



Ministerium für
Wissenschaft und Forschung
des Landes
Nordrhein-Westfalen



Centrum für
Hochschulentwicklung

Zielvereinbarungen zwischen Hochschulen und Staat in Nordrhein-Westfalen: Erfahrungen und Zukunftsperspektiven

**Ulrich Müller
Frank Ziegele**

**Arbeitspapier
Nr. 45**

März 2003

CHE Centrum für Hochschulentwicklung gGmbH
Verler Str. 6
D-33332 Gütersloh

Telefon: (05241) 97 61 0
Telefax: (05241) 9761 40
E-Mail: info@che.de
Internet: www.che.de

ISSN 1862-7188
ISBN 3-939589-08-X
ISBN 978-3-939589-08-2 (ab 2007)



Ministerium für
Wissenschaft und Forschung
des Landes
Nordrhein-Westfalen



Centrum für
Hochschulentwicklung

Zielvereinbarungen zwischen Hochschulen und Staat in Nordrhein-Westfalen: Erfahrungen und Zukunftsperspektiven

Ulrich Müller
Frank Ziegele

Gütersloh, März 2003

Inhalt

1. Zielvereinbarungen als Steuerungsinstrument im Hochschulbereich	3
2. Grundlagen für die Analyse der Zielvereinbarungen in Nordrhein-Westfalen.....	4
2.1. Das nordrhein-westfälische Zielvereinbarungsmodell.....	4
2.2. Ziele der Beteiligten im Zusammenhang mit den Zielvereinbarungen	7
2.3. Analysemethode	10
3. Analyse der Zielvereinbarungen in NRW: Werden die Kriterien für Zielvereinbarungen erfüllt?	13
3.1. Rahmen- und Ausgangsbedingungen für Zielvereinbarungen.....	13
Kriterium 1: Zweckklärung	13
Kriterium 2: Integration.....	15
Kriterium 3: Verlässlichkeit.....	20
Kriterium 4: Konsistenz	23
Kriterium 5: Vertrauen	26
3.2. Gestaltung von Zielvereinbarungstexten	29
Kriterium 6: Leistung/Gegenleistung.....	29
Kriterium 7: Ergebnisorientierung/Messbarkeit, keine Detailsteuerung.....	31
Kriterium 8: Innovationsbezug	37
Kriterium 9: Mehrjährigkeit und Dynamik.....	39
Kriterium 10: Schriftform/Transparenz.....	41
Kriterium 11: Strukturierung	43
Kriterium 12: Verbindlichkeit	47
Kriterium 13: Finanzielle Abbildung	49
3.3. Gestaltung von Zielvereinbarungsprozessen	54
Kriterium 14: Strategie-/Ziel-/Profilbezug.....	54
Kriterium 15: Partnerschaft, Gegenstromverfahren und Dialog.....	57
Kriterium 16: Effizienz	62
3.4. Zielvereinbarungen in die Praxis umsetzen	65
Kriterium 17: Controlling	65
Kriterium 18: Interne Generierung und Umsetzung	67
Kriterium 19: Personalentwicklung.....	72
4. Kurzfassung	75
4.1. <u>Bewertung</u> der Zielvereinbarungen Hochschule – Staat in Nordrhein-Westfalen.....	75
4.2. <u>Empfehlungen</u> zur zukünftigen Gestaltung der Zielvereinbarungen Hochschule – Staat in Nordrhein-Westfalen.....	79
5. Anhänge	84
5.1 Einstiegsfragen zu den Erfahrungen mit den Zielvereinbarungen zur Umsetzung des Qualitätspakts in Nordrhein-Westfalen.....	84
5.2 Leitfaden für die Experteninterviews Zielvereinbarungen NRW	85

1. Zielvereinbarungen als Steuerungsinstrument im Hochschulbereich

In nahezu allen Landeshochschulgesetzen in Deutschland ist in den letzten Jahren das Instrument der Zielvereinbarung zwischen Staat und Hochschule verankert worden. Die meisten Bundesländer erproben Verfahrensweisen und Formen der Zielvereinbarung. Dies ist keine zufällige Entwicklung: Der Paradigmenwechsel im Hochschulbereich setzt die Autonomie und den Wettbewerb der Hochschulen als Steuerungsmechanismen anstelle der staatlