreifen
156 und bei einem Mangel an spezifischen Berufsbildern aktiv werden. Der Staat muss
157 eine Vorstellung davon haben, wie er die Aufgabenverteilung vornimmt. So eine
158 Rationalität kenne ich nicht – die gibt es nicht. Weil das politische System in Vier-
159 oder Fünfjahres-Rhythmus operieren muss. Ein Unternehmen braucht so an die 20
160 Jahre, um das einzutakten.

161

162 **Welche Rolle nehmen die Hochschulen im Verhandlungsprozess ein? Welche**
163 **Pflichten/Aufgaben sollten sie erfüllen?**

164

165 Eine Aufgabe besteht vor allem in der ausreichenden und umfangreichen
166 Kommunikation von der Führungsebene in die unteren Ebenen hinein. Die
167 Informationen müssen an die einzelnen Institute etc. weitergegeben werden.

168 Die Hochschulleitung muss das Gleiche, was zwischen Staat und Hochschule
169 abläuft, mit den Subeinheiten vollziehen. Auch sie ist ja eine gewisse Steuerungs-
170 bzw. Leitungsinstanz. Sie macht nicht die Lehre, sondern die Lehrenden machen die
171 Lehre. An dieser Stelle ist die Frage wichtig, wie motiviere ich die Leute, die auch
172 ihre Autonomie haben.

173 Hochschulen funktionieren eben gerade deswegen, weil an der Basis die Autonomie
174 herrscht. Hier kann man mit Zwangsverordnungen wenig erreichen. Es handelt sich
175 hierbei um einen anderen Organisationstyp, der Autonomie als Voraussetzung hat,
176 aber wiederum ein gewisses Maß an Steuerung und Kontrolle braucht, weil die
177 völlige Autonomie zu Anarchie führt.

178

179 **Wobei ergeben sich in diesem Prozess die gravierendsten**
180 **Probleme/Schwierigkeiten oder Risiken?**

181

182 Kontrakte sind unverbindlich. Wenn Hochschulen lernen sollen, dass Zielverfehlung
183 keine Folgen hat, dann ist der Anreiz sehr gering, ambitionierte Ziele zu verfolgen,

184 jedenfalls solche Ziele, die nicht ihre eigenen sind. Der Staat verlangt von den
185 Hochschulen, dass sie bestimmte Ziele und Aufgaben wahrnehmen, die nicht
186 unbedingt im Eigeninteresse eines Wissenschaftlers stehen müssen. Das Risiko ist
187 letztlich, dass man ein weitgehend widerspruchsfreies, hinreichend
188 operationalisiertes und vergleichbares System entwickelt und das auch nachhaltig
189 steuert und fährt. Man muss allerdings auch positiv und negativ sanktionieren. Wenn
190 man das nicht tut, ist alles Makulatur. Das ist jedoch bisher eher der Standard. Ich
191 habe noch nicht erlebt, dass im Rahmen von Zielvereinbarungen ein Land einer
192 Hochschule drastische Konsequenzen auferlegt hat. Das ist allerdings eine
193 Voraussetzung dafür, dass es funktioniert. Wenn ich nämlich lerne, dass
194 Zielverfehlung keine Folgen hat, muss ich mich auch nicht anstrengen.

195 Wenn man ein neues Steuerungsmodell will, dann will man letztendlich Wettbewerb.
196 Wettbewerb ist aber riskant für Politik, weil Wettbewerb auch Verlierer produziert.
197 Und Verlierer im Wettbewerb können sich auf dem Markt nicht durchsetzen. Verlierer
198 sind für die Politik riskant, weil sie an die Politik Vorwürfe adressieren können. Im
199 politischen Raum wird das natürlich instrumentalisiert. Das macht es schwierig,
200 rational zu steuern. Wenn ich rational steuern will, dann muss ich auch aushalten,
201 dass es Verlierer gibt. Und ich muss auch Konsequenzen ziehen. Man muss die
202 Verlierer u. U. im Extremfall auch aus dem Verkehr ziehen können, damit ich die
203 Ressourcen denjenigen geben kann, die Ihre Aufgaben besser bewältigen.
204 Wettbewerb produziert Differenzierung. Zu sehen ist das in der hochschulpolitischen
205 Debatte. Man will keine Differenzierung. Jeder möchte in der Fiktion weiterleben,
206 eine innovative Forschungsuniversität zu sein. Das ist nicht politik-kompatibel.

207 Über Wettbewerb wird erzwungen, dass sich die Hochschulen auch über die Qualität
208 der Lehre Gedanken machen. Da das bei uns fehlt, muss jemand herkommen und
209 hinterherlaufen – versucht man das jetzt zu operationalisieren, steht man vor einem
210 Problem. Was schreibt man von all den Problemen in die Zielvereinbarungen? Wenn
211 der Staat das so detailliert in die Zielvereinbarung schreibt, ist das ein Instrument der
212 Detailsteuerung und nicht mehr eine Steuerung über Ziele.

213 Politik, die mit diesem Problem konfrontiert ist, will natürlich, dass man so was in die
214 Ziel- und Leistungsvereinbarungen schreibt. Man muss also irgendwie Wege finden,
215 die beiden Ausgangssysteme gelungen strukturell miteinander zu verkoppeln,
216 sodass beide gute Erträge bringen.

217

218 Neben den systemischen Problemen gibt es natürlich auch technische und
219 Realisierungsprobleme. Wie will ich denn alles das messen? Ein Unternehmen hat
220 ein homogenes Ziel: Rentabilität – und das ist auch der Ausweis des Erfolgs. Das

221 kann ich in diesem Fall an einer Zahl ablesen. Hochschulen also Non-Profit-
222 Organisationen können beliebige völlig disparate Ziele und Zwecke verfolgen, die ich
223 nicht auf einem Zielstrahl abbilden und in eine homogene Struktur bringen kann.

224 Man verkauft es von politischer Seite als etwas, was den Hochschulen mehr Freiheit
225 und Gerechtigkeit gibt. Freiheit und Gerechtigkeit sind allerdings keine
226 unproblematischen Begriffe. Freiheit ist permanent konnotiert als gut und
227 Gerechtigkeit kann in derart disparaten Zusammenhängen gebraucht werden. In der
228 Vergangenheit hat der Staat die Hochschulen detailliert gesteuert und jetzt steuern
229 wir über Zielvereinbarungen. Die derzeit vorhandenen Zielvereinbarungen sind
230 prosaische Ausmehrung mit einem geringen Konkretisierungsgrad. Das ist auch das
231 Problem.

232 Das sind alles Gründe, weshalb die Theorien über Zielvereinbarungen auf mittlerem
233 Level nicht so sehr viel weiterhelfen. Sie sind ein modernes Steuerungsinstrument,
234 bei dem man jedoch genau wissen muss, in welchem Steuerungskontext es ist und
235 ich muss diesen Kontext auch entsprechend designen, damit es eine sinnvolle
236 Funktion in diesem Kontext wahrnimmt. Man muss genau wissen, bis zu welcher
237 Zieltiefe und mit welchen Messinstrumenten man dann auch die Zielerreichung
238 nachweisen kann.

239 Das Problem ist, der Staat kann nicht detailliert steuern, aber wenn die Ergebnisse
240 schlecht sind, steht der unter Druck. Eine Möglichkeit wäre, den Markt zu simulieren.
241 Jeder Student bringt eine ‚Voucher‘ mit. Dann stehen die Hochschulen nämlich vor
242 der Herausforderung sich eben nicht zufrieden zurücklehnen zu können, sondern sie
243 müssen tatsächlich hinter jedem hinterherlaufen. Jeder befürchtet jedoch die Folgen,
244 die das haben könnte – es könnte wieder Verlierer produzieren.

245

246 **Kann man in diesem Prozess von gleichberechtigten Partnern sprechen? Kann**
247 **das Ungleichgewicht ggf. ausgeglichen werden ?**

248

249 Das ist ein semantisches Problem, denn rechtlich können sie es nicht sein, weil die
250 Hochschulen – auch wenn sie mittelbar Staatsverwaltung sind wie in der BRD –
251 selbstverwaltete Körperschaften. Schon formal von gleicher Augenhöhe zu sprechen
252 ist falsch, denn die Frage ist, wer verteilt die finanziellen Mittel. Die Hochschulen
253 wollen das Geld und der Staat hat es. Es ist immer ein gewisses Ungleichgewicht
254 da, aber das muss keine große Rolle spielen. Das war in der Vergangenheit immer
255 so.

256 Ich halte das für ein semantisches Problem ohne Bedeutung. Das kann man
257 ignorieren.

258 Ob man sich nun auf gleicher Augenhöhe wähnt oder nicht. Ein idealtypisches
259 Steuerungssystem mit Zielvereinbarungen funktioniert nur dann, wenn jeder seine
260 Rolle kennt und in dieser Rolle auch agiert. Der Staat verpflichtet sich zu etwas und
261 die Hochschulen auch. Ob sie rechtlich Verträge sind, ist nicht hinreichend geprüft.
262 Wobei der Staat dann mit sich selbst einen Vertrag schließen würde.

263

264 **Die Zielvereinbarungen sollen der Profilierung und Neuordnung der**
265 **Wissenschaftslandschaft dienen – in Anlehnung an die Vorstellungen und**
266 **Pläne staatlicherseits. Wo ziehen Sie hier die Grenze zwischen Vereinbarung**
267 **und Vorgabe?**

268

269 Eine Vorgabe ist gegen den Willen eines Anderen. Das sollte man tunlichst
270 vermeiden. Deswegen muss man das Szenario so ausgestalten, dass man den
271 Hochschulen die Wahl lässt (Ausschreibungen etc.). Man muss auf jeden Fall
272 sicherstellen, dass es das gibt. Die Hochschule hat strategische Ziele, die sie wieder
273 durchdekliniert auf ihre Subeinheiten.

274 Die Hochschulleitung steht gegenüber ihren Subeinheiten vor derselben
275 Herausforderung wie der Staat gegenüber den Hochschulen. Das wiederholt sich
276 zwischen Dekan und seinen Unterstellten. Das sind auch unterschiedliche
277 Rationalitätsebene. Ich erwarte nicht, dass ein Professor meine staatliche
278 Steuerungsrationalität versteht bzw. sich zu Eigen macht. Ich will, dass er seine
279 Eigeninteressen verfolgt, dass ich ihn aber auf der anderen Seite verpflichten kann,
280 bestimmte Zwecke und Ziele zu verfolgen, die nicht unbedingt in seinem eigentlichen
281 Interesse liegen. Somit verpflichten sich beide zu etwas. Man zwangsverpflichtet
282 damit keinen Professor. Die kommen freiwillig, bewerben sich freiwillig und mit ihm
283 stimmt man freiwillig einen Dienstvertrag ab, in dem alles Mögliche festgehalten
284 wird.

285 Ich kann jetzt als Hochschulleiter einer Universität mit den Professoren Verträge
286 abschließen, mit denen ich nennenswerte Anreize geben kann. Die
287 Zielvereinbarungen sind in dem Kontext auch ein Instrument der Motivierung, aber
288 auch ein Instrument der Aktivierung. Verhandlungen waren ja vorher schon möglich
289 im Rahmen der Berufung von Professoren. Allerdings bewegten die meisten sich
290 nicht vorwärts. Jetzt kann man das frei verhandeln. Die Universität muss natürlich in
291 ihrem Budget bleiben und den Staat nicht belasten und das was sie dem Einen mehr
292 gibt, muss sie dem Anderen wegnehmen.

293

294

295 **Die Übertragung/Umsetzung innerhalb der Universität**

296

297 **Wie würden Sie die inneruniversitäre Resonanz auf die Anwendung von**
298 **Zielvereinbarungen beschreiben?**

299

300 Die ‚Alten‘ verlieren ja nichts. Sie müssen sich aber damit auseinander setzen. Die
301 Hochschulleitungen fanden das gut. Wissenschaft im engen Sinne ist hoch
302 kompetitiv.

303 Allerdings bleibt ja das Grundgehalt bei den Professoren und somit sind sie recht
304 weich gepolstert.

305

306 **Welche Schwierigkeiten/Probleme oder Risiken können sie Intern bzgl. der**
307 **Anwendung von Zielvereinbarungen beobachten? Wie kann dem evtl.**
308 **entgegengewirkt werden?**

309

310 Innerhalb der Wissenschaft haben sie gar keine Wahl – da muss man
311 leistungsorientiert sein.

312 Für die neuen Leute ist das normal. Sie wachsen in diesem System auf. Die
313 Hochschulen müssen die Risiken in Kauf nehmen, um von den Chancen des
314 Systems profitieren zu können. Werden Chancen als minimal eingeschätzt und die
315 Risiken umso größer, dann tut man nichts. Das ist das Risiko der neuen Steuerung.
316 Es muss Chancen für Hochschulen geben, dass sie sich besser entwickeln können
317 als schlechtere Hochschulen. Die Kehrseite ist natürlich die zusätzliche Bürokratie.

318 Als Staat möchte man abstrakte Zielvereinbarungen formulieren – was intern ein
319 Problem sein kann.

320

321 **Die Zielvereinbarungen sollen der Profilierung und Neuordnung der**
322 **Wissenschaftslandschaft dienen – in Anlehnung an die Vorstellungen und**
323 **Pläne staatlicherseits. Wo ziehen Sie hier die Grenze zwischen Vereinbarung**
324 **und Vorgabe?**

325

326 Schwache Rektorate schaffen es nicht, schlechteren Fachbereichen weniger Geld
327 zu geben. Eigentlich müssten sie es – da sind konsequente Entscheidungen gefragt.

328 Die Universitäten beginnen nun langsam die Notwendigkeit der Maßnahmen zu
329 sehen und zu verstehen. Sie beginnen auch den Druck nach Innen fortzusetzen.

330 Hierbei handelt es sich allerdings nicht nur um Druck im negativen Sinne sondern

331 auch im positiven Sinne. Diejenigen, die gute Leistungen bringen, können sich auch
332 noch was hinzuverdienen.

333 Zielvereinbarungen würde ich darauf konzentrieren, dass ich Aufnahmekapazitäten
334 mit den Hochschulen vereinbare, im Bereich der Forschung nur solche Ziele
335 adressieren, die zusätzliches Geld kosten und ansonsten würde ich in der
336 Forschung gar keine Ziele vorgeben. Hierbei geht es vor allem um die Hinterlegung
337 mit Leistung. Alles was über das Globalbudget hinausgeht, das muss über
338 bestimmte Schwerpunkte in Vereinbarungen abgedeckt sein. Man muss auch in der
339 Lage sein mittel- bzw. längerfristige Ziele zu adressieren mit einer gewissen
340 Erfolgswahrscheinlichkeit, wo man einen längeren Investitionszeitraum hat. Die
341 Politik möchte natürlich auch Ziele, um den Wissenstransfer zu beschleunigen.

342

343 **Einsatz von Kennzahlen/-systemen und Balanced Scorecard (BSC)**

344

345 **Kann man Ihrer Meinung nach alle Zielvereinbarungen messen? Wenn nicht,**
346 **wo liegen die Schwierigkeiten oder Probleme in der Operationalisierung?**

347

348 Hierbei handelt es sich nach wie vor um ein wichtiges Problem. Wie will man
349 Zielvereinbarungen wie ‚Wissenstransfer‘ operationalisieren. Man kann viele
350 abstrakte Ziele formulieren, die sich aber kaum operationalisieren lassen. Einzelne
351 Parameter sagen nichts aus. Es existieren viele Versuche wissenschaftliche
352 Leistung zu messen. Wissenschaftliche Leistung entzieht sich aber auch ein Stück
353 weit einer metrischen Darstellung. Messen und operationalisieren ist und bleibt bei
354 weichen Zielen ein Problem.

355 Es gibt aber eben Ziele, die man eher in Textform auskleiden muss und andere, die
356 man in den engen Mantel der metrischen Darstellung zwängen kann.

357

358 **Zielvereinbarungen in Form von exakten Kennzahlen werden umfangreich**
359 **diskutiert. Worin sehen Sie ggf. Schwierigkeiten oder Risiken bei der**
360 **Anwendung dieser?**

361

362 Wie gesagt, in diesem Bereich besteht nach wie vor hoher Entwicklungsbedarf.

363

364

365

366

367

368 **Wie können diese evtl. vermieden oder zumindest reduziert werden?**

369

370 Wenn man mit Zielvereinbarungen steuert, muss man sie so gestalten, dass die
371 Erreichung gemessen und an die Ergebnisse Handlungsoptionen geknüpft werden
372 können. Es muss aber irgendeine Art der Messung und Operationalisierung geben.

373

374

375 **Wie schätzen Sie die Funktionsfähigkeit der Balanced Scorecard (BSC)**
376 **hochschulintern ein? Was kann sie und was nicht?**

377

378 Die haben einen reizvollen Aspekt, weil sie zu einer Rationalisierung führen. Aber
379 die haben eben auch den Aspekt, dass sie Sachverhalte in Zahlen einkleiden, die
380 möglicherweise gar nicht zählbar sind und die einen großen bürokratischen Aufwand
381 verursachen. Man muss wissen, für welchen Sachverhalt lohnt sie sich und für
382 welchen nicht.

383

384 **Welche Schwierigkeiten/Risiken sehen Sie bei der Implementierung einer BSC**
385 **in Hochschulen? Wie können diese ggf. reduziert oder vermieden werden?**

386

9.5 Interview V

Interview - lfd. Nr.: V

Externe Zielvereinbarungen als Steuerungsinstrumente im Hochschulbereich

Eine Untersuchung zur Steigerung der Effektivität externer strategischer Zielvereinbarungen zwischen Staat und Universitäten

Interviewpartner

Datum/Uhrzeit	29.01.2009 / 14:00 Uhr
Interviewpartner	Prof. Dr. Barbara Kehm
Institution	International Centre for Higher Education Research (INCHER-Kassel) Mönchebergstr. 17 34109 Kassel

1 **Der Verhandlungsprozess zwischen Staat und Hochschulen**

2

3 **Es handelt sich hierbei in der Regel um einen äußerst aufwendigen Prozess.**

4 **Woran liegt das?**

5

6 Vor allem weil man im Austausch für ein Stück weit Autonomie, die man den
7 Hochschulen gegeben hat – wobei das in Deutschland bei Weitem nicht so weit
8 geht, wie in anderen Ländern – eine verstärkte Rechenschaftspflicht gefordert hat.
9 Nicht nur über die Berichtspflicht sondern auch über die Erfüllung von Rahmen- und
10 Zielvereinbarungen sollen die Hochschulen jetzt Rechenschaft ablegen. Man kann
11 den Prozess aufwendig und weniger aufwendig gestalten. In Österreich
12 beispielsweise umfasst dieser Prozess auch gesetzlich vorgeschriebene
13 Wissensbilanzen, von denen aber keiner so richtig weiß, wie man sie erstellt. Es ist
14 eben eine politische Entscheidung, womit sich dann ein Staat oder ein Ministerium
15 auch zufrieden gibt. Solange die aber nicht bereit sind, auch Kontrolle abzugeben,
16 werden die Verfahren aufwendig und sie werden es dann auch in Zukunft bleiben.
17 Während in vielen anderen europäischen Länder die Governance-Reformen schon
18 sehr viel weiter fortgeschritten sind, ist die Detailsteuerung in Deutschland nach wie
19 vor aktuell und vorhanden. In Deutschland haben die Länderministerien noch lange
20 nicht die Kontrolle abgegeben. Deutschland ist diesbezüglich deutlich zurück.

21

22 **Wie definieren Sie die Rolle (Aufgaben) des Staates? Welchen**
23 **Pflichten/Aufgaben muss von staatlicher/ministerieller Seite nachgekommen**
24 **werden?**

25

26 Es gibt zunächst eine idealtypische Rolle. Das ist die eines Stakeholders u.a. –
27 hierbei sind z.B. auch Hochschulräte Gremien, die Stakeholder Repräsentanz
28 haben. D.h. solange der Staat die Hochschulen weitgehend alimentiert, hat er ein
29 Recht darauf, zu wissen, was mit seinem Geld angefangen wird und ob das
30 ordnungsgemäß, effizient und effektiv eingesetzt wird. Insbesondere gilt dies in
31 Deutschland, wo die Hochschulen nach wie vor sehr stark vom Staat alimentiert
32 werden.

33 Die zweite Rolle des Staates ist, Rahmenvorgaben zu formulieren, um Mobilität zu
34 gewährleisten und Gleichheit der Studienbedingungen etc.

35 Drittens hat der Staat die Aufgabe, Policy-Frameworks zu entwickeln, also
36 strategische ‚Policies‘ zu entwerfen, an denen auch Sektorentscheidungen hängen –
37 wie gestaltet man eigentlich das gesamte Hochschulsystem in Deutschland und das

38 Landeshochschulsystem – also welche Gestalt soll es annehmen? Wo werden
39 Schwerpunkte gesetzt? Welche Typendifferenzierung haben wir? Soll es eine
40 horizontale oder vertikale Differenzierung geben? Das ist bis jetzt aber nicht wirklich
41 erfolgt. Das ist auch der große Knackpunkt der Exzellenzinitiative, dass man festlegt,
42 man will ‚Leuchttürme‘ , aber nicht bedacht hat, was das für Folgen für das
43 Gesamtsystem hat.

44

**45 Welche Rolle nehmen die Hochschulen im Verhandlungsprozess ein? Welche
46 Pflichten/Aufgaben sollten sie erfüllen?**

47

48 Ganz traditionell – Lehre und Forschung. Die Hochschulen müssen auch die
49 Bedingungen dafür schaffen, dass das gut durchgeführt werden kann, was auch
50 nicht immer der Fall ist. Hochschulen haben aber auch noch eine weitere Funktion:
51 Als Faktor in der Region zu wirken. Also Initiativen in Gang zu setzen, Anreize zu
52 geben und mit der Wirtschaft in der Region zu kooperieren. Ihnen auch gut
53 ausgebildete Absolventen zur Verfügung zu stellen sowie Transfermaßnahmen zu
54 leisten.

55 Hochschulen haben in einer bestimmten Form eine öffentlich-gesellschaftliche
56 Aufgabe. Und die kann vielfältige Formen annehmen – regional, national oder
57 international. Es geht darum, an dem Wissen und den Qualifikationen, die mit
58 öffentlichen Mitteln innerhalb einer Hochschule generiert werden, die Gesellschaft
59 teilhaben zu lassen.

60 Ich muss sagen, ich finde das (die Zielvereinbarungen) kein besonders gutes
61 Instrument, weil sich Qualität nicht mit Quantitäten definieren lässt. Und im Grunde
62 bestehen die Zielvereinbarungen meistens nur aus quantitativen Indikatoren, weil
63 sich das leichter messen lässt. Es wird also vereinbart, wie viel Studienplätze die
64 Universität bereitstellt, wie viel Absolventen sie produziert sowie die Anzahl der
65 Doktoranten. Das Meiste davon ist quantitativ. Man kann sicherlich punktuell sagen,
66 wir wollen unsere Quantitäten steigern und dafür brauchen wir auch einen
67 quantitativen Indikator, aber wenn es um Qualität geht, treten Probleme auf. Wie
68 wird beispielsweise die Qualität der Lehre gemessen? Nicht mit
69 Zufriedenheitsfragebögen bei den Studierenden. Das sagt aus, ob die Studenten
70 zufrieden sind, aber das sagt nicht über die objektive Qualität der Lehre aus. Oder
71 wie misst man Qualität der Forschung? Das wird häufig am Drittmittelaufkommen
72 gemessen, aber ob die Ergebnisse immer so qualitativ hochwertig sind, das wird
73 damit überhaupt gar nicht festgestellt. Deshalb halte ich die Zielvereinbarungen nicht
74 für ein glückliches Instrument und letztendlich haben zahlreiche Evaluationen

75 gezeigt, dass die Hochschulen ‚gezwungen‘, sind auf diese Verhandlungen
76 einzugehen und sich darauf einzulassen, lediglich um ihr Budget zu halten. Wenn sie
77 es jedoch besonders gut erfüllen, dann bekommen sie aber nichts zusätzlich i.d.R.
78 Soll-Übererfüllung bringt überhaupt nichts. Dann kommt es hin und wieder auch zu
79 intentionalen Veränderungen/Manipulationen der Zahlen.

80

81 **Wobei ergeben sich in diesem Prozess die gravierendsten**
82 **Probleme/Schwierigkeiten oder Risiken?**

83

84 Ich glaube, das ist eine Mischung. Ich würde die Zielvereinbarungen nicht gänzlich
85 als Risiko beschreiben. Es fehlen aber nach wie vor stabile qualitative Indikatoren in
86 den Zielvereinbarungen.

87 Dieses Instrument geht zu sehr auf die metrische Ebene.

88 Bei der Akkreditierung diskutiert man heute auch darüber – in Form des Wechsels
89 von der Programmakkreditierung oder Studiengangskkreditierung zur
90 Prozessakkreditierung oder Verfahrensakkreditierung. Ich fände es in diesem
91 Kontext gut, wenn Hochschulen sich selbst Ziele setzen könnten - möglicherweise
92 auch gemeinsam in Diskussion mit ihren Hochschulräten aber auch mit den anderen
93 Angehörigen der Universität. Und daran müssen sie gemessen werden. Wenn man
94 ein institutionelles Qualitätsmanagementsystem einrichtet und am Ende evaluiert
95 wird, dann wird gemessen, inwieweit hat man seine eigenen Ansprüche erfüllt. Und
96 es ist ja nicht so, dass die Ansprüche der Universitäten – die immer noch öffentliche
97 Institutionen sind – was völlig anderes wären, als was ihre Funktionen sind. Eine
98 Hochschule hat nicht unbedingt das Ziel, ein großes Wirtschaftsunternehmen zu
99 werden, sondern eine Hochschule zu bleiben und besser zu werden. Darüber ließe
100 sich auch viel leichter Konsens herstellen – auch in Form von Selbstverpflichtung
101 bzw. einer ‚Corporate-Identity‘. Das sind auch die Interessen der Studierenden und
102 der Lehrenden. In den Aushandlungen von Zielvereinbarungen mit dem Staat geht
103 es jedoch meist darum, dass der Staat eine Art Sparpolitik umzusetzen versucht, die
104 den Hochschulen nicht gut bekommt. Das verschlechtert einfach die Qualität der
105 Lehre. Das kann auch nicht das Interesse des Staates sein. Das Ganze ist somit
106 ziemlich mit Widersprüchen besetzt. Ich würde sagen, man sollte mal den Versuch
107 machen, dass Hochschulen sich selber Ziele setzen – natürlich innerhalb der
108 staatlichen Rahmenvorgaben – nicht völlig ohne den Staat, aber auch nicht so weit
109 ins Detail zu gehen.

110 Der Staat muss sich weiter zurückziehen und eine gute ‚Policy‘ entwickeln. Der
111 Übergang Vorgabe und Vereinbarung ist nach wie vor zu verschwommen.

112 Die Zielvereinbarungen sind auch wenig mit Sanktionsmechanismen verbunden –
113 Konsequenzen für schlechtes Abschneiden fehlen.

114 Oft ist es evtl. so, dass Universitäten nicht die Zahlen und Belege produzieren, wie
115 ein Ministerium das gerne hätte, weil die Daten nie in der Form abgefragt wurden
116 oder gar nicht vorhanden sind. Dann existieren hier auch intervenierende Variablen
117 – Datenschutzbeauftragte oder es fehlt das Geld für die hierzu notwendige Software
118 oder die Technologie bzw. das Personal, um die Zahlen zusammenzutragen. Die
119 Wissenschaftler, die eigentlich Forschung und Lehre machen sollen, leiden
120 zunehmend unter der wachsenden ‚Evaluationitis‘, weil sie permanent irgendwelche
121 Berichte produzieren sollen und weil sie permanent irgendwelche Statistiken
122 zusammenstellen müssen. Das ist alles ein enormer Zeit- und Arbeitsaufwand, der
123 unverträglich ist mit den eigentlichen Aufgaben.

124

125 **Kann man in diesem Prozess von gleichberechtigten Partnern sprechen? Kann**
126 **das Ungleichgewicht ggf. ausgeglichen werden ?**

127

128 Ich glaube nicht. Das wird politisch so verkauft – auch von den
129 Universitätspräsidenten. Man ist ja gezwungen permanent Erfolgsberichte
130 vorzulegen und Optimismus auszustrahlen. Der Präsident der Universität Kassel war
131 beispielsweise gegen Studiengebühren und hat sich gewehrt so weit es ging, musste
132 sie dann aber einführen, weil in Hessen Studiengebühren beschlossen waren. Da
133 wurde dann aus der Vereinbarung eine Vorgabe. Verhandeln muss man immer, aber
134 ich glaube nicht, dass es hier auf einer Augenhöhe geschieht. Dann müsste es z.B.
135 auch für die Hochschulen die Möglichkeit geben, Zielvorgaben abzulehnen.

136 Man kann es gut verkaufen – aber eigentlich kommt es einem Scheininstrument
137 gleich.

138 Die einzige Möglichkeit, die den Universitäten bleibt, ist die besonders weiche
139 Formulierung der Zielvereinbarungen, um Spielräume zu behalten.

140 Auf der Bühne passiert was anderes als hinter den Kulissen. In der Policy-Forschung
141 bezeichnet man das mit den Begriffen ‚Frontstage‘, ‚Backstage‘ und ‚Under the
142 Stage‘ – also was passiert in der Öffentlichkeit, was im ‚kleineren‘ Rahmen und
143 welche Gerüchte existieren/was wird hinter vorgehaltener Hand an Geschichten
144 verbreitet. Im Hintergrund läuft was anderes ab als das, was vorne verkauft wird.
145 Man muss sich aber auch vorstellen, es geht hier um ein Spiel, bei dem jeder
146 versucht, das Beste für sich herauszuholen. Und das wird dann gespielt.

147 Im Bezug auf die Detailsteuerung und die Frage der hinzugekommenen Autonomie
148 sehe ich zwei Verschiebungen: Die Hochschulen haben in einigen Bereichen

149 Autonomie hinzugewonnen, dafür aber in anderen Bereichen, in den sie vorher ganz
150 autonom waren, wurde ihnen Autonomie weggenommen. Bestimmte Bereiche
151 werden nicht mehr so detailgesteuert, wie das früher der Fall war. Früher war das
152 die kameralistische Haushaltsführung und nicht Übertragbarkeit der Gelder und jetzt
153 haben wir den Globalhaushalt. Dafür ist aber dann in anderen Bereichen die
154 Detailkontrolle gewachsen. Zusätzliche Komplexität wird noch dadurch erzeugt, dass
155 der Staat diese Dinge meist nicht mehr selber macht – Auswirkungen der
156 sogenannten ‚Agencyfication‘. Der Staat hat sich beispielsweise die ganzen
157 Curricula-Aktivitäten vom Hals geschafft und die Akkreditierungsagenturen damit
158 beauftragt, die ihrerseits wiederum derartige Detailsteuerung machen und
159 vorschreiben, dass wir hier wesentlich mehr Detailsteuerung haben als vorher. Es
160 macht zwar nicht mehr der Staat, aber dafür hat man wiederum den
161 Akkreditierungsrat gegründet und da sind die Länder wieder ganz massiv vertreten –
162 sie lassen sich also die Oberaufsicht doch wieder nicht abnehmen. Der
163 Akkreditierungsrat sitzt zwischen allen Stühlen, weil der wiederum gezwungen ist,
164 über Agenturen die Politik durchzusetzen, wobei die Agenturen unabhängig sind von
165 Rat und sich nicht unbedingt was sagen lassen müssen. Das führt zu einer
166 wahnsinnigen Komplexität des Steuerungswesens.

167

168 **Die ZLV sollen der Profilierung und Neuordnung der Wissenschaftslandschaft**
169 **dienen – in Anlehnung an die Vorstellungen und Pläne staatlicherseits. Wo**
170 **ziehen Sie hier die Grenze zwischen Vereinbarung und Vorgabe?**

171

172 Man versucht, die Universitäten auf diese Weise mit ins Boot zu holen. Es lenkt die
173 Profilierung der Landschaft nicht wirklich. Gerade die Länder sind schwach in ihrer
174 Gestaltung von Rahmenbedingungen. Da schauen sie dann doch wieder auf das
175 BMBF bzw. wenn es darum geht, etwas zu gestalten, dann sagen sie, sie hätten
176 kein Geld.

177 Die Grenze ist schwer zu ziehen, denn die Hochschulen müssen das Spiel
178 mitspielen. Ohne Zielvereinbarungen gibt's kein Geld und das kann sich eine
179 Hochschule nicht leisten. Vereinbarungen nennt man es deshalb, weil
180 Verhandlungsspielräume da sind und es sind beide beteiligt. Aber richtig raus
181 können sie da eben auch nicht.

182

183

184

185

186 **Die Übertragung/Umsetzung innerhalb der Universität**

187

188 **Wie würden Sie die inneruniversitäre Resonanz auf die Anwendung von**
189 **Zielvereinbarungen beschreiben?**

190

191 Die Reaktionen sind meist negativ – jeder verteidigt seinen Besitzstand. Bis ins
192 kleinste werden die Besitzstände verteidigt.

193 Der Kampf wird natürlich mit solchen Instrumenten härter und verstärkt sich. Die
194 ganze Konkurrenzsituation, die damit geschaffen wurde, ist in die Universitäten
195 gelegt worden. Der Staat hat früher die Konkurrenz mit dem Präsidenten
196 ausgehandelt. Jetzt gibt es zwar noch Verhandlungsmöglichkeiten, der Großteil der
197 Konkurrenz wurde jedoch in die Hochschule getragen – der Kampf um die Anteile an
198 dem Globalhaushalt beginnt.

199

200 **Welche Schwierigkeiten/Probleme oder Risiken können sie intern bzgl. der**
201 **Anwendung von ZLV beobachten? Wie kann dem evtl. entgegengewirkt**
202 **werden?**

203

204 Die ZLV werden natürlich vom Präsidenten an die ‚Basic-Units‘ weitergegeben. An
205 der Uni Kassel mussten auch Bereiche zusammenschmelzen.

206 Ein Problem ist die Entstehung von ausgeprägter Konkurrenz zwischen den
207 Fachbereichen und Spannungen die dadurch entstehen.

208 Der Leidensdruck ist in den kleinen Fächern am größten. Die kleinen Fachbereiche
209 sind auch noch diejenigen, die wenig Drittmittel einwerben. Das
210 Mittelverteilungsmodell ist aber eher ein naturwissenschaftliches bzw.
211 ingenieurwissenschaftliches. Die drittmittelstarken Fachbereiche und Professuren
212 können kleine Königreiche bilden, weil sie viel Geld haben und sind unabhängig. Die
213 kleinen Fachbereiche geraten zunehmend unter Druck – Leidensdruck, weil sie da
214 nur noch schwer mithalten können.

215

216 **Zielvereinbarungen dienen u.a. dem Ausbau der vorhandenen Stärken**
217 **einzelner Hochschulen – also quasi einer Auswahl von Fächern, welche durch**
218 **Mittel des Staates unterstützt werden sollen. Dies bedeutet jedoch, die Mittel**
219 **die ein Fach mehr bekommt, müssen woanders gekürzt werden. Wie kann die**
220 **Lösung dieses Gerechtigkeitsproblems aussehen?**

221

222 Heidelberg hat es beispielsweise auch mit den kleine Fächern in die
223 Exzellenzinitiative geschafft - mit einem Konzept, in dem sie alle Fächer anbieten
224 und sich nicht nur auf die Drittmittelstarken beschränken. Dazu haben sie ein
225 Gesamtkonzept erstellt. Das sind aber alles Entscheidungen, die sehr Kontext- oder
226 Pfadabhängig sind.

227 Um das zu verhindern, muss man einen strukturellen Gesamtplan für die
228 Hochschullandschaft des Landes haben, und darin muss stehen, wie viel
229 Fachbereiche von welchem Fach man braucht. Der Staat muss einen
230 Strukturentwicklungsplan erstellen. Und ich denke, dass die in vielen Bundesländern
231 gar nicht wirklich existiert. Niedersachsen und NRW haben das gemacht. Man muss
232 das Konfliktmanagement immer mit einkalkulieren – das trifft auf Gegenwehr.

233

234 **Einsatz von Kennzahlen/-systemen und Balanced Scorecard (BSC)**

235

236 **Kann man Ihrer Meinung nach alle Zielvereinbarungen messen? Wenn nicht,**
237 **wo liegen die Schwierigkeiten oder Probleme in der Operationalisierung?**

238

239 Es handelt sich hierbei überwiegend um quantitative Geschichten. Man nimmt dann
240 eben auch nur das, was man messen kann. Ich halte das für einen Fehler, das bildet
241 Qualität nicht ab. Das bildet Quantität ab.

242 Ich bin mir nicht sicher, ob man Qualität messen kann – vielleicht eher beschreiben.

243 Man kann sie auch prüfen, evaluieren oder begutachten.

244 Man tendiert dazu, den Zahlen eine Bedeutung zuzuschreiben, die ihnen nicht
245 gerecht wird.

246 Problem der Widersprüchlichkeit: Man setzt ein Instrument ein, was auf eine
247 Zielerreichung hinausläuft, die man aber nicht überprüfen kann.

248 Indirekt wirkt sich eine Überbetonung der Kennzahlen und ZLV auch auf die Freiheit
249 der Forschung, Kreativität etc. aus – man macht die Universitäten abhängig.

250

251 **Zielvereinbarungen in Form von exakten Kennzahlen werden umfangreich**
252 **diskutiert. Worin sehen Sie ggf. Schwierigkeiten oder Risiken bei der**
253 **Anwendung dieser?**

254

255 Es besteht hier die Gefahr, dass man sich nur noch daran orientiert, denn das
256 Andere bringt ja nichts. Das perpetuiert sich am Ende quasi selbst. Mit Kennzahlen
257 macht man die Ergebnisse der Einrichtungen vergleichbar. Macht man jedoch alles
258 vergleichbar, bringt man automatisch wieder ein Ranking in den Prozess hinein.

259 **Wie können diese evtl. vermieden oder zumindest reduziert werden?**

260

261 Darauf habe ich keine wirkliche Antwort. In diesem Bereich besteht nach wie vor
262 erheblicher Forschungsbedarf. Eine Möglichkeit der Reduktion von Risiken in
263 Verbindung mit der Anwendung von Kennzahlen ist, ihnen nicht mehr Bedeutung
264 oder Gewicht zuzusprechen, als es ihnen wirklich gerecht wird.

265

266 **Wie schätzen Sie die Funktionsfähigkeit der Balanced Scorecard
267 hochschulintern ein? Was kann sie und was nicht?**

268

269 Die deutsche Normalhochschule wird nicht so einfach dazu in der Lage sein. Das
270 sind neue Instrumente, mit denen man erstmal lernen muss, umzugehen.
271 Hinzukommt der Bedarf an Personal, welches die ganzen Zahlen beschafft und das
272 vergrößert natürlich wieder den administrativen Apparat. Zusätzlich belastet es die
273 Lehrenden, welche am laufenden Bande irgendwelche Informationen für ihre
274 Hochschulverwaltungen in vorgeschriebenen Formularen produzieren.

275

276 **Welche Schwierigkeiten/Risiken sehen Sie bei der Implementierung einer BSC
277 in Hochschulen? Wie können diese ggf. reduziert oder vermieden werden?**

278

279 Ein Hauptproblem ist, dass sich diejenigen, die für den Einsatz solcher Instrumente
280 werben, den Aufwand, der mit ihnen verbunden ist, nicht genügend berücksichtigen.
281 Die Datensammelungsprozesse sind hoch aufwendig. Und das hierzu erforderliche
282 Personal muss auch bezahlt werden. Es geht darum die Informationen in der Form
283 darzulegen, wie die Anderen sie brauchen. Die Texte und Bücher stellen die BSC als
284 positives Instrument dar, ohne aber zu erwähnen, dass sich der Prozess durch alle
285 Bereiche ziehen wird – vor allem in einer Organisation wie der Hochschule. Und ob
286 die Hochschule das leisten kann, ist eine andere Frage. Alle diese Dinge laufen
287 zusätzlich neben Forschung und Lehre.

9.6 Interview VI

Interview - lfd. Nr.: VI

Externe Zielvereinbarungen als Steuerungsinstrumente im Hochschulbereich

Eine Untersuchung zur Steigerung der Effektivität externer strategischer Zielvereinbarungen zwischen Staat und Universitäten

Interviewpartner

Datum/Uhrzeit	19.02.2009 / 14:00 Uhr
Interviewpartner	Klaus Lömker (Referatsleiter)
Institution	Bundesministerium für Bildung und Forschung Dienstsitz Berlin Referat 411 - Hochschulpolitik- und -entwicklung; DFG - Friedrichstraße 130B 10117 Berlin

Hochschulpolitische Rahmenbedingungen

Wie würden sie die Veränderungen im Bereich der Hochschulpolitik in jüngster Zeit beschreiben?

Ich glaube die Lage ist gekennzeichnet durch mehrere Entwicklungslinien: Die eine ist eine Strukturreform der Hochschulen (Bologna Prozess) – Differenzierung des Studiums nach Bachelor- und Master-Studiengängen. Das ist noch lange nicht abgeschlossen – es hat jetzt Platz gegriffen kann man sagen. Es ist nicht unumstritten. Die Fächer nehmen das sehr unterschiedlich auf, aber es ist im Gange. Ob das mit der nötigen Reform des Studiums begleitet ist, die eigentlich notwendig wäre, ist eine offene Frage. Man hat den Eindruck, dass manche Fächer sich eher formal anpassen aber nicht wirklich inhaltlich. Und die zweite Frage ist, ob das ausreichend finanziert ist. Dazu gibt es eine Stellungnahme des Wissenschaftsrates und Stellungnahmen der Verbände – insbesondere der HRK und anderer – die sagen, die Bologna-Reform ist nicht ausreichend finanziert. Die Grundfinanzierung müsse steigen, um das wirklich gut abzubilden. Man macht jetzt die Bachelor-Studiengänge und die Frage ist, wie werden die Masterstudiengänge ausgestattet. Es ist aber eben auch die Frage der inhaltlichen Reform des Studiums, ob die Berufsfähigkeit der Bachelor-Studenten wirklich gewährleistet wird. Einige Fächer sind in dieser Richtung unterwegs, andere gar nicht (die Ingenieure beispielsweise). Die Staatsexamensfächer sind in dieser Richtung ebenfalls gar nicht unterwegs. Da ist also nach wie vor ein großer Reformbedarf. Das ist die eine Seite der Medaille.

Die andere Seite der Medaille ist auch wieder zum Studium - die Frage der starken Jahrgänge. Ich will die gar nicht stark nennen, das sind ja in Wirklichkeit nur etwas stärkere Jahrgänge, die jedoch angefeuert werden – nicht nur durch die Demografie – sondern auch durch die Doppeljahrgänge im Schulsystem, die jetzt durch die Umstellung auf das zwölfjährige Schulsystem erzeugt werden, die eine erhebliche zusätzliche Belastung für die Hochschulen bringen, die im Hochschulpakt zwischen Bund und Ländern abgearbeitet werden und abgearbeitet werden sollen. Wir sind gerade dabei, den Vertrag für 2011 bis 2015 zu verhandeln – schwierig. Das ist besonders schwierig dadurch, dass die Prognose von der wir ausgegangen sind für den ersten Hochschulpakt, der ja bis 2010 geht, wesentlich nach oben korrigiert worden ist. Die KMK hat eine neue Prognose veröffentlicht und zur Grundlage ihrer Verhandlungen gemacht, die jetzt von einem erheblich höheren Studenten- und Anfängerberg ausgeht als im ersten Hochschulpakt. Der Streitwert in der zweiten

Phase ist irgendwo zwischen drei und vier Milliarden Bundesmittel - also zwischen sechs und acht Milliarden Gesamtmittel-Bedarf. Darin sind auch Preissteigerungen enthalten, die ja auch noch gerechnet werden müssen. Also so etwas wie Verteuerung des Personals etc.

Das ist die zweite Seite der Medaille und die dritte Seite der Medaille ist eine durch die Exzellenzinitiative des Bundes angestoßene Differenzierung der Hochschullandschaft in Bezug auf die Forschungsstärke der Hochschulen. Das ist ja in vollem Gange. Die Exzellenzinitiative läuft auch. Über ihre Fortsetzung wird auch gerade verhandelt und da melden sich möglicherweise Schwerpunkte der Forschung heraus, die eben eine Differenzierung der Hochschullandschaft mit sich bringt. Das ist keineswegs unumstritten. Das ist auch föderal nicht unproblematisch und man wird sehen, wie friedlich das ist, aber es ist unumstritten, glaube ich - in allen Parteien und von allen Seiten - dass wir erhebliche Bewegungen in den Hochschulen angestoßen haben. Die haben sich in den Fächern neu aufgestellt. Sie bilden strategische Forschungsplanungen in den Hochschulen und es wird Nachwuchs gewonnen für interessante Themen usw. Also es ist schon eine starke Bewegung, die auch nicht aufhören darf.

Das vierte Element, das ich nennen würde, ist neben der Europäisierung, die ich jetzt gar nicht erwähnte, die aber selbstverständlich ist. Also das deutsche Hochschulsystem öffnet sich auch immer mehr in der Forschung für Kooperation und auch für das Studium für Ausländer. Aber das vierte Element ist eine merkwürdige Diskussion um die Grundprinzipien der Finanzierung der Hochschulen. Es ist eigentlich – auch nach der Verfassung – völlig klar, dass die Länder für ihre Hochschulen zuständig sind. Jetzt gibt es aber eine Diskussion, ob man dabei nicht berücksichtigen muss, dass es Länder gibt, die Studenten importieren aus anderen Ländern und Länder gibt die Studenten exportieren. Und das hat die SPD-Seite der Länder in einem Prinzip GefoS (Geld folgt Studierenden) zusammengefasst, wo also diskutiert wird, ob die Länder die Studenten exportieren, nicht an die Länder, die sie importieren, zahlen müssen. Dies ist eine hoch kontroverse und zum Teil auch verfassungsrechtlich bzw. politisch geführte Diskussion. Ich weiß nicht, wie das ausgeht. Sie wird getragen eigentlich von den SPD-Ländern unter der Führung von Berlin. Die Mehrheit ist nicht begeistert.

Das sind für mich die wesentlichen Punkte, die die großen Streit- und Reformlinien angehen. Insgesamt steht Deutschland im internationalen Vergleich mit langen Studienzeiten da – d.h. nicht gut da. Diese sind aus meiner Sicht überlang. Und mit relativ niedrigen Akademikerquoten, die aber interpretiert werden müssen vor dem Hintergrund des gut funktionierenden Berufsbildungssystems, was andere Länder

z.T. nicht haben. Und andere Länder bilden z.T. Leute, die wir um Berufsbildungssystem ausbilden, im Hochschulbereich auch für praktische Berufe aus. Und wenn man das vergleicht und z.B. OECD-Statistiken nimmt oder ‚Education at a Glance‘, dann muss man das interpretieren, was man da an Unterschieden findet. Aber tatsächlich gibt es Länder, die 60% ihrer Bevölkerung auf Hochschulen ausbilden. Da sind wir weit von entfernt. Wir haben das Ziel um die 40%. Was wir im Moment auch fast erreichen – wir sind so bei 39% Studienanfängerquote – das heißt natürlich nicht Absolventenquote – das ist klar, die Absolventenquote ist deutlich niedriger.

Inwiefern hat das Auswirkungen auf die Universitäten – insbesondere die Hochschulsteuerung?

Da würde ich sagen, es gibt zur Steuerung eine eher ideologisch angetriebene Innovation in den Ländern. Ein nicht unerheblicher Teil der Länder geht auch auf eine neue Steuerungsphilosophie über. Bisher waren Hochschulen klassischer Weise Staatseinrichtungen und finanzierungs-technisch gesehen Kapitel im Landeshaushalt. Die wurden behandelt wie andere Behörden auch. Sie hatten zwar einen anderen Status, weil sie Autonomierechte haben insbesondere bei den Berufungen von Professoren und der Verwaltung des Geldes, aber sie waren eigentlich finanz-technisch ausführende Organe des Staates. In einer ganzen Reihe von Ländern geht der Ruf zur Hochschulautonomie um und die Länder regeln das z.T. in einem völlig neuen Finanzierungssystem, wo Globalsteuerung also ein Budgetrecht, eine Budgetverteilung an die Hochschulen geht. Grundlage ist: Die Hochschulen sind selbstbewirtschaftende Einrichtungen. Sie dürfen überjährlich verwalten. Die kriegen ihre Mittel global zugewiesen. Sie dürfen im großen Umfang selbst entscheiden und der Staat sichert seine Rechte oder auch nicht - das ist glaube ich die spannendste Frage daran – durch Zielvereinbarungen mit den Hochschulen. Es gibt also so eine Art Grundverträge zwischen Hochschulen und Staat, die die Pflichten der Hochschulen festlegen und die spannende Frage ist, ob dieses doppelte System mit Selbstbewirtschaftung der Mittel mit autonomen Körperschaften einerseits und Zielvereinbarungen andererseits funktioniert. Es hat massive Übergangsprobleme gegeben, wenn wir das so richtig beobachten, z.B. geben die Hochschulen das Geld, was sie global verwalten, sehr zögerlich aus. Diese Autonomiebewegung hat Probleme, meine ich – eingebaute Probleme. Ein Problem ist, dass die Professorenschaft und überhaupt der größte Stamm der Mitarbeiter Beamte sind und insofern nicht disponibel sind. Das ist dann auch nur ein

Anschein von Autonomie, wenn das ganze Personal unkündbar und fest ist. Nebenbei bemerkt, ist dann möglicherweise noch ein Problem, dass jetzt eine Last sichtbar wird, die früher nicht sichtbar geworden ist für die Hochschulen – nämlich die Altersversorgung, die früher in den Landeshaushalten in eigenen Kapitel der Finanzminister ressortiert und jetzt teilweise auf die Hochschulhaushalte draufgelegt wird, wo man dann sieht, wenn man einen höheren Stamm von Mitarbeitern in den Altersruhestand entlässt, dass man immer noch dafür bezahlt.

Ob so eine Struktur von Autonomie in einem System klappt, wo die Privatisierung sozusagen die Globalisierung oder die Autonomisierung z.T. vielleicht nur ein Scheingeschäft ist. Ich habe mal einen Mitarbeiter gehabt, der hat eine Arbeit über die Privatisierung beim Bund - verfassungsrechtlich - habilitiert und der hat dem Bund bescheinigt, dass die großen Privatisierungen nur Scheinprivatisierungen sind, weil eigentlich die ganzen Staatspflichten und Lasten eben auf den Einrichtungen bleiben. Und das ist beim Hochschulbereich ähnlich. Der Hochschulbereich muss die Studienanfänger versorgen und das ist ja im Moment im Hochschulpakt einer der großen Knackfragen, ob man das überhaupt noch durchsetzen kann unter diesem System der Autonomisierung.

Inwiefern verändert denn dieses Prinzip der Autonomisierung die Hochschulsteuerung an sich?

Das ist ganz einfach, wir machen einen Vertrag mit den Ländern, dass sie beispielsweise zusätzliche Studienanfänger aufnehmen sollen und dafür von uns Geld kriegen. Und dann müssen jetzt die Länder – die regeln nicht einfach die Zulassung oder steuern die Ausstattung der Hochschulen in ihren Hochschulkapiteln nach – sondern sie müssen mit den Hochschulen verhandeln. Und da gibt es dann Hochschulen, die dahingehend unwillig sind und die sagen bleibt mir mit eurem Geld weg, ich habe eine andere Strategie. Und dann ist die Frage für das Land, kann es sein Ziel – die Landeskinder zu versorgen, was es ja muss, meiner Ansicht nach und was auch bei den Ländern nicht bestritten ist - kann es das bei seinen Hochschulen unter den Bedingungen, die es sich selbst geschaffen hat, also den Hochschulgesetzen, die da reformiert worden sind, überhaupt und tatsächlich durchsetzen. Das wird möglicherweise, wenn das nicht klappt, zu einer weiteren Reform dieser Steuerungsmethoden führen. Also auf Dauer kann sich der Staat nicht einem Skandal, dass er das Geld an die Hochschulen gibt und die tun nicht, was sie sollen, nicht erlauben. Das ist völlig klar. Das heißt aber nicht, dass das im Moment klappen muss, das kann ja auch im Moment mal nicht klappen, wenn das

nicht gut geregelt ist oder die Interessenlagen doch viel anders sind, als man gedacht hat. Ich kenne große Hochschulen, die sagen, nein wir wollen jetzt kleiner werden und bleibt mir mit eurem Studentenberg weg. Und dann stellt sich die Frage, hat das Land noch genug Hebel, um das auszuhebeln mit Überredung oder mit finanzieller Gewalt, das sind zwei möglich Methoden. Aber die direkte Steuerung durch Befehl ist schwächer geworden. Sie war schon immer schwach, aber sie ist noch schwächer geworden.

Welche Entwicklungen führten zum Einsatz des „Managements“ in den Universitäten?

Das weiß ich nicht – Management ist ‚in‘. War bis zur Finanzkrise ‚in‘. Die Hochschulen haben sich früher als Verwaltungsapparate verstanden. Die Macht lag auch nicht bei den Zentralverwaltungen. Ein großes Problem der deutschen Hochschulen ist, dass die Zentralverwaltung relativ schwach ist – der Kanzler und der Rektor. Unterschiedlich von Hochschule zu Hochschule unterschiedlich – es gibt große Hochschulen, da ist alle Macht in den Fakultäten oder sogar bei den Instituten. Bei den Instituten die sehr viel eigene Mittel haben – insbesondere bei den Ingenieurwissenschaften aber auch einem Teil der Naturwissenschaften, die haben ja im Extremfall zwei drei Angestellte oder Mitarbeiter auf dem Hochschuletat und 200 oder 300 mit Drittmitteln – da ist natürlich die Macht ganz einseitig auf die Institute verteilt und auf die großen Professoren. Und das ist ein bisschen der Unterschied zu dem amerikanischen Hochschulen, in denen die Deans stark sind und die Professoren auch an einer relativ engen Leine gehalten werden – z.B. in ihren Lehrpflichten, in der Forschungsstrategie z.T.. Das ist hier eine Bewegung, die zeigt, dass die Hochschule professioneller werden muss und dass sie zur Bewältigung dieser Aufgaben auch eine zentrale Steuerung braucht. Das koinzidiert meiner Ansicht nach mit den entsprechenden Theorien in der Managementlehre, ist aber nicht ursächlich davon beeinflusst, sondern das ist ein säkularer Trend. Die Euphorie oder die Romantik im Bezug auf eine sich betriebswirtschaftlich benehmende Hochschule, die völlig frei auch dadurch ist, dass sie mehrere Einkommensquellen hat, das wurde ja lange gepredigt – ist jetzt in der Finanzkrise vielleicht etwas schwächer geworden. Es ist auch fraglich, ob es gut für eine Hochschule ist, wenn das Geld oder wenn die Hochschule sich benimmt, wie eine Bank. Manche der großen amerikanischen Hochschulen benehmen sich eher wie Bänker als wie Hochschulen.

Sind universitäre Strukturen und Managementinstrumente kompatibel?

Es gibt Grenzen, die spezifisch sind für den Hochschulbereich – die Grenze ist insbesondere Artikel 5 des Grundgesetzes – also Hochschullehrer haben einfach gegenüber dem Staat Rechte z.B. auf eine Mindestausstattung für Forschung und Lehre, die sie sich ggf. auch juristisch erkämpfen können. Das können Abteilungsleiter in Industrieunternehmen nicht. Die Unternehmen schließen auch ganze Einrichtungen einfach, wenn diese nicht mehr wirtschaftlich sind. Das kann eine Hochschule bei Weitem nicht so locker und ein großer Teil ihres Personals sind Beamte. Die schränkt ohne hin die Managementmöglichkeiten stark ein. Zum Teil ist das wirklich nur Augenwischerei. Also man benimmt sich, als ob man ein Manager wäre, aber man tut es nicht. Meiner Ansicht nach ist die neue Art der Aufgabe, nicht nur mit Management zu begreifen. Es sind zwei Defizite vorhanden: Das eine Defizit ist akademische Strategie – also wenn wir eine der virulenten Diskussionen verfolgen, die fragt, wie stehen unsere Hochschulen im internationalen Vergleich da, da gibt es ja Defizite ganz offensichtlich. Im Shanghai-Ranking sind wir immer so mit der ersten Hochschule auf Platz 50 oder so. Man muss das nicht glauben, das ist keine Frage, aber das ist ein Anzeichen dafür, dass wir nicht so zu den wirklich sichtbaren Superleuchttürmen gehören. Dann ist eine Frage, entwickelt man akademische Stärke und das ist nicht nur eine Managementfrage, sondern auch eine akademische, die auch schon Humboldt und Fichte und Schleiermacher diskutiert haben und Becker nach dem Ersten Weltkrieg, wo es darum geht, Forschungsstärke anzuziehen, anständig auszustatten und zu belohnen und interessante neue Felder mit interessanten neuen Personen zu besetzen, die wirklich stark sind, die ja wirklich Stärke des Weiteren nach sich ziehen. Das muss vom Management unterstützt werden – also es hat keinen Sinn, wenn sozusagen die Dekane und der Rektor gute Pläne haben, wie sie sich forschungsmäßig entwickeln wollen und dann die Grundausstattung nicht nachkommt und Gebäudeplanung nicht nachkommt. Aber es ist nicht durch die Verwaltung oder durch den Kanzler zu machen. Und die Professionalität, die andererseits die Hochschule für eine gute Strategie braucht, die Verwaltung – das ist eine Managementfrage. Das ist eher ein Zusammenspiel meine ich zwischen der akademischen Selbstverwaltung und – wenn wir noch mal eine Sekunde über akademische Selbstverwaltung sprechen, da ist ja das Problem, dass es kein Naturgesetz gibt, dass Selbstverwaltung stark ist. Die Soziologie von selbstverwaltenden Hochschulgremien ist ein interessantes Feld für sich und es gibt auch ein Verharren in der Mittelmäßigkeit, die wenn sie Pech haben – das Ganze ist

pfadabhängig – wenn sie Stärke haben kommt Stärke hinzu, wenn sie mittelschwach sind, richten sich möglicherweise alle mit der Schwäche ein und das geht so weit, dass dann die Gremien gar keine ‚superstarken‘ Professoren mehr berufen wollen. Die sagen dann, die kriegen dann alle Drittmittel und auch alle eigenen verfügbaren Mittel, wenn man so einen Superstar beruft und bleibt uns weg mit den Superstars. Sehr gute Fakultäten leiden unter dem Problem. Wir haben keine Hochschulstruktur, die einen Top-down-Eingriff erlaubt, der das sprengen würden. Ich glaube das ist eines der Grundprobleme. Jetzt wurde eine Hochschulverfassung gemacht mit externen Beiräten, die das dann diskutieren könnten, aber ich sehe nicht, dass sich das gewaltsam durchsetzt – allein durch Managementstrukturen. Vielleicht erzeugt so was wie die Exzellenzinitiative, wo einfach viel Geld angehäuft wird auf starke Anträge, die von starken Leuten gemacht sind, eine gewisse Stärkeentwicklung. Ich höre aber auch, dass das andere befürchten. Also das ist nichts, was nur auf Begeisterung stößt.

Und die Idee von einem Verwalter in Richtung Stärke getriezt zu werden, ist nicht populär. Das würde mich überraschen.

Welche Konsequenzen können sich daraus für die Struktur des Universitätsbereiches ergeben?

Hier stellt sich die Frage nach einem eventuellen Wandel der Hochschulen durch den Einsatz dieser Instrumente.

Mein Bauchgefühl sagt, das wird eher nicht passieren, sondern der Änderungswille muss eher im akademischen Prozess gewonnen werden oder durch externe Incentives erzeugt werden. Es könnte z.B. sein, dass die Studiengebühren schon einen erheblichen Impact auf die Hochschulperformance haben, indem die Studenten dann ihre Ansprüche ganz anders artikulieren können und die Hochschule anfängt, sich darauf einzurichten – also eine Erweiterung des Klienten-Begriffes. Aber die reine Managementstruktur – mal abgesehen davon, wenn etwas besser klappt als es vorher geklappt hat – mein persönlicher Glaube ist nicht, dass der Weg so rum geht. Der Weg geht eher durch eine Veränderung der Grundfunktion, durch eine Veränderung der Finanzierung, durch eine Veränderung der Incentives, die in der Finanzierung drinstecken usw. Natürlich ist eine Beamtenfinanzierung bewegungsfeindlich. Es gibt auch eine Kritik, die besagt, unsere Hochschulen leiden darunter, dass sie als Einnahmequelle praktisch nur den Staat haben. Der größte Impact, den man dann haben kann, ist wenn sich ein Rektor oder ein Professor auf den Schoß des zuständigen Ministers setzt und sehr viel

mehr Geld für sich rausholt. Das versuchen die Länder jetzt z.T. mit Regelsystemen zu überwinden, indem sie sagen, wir machen eine leistungsbezogene Finanzierung, die zur Grundfinanzierung durch Kennziffern wie Studienanfängerzahl usw. Zusatzfinanzierung definiert wird und dann mag sich da auf Dauer schon was ändern. Das glaub ich schon. Also wenn der Anteil groß genug ist – ist er glaub ich nicht – dann mag sich auch was ändern. Das Zusammenwirken von Verwaltung und akademischen Entscheidungsprozessen ist komplex. Es kommt manchmal auf die Personen an – also es gibt starke Kanzler oder Präsidenten, die einen überraschend hohen Impact haben.

Wo sehen sie die Grenzen der Wirksamkeit solcher strategischen Steuerungsinstrumente innerhalb akademischer Strukturen?

Das Entscheidende ist der Produktionsprozess.

Man kann sich natürlich sehr unterschiedlich dazu einstellen. Sie können auch sagen, also ein einfaches Managementproblem gäbe es, wenn sie in einer Fakultät die viele Studienkombinationen anbietet, die Studierbarkeit besorgen wollen. Dass sie bei jeder Wahl von Kombinationen von Studienfächern von einer Veranstaltung zur anderen kommen, die Scheine rechtzeitig machen können usw. Das ist ein Managementproblem, was zu einem enormen Managementaufwand führt. Dabei entwickelt sich eine eigene Dynamik.

Der Verhandlungsprozess zwischen Staat und Hochschulen

Wie definieren Sie die Rolle (Aufgaben) des Staates?

Er ist in einer nicht einfachen Lage. Er verlangt vom Steuerzahler Geld für diese Aufgabe und er muss sich rechtfertigen, dass er das Geld ausgibt, dafür möchte er starke Hochschulen haben. Jetzt hat er die Theorie, dass die Hochschulen stark sind, wenn sie selbständig sind. Das kann sich falsifizieren oder verifizieren. Das wird man erst in zehn oder fünfzehn Jahren beurteilen können. Zweitens muss er den Hochschulen trotz dieser Autonomie, die er gibt, Grundlasten abverlangen. Er muss einfach eine bestimmte Ausbildungsmenge abverlangen und er muss auch Qualität in der Forschung abverlangen. Er versucht auch Transfer zu verlangen, dass die Hochschulen ihren Forschungsprozess auch dadurch auswerten, dass sie in die Produktionspraxis Erkenntnisse übermitteln und einer Reihe anderer Nebeneffekte.

Das alles muss jetzt ausgehandelt werden. Das ist eine neue Rolle des Staates, der ja eher weniger organisieren oder befehlen kann, sondern sich eher mehr in Richtung der Autonomieentwicklung der Hochschulen, die Mindestleistung der Einrichtung in Aushandlungsprozessen abverlangen muss. Aus der fernen Bundessicht kann man feststellen, das ist mit hohen Frustrationen verbunden und auch nur mittelerfolgreich im Moment aber das wird sich ja noch regeln, solche Prozesse sind ja umstürzend und dauern 10 bis 15 Jahre.

Wie kann der Staat auf die Effizienz der Verhandlungen Einfluss nehmen? Gibt es bereits Ansätze?

Klar. Als Teilnehmer sind sie immer in der Lage mehr oder weniger effizient zu verhandeln. Aber das hängt an ihrer eigenen Kompetenz und an der Kompetenz ihrer Verhandlungspartner. Ich wäre da nicht so optimistisch.

Ich habe zum Beispiel noch nicht gehört, dass solche Verhandlungen zwischen Staat und Hochschulen gecoacht werden oder so was.

Welche Möglichkeiten bietet diese Form der Kooperation dem Staat?

Der Staat will ja mit diesen Freiheitsgesetzen, wie auch immer sie jetzt formuliert sind – eine höhere Effizienz der Hochschulen. Und er vertraut auf einen Selbststeuerungsprozess. Das ist eine empirische Hypothese, würde ich sagen als Wirtschaftswissenschaftler und Soziologe – das muss nicht stimmen. Das kann stimmen. Wir sehen in Krisen dieser Art, dass diese ganzen wunderbaren selbstgesteuerten Großunternehmen völlig versagt haben. Ob sich Partikularinteresse in einem solchen Prozess durchsetzen und ob ein Zusammenhang zwischen Strukturen und endgültigen Leistungen erkannt wird, ist eine Frage. Die Behauptung, es ist ein Marktprozess und der Markt wird es schon richten, ist meiner Ansicht nach schlichtweg falsch, das sind Staatsaufgaben, es sind Staatsfinanzierungen. Der größte Teil ist überhaupt nicht disponibel. Das ist kein Marktprozess. Da kann man sich anstrengen, wie man will – es wird auch keiner. Das ist wegen der Beamtenschaft des Personals und Artikel 5 GG nicht möglich. Da müsste man eine ganz neue Hochschule erfinden.

9.7 Interview VII

Interview - lfd. Nr.: VII

Externe Zielvereinbarungen als Steuerungsinstrumente im Hochschulbereich

Eine Untersuchung zur Steigerung der Effektivität externer strategischer Zielvereinbarungen zwischen Staat und Universitäten

Interviewpartner

Datum/Uhrzeit	13.03.2009 / 17:15 Uhr
Interviewpartner	Prof. Dr. Peer Pasternack
Institution	Institut für Hochschulforschung (HoF) Collegienstr. 62 06886 Wittenberg

1 Hochschulpolitische Rahmenbedingungen

2

3 **Wie würden sie die Veränderungen im Bereich der Hochschulpolitik in jüngster** 4 **Zeit beschreiben?**

5

6 Zielvereinbarungen sind ein Steuerungsinstrument, insofern sind wir dann beim
7 Thema der Hochschulsteuerung. Hochschulentwicklung lässt sich auch unter
8 anderen Aspekten beschreiben – etwa Differenzierung, Internationalisierung etc.

9 Die hochschulpolitische Entwicklung ist gekennzeichnet aktuell – aber nicht erst seit
10 heute – durch Unterfinanzierung. Das ist ein ganz wesentlicher Punkt, weil der die
11 Steuerungsmodalitäten entscheidend beeinflusst. Die Steuerungsmodalitäten sind
12 darauf gerichtet, einen Widerspruch zu bewältigen zwischen der mangelnden
13 Finanzausstattung, die nicht Schritt hält mit dem, was die Hochschulen in den letzten
14 Jahren an Leistungssteigerung intern im System vollzogen haben einerseits und auf
15 der anderen Seite weiter steigenden Leistungsanforderungen, die den Hochschulen
16 angesonnen werden und die auch in der gesamtgesellschaftlichen Perspektive
17 notwendig sind – also insbesondere die Verbreiterung von
18 Hochschulbildungsbeteiligung und die Neustrukturierung der Hochschulbildung. Da
19 hat man sich nun hochschulpolitisch darauf geeinigt, dass alles unter dem Stichwort
20 der Schlüsselqualifikationen oder der – wie der Wissenschaftsrat früher mal
21 formuliert hat – der multifunktionalen Fertigkeiten zusammenzufassen. Eigentlich
22 müsste es – wenn man es etwas weniger technokratisch ausdrücken möchte – um
23 eine verstärkte Orientierung auf Persönlichkeitsentwicklung gehen – im Studium in
24 der Hochschule – und die technokratische Verkürzung dazu ist eben der Begriff
25 Schlüsselqualifikationen. Man geht also weg von der reinen instrumentellen,
26 fachgebundenen Ausbildung, weg aber auch zugleich von der reinen
27 unverbindlichen, – mit Unverbindlichkeit gepaarter – Bildungsorientierung, wie sie
28 den größten Teil der sozial- und geisteswissenschaftlichen Massenfächer
29 kennzeichnet. Viele Studierende können dort nach ihrem Studium nicht so recht
30 sagen, warum sie das studiert haben, was sie da eigentlich studiert haben und ob
31 ihnen das nützlich sein wird für ihren späteren Lebensweg etc. Dies trifft auf eine
32 Situation, in der die gesamtgesellschaftliche Stimmung, wie sie wesentlich auch
33 politisch erzeugt ist, uns in etwas hineintreibt, dass mal jemand genannt hat das
34 Zeitalter der ‚Kalkulation‘. Das kennen wir aus vielen gesellschaftlichen Bereichen -
35 nicht nur dem der Hochschulen, auch dem der Kultur, des Gesundheitswesens. Aber
36 da sind die Hochschulen sozusagen Bestandteil eines gesellschaftlichen
37 ‚Megatrends‘. Und diese Kalkulation verbindet sich wiederum – viertes Element – mit
38 erhöhten Legitimationsanforderungen.

39 Da die Gesellschaft einen extremen Bedarf an öffentlicher Leistung hat, wird jeder
40 einzelne öffentliche Leistungsbereich unter starken Druck gestellt, sich zu
41 legitimieren, sich zu rechtfertigen dafür, dass es sinnvoll ist, für die Gesellschaft
42 sinnvoll ist, genau dies in dem Umfang zu finanzieren, wie dies geschieht oder wie
43 man dies möchte. Das setzt die Hochschulen unter Druck. Die Hochschulen können
44 nicht mehr mit Selbstverständlichkeit davon ausgehen, dass ihre finanziellen
45 Herzensbedürfnisse in der Gesellschaft auf allgemeine Akzeptanz stoßen. Diese vier
46 Elemente: Unterfinanzierung, notwendige Erhöhung des Leistungsumfangs, der
47 ‚Megatrend‘ der kalkulierten Gesellschaft und die erhöhten
48 Legitimationsanforderungen erzeugen einen Druck auf die Hochschulen, sich zu
49 ändern. Dieser Druck ist ein Druck nicht nur auf die Hochschulen sondern auch auf
50 die Hochschulpolitik. Das hängt damit zusammen, dass sich Hochschulen aus sich
51 heraus in der Regel nicht ändern, sondern aus sich heraus eine Stabilität besitzen,
52 die sich immer weiter fortsetzt und allenfalls dadurch erschüttert wird, dass sich die
53 akademischen Generationen verändern und sich somit in vergleichsweise langen
54 Zeiträumen Veränderungen durchsetzen. Die aber mit der Veränderungsdynamik in
55 anderen Gesellschaftsbereichen überhaupt nicht zusammenpassen. Ich befinde
56 mich dabei auf der Ebene der Beschreibung, ich bewerte das hier nicht. Ich will
57 damit auch nicht sagen, ob das Eine gut oder das Andere schlecht ist. Weil die
58 Hochschulen von sich heraus erst einmal so in sich ruhen, was ja auch die
59 Voraussetzung dafür ist, dass sie neben der katholische Kirche die historisch älteste
60 Institution sind und diese historische Stabilität über die Jahrhunderte hinweg bewahrt
61 haben. Das bringt die Hochschulpolitik in eine gewisse Nötigungssituation,
62 Änderungen zu erzeugen. Die Änderungen, die erzeugt werden, sind ganz
63 unterschiedlicher Art. Ein Großteil dessen – darüber muss man sich glaube ich im
64 Klaren sein – sind symbolische Veränderungen. Änderungen, mit denen
65 Rationalisierung von schon Stattgefundenem stattfindet, indem es jetzt überwölbt
66 wird mit Ideen oder Veränderungen, mit denen auf der rhetorischen Ebene
67 gesellschaftliche Ansprüche bedient werden, ohne dass sich tatsächlich etwas
68 ändert. Aber das ist in vielen Bereichen so. Das ist wiederum nicht ganz allein
69 hochschultypisch, aber man muss es in Rechnung stellen, dass nicht jede
70 Veränderung, die in großer Form angekündigt wird, tatsächlich eine solche
71 Veränderung ist. Die Hochschulpolitik setzt das, was sie an Reform in Gang setzt
72 oder aber nur inszeniert auf der symbolischen Ebene durch
73 Steuerungsanstrengungen um. Das ist politiktypisch. Und dabei unterstellt sie –
74 wahrscheinlich kann Politik auch nichts Anderes unterstellen – als das es einen
75 unmittelbaren Zusammenhang geben müsse zwischen Intervention und Wirkung,

76 zwischen dem steuernden Eingriff und der Veränderung im gesteuerten System. Das
77 kann so nicht funktionieren, weil es sich um Wissenschaft handelt und Wissenschaft
78 nach einer eigenen Logik, die wesentlich auf Autonomie aufbaut, funktioniert. Weil
79 dies so ist, werden innerhalb des Wissenschaftssystems Unterlaufensstrategien
80 ausgebildet, mit denen man unbequeme Außenanforderungen obstruiert - obstruktiv
81 unterläuft. Deswegen erscheinen die Hochschulreformen – soweit sich die
82 Öffentlichkeit überhaupt dafür interessiert – häufig als etwas Erratisches,
83 Sprunghaftes, nicht ganz zuende Durchdachtes und Hochschulpolitiker erscheinen
84 häufig als Leute, die nicht so richtig wissen, was sie tun.

85

86 **Inwiefern hat das Auswirkungen auf die Hochschulsteuerung?**

87

88 Die Hochschulpolitik muss auf die Unterlaufensstrategien in irgendeiner Weise
89 reagieren. Das tut sie in dem sie auf bestimmte Bedürfnisse des akademischen
90 Betriebes eingeht und versucht diese Bedürfnisse zu steuern. Es gibt eine
91 Jahrzehnte alte Klage – aus dem Hochschulsystem heraus – dass die Hochschulen
92 einer politischen Detailsteuerung unterliegen und dass sich dies mit dem
93 Autonomiebedürfnis des Hochschulbetriebes nicht vertrage. Darauf reagiert die
94 Politik und sagt: Wir geben euch die Autonomie und das machen wir in einem
95 Austauschverhältnis, indem wir Autonomie gegen Verbindlichkeit tauschen. Wir gebe
96 euch die Autonomie und ihr sagt uns verbindlich, was dafür zurückkommt – also was
97 an Leistungsprofil und welche Leistungsstruktur dafür erzeugt wird innerhalb dieser
98 Autonomie. Wenn ihr euch darauf einlasst, dann brauchen wir nicht mehr detailliert
99 steuern, dann würden wir nur noch makropolitisch Ziele formulieren. Diese Ziele
100 würdet ihr dann selbständig umsetzen. Das ist das Zugeständnis. Jetzt versucht
101 aber die Politik zugleich die Bedürfnisse des akademischen Betriebes wiederum
102 steuernd zu beeinflussen, indem sie nämlich nicht den Hochschulen die Autonomie
103 gibt sondern den Hochschulleitungen. Das ist für manche Außenstehende dasselbe,
104 aber das ist es tatsächlich überhaupt nicht. Die Autonomie kommt nicht zwingend
105 auf der Leistungsebene der Hochschulen an. Die Leistungsebene ist da, wo
106 Forschung und Lehre produziert werden. Die kommt dort nur dann an, wenn die
107 Hochschulleitungen das weitergeben. Wenn die Hochschulleitungen das nicht
108 weitergeben, dann bleibt die Autonomie bei ihnen hängen und dann handelt es sich
109 um ein nach wie vor hierarchisches System, nur dass der Kulminationspunkt der
110 jeweiligen Hierarchie die Hochschulleitung ist und nicht mehr das Ministerium. Aber
111 das ist nach meiner Einschätzung der Hintergrund für die Konjunktur von externen
112 Zielvereinbarungen. Also dieser Versuch auf ein Bedürfnis der Hochschulen

113 einzugehen und auf der anderen Seite aber die Dinge nicht völlig sich selbst zu
114 überlassen, was ja die radikale Alternative wäre. Dazu wiederum hält man die
115 Hochschulen für intern nicht hinreichend einigungs- und handlungsfähig, als dass sie
116 ausschließlich aus sich selbst die Entscheidungen erzeugen würden und diese
117 Entscheidungserzeugung dann nicht nur individuelle Organisationsinteressen
118 berücksichtigen würde sondern auch noch gesellschaftliche. Es fällt ja in den
119 Hochschulen – wenn die selbst was entscheiden müssen – schon schwer die
120 Organisationsinteressen zu berücksichtigen. In der Regel wird ein Kompromiss
121 zwischen den individuellen Interessen gesucht. Insofern ist es auch nicht völlig
122 absurd, wenn die Autonomie zunächst auf die Hochschulleitung geht, weil die
123 Hochschulleitung der Repräsentant der Organisationsinteressen zu sein hat. Die
124 Frage, die sich da natürlich stellt, ist dann immer, wie zielobstruktives Verhalten in
125 den Hochschulen selbst verhindert werden kann. In dem Augenblick, in dem die auf
126 der Leistungsebene Tätigen das Gefühl haben, dass sie lediglich Befehlsempfänger
127 sind, suchen die nach Unterlaufensstrategien - bis hin zur Leistungsverweigerung,
128 Dienst nach Vorschrift etc. Eine kluge Hochschulleitung setzt natürlich alles daran,
129 dies zu vermeiden.

130

131 **Sind universitäre Strukturen und Managementinstrumente kompatibel?**
132 **Zielvereinbarungen sind wohl eher dem ökonomischen,**
133 **betriebswirtschaftlichen Feld zuzuordnen.**

134

135 Ich würde das jetzt gar nicht zu sehr dieser Quelle zuweisen sondern eher der
136 Theoriequelle, also dem was man ‚kooperativer Staat‘ nennt oder
137 Aushandlungssysteme. Die Erfahrungen aus der Wirtschaft sind hierbei gar nicht so
138 sehr hilfreich, denn externe Zielvereinbarungen kennt die Wirtschaft nicht. Dass es
139 dennoch immer wieder dieser Quelle zugeschrieben wird, hängt wohl mit zwei
140 Umständen zusammen: Erstens dass die Zielvereinbarungen Bestandteil des New
141 Public Managements sind, was nicht aus der Wirtschaft kommt, aber seine
142 Anregungen aus der Wirtschaft bezieht und zweitens, dass in manchen Kreisen –
143 nicht zuletzt der Politik – die Begründung ein, Instrument entstamme der Wirtschaft
144 und habe sich dort bewährt, dem Instrument oder seiner Einführung größere
145 Durchschlagskraft verschafft. Die Kompatibilität sehe ich als grundsätzlich gegeben
146 an und zwar dann, wenn die Vertragspartner sich tatsächlich auf dieses Prozedere –
147 Autonomie gegen Verbindlichkeit – von Zielumsetzung einigen können. Also wenn
148 die Zielvereinbarung nicht bereits ein Handlungsprogramm ist, in dem die komplette
149 Programmierung der Implementation bereits fixiert ist. Wenn das nämlich der Fall

150 wäre – und es gibt ja Fälle, in denen das so ist – dann hat die Hochschule gar nichts
151 mehr, was sie umsetzen kann. Das unterminiert die Legitimität des Instruments
152 enorm, weil dann kann die Hochschulleitung nicht mehr in die Verhandlungen mit
153 dem Ministerium kommen und kann sagen, wir haben da folgende Ziele für unsere
154 Hochschule ausgehandelt und wir müssen uns jetzt überlegen, wie wir sie umsetzen.
155 Sondern dann kommt die Hochschulleitung zurück und sagt, wir haben jetzt hier
156 folgendes Handlungsprogramm verdonnert bekommen.

157 Es hängt also von der Klugheit der Partner ab, ob das Instrument kompatibel ist oder
158 nicht. Wenn der Staat in Gestalt des Ministeriums sagt, wir stellen uns folgende Ziele
159 vor und in einem Aushandlungsprozess mit den Hochschulen wird dies dann auf die
160 einzelne Hochschule auch heruntergebrochen – also Sicherung einer bestimmten
161 Anzahl von Studienplätzen, Sicherung von einer bestimmten Verhältnisse von
162 Bachelor- und Masterplätzen, Sicherung der Qualität der Lehre. Häufig wird in
163 Zielvereinbarungen an dem letztgenannten Punkt zum Beispiel ein detaillierter
164 Katalog, welche Qualitätssicherungsmaßnahmen einzuführen sind, aufgeführt. Da
165 kann ich jetzt nicht mehr genau erkennen, wo da noch die Autonomie der
166 Hochschule ist. Ein Ziel könnte sein, dass die Hochschule sich in einer
167 Zielvereinbarung verpflichtet, sagen wir die Studienabbrecherquote von 35% auf
168 25% zu senken. Wie sie das dann aber erreicht – durch Qualitätsverbesserung in
169 der Lehre – das muss der Hochschule überlassen bleiben und darüber muss die
170 Hochschule intern auch die Chance haben, zu diskutieren. Wenn man das so macht,
171 dann ist es auch kompatibel mit der akademischen Struktur. Dass den Hochschulen
172 Ziele vorgegeben sind, das ist nicht neu – jedes Land kennt einen Zielkatalog welche
173 Funktionen die Hochschulen haben. Neu ist aber, dass sie sich selbst Gedanken
174 machen sollen, wie sie diese Ziele umsetzen. Natürlich hat es das schon früher
175 gegeben, aber man hat es nicht so explizit gemacht. Es bestand immer die Gefahr,
176 dass eine bestimmte Idee, die in der Hochschule entwickelt wurde, im Ministerium
177 für irrelevant, für nicht legitim gehalten wurde und damit unterbunden wurde. Alles
178 was nicht rechtswidrig ist, muss jetzt in den Hochschulen erlaubt sein und darf nicht
179 von den staatlichen Vertragspartner vorgeschrieben werden. Dann ist es kompatibel.
180

181 **Welchen Einfluss können die Strukturen auf die Effektivität von**
182 **Zielvereinbarungen ggf. aufzeigen? Oder was muss in Abgrenzung zu einem**
183 **wirtschaftlichen Unternehmen berücksichtigt werden?**

184

185 Den Leistungserbringern in der Hochschule stehen sehr viel mehr Instrumente zu
186 Gebote, ihre eigene Leistungsbereitschaft zu dosieren. Und es ist nicht

187 sanktionierbar. Das ist im Unternehmen was anderes. Da gibt es Erfahrungswerte,
188 dass im Verwaltungsbereich die Bearbeitung eines bestimmten Vorganges so und
189 so lange dauert und da gibt es Toleranzen. Länger als einen bestimmten Zeitraum
190 ‚X‘ darf das einfach nicht dauern. Und im Produktionsbereich sowieso, da gibt es
191 genormte Abläufe mit Zeittaktung. Das kennen wir aus der Wissenschaft
192 naturgemäß nicht. Damit gibt es ein sehr viel höheres obstruktives
193 Sanktionspotential der Leistungserbringer in der Hochschule und das ist der
194 entscheidende Unterschied. Immer dann, wenn Hochschulangehörige das Gefühl
195 haben, dass sie nicht gefragt sind, dass sie in ihrer Autonomie eingeschränkt werden
196 sollen, dass sie Dinge tun sollen, die ihnen nicht einleuchten, dann suchen sie nach
197 Möglichkeiten, dies zu unterlaufen. Also ein Beispiel: Der Hochschulforscher Ulrich
198 Teichler macht gelegentlich Zeitbudgetanalysen bei Hochschullehrern und hat
199 festgestellt, dass 1992 die Hochschullehrer für die Lehre 32% ihrer wöchentlichen
200 Arbeitszeit aufwenden – im Durchschnitt – und im Jahre 2007 27%. Und das obwohl
201 man fragen kann, wen man will in der Hochschulpolitik. Alle würden einem sagen,
202 der Stellenwert der Lehre ist durch politische Anstrengungen in den letzten Jahren
203 erheblich gesteigert worden. Gleichzeitig haben es die Hochschullehrer geschafft,
204 ihren Zeit-Budget-Anteil um 5% zu verringern – das ist doch frappierend. Solche
205 indirekten Messvarianten stehen uns ja doch zur Verfügung und daran merkt man
206 dann, solche Unterlaufensstrategien haben Erfolg.

207

**208 Können also die Strukturen die Effektivität von Zielvereinbarungen
209 beeinflussen?**

210

211 Die Kommunikationsstrukturen in der Hochschule können sowohl zu Ineffektivität als
212 auch Ineffizienz von Leistungsprozessen führen. Der Schluss daraus kann nicht
213 sein, dass dies dann besser wäre, wenn man diese ganze Kommunikation nicht
214 hätte. Man müsste sie verbessern und dafür ist ein wesentlicher Punkt, dass erstens
215 von der Politik lediglich Ziele kommen, sodass tatsächlich Autonomiesteigerung an
216 der Hochschule erfahrbar werden kann, und dass die Hochschulleitung die
217 Autonomie – die zusätzliche Autonomie, die der Hochschule zugewiesen wird – nicht
218 bei sich monopolisiert. Das sind meines Erachtens die beiden wichtigsten
219 Voraussetzungen dafür, um solche Kommunikationsprozesse auch zielführend
220 entwickeln zu können. Die Frage ist vor allem, was muss man tun, damit die
221 Veränderungen auch zielführend sind. Und das sind die wichtigsten
222 Voraussetzungen: keine Monopolisierung der zusätzlichen Autonomie bei der

223 Hochschulleitung und Zieldefinition und nicht Maßnahmendefinition innerhalb der
224 Zielvereinbarungen.

225

226 **Welche Konsequenzen können sich daraus für die Struktur des**
227 **Universitätsbereiches ergeben?**

228

229 Die Frage ist ja immer, was rechnet man welchem Element zu? Dass sich zum
230 Beispiel die Hochschulleitungen zunehmend als professionalisierte
231 Hochschulleitungen verstehen und auch zum großen Teil mittlerweile so
232 ausgestattet sind – also etwa dass es Komplettfreistellung auch für Prorektoren gibt,
233 dass Rektoren, Prorektoren oder Präsidenten und Vizepräsidenten von Außen
234 geholt werden, dass es auch akzeptiert ist, dass es nicht unbedingt ein
235 Wissenschaftler sein muss, sondern dass es ein Wissenschaftsmanager sein kann.
236 Das hat erstmal nichts mit den Zielvereinbarungen zu tun, sondern mit allgemeinen
237 hochschulreformerischen Entwicklungen. Deswegen würde ich sagen, hätte ich jetzt
238 Schwierigkeiten, den Zielvereinbarungen solche strukturellen Veränderungen
239 zuzurechnen – diesen Bestandteil eines Settings.

240

241 **Verändert sich nicht durch die Zielvereinbarungen auch das Prinzip der**
242 **Gruppenuniversität?**

243

244 Man kann es vielleicht anders sagen: Zielvereinbarungen sind Bestandteil eines
245 Prozesses der Deregulierung (der Prozess der Deregulierung ist auch mit Prozessen
246 der Re-Regulierung verbunden – der Vollständigkeit halber). Die Deregulierung setzt
247 voraus, dass im deregulierten Bereich trotz der Deregulierung also trotz der
248 Übertragung von Kompetenzen von einer zentralen auf eine dezentrale Ebene, die
249 Leistungsprozesse keinen Schaden nehmen. Deshalb werden strukturelle
250 Vorkehrungen getroffen. Bestandteil dieser strukturellen Vorkehrungen sind, dass
251 die Deregulierer – das ist die Hochschulpolitik oder die Politik allgemein, denn am
252 Ende sind es ja Gesetze, die von den Parlamenten beschlossen werden – dass die
253 sagen, der Gegenstand unsere Deregulierung ist eigentlich gar nicht so, wie er jetzt
254 aufgestellt ist. So wie die Hochschulen jetzt aufgestellt sind, so sind sie eigentlich
255 gar nicht in der Lage, die Folgen dieser Deregulierung zu bewältigen. Da sind sie
256 intern viel zu sehr in ihren Gremienstrukturen verhakelt und in ihren unklaren
257 Kompetenzzuweisungen innerhalb der Hochschule, die häufig überlagernd sind –
258 gegenseitig überlagernd sind, wo mehrere Instanzen für gleiche Sachen zuständig
259 sind. Deshalb muss die Deregulierung mit einer Vereinfachung der

260 Entscheidungsstrukturen innerhalb der Hochschulen einhergehen, die zur präzisen
261 Kompetenzzuweisung innerhalb der Hochschule genutzt werden kann. Und deshalb
262 werden dann zum Beispiel an vielen Hochschulen oder in Hochschulgesetzen die
263 Konzile aufgelöst und die akademischen Senate geschwächt und Hochschulräte
264 eingeführt und – viertes Element – die Hochschulleitung gestärkt – die
265 Hochschulleitung und auf der Fachbereichsebene die Dekane. Das ist Bestandteil
266 einer Deregulierungsentwicklung und die Zielvereinbarungen sind auch Bestandteil
267 einer Deregulierung. Und jetzt könnte man sagen, da gibt es einen Zusammenhang,
268 den kann man an der ein oder anderen Stelle sicherlich mit guten Gründen
269 bestätigen. Aber ich habe noch niemanden gehört, der gesagt hat, weil wir jetzt
270 Zielvereinbarungen machen, müssen wir das Konzil abschaffen. Ich würde sagen,
271 das ist hier so ein Punkt, wo man eine Korrelation aber keine Kausalität konstatieren
272 kann.

273

274 **Wo sehen sie die Grenzen der Wirksamkeit solcher strategischen**
275 **Steuerungsinstrumente innerhalb akademischer Strukturen?**

276

277 Also in der Universität gibt es ein Problem: Durch indikatorgestützte
278 Mittelzuweisungssysteme wird ja versucht, Zielerreichungen quantifizierbar zu
279 machen und dies dann auch mit Gratifikation oder auch mit Sanktionen belegen zu
280 können, indem bestimmte Anteile der Mittel nicht oder zusätzlich zugewiesen
281 werden.

282

283 **Stoßen die Zielvereinbarungen vor allem in der Quantifizierung an ihre**
284 **Grenzen?**

285

286 Ja, aber ich würde mich nicht vollständig auf diese Seite schlagen wollen, würde
287 aber sagen, in der Tat gibt es da einen gewissen Quantifizierungsfurore, der sich –
288 einmal in Gang gesetzt – gerne alles in den Formeln abbilden will und dabei
289 überzieht. Also man vergisst, was ist abbildungsfähig und was nicht und was erzeugt
290 contra-intentionale Effekte. Also ich würde sagen, die Einwerbung von Drittmitteln –
291 was ein beliebter Indikator ist – ist so ein typisches Beispiel für contra-intentionale
292 Effekte. Wenn sich eine Hochschule vornehmlich darum kümmert, viele Drittmittel
293 einzuwerben, wird automatisch programmiert, dass diese Hochschule risikoscheu
294 ist, weil sie versuchen muss, den Mainstream zu bedienen. Eine Hochschule, die
295 sich risikobereit zeigt und dafür in Kauf nimmt, dass sie ihre Projekte nicht so gut auf
296 dem Drittmittelmarkt platziert, weil die die Gutachter sind, noch nicht so weit sind, die

297 wird dann dafür bestraft, dass sie risikobereit ist. Das kann in einer übergeordneten
298 insbesondere zeitlich übergeordneten Perspektive nicht sinnvoll sein.

299 Dagegen würde ich sagen, die Anzahl der Studierenden, die Auslastung der
300 Studienplätze, die Senkung von Abbrecherzahlen sind Sachen, die sollte man
301 messen dürfen. Da sollte sich eine Hochschule auch offensiv dazu bekennen, dass
302 sie dies messen lassen will und sich dadurch vergleichbar macht mit Anderen.
303 Natürlich sind auch dort Gefahren. Wenn ich die Abbrecherquote senke, dann kann
304 ich dies dadurch erreichen, dass ich die Qualitätsanforderungen senke. Der
305 bequemere Weg ist natürlich, die Qualitätsanforderungen zu senken. Da muss man
306 auch ein wenig darauf vertrauen können, dass es so was wie einen Berufsethos
307 derjenigen gibt, die dort tätig sind und dass dort auch gegebenenfalls in der
308 Hochschule so was wie Kontrollmechanismen bestehen.

309 In einigen Bereichen sollte sich eine Hochschule dazu bekennen, dass dort
310 Quantifizierung und damit Vergleichbarmachung mit anderen angebracht ist. Und
311 andere Bereiche sollte man als unsinnig aus dieser Quantifizierung herausnehmen.
312 Da gibt es dann zwei Möglichkeiten: Entweder sie in einer Art Wissensbilanz
313 nachrichtlich anzugeben (z.B. Höhe der Drittmittel), ohne sie aber in einer
314 Mittelverteilungsformel mittelzuweisungswirksam werden zu lassen – zum Beispiel in
315 einer Wissensbilanz. Mit einer Wissensbilanz hätte man immer die Möglichkeit, die
316 Entwicklung des Drittmittelvolumens verbal zu kommentieren. Und da könnte eine
317 Hochschule durchaus auch begründen, warum ihre Drittmittel zurückgegangen sind
318 oder nicht gestiegen sind etc. Und in einigen Bereichen muss man sich darauf
319 beschränken, diese verbal zu beschreiben, ohne sie zu quantifizieren. Da gibt es
320 dann immer noch die Möglichkeit, zwischen allgemeinen verbalen Kommentaren und
321 standardisierten verbalen Kommentaren zu unterscheiden. Standardisierte verbale
322 Kommentare bedeuten, man würde die Notengebung von eins bis fünf in Sätze
323 fassen und damit aber auch eine gewisse Vergleichbarkeit zwischen verschiedenen
324 Hochschulen herstellen. Was die Mittelverteilungsmodelle betrifft, die ja häufig mit
325 Zielvereinbarungen verbunden sind, so sind wir noch lange nicht dort, wo man
326 hinkommen muss. Damit man dort hinkommt und hinreichende Akzeptanz dafür
327 erzeugt, muss es ein permanentes Modell geben. Das heißt, derzeit muss bei jeder
328 Zielvereinbarung neu über das Mittelverteilungsmodell verhandelt werden. Es gibt
329 bis heute kein Mittelverteilungsmodell, das so gut ist, dass es über mehrere Jahre
330 wirklich wirksam sein kann. Es gibt immer einzelne Indikatoren, die einzelne
331 Hochschulen benachteiligen und das muss thematisiert werden. Es darf nicht sein,
332 dass eine Hochschule einen Nachteil davon hat, obwohl kein Qualitätsmangel

333 dahinter steckt. Die Mittelverteilungsmodelle müssen auf einem dauerhaften
334 Prüfstand stehen.

335

336 **Der Verhandlungsprozess zwischen Staat und Hochschulen**

337

338 **Es handelt sich hierbei in der Regel um einen äußerst aufwendigen Prozess.**

339 **Woran liegt das?**

340

341 Das liegt an Zweierlei: Dem formalen Setting – es treffen Hochschulleitungen und
342 Ministerien aufeinander. Die Hochschulleitungen sind gebunden an ihre Hochschule,
343 das heißt an Fachbereiche und Beauftragte (Frauenbeauftragte,
344 Behindertenbeauftragte/r, Ausländerbeauftragte/r etc.), die die Hochschulleitungen
345 mehr oder weniger unter Druck setzen bzw. Ansprüche formulieren, die die
346 Hochschulleitungen irgendwie in ihre Verhandlungsführung einbeziehen müssen.
347 Und die dann ihre Verhandlungsführung auch rückkoppeln müssen, um Verständnis
348 dafür zu erzeugen, was am Ende herauskommt. Am Ende kommt irgendetwas
349 heraus, was weder die eine noch die andere Seite zufriedenstellt – das ist der
350 Charakter eines Kompromisses. Und auf der Seite der Politik sitzen dort die
351 politischen Spitzen von Ministerien und Beamten, was schon mal für sich genommen
352 eine spannungsreiche Konstellation ist, die dadurch gesteigert wird, dass die
353 politische Spitze der Ministerien sich nach zwei Seiten hin rückkoppeln muss – in ihr
354 jeweiliges Kabinett und den Regierungschef – die müssen am Ende damit
355 einverstanden sein – und ins Parlament. Das Parlament gibt durch die
356 Zielvereinbarungen einen Teil seiner Haushaltssouveränität ab und ist deshalb
357 hochgradig sensibilisiert für diese Verhandlungen. Deswegen möchten die
358 Abgeordneten dort eingebunden und angekoppelt sein. Das ist das formale Setting.
359 Das ist die Verhandlungsanordnung, die es schon mal ziemlich kompliziert macht.
360 Diese ewige ‚Rückversicherei‘, die aber notwendig ist nach verschiedensten Seiten.
361 Inhaltlich ist das Problem, dass die Zielvereinbarungsverhandlungen immer unter
362 Bedingungen von realer – nicht nominaler aber realer – Zuweisungsminderung
363 stehen. Es wurden in den Verhandlungen immer reale Zuschussminderungen
364 behandelt. Ein typischer Fall in den Ländern ist, dass die Haushalte überrollt werden,
365 wie man sagt und dies ist dann eine reale Minderung, weil gleichzeitig die Tarife und
366 die allgemeine Preisentwicklung nach oben gehen, was die Hochschulen aus ihren
367 Haushalten irgendwie erwirtschaften müssen. Dieser inhaltliche Punkt hat alle
368 Zielvereinbarungen, die bisher stattgefunden haben, ganz massiv negativ
369 beeinflusst, weil man nie die idealtypische Verhandlungsanordnung hatte, in

370 Rahmen derer der Minister/die Ministerin sagen konnte, also für nächstes Jahr
371 haben wir ein paar politische Vorstellungen auf der einen Seite und wir haben ein
372 paar Milliarden oder Millionen auf der anderen Seite, die wir verteilen können und wir
373 hätten jetzt gern, dass die Vorstellungen, die wir gerne umgesetzt haben möchten,
374 und die Mittel in einen Zusammenhang kommen. Dies würden wir jetzt gerne in
375 Zielvereinbarungen mit den Hochschulen organisieren. So ist die Situation
376 idealtypisch, aber so ist sie noch nie gewesen.

377

**378 Wie definieren Sie die Rolle (Aufgaben) des Staates? Welchen
379 Pflichten/Aufgaben muss von staatlicher/ministerieller Seite nachgekommen
380 werden?**

381

382 Der Staat muss politische Ziele definieren, die sich aus einer Systembetrachtung
383 ergeben. Von der einzelnen Hochschule kann nicht erwartet werden, dass sie das
384 gesamte Hochschulsystem des Bundeslandes oder der gesamten Bundesrepublik
385 im Blick hat. Das wäre eine Überforderung der Organisation. Deshalb muss der
386 Staat diese Perspektive einbringen. Das heißt zum Beispiel, dass er auch
387 Abstimmungsleistungen erbringen muss, etwa dass die Hochschulen sich nicht nur
388 auf billige Studienplätze konzentriert, um möglichst einfach Studierendenzahlen zu
389 realisieren, die ihnen politisch abgefordert werden, sondern dass der Staat dafür
390 sorgt, dass auch teure Fächer und auch kleine Fächer in einem
391 überlebensrelevanten Ausmaß an den Hochschulen unterhalten werden können.
392 Wenn die Hochschulen dies nicht von sich aus leisten, dann muss er solche Ziele
393 definieren. Der Staat muss des Weiteren dafür sorgen, dass es eine
394 Fächerrepräsentanz im gesamten System gibt. Der Staat muss in diesem Kontext
395 ein Sachwalter des gesellschaftlichen Interesses sein, indem er Systembetrachtung
396 anstellt – auf das Hochschulsystem bezogene Betrachtungen – die zugleich die
397 Schnittstellen zu benachbarten Subsystemen berücksichtigen, also was den
398 Arbeitsmarkt beispielsweise betrifft, was das Schulsystem betrifft, was das
399 Kulturwesen betrifft usw. – sozusagen die Metaperspektive, die man selbst von den
400 Hochschulen nicht verlangen kann, die muss der Staat dort einbringen. Und die
401 Hochschulen müssen ihre organisationalen Interessen vertreten.

402

403

404

405

406 **Welche Rolle nehmen die Hochschulen im Verhandlungsprozess ein? Welche**
407 **Pflichten/Aufgaben sollten sie erfüllen?**

408

409 Die Hochschulen müssen also organisationale Interessen vertreten und nun gab es
410 ja lange Zeit die Diskussion darüber, ob Hochschulen Organisationen sein können,
411 also ob sie in der Lage sind, eigene Organisationsziele zu definieren und dann einen
412 solch einheitlichen Organisationswillen zu erzeugen, der zur Umsetzung dieser Ziele
413 führt. Mittlerweile hat sich durchgesetzt, dass unter bestimmten Voraussetzungen –
414 etwa einer handlungsfähigen Hochschulleitung – dieser Organisationscharakter von
415 Hochschulen durchaus gegeben sein kann. Also ich unterstelle mal, dass jede
416 Hochschule das sein sollte – eine Organisation. Dann hat also die Hochschule ihre
417 Organisationsinteressen zu vertreten. Dabei kann man der Hochschule natürlich
418 ansinnen, dass sie gesellschaftliche Interessen dabei zu berücksichtigen habe. Man
419 wird davon ausgehen können, dass die Akteure, weil sie alle auch Staatsbürger sind
420 und vielleicht eben auch ein bisschen politisch denken, dass die alle von
421 Vorneherein sagen, dass sie gesellschaftliche Aspekte nicht für irrelevant halten.
422 Gleichzeitig aber ist der moralische Appell, ihr müsst euch als Hochschule und somit
423 als Element einer Gesellschaft in einem größeren Kontext sehen. Dieser Appell ist
424 nur bis zu einem bestimmten Punkt tragfähig – also für Verhandlungen. In solchen
425 Verhandlungssituationen ist eine klare Rollenzuweisung notwendig, um die gesamte
426 Situation zu entlasten. Der Staat vertritt die Allgemeininteressen und die Hochschule
427 vertritt ihre Organisationsinteressen. Es gibt ja auch
428 Zielvereinbarungsverhandlungen, wo alle Hochschulen an einem Tisch sitzen und
429 nicht mit jeder einzelnen Hochschule verhandelt wird. Dann müssen sich die
430 Hochschulen natürlich noch untereinander abstimmen, dass da also nicht eine
431 Kakophonie entsteht, die wenig hilfreich wäre für Verhandlungen. Dann wären die
432 Hochschulen in dieser Abstimmung zumindest schon genötigt zumindest
433 untereinander auch Allgemeininteressen zu definieren.

434 Nach meiner Wahrnehmung ist ein mittlerweile häufig eingesetztes Modell, das
435 eines gemeinsamen Vertrags, der mit allen geschlossen wird. Der enthält dann
436 einen Anhang – einen hochschulspezifischen Anhang – wobei der eine Teil mit allen
437 und der hochschulspezifische Anhang in Nachverhandlungen mit den einzelnen
438 Hochschulen vereinbart wird.

439

440

441

442 **Wobei ergeben sich in diesem Prozess die gravierendsten**
443 **Probleme/Schwierigkeiten oder Risiken?**

444

445 Die größten Probleme entstehen immer bei der Finanzierung. Selbst wenn ein/eine
446 Minister/in mal Geld zu verteilen hätte, aus Sicht der Hochschulen ist es immer zu
447 wenig. Hochschulen, die seit 30 Jahren unterfinanziert sind, denen kann man das
448 nicht verdenken. Und selbst wenn jetzt mit einmal die Unterfinanzierung
449 ausgeglichen werden würde, dann würden die Hochschulen natürlich trotzdem
450 sagen, es ist zu wenig, weil ja künftige Leistungssteigerungen damit noch nicht
451 abgedeckt sind, die aber gleich wohl erbracht werden sollen. In der Regel ist nicht
452 mehr Geld zu verteilen, sondern eher weniger Geld und häufig läuft es auf
453 Nominalkürzungen hinaus. Deswegen ist das immer der entscheidende
454 Konfliktpunkt.

455

456 **Und auf Seiten der Akteure?**

457

458 Es kam auch schon zu Abbrüchen der Verhandlungen von Seiten der Hochschulen –
459 auch von einzelnen Hochschulen. Und das lag immer an der Finanzierung. Das
460 Instrument an sich wurde hierbei nicht infrage gestellt. Das lag daran, dass dieses
461 Instrument immer Bestandteil einer Deregulierungsstrategie war, also die Befreiung
462 von bürokratischer Detailsteuerung – das wollten alle Hochschulen. Ob ihnen dann
463 das Instrument Zielvereinbarungen gefällt, das ist dann sozusagen gleichgültig – es
464 war immer der Ersatz dafür, dass sich der Staat aus der Detailsteuerung
465 zurückzieht.

466 Der Verzicht auf Detailsteuerung ist natürlich nicht über Nacht in den Apparaten
467 installiert. Es gibt dann natürlich Versuche, die Detailsteuerung durchzusetzen.

468 Man muss hierbei natürlich auch die Ebene ‚Talk‘ von ‚Action‘ unterscheiden. Und
469 man muss unterscheiden zwischen der Ministerialadministration und der politischen
470 Spitze des jeweiligen Hauses. Es gibt Fälle, dass der/die Minister/in sehr stark
471 autonomieorientiert ist und die Ministerialverwaltung, die immer ein gewisses
472 Eigenleben führt, unter der Oberfläche weiterhin versucht, in die Hochschulen
473 hineinzuregieren. Das macht man dann, indem man bei Wohlverhalten
474 entgegenkommt. Andererseits gibt es aber auch die Fälle, dass Minister auf der
475 Talk-Ebene extrem autonomieorientiert sind, dann aber bei den verbliebenen
476 Steuerungsressourcen, die sie noch haben, um so heftiger damit operieren und
477 versuchen die Hochschulen gefügig zu machen.

478

479 **Die Übertragung/Umsetzung innerhalb der Universität**

480

481 **Wie würden Sie die inneruniversitäre Resonanz auf die Anwendung von**
482 **Zielvereinbarungen beschreiben?**

483

484 Das nimmt man als Naturereignis war, mit dem man irgendwie umgehen muss. Die
485 Diskussionen werden immer dann abgewürgt, wenn gesagt wird, das der Abschluss
486 der Zielvereinbarung an der Mittelzuweisung hängt. Diskussionen gibt es darüber
487 immer, aber am Ende verlassen sich – nach meinem Eindruck – die Hochschullehrer
488 dann darauf, dass ihnen schon was einfallen wird, wie man damit umgeht, sodass es
489 individuell verträglich wird.

490

491 **Einsatz von Kennzahlen/-systemen und Balanced Scorecard (BSC)**

492

493 **Kann man Ihrer Meinung nach alle Zielvereinbarungen messen? Wenn nicht,**
494 **wo liegen die Schwierigkeiten oder Probleme in der Operationalisierung?**

495

496 Ein paar Kennziffern kann man messen und da müssen sich die Hochschulen auch
497 offen dazu bekennen, dass sie das auch wollen und die Vergleichbarkeit damit auch
498 wollen. Einige andere die kann man zwar messen, aber die Messung erzeugt contra-
499 intentionale Effekte und deshalb sollten sie nur nachrichtlich notiert werden und
500 weitere Leistungsergebnisse sollten verbal erfasst werden. Mein Vorschlag wäre,
501 dies im Rahmen einer Wissensbilanz zu tun und dies würde die Möglichkeit eröffnen,
502 dass dann besondere Leistungssteigerungen in einem Bereich, der gar nicht
503 abgebildet wurde – wenn man ihn zum Beispiel nicht erwartet hat, dass da
504 überhaupt etwas passiert in dem Bereich – beispielsweise kompensatorisch für eine
505 Schwäche in einem anderen Bereich herangezogen werden kann, wenn diese
506 Steigerung in dem bestimmen Bereich ganz exorbitant ist. Herausragende
507 Ergebnisse in einem Bereich, der in einem Formelsystem nicht abgebildet ist,
508 müssen trotzdem kompensatorisch abgebildet werden können. Wissensbilanzierung
509 könnte ein Weg sein, um dieses zu machen. Wissensbilanz ist jedoch etwas
510 aufwendiger als ein schlichtes Kennziffersystem.

511

512

513

514

515 **Wie schätzen Sie die Funktionsfähigkeit der BSC hochschulintern ein? Was**
516 **kann sie und was nicht?**

517

518 Nach allem was ich höre, ist die wahnsinnig aufwendig. Jedes Instrument, das man
519 neu einführt, kann man nur dann einführen, wenn auf der Leistungsebene dadurch
520 nicht mehr bürokratischer Aufwand erzeugt wird. Die Entbürokratisierung, die
521 eigentlich angestrebt wird, muss auf der Leistungsebene erfahrbar werden. Die kann
522 man nur dann einführen, wenn das von Seiten der Hochschuladministration so
523 vorbereitet werden kann, dass zum Beispiel sowieso erfasste Daten, dann eben in
524 der einen Maske für das eine verwendet werden und man diese Datenbank für eine
525 andere Maske auch anzapfen kann. Doppelerfassung von Daten müsste sozusagen
526 verboten werden. Der Erhebungsaufwand ist immer daraufhin zu prüfen, inwiefern
527 es wirklich notwendig ist, dass Hochschullehrer damit befasst sind oder
528 wissenschaftliche Mitarbeiter oder ob dies nicht durch eine administrative Einheit
529 erledigt werden kann. Alles andere untergräbt die Legitimität dieser Instrumente
530 massiv und schädigt natürlich die Leistungsbilanz der Hochschule.

9.8 Interview VIII

Interview - lfd. Nr.: VIII

Externe Zielvereinbarungen als Steuerungsinstrumente im Hochschulbereich

Eine Untersuchung zur Steigerung der Effektivität externer strategischer Zielvereinbarungen zwischen Staat und Universitäten

Interviewpartner

Datum/Uhrzeit	11.05.2009 / 14:00 Uhr
Interviewpartner	MinDirig Jürgen Schlegel (Generalsekretär)
Institution	Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK) Friedrich-Ebert-Allee 38 53113 Bonn

1 **Wie würden sie die Veränderungen im Hochschulbereich in jüngster Zeit in**
2 **Kürze beschreiben?**

3

4 Ja, sehr viel mehr Autonomie der Hochschulen, sehr viel mehr Verantwortung in den
5 Leitungsgremien, starke Zurücknahme der Einflussmöglichkeiten des Staates durch
6 Wegfall der Fachaufsicht und überall eine neue Einrichtung eines ‚Kontrollgremiums‘
7 mit externem – hoffentlich – Sachverstand – das sind die sogenannten
8 Hochschulräte – oder Universitätsräte. Das sind für mich die wesentlichen
9 Neuerungen. Diese Universitätshochschulräte sollen mindestens einen Teil der
10 Funktionen übernehmen, die bislang Ministerien übernommen haben.

11

12 **Inwiefern handelt es sich hierbei um einen Paradigmenwechsel?**

13

14 Der Staat finanziert die Hochschulen auch weiterhin und er begibt sich – jedenfalls in
15 Nordrhein-Westfalen und in unterschiedlichem Ausmaß auch in anderen Ländern –
16 der fachlichen Steuerungsmöglichkeit. Die hat er letztlich nur noch über
17 Zielvereinbarungen – was heißt nur noch – bei der er mit der Hochschule auf
18 gleicher Augenhöhe – so ist jedenfalls der Anspruch – verhandelt und nicht im Wege
19 des Erlasses der Hochschule jetzt Zielsetzungen vorgeben kann oder Zielsetzungen,
20 die die Hochschulen eben zur Kenntnis bringt, modifizieren oder ablehnen kann. Das
21 sind wesentliche Veränderungen aus meiner Sicht. Und das Problem ist immer
22 dabei, die Finanzverantwortung bleibt weiterhin beim Staat. Die Hochschule ist nicht
23 so autonom, dass sie Konkurs gehen könnte. Das war ja in Nordrhein-Westfalen
24 eine intensive Diskussion bei der Erarbeitung des neuen Hochschulgesetzes – des
25 sogenannten Hochschulfreiheitsgesetzes – ob Hochschulen in Konkurs gehen
26 können. Und am Ende hat dann der Gesetzgeber diese Möglichkeit ausgeschlossen.
27 Also faktisch und rechtlich haftet am Ende der Staat doch. Die Frage ist, was ist jetzt
28 eigentlich das Gegengewicht zu dieser Haftung im Bereich der Möglichkeiten der
29 Einflussnahme auf hochschulisches Tun?

30

31 **Sie sprachen die ‚Verhandlungen auf gleicher Augenhöhe‘ an. Sie sei eher ein**
32 **‚Anspruch‘. Ist es tatsächlich nur ein Anspruch oder auch Realität?**

33

34 Wenn sie Rektoren fragen, dann werden sie ganz unterschiedliche Antworten
35 bekommen. Da gibt es welche, die sagen, das ist Window-Dressing und es gibt
36 andere, die sagen: Nein, wir haben intensiv und wirklich auf gleicher Augenhöhe
37 verhandelt. Ich habe den Eindruck, das ist abhängig von Personen. Ich könnte da

38 aber kein Urteil wagen mit einer generalisierbaren Aussage. Von der rechtlichen
39 Konstruktion her sind sie angedacht als Verhandlungen auf gleicher Augenhöhe.

40

**41 Inwiefern hat das Auswirkungen auf die staatlichen Universitäten –
42 insbesondere deren Steuerung?**

43

44 Zum einen wird die Hochschule freier bei der Wahl der Mittel um bestimmte Ziele zu
45 erreichen. Früher war das Haushaltsaufstellungsverfahren, das die jährliche
46 Finanzsteuerung war, nicht so sehr von Zielsetzungen beeinflusst, sondern von der
47 Ausstattung bestimmter Instrumente. Das macht jetzt die Hochschule alleine. Die
48 Ziele muss sie wahrscheinlich sogar etwas intensiver mit der staatlichen Seite
49 förmlich in Zielvereinbarungen beraten, als das in den Haushaltsberatungen der Fall
50 war.

51

**52 Zielvereinbarungen stehen für Ergebnissteuerung. Sie stammen aus der
53 sozialen Realität privatwirtschaftlicher Unternehmen. Können
54 Zielvereinbarungen in universitären Strukturen ihre vollständige (!) Wirkung
55 entfalten?**

56

57 Die Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschule sind so wirksam wie die
58 Zielvereinbarungen zwischen Rektorat und nachgelagerten Einrichtungen in der
59 Hochschule. Das Rektorat kann viel versprechen und viel vereinbaren, wenn es die
60 Möglichkeit nicht hat oder wenn es die Möglichkeit nicht nutzt, das in die Tat
61 umzusetzen, ist es ein stumpfes Schwert. Und da ist natürlich ein riesen Unterschied
62 zwischen Hochschule und Industrie. Industrie ist ein hierarchisch organisierter
63 letztlich auf Weisung beruhender Organismus und die Hochschule ist ein im Prinzip
64 auf Unabhängigkeit der Ebenen hin ausgerichteter Organismus, bei dem der
65 Lehrstuhl – ich glaube immer noch nach der Rechtsprechung – eine ganz
66 entscheidende und in vielen Bereichen, was die Wissenschaftliche Freiheit angeht,
67 Themenwahl angeht, eine unangreifbare Stellung hat. Da ist ein erheblicher
68 Unterschied in der Durchgriffswirkung sozusagen.

69

**70 Man könnte somit sagen, dass die Strukturen – wissenschaftliche
71 Einrichtungen zeichnen sich ja durch eine spezifische Struktur aus – einen
72 Einfluss auf die Effektivität von Zielvereinbarungen haben kann?**

73

74 Ja. Und man wird, wenn die Zielvereinbarung als Steuerungsinstrument Bestand hat,
75 hochschulintern Veränderungen haben müssen, die die Durchsetzung solcher
76 Zielvereinbarungen erleichtert.

77

78 Und wie könnten derartige Veränderungen aussehen?

79

80 Also ich sage das immer wieder, wenn mich Leute fragen oder wenn ich jungen
81 Wissenschaftsmanagern was erzähle, dass die lehrstuhlzentrierte Universität sich
82 ändert. Die wird stärker unternehmensähnlich. Sie bekommt intern stärkere
83 Hierarchiestrukturen. Das ist ja der Witz, dass die Hochschule als Ganzes
84 autonomer wird, ihre Mitglieder aber dadurch an Autonomie im internen
85 Diskursverfahren wahrscheinlich verlieren.

86

**87 Inwiefern kann somit die Struktur der Universität zum Hindernis für den
88 Einsatz von Zielvereinbarungen werden?**

89

90 Wenn sie ein Grundordnung haben, so wie das Früher in meiner Studienzeit der Fall
91 war, dass die bestimmende Einheit der Hochschule der Lehrstuhl war und der
92 Lehrstuhl sein Forschungsprogramm frei wählte, seine finanzielle Dotierung nicht
93 nach Leistung – wie auch immer man die misst – bekommt, sondern nach
94 Herkunft, dann haben sie praktisch keine Steuerungsmöglichkeit intern. Wenn
95 dann der Lehrstuhl auch noch sein Personalbestand durch Berufungszusagen sicher
96 hat, seine Geldmittel durch Berufungszusagen sicher hat – wie will ein Rektorat in
97 irgendeiner Weise Einfluss außer durch Überredung und gute Worte auf den
98 Lehrstuhl nehmen können, bestimmte strategische Zielsetzungen, die sich das
99 Rektorat vorgestellt hat, mitzumachen? Also müssen da Veränderungen stattfinden,
100 sonst geht das nicht. Also der Jurist denkt ja immer vom kritischen vom
101 pathologischen Fall her. Wenn alle das Gleiche wollen, dann läuft es. Man muss
102 eben die Fälle betrachten, wo nicht alle das Gleiche wollen.

103

104 Und das scheint in den Hochschulen besonders ausgeprägt?

105

106 Ja, aber man kann das an Beispielen sehen. Nehmen wir die Exzellenzinitiative. Da
107 ist das ja einigen, nein vielen Hochschulen gelungen, Konzepte zu entwickeln –
108 überzeugende Konzepte, Konzepte von denen externe Leser, Gutachter gemeint
109 haben, dass sie zu verwirklichen sind – die eine solche strategische Steuerung der
110 Hochschule insgesamt beinhalten. Es sind nicht alle durchgekommen, aber es ist ja

111 so, dass es eine Menge von sehr guten strategischen Konzepten gab, die halt eben,
112 weil es noch bessere gab, weil die Mittel begrenzt waren, dann nicht dotiert worden
113 sind. Also es geht schon, aber es ist sicherlich schwierig und es bedeutet eine
114 Veränderung der traditionellen Struktur einer Universität.

115

116 **Was sind denn ihrer Meinung nach Schlüsselfaktoren für die Gestaltung der**
117 **Veränderungen?**

118

119 Auch da kann man aus der Exzellenzinitiative gute Beispiele nennen. Eine
120 Hochschule hat beispielsweise in der ersten Runde über Erwarten schlecht
121 abgeschnitten und das Rektorat ist seiner Zeit davon ausgegangen, dass dies daran
122 lag, dass man nicht hinreichend nach Innen kommuniziert hat. Man hat dort in der
123 Konsequenz eine neue Kommunikationseinheit aufgebaut, hat sich auch noch
124 externen Sachverstand geholt und hat dann versucht, die ‚Hochschule als Ganzes‘
125 mitzunehmen. Der zweite Punkt neben der Kommunikation ist natürlich der, dass die
126 Mittelzuweisung flexibel sein muss in die Einheiten hinein. Man muss die Möglichkeit
127 haben – jetzt will ich nicht sagen, Nicht-Mitmachen zu sanktionieren – Mitmachen zu
128 honorieren. Das ist ganz entscheidend.

129

130 **Welche Konsequenzen können sich daraus für die Struktur der staatlichen**
131 **Universität ergeben? Wird sich die staatliche Universität in ihrer Struktur**
132 **verändern müssen oder muss eher das Instrument angepasst werden?**

133

134 Also, ich habe ja in meiner Außensicht so ein bisschen den Eindruck, als ob es ‚die‘
135 Zielvereinbarung überhaupt noch nicht gibt. Die sind ja ganz unterschiedlich
136 gestrickt. Und von daher kann man jetzt auch nicht sagen, das Instrument
137 Zielvereinbarung gibt es und es ist unveränderbar. Ich glaube, das ist ein Prozess,
138 der sich gegenseitig bedingt. Fangen wir bei der Zielvereinbarung an. Wenn eine
139 Zielvereinbarung so formuliert ist, dass sie das Erreichen der gemeinsamen
140 gesetzten Ziele nicht überprüfen kann, dann wird sie auch keinen Anreiz schaffen
141 innerhalb der Hochschule, neue Kommunikationsstrukturen oder neue
142 Mittelzuweisungsstrukturen einzuführen, weil es gar keinen Duck gibt. Man hat dann
143 zwar eine Zielvereinbarung, kann aber trotzdem machen was man will. Und es ist,
144 glaube ich nicht so, dass die staatliche Seite, die Ministerien durchgängig ein sehr
145 großes Gewicht darauf gelegt haben in der Vergangenheit, solche
146 Zielvereinbarungen zu formulieren, die tatsächlich nachprüfbar Zielsetzungen
147 beinhalten. Das ist dann meistens relativ weich formuliert worden und dann hat man

148 natürlich immer das Problem, wenn die nächste Zielvereinbarung kommt, zu
149 überprüfen und sich darauf zu einigen, sind Ziele A, B und C erreicht oder nicht
150 erreicht. Das will ich jetzt gar keinem zum Vorwurf machen, das Instrument ist neu
151 und das Instrument ist mit Misstrauen betrachtet worden und es ist sicherlich richtig,
152 in einem Gewöhnungsprozess auf beiden Seiten sich mit diesem neuen Instrument
153 vertraut zu machen und da ist es dann unter Umständen sogar kontraproduktiv,
154 wenn man hinget und gleich zu Beginn ganz ‚scharfe‘ Ziele formuliert, um dann
155 irgendwann zu merken, das geht ja so überhaupt nicht. Und dann muss man
156 vielleicht die Zielvereinbarung ändern. Da ist es am Anfang sicherlich klug gewesen,
157 die Dinge weich zu formulieren. Nur wenn sich das dann als das
158 Regelsteuerungsinstrument durchsetzt, dann müssen natürlich die Zielsetzungen
159 auch nachprüfbar formuliert werden, damit die Zielerreichung auch tatsächlich
160 nachgewiesen werden kann und auch entsprechend honoriert werden kann.

161

162 **Ansonsten könnte man die Behauptung aufstellen, es würde die Idee eines**
163 **Instruments eingesetzt werden, jedoch nicht das Instrument in seiner Gänze.**

164

165 Ja!

166

167 **Welche rechtlichen Rahmenbedingungen können den Einsatz des Instruments**
168 **der Zielvereinbarung in staatlichen Universitäten beeinflussen?**

169

170 Also man hat immer das Problem, dass das Budgetrecht auf der staatlichen Seite
171 beim Parlament liegt. Das Parlament macht aber nicht die Zielvereinbarungen. Und
172 da kann es natürlich zu Spannungen kommen. Nun ist das aber auch nicht so neu.
173 Das Parlament hat in der Vergangenheit bei der Haushaltsaufstellung ja die
174 Haushaltsverhandlungen auch nicht selbst geführt. Nur es war möglich und es kam
175 durchaus häufig vor, dass die Ergebnisse der Haushaltsverhandlungen zwischen
176 Hochschulen und Ministerium, die dann in den Haushaltsplanentwurf des
177 Ministeriums eingeflossen sind, noch mal parlamentarisch verändert worden sind.
178 Und das würde ich sagen, ist bei einer Haushaltsanmeldung, die auf einer
179 Zielvereinbarung beruht, schon ein Stück weit schwieriger. Weil das Ministerium
180 früher bei den klassischen Haushaltsverhandlungen ja dem Parlament nicht sagen
181 konnte, das ist es jetzt und das wurde abgestimmt mit der Hochschule, das war ein
182 Vorschlag den hat man mit der Hochschule beraten und das Ministerium hat dann
183 Kraft eigenen Rechtes, eigenen (!) Rechtes seinen Haushaltsvoranschlag gemacht
184 und im Kabinett durchgesetzt usw. und dann war das der Regierungsentwurf und

185 das war dann noch mal ein Stück weiter gekoppelt. Und jetzt hat man dieses
186 Instrument und ich glaube, in aller Regel sind die Parlamente, Ausschüssen, die
187 zuständigen Ausschüsse der Parlamente bei den Zielvereinbarungen nicht beteiligt.
188 Da könnte ich mir schon erhebliches Problempotential vorstellen.

189

190 **Häufig wird kritisiert dass die Zielvereinbarungen auch die**
191 **Wissenschaftsfreiheit antasten und dass die Gefahr besteht, dass sie diesen**
192 **Schutzbereich berühren. Kann man dieses Grundrecht als eine Grenze**
193 **beschreiben?**

194

195 Diese Grenzen sind da und man wird diese Grenzen regelmäßig neu definieren,
196 aber es gibt einen Kernbestand, da kommt man natürlich nicht ran. Es wäre aber
197 auch schon einen massive Veränderung der Zielvereinbarung, wie wir sie heute
198 kennen, wenn sie so eng würden, dass ein Lehrstuhlinhaber, eine Lehrstuhlinhaberin
199 sagt: Meine Wissenschaftsfreiheit ist tangiert.

200

201 **Welche Auswirkungen können rechtliche und strukturelle**
202 **Rahmenbedingungen auf den Einsatz von Zielvereinbarungen haben?**

203

204 Die Wissenschaftsfreiheit hat sicher die Auswirkung, dass Zielvereinbarungen nicht
205 zu eng sein dürfen. Und der Parlamentsvorbehalt – das Budgetrecht des Parlaments
206 – führt zu einer gewissen Unsicherheit, was die rechtliche Umsetzung angeht auf der
207 staatlichen Seite und verlangt wahrscheinlich auch eine andere Form der
208 Kommunikation zwischen Parlament und Ministerium und vielleicht auch zwischen
209 Parlament und Hochschulen als wie wir das früher gewohnt waren. Ich könnte mir
210 schon vorstellen, dass ein Wissenschaftsausschuss, wenn er sich
211 Zielvereinbarungen anschaut und bei der ein oder anderen gar nicht nachvollziehen
212 kann, was da abläuft, dass der sagt: Lieber Präsident, lieber Rektor, wird würden
213 gerne mal mit ihnen reden.

214

215 **Das würde auch die Gefahr bergen, dass die Zielvereinbarung der**
216 **Strukturentwicklungsplanung widerspricht.**

217

218 Das darf nicht sein, aber damit sprechen sie ein Problem an. Was eigentlich nicht
219 sein kann, denn abstrakt gibt es ja die Einheit der Verwaltung, aber praktisch ist das
220 ja nicht so. Die Zielvereinbarungen – vor allem in großen Ländern – werden auf der
221 ministeriellen Seite von verschiedenen Leuten verhandelt. Und je nach dem wie die

222 gestrickt sind und wie die vernetzt sind, passen die dann doch nicht so ganz genau
223 zusammen. Das war aber auch Früher so. Der härteste Kampf war eigentlich immer
224 der im Hause, die Partikularinteressen nicht zu stark werden zu lassen. Wenn man
225 das hinter sich hatte, dann war der Rest eigentlich schon ein Stück weit erledigt,
226 dann hat man die halbe Miete schon drin gehabt.

227

228 **Würden sie sagen, dass die Akteure ein gemeinsames Verständnis davon**
229 **haben, was Zielvereinbarungen eigentlich sind?**

230

231 Ja das glaube ich schon, nur heißt dieses gemeinsame Verständnis nicht, dass man
232 auch gemeinsame Ziele hätte. Ich erinnere mich, dass ein Rektor sich heftig
233 beklagte über die Zielvereinbarungen mit seiner Landesregierung, weil er in dieser
234 Zielvereinbarung die Interessen der Hochschule zu wenig gewürdigt sieht. Da hat
235 das Ministerium dann wahrscheinlich die Machtverteilung ziemlich massiv
236 ausgenutzt. Das war eine Zielvereinbarung, die – als ich hier in den Hochschulrat
237 kam – fertig war und wir nur die Ergebnisse sehen konnten. Ich glaube, dass beide
238 Seiten genau wussten, wozu die Zielvereinbarung gut war, aber sie haben sie eben
239 oder das Ministerium hat sie so ausgenutzt in dem Falle, dass die Hochschule
240 ihrerseits gesagt hat, das ist weit weg von einer Vereinbarung und stärker auf der
241 Linie eines Diktats.

242 Wo ich glaube, dass sicherlich noch nicht auf allen Seiten Klarheit herrscht, ist der
243 Umstand, was passiert eigentlich, wenn der Zeitpunkt kommt, an dem wir prüfen
244 müssen, ob die Zielvereinbarung ihr Ziel erreicht hat oder nicht. Ich bin mir relativ
245 sicher, dass es auf Hochschulseite eine Menge Leute geben wird, die sagen, das ist
246 wie Früher auch, da haben wir einen Bericht verfasst und der wurde abgehftet und
247 jetzt läuft die Zielvereinbarung aus und jetzt wird eine neue gemacht und niemand
248 prüft nach, ob die erste wirklich ihr Ziel erreicht hat oder nicht . Da bin ich mir relativ
249 sicher. Ich bin mir auch relativ sicher, dass das auf der ministeriellen Ebene auch bei
250 vielen Leuten genauso der Gedankengang ist.

251

252 **Verhandlungsprozess zwischen Staat und Hochschulen**

253

254 **Wie würden Sie das Verhältnis zwischen Staat und Universitäten allgemein**
255 **charakterisieren?**

256

257 Es findet ein Paradigmenwechsel statt. Beide müssen sich in die neuen Rollen
258 hineinfinden. Die Erfahrungen sind sehr unterschiedlich. Für mich ist es ganz

259 schwer, dahingehend ein Urteil abzugeben. Vertrauen basiert auf Erfahrung –
260 positiver Erfahrung. Und lange gibt es das Instrument noch nicht. Insofern glaube ich
261 nicht, dass es auf beiden Seiten schon ein gefestigtes Vertrauen gibt – sowohl in die
262 Tauglichkeit des Instruments wie auch in die Verlässlichkeit des jeweiligen Partners.
263 Und das gilt wahrscheinlich für das Ministerium genauso wie für die Hochschulen.

264

265 **Welche Rolle (Aufgaben) sollte der Staat in Form der Vertreter der**
266 **Landesministerien in den Verhandlungen einnehmen? Worin sehen Sie die**
267 **Pflichten/Aufgaben der staatlichen/ministeriellen Seite?**

268

269 Die Hauptpflicht ist sicherlich, die landesweite Entwicklung der Hochschulen
270 verträglich zu gestalten. Das heißt, wenn man mit Hochschule A
271 Zielvereinbarungsverhandlungen führt, muss man im Kopf haben, was ist mit
272 Hochschule B los. Das heißt im Grunde, es müsste auf der staatlichen Seite eine
273 Arbeitseinheit geben, die alle Zielvereinbarungen verhandelt. Das glaube ich, ist
274 aber nicht überall so. Sobald sie das dezentralisieren auf der staatlichen Seite, ist es
275 wahnsinnig schwierig, das hinzubekommen. Das würde ich von der staatlichen als
276 das entscheidende oder als die entscheidende Aufgabe ansehen. Über
277 Zielvereinbarungen eine verträgliche landesweite Hochschulentwicklung zu
278 gewährleisten. Der Staat müsste normalerweise schon mal ein Finanzgerüst
279 vorgeben. Er müsste vorgeben können, innerhalb dieses Rahmens können wir uns
280 bewegen, anderes macht nicht viel Sinn. Und er müsste in der Lage sein, der
281 Hochschule zu erklären, in welches Gesamtstrukturkonzept die Hochschule sich
282 einfügen sollte, welche Funktionen sie in diesem Gesamtkonzept übernimmt. Er
283 sollte die Frage des ‚Wie‘ allerdings immer den Hochschulen überlassen. Das gehört
284 dann eben mit zum Aushandlungsprozess, dass am Ende beide Seiten sich über
285 die Stellung der Hochschule im Gesamtgefüge des Landes einig sind, sonst klappt
286 das nicht. Insbesondere für größere Bundesländer mit einer großen
287 Hochschullandschaft stellt das eine Herausforderung dar.

288 Die Zielvereinbarungen müssen im Grunde die Dinge auffangen, die in einer Welt
289 autonomer Hochschulen unvermeidbar sind.

290

291 **Welche Rolle sollten die Hochschulvertreter in den Verhandlungen**
292 **einnehmen? Worin sehen Sie Pflichten/Aufgaben der Hochschulen?**

293

294 Die Hochschule ihrerseits muss über die Zielvereinbarung erreichen, dass wenn
295 man den Wettbewerb akzeptiert – und das müssen wir ja – dann muss sie zusehen,

296 dass die Zielvereinbarungen ihr ermöglichen, ihre Stärken zu stärken und ihr
297 ermöglichen, da wo sie Veränderungen durchführen will, diese auch durchzuführen.
298 Die Hochschule muss in die Verhandlungen mit einem klaren Konzept gehen, wo sie
299 Ressourcen vermehrt einsetzen will, wo sie Ressourcen weniger stark einsetzen will,
300 wo sie Schwerpunkte setzen will, wo sie sich in der Forschung und wo sie sich in der
301 Lehre besonders qualifizieren will. Sie muss wissen, ob sie Forschungsuniversität
302 sein will und dann vielleicht Lehre sogar vernachlässigt. Insofern ist der
303 Hochschulentwicklungsplan, der ja in den meisten Gesetzen vorgeschrieben ist,
304 wieder eine ganz ganz wichtige Grundlage für Zielvereinbarungen. Weil ohne eine
305 solche Klarheit, wohin die Hochschule will, fällt es dann wahnsinnig schwer, ein
306 vernünftiger Verhandlungspartner bei Zielvereinbarungen zu sein. Und das heißt
307 dann wieder, Zielvereinbarungen erfordern ein handlungsfähiges Leitungsorgan und
308 ein mit Durchsetzungsrechten ausgestattetes Leitungsorgan – nach innen – sonst
309 kann das auch nicht klappen – und da wäre man schon wieder bei Art. 5 III GG.

310

311 **Wie kann die Zielvereinbarung auf ‚hidden actions‘ reagieren?**

312

313 Auf jeden Fall ist ein Stück weit Vertrauen notwendig, da der Zeitpunkt zu dem eine
314 Zielvereinbarung überprüft wird, ja immer ein Stück weit in der Zukunft liegt. Man
315 bekommt das an sich nur in den Griff, wenn man auch da wieder Formulierungen
316 findet, die nachprüfbar sind. Und dann muss man Konsequenzen ziehen. Wir sind
317 das im außeruniversitären Bereich gewöhnt, wenn Einrichtungen die verabredeten
318 Leistungen nicht erbringen, fällt die gemeinsame Finanzierung weg. Aber das ist bei
319 einer Hochschule schon ein bisschen schwieriger als bei einem viel viel kleineren
320 Forschungsinstitut.

321

322 **Wobei ergeben sich in den Verhandlungen die gravierendsten Probleme oder**
323 **Schwierigkeiten?**

324

325 Wenn man es mal auf unterschiedlichen Ebenen diskutiert, ist auf der strategischen
326 Ebene die Schwierigkeit, die Zielsetzung einer Hochschule in die
327 Landesstrukturplanung einzubringen, weil normalerweise die Hochschulen sich alle
328 auf die Ziele stürzen, von denen man meint, da sind viele Drittmittel zu holen, da ist
329 viel Renommee zu bekommen – und da muss der Staat irgendwann sagen, so
330 funktioniert das nicht. Es droht auch die Gefahr, einer Hochschule ihre
331 Zukunftsplanung ‚abzuschneiden‘ zu Gunsten einer anderen.

332 Ein weiteres Problem ist der Zusammenhang zwischen finanziellen Budget und
333 sachlicher Notwendigkeit. Unterstellen wir mal, dass Hochschulen unterfinanziert
334 sind, dann ist das ein generelles Problem – regelmäßig. Und der Begriff
335 Vereinbarung heißt ja eigentlich, dass beide Seiten sagen, so ist das in Ordnung. Bei
336 genereller Unterfinanzierung kann eigentlich die eine Seite nie sagen, so ist es in
337 Ordnung.

338

339 **Vertrauen gilt als grundlegend für die Effizienz von Verhandlungen. Wie**
340 **würden Sie die Vertrauensbasis zwischen Staat und Hochschulen**
341 **charakterisieren?**

342 **Wie könnten vertrauensbildende Maßnahmen zwischen diesen beiden**
343 **Verhandlungspartnern aussehen?**

344

345 Ich glaube, das Misstrauen kommt daher, dass beide Seiten zu wenige Erfahrungen
346 darüber haben, wie die jeweils andere Seite das wohl einhält. Das ist ein Prozess,
347 der ist zeitabhängig. Da müssen erstmal zwei drei Verhandlungszyklen vergehen.
348 Was ist vertrauensschädlich? Wenn nachdem man Zielvereinbarungen
349 abgeschlossen hat, plötzlich eine Etat Kürzung notwendig wird. Was bereits passiert
350 ist und was immer wieder passieren kann. Aber für solche Art von Verabredung ist
351 das eigentlich ‚tödlich‘. Den Haushaltsgesetzgeber in irgendeiner Art und Weise
352 einzubinden, könnte solche Überraschungen ein Stück weit verhindern. Vor allem
353 weil die Zielvereinbarungen ja nicht nur für ein Jahr sind, die laufen ja länger.
354 Allerdings sollte man das nicht immer dem System Zielvereinbarung zur Last legen.
355 Bei den Hochschule spielt das nachprüfbares Bemühen, das was man da vereinbart
356 hat auch umzusetzen, eine erhebliche Rolle.

357

358 **Was sind aus Ihrer Sicht Schlüsselfaktoren effizienter Verhandlungsführung**
359 **und werden diese bereits umgesetzt/beachtet?**

360

361 Wichtig sind zunächst klare Vorstellungen, von dem was man selber will. Und nicht
362 nur eine klare Vorstellung, sondern auch eine Vorstellung, die man rüberbringen, die
363 man dem Anderen vermitteln kann. Das scheint mir ganz ganz wichtig zu sein. Die
364 kann nicht nur lauten: Ich will mehr Geld!. Oder auf der anderen Seite: Ich will
365 weniger Geld ausgeben!. Das muss mehr sein. Wechselseitigkeit von
366 Leistung/Gegenleistung sollten beide verstehen. Die Hochschule muss verstehen –
367 die Strukturplanung des Landes, sie muss verstehen die Finanzplanung des Landes
368 und sie muss dem Land verständlich machen, warum und mit welchen Instrumenten

369 sie bestimmte Ziele erreichen will. Dazu brauch man tatsächlich gute interne
370 Vorverhandlungen und eine klare Positionierung. Schlecht ist es ebenfalls, wenn es
371 dem Staat an Kenntnis über den jeweiligen Verhandlungspartner mangelt. Das
372 gehört zur Vorbereitung dazu. Man muss die Hochschule mit der man verhandelt
373 kennen und man muss im Idealfall auch die kennen, mit denen man im Moment nicht
374 verhandelt, um Argumente abwägen zu können.

375

376 **Übertragung auf die inneruniversitäre Ebene**

377

378 **Wie würden Sie die besondere Rolle der Hochschulleitung für die Effektivität**
379 **von Zielvereinbarungen charakterisieren? Sind die derzeitigen Kompetenzen**
380 **ausreichend dafür?**

381

382 Die hat ja eine extrem zentrale Position, für all das, was hochschulintern im Vorfeld
383 gelaufen ist an Vorbereitung für die Zielvereinbarungen. Die Leitung verhandelt frei.
384 Die hat kein imperatives Mandat. Die verhandelt wirklich frei und muss sehen und
385 muss das dann auch verantworten, was sie in dieser mehr oder weniger freien
386 Verhandlung mit der staatlichen Seite dann rausholen kann. Das ist enorm. Das ist
387 viel mehr an Verantwortung, als sie in der Vergangenheit bei den
388 Budgetverhandlungen hatten. Die Zielvereinbarung geht sehr viel stärker über das
389 Finanzielle hinaus in das Strategische hinein und da hat sie eine Schlüsselfunktion.
390 Man kann sagen, die Leitung wird jetzt zu einer sogenannten ‚Vorstandsebene‘. Das
391 ist schon was Anderes. Die Leitung muss zunehmend Dinge selber bewerten und
392 muss im Konfliktfall Prioritäten setzen und hat in den Verhandlungen keine
393 Rückendeckung. Die Macht und Verantwortung dieser Ebene hat sich in vielen
394 Fällen maßgeblich gesteigert.

395 Die traditionelle Hochschulleitung wechselte häufig und man sammelte was an
396 Wünschen kam und schickte das weiter – extremer Fall. Es war dann sehr viel
397 stärker die Entscheidung der staatlichen Seite, was sie von diesen übernommen hat.
398 Aber es gab keine förmlichen Gespräche. Das ist ein ‚Mehr‘ an Verantwortung und
399 natürlich auch ein ‚Mehr‘ an Machtausübungsmöglichkeit, Steuerungsmöglichkeit
400 und auch da gilt, die handelnden Personen müssen sich erst daran gewöhnen. Für
401 die Leitungsebenen sind auch andere Menschen erforderlich – ein andere Typ.

402

403

404

405 **Solche Instrumente stellen immer auch neue Anforderungen an das System, in**
406 **welches sie implementiert werden. Zielvereinbarungen machen die Evaluation**
407 **des Zielerreichungsgrades notwendig. Wie beurteilen Sie die Fähigkeit der**
408 **Universitäten diese zusätzliche neue Form der Bürokratie zu bewältigen?**

409

410 Es scheint wirklich so zu sein, dass sich viele Hochschulen schwer tun. Aber dieser
411 Teil ist natürlich das A und O einer solchen Evaluation. Dass sie ein verlässliches
412 Berichtswesen haben und auch ein akzeptiertes Berichtswesen haben. Das, was man
413 berichten soll, berichtet man häufig zwar, aber selten spiegelt das die eigentliche
414 Leistung des jeweiligen Bereichs wieder. Zu jedem Bereich eigene Parameter
415 entwickeln, funktioniert auch nicht. Aber ohne das kann man natürlich
416 Zielerreichungsdiskussionen vergessen. Man braucht ein fundiertes Berichtswesen,
417 das bedarf aber auch Manpower.

418

419 Was zu überlegen wäre, ist eine Übertragung der in der Verwaltung auf staatlicher
420 Seite weggefallenen Stellen auf die Hochschulen, damit die ihre zusätzliche
421 Bürokratie bewältigen können. Die Frage ist, ob die Stellen bei den Hochschulen
422 auch bereits ankommen?

9.9 Interviewleitfäden

Interviewleitfaden lfd. Nr. 1

Grundlage für die Interviews mit den lfd. Nr. I - V

Lfd. Nr.	Fragestellung
	Verhandlungsprozess zwischen Staat und Hochschulen
1	Es handelt sich hierbei in der Regel um einen äußerst aufwendigen Prozess. Woran liegt das?
2	Wie definieren Sie die Rolle (Aufgaben) des Staates? Welchen Pflichten/Aufgaben muss von staatlicher/ministerieller Seite nachgekommen werden?
3	Welche Rolle nehmen die Hochschulen im Verhandlungsprozess ein? Welchen Pflichten/Aufgaben sollten sie erfüllen?
4	Wobei ergeben sich in diesem Prozess die gravierendsten Probleme/Schwierigkeiten oder Risiken?
5	Kann man in diesem Prozess von gleichberechtigten Partnern sprechen? Kann das Ungleichgewicht ggf. ausgeglichen werden?
6	Die ZLV sollen der Profilierung und Neuordnung der Wissenschaftslandschaft dienen – in Anlehnung an die Vorstellungen und Pläne staatlicherseits. Wo ziehen Sie hier die Grenze zwischen Vereinbarung und Vorgabe?
	Übertragung auf die inneruniversitäre Ebene
7	Wie würden Sie die inneruniversitäre Resonanz auf die Anwendung von Zielvereinbarungen beschreiben?
8	Welche Schwierigkeiten/Probleme oder Risiken können sie intern bzgl. der Anwendung von ZLV beobachten? Wie kann dem evtl. entgegengewirkt werden?
9	Zielvereinbarungen dienen u.a. dem Ausbau der vorhandenen Stärken einzelner Hochschulen – also quasi einer Auswahl von Fächern, welche durch Mittel des Staates unterstützt werden sollen. Dies bedeutet jedoch, die Mittel die ein Fach mehr bekommt, müssen woanders gekürzt werden. Wie kann die Lösung dieses Gerechtigkeitsproblems aussehen?
	Umgang mit Kennzahlen
10	Kann man Ihrer Meinung nach alle Zielvereinbarungen messen? Wenn nicht, wo liegen die Schwierigkeiten oder Probleme in der Operationalisierung?
11	Welche Rolle nehmen Indikatoren und Kennzahlen im Prozess des strategischen Managements mit Hilfe von ZLV ein?

12	Zielvereinbarungen in Form von exakten Kennzahlen werden umfangreich diskutiert. Worin sehen Sie ggf. Schwierigkeiten oder Risiken bei der Anwendung dieser?
13	Wie können diese evtl. vermieden oder zumindest reduziert werden?
14	Wie schätzen Sie die Funktionsfähigkeit der BSC hochschulintern ein? Was kann sie und was nicht?
15	Welche Schwierigkeiten/Risiken sehen Sie bei der Implementierung einer BSC in Hochschulen? Wie können diese ggf. reduziert oder vermieden werden?

Interviewleitfaden lfd. Nr. 2

Grundlage für das Interview mit der lfd. Nr. VI

Lfd. Nr.	Fragestellung
1	Wie würden sie die Veränderungen im Bereich der Hochschulpolitik in jüngster Zeit beschreiben?
2	Inwiefern hat das Auswirkungen auf die Universitäten – insbesondere die Hochschulsteuerung?
3	Inwiefern verändert denn dieses Prinzip der Autonomisierung die Hochschulsteuerung an sich?
4	Welche Entwicklungen führten zum Einsatz des „Managements“ in den Universitäten?
5	Sind universitäre Strukturen und Managementinstrumente kompatibel?
6	Welche Konsequenzen können sich daraus für die Struktur des Universitätsbereiches ergeben?
7	Wo sehen sie die Grenzen der Wirksamkeit solcher strategischen Steuerungsinstrumente innerhalb akademischer Strukturen?
	Verhandlungsprozess zwischen Staat und Hochschulen
8	Wie definieren Sie die Rolle (Aufgaben) des Staates?
9	Wie kann der Staat auf die Effizienz der Verhandlungen Einfluss nehmen? Gibt es bereits Ansätze?
10	Welche Möglichkeiten bietet diese Form der Kooperation dem Staat?

Interviewleitfaden lfd. Nr. 3

Grundlage für das Interview mit der lfd. Nr. VII

Lfd. Nr.	Fragestellung
1	Wie würden sie die Veränderungen im Bereich der Hochschulpolitik in jüngster Zeit beschreiben?
2	Inwiefern hat das Auswirkungen auf die Universitäten – insbesondere die Hochschulsteuerung?
3	Welche Entwicklungen führten zum Einsatz des „Managements“ in den Universitäten?
4	Sind universitäre Strukturen und Managementinstrumente kompatibel?
5	Welchen Einfluss können die Strukturen auf die Effektivität von Zielvereinbarungen ggf. aufzeigen?
6	Welche Konsequenzen können sich daraus für die Struktur des Universitätsbereiches ergeben?
7	Wo sehen sie die Grenzen der Wirksamkeit solcher strategischen Steuerungsinstrumente innerhalb akademischer Strukturen?
	Verhandlungsprozess zwischen Staat und Hochschulen
8	Es handelt sich hierbei in der Regel um einen äußerst aufwendigen Prozess. Woran liegt das?
9	Wie definieren Sie die Rolle (Aufgaben) des Staates? Welchen Pflichten/Aufgaben muss von staatlicher/ministerieller Seite nachgekommen werden?
10	Welche Rolle nehmen die Hochschulen im Verhandlungsprozess ein? Welche Pflichten/Aufgaben sollten sie erfüllen?
11	Wobei ergeben sich in diesem Prozess die gravierendsten Probleme/Schwierigkeiten oder Risiken?
12	Kann man in diesem Prozess von gleichberechtigten Partnern sprechen? Kann das Ungleichgewicht ggf. ausgeglichen werden?

13	Die ZLV sollen der Profilierung und Neuordnung der Wissenschaftslandschaft dienen – in Anlehnung an die Vorstellungen und Pläne staatlicherseits. Wo ziehen Sie hier die Grenze zwischen Vereinbarung und Vorgabe?
Übertragung auf die inneruniversitäre Ebene	
14	Wie würden Sie die inneruniversitäre Resonanz auf die Anwendung von Zielvereinbarungen beschreiben?
15	Wie würden Sie die Funktion der Hochschulleitung für die Effektivität von Zielvereinbarungen kurz beschreiben?
16	Welche Bedeutung haben organisationstheoretische Kenntnisse für den Einsatz von Zielvereinbarungen?
17	Worin sehen Sie Möglichkeiten und Grenzen von Zielvereinbarungen in Universitäten unter rechtlichen Aspekten?
18	Welche Bedeutung können diese für den Einsatz von Zielvereinbarungen haben?
19	Welche Schwierigkeiten/Probleme oder Risiken können sie intern bzgl. der Anwendung von ZLV beobachten? Wie kann dem evtl. entgegengewirkt werden?
Umgang mit Kennzahlen	
20	Kann man Ihrer Meinung nach alle Zielvereinbarungen messen? Wenn nicht, wo liegen die Schwierigkeiten oder Probleme in der Operationalisierung?
21	Welche Rolle nehmen Indikatoren und Kennzahlen im Prozess des strategischen Managements mit Hilfe von ZLV ein?
22	Zielvereinbarungen in Form von exakten Kennzahlen werden umfangreich diskutiert. Worin sehen Sie ggf. Schwierigkeiten oder Risiken bei der Anwendung dieser?
23	Wie können diese evtl. vermieden oder zumindest reduziert werden?
24	Wie schätzen Sie die Funktionsfähigkeit der BSC hochschulintern ein? Was kann sie und was nicht?
25	Welche Schwierigkeiten/Risiken sehen Sie bei der Implementierung einer BSC in Hochschulen? Wie können diese ggf. reduziert oder vermieden werden?

Interviewleitfaden lfd. Nr. 4

Grundlage für das Interview mit der lfd. Nr. VIII

Lfd. Nr.	Fragestellung
1	Wie würden sie die Veränderungen im Hochschulbereich in jüngster Zeit in Kürze beschreiben?
2	Inwiefern handelt es sich hierbei um einen Paradigmenwechsel?
3	Inwiefern hat das Auswirkungen auf die staatlichen Universitäten – insbesondere deren Steuerung?
4	Zielvereinbarungen stehen für Ergebnissteuerung. Sie stammen aus der sozialen Realität privatwirtschaftlicher Unternehmen. Können Zielvereinbarungen in universitären Strukturen ihre vollständige (!) Wirkung entfalten?
5	Welchen Einfluss können die Strukturen auf die Effektivität von Zielvereinbarungen ggf. haben?
6	Inwiefern kann die Struktur oder Organisation der Universität zum Hindernis für den Einsatz von Zielvereinbarungen werden?
7	Welche Konsequenzen können sich daraus für die Struktur der staatlichen Universität ergeben? Wir sich die staatliche Universität in ihrer Struktur verändern müssen oder muss eher das Instrument angepasst werden?
8	Welche rechtlichen Rahmenbedingungen können den Einsatz des Instruments der Zielvereinbarung in staatlichen Universitäten beeinflussen?
9	Welche Auswirkungen können rechtliche und strukturelle Rahmenbedingungen auf den Einsatz von Zielvereinbarungen haben?
	Verhandlungsprozess zwischen Staat und Hochschulen
10	Wie würden Sie das Verhältnis zwischen Staat und Universitäten allgemein charakterisieren?
11	Welche Rolle (Aufgaben) sollte der Staat in Form der Vertreter der Landesministerien in den Verhandlungen einnehmen? Worin sehen Sie die Pflichten/Aufgaben der staatlichern/ministeriellen Seite?
12	Welche Rolle sollten die Hochschulvertreter in den Verhandlungen einnehmen? Worin sehen Sie Pflichten/Aufgaben der Hochschulen?

13	Wobei ergeben sich in den Verhandlungen die gravierendsten Probleme oder Schwierigkeiten?
14	Vertrauen gilt als grundlegend für die Effizienz von Verhandlungen. Wie würden Sie die Vertrauensbasis zwischen Staat und Hochschulen charakterisieren? Wie könnten Vertrauensbildende Maßnahmen zwischen diesen beiden Verhandlungspartnern aussehen?
15	Was sind aus Ihrer Sicht Schlüsselfaktoren effizienter Verhandlungsführung und werden diese bereits umgesetzt/beachtet?
Übertragung auf die inneruniversitäre Ebene	
16	Wie würden Sie die besondere Rolle der Hochschulleitung für die Effektivität von Zielvereinbarungen charakterisieren? Sind die derzeitigen Kompetenzen ausreichend dafür?
17	Solche Instrumente stellen immer auch neue Anforderungen an das System in welches sie implementiert werden. Zielvereinbarungen machen die Evaluation des Zielerreichungsgrades notwendig. Wie beurteilen Sie die Fähigkeit der Universitäten diese zusätzliche neue Form der Bürokratie zu bewältigen?

10 Erklärung



Erklärung

über die selbstständige Erarbeitung der Diplomarbeit

Hiermit erkläre ich, Laura Hortig, dass ich die vorliegende Diplomarbeit selbstständig und ohne fremde Hilfe verfasst habe.

Des Weiteren versichere ich, dass diese Arbeit weder teilweise noch insgesamt an der Universität der Bundeswehr Hamburg oder an einer anderen Hochschule von mir oder einer anderen Person eingereicht wurde. Alle Seiten, die wörtlich oder indirekt Veröffentlichungen anderer entnommen sind, habe ich kenntlich gemacht und mich keiner anderen als der angegebenen Literatur bedient.

Diese Versicherung gilt auch für alle der Arbeit beigegebenen Zeichnungen, Skizzen, Abbildungen etc.

Hamburg, den 06. August 2009

.....
Datum, Unterschrift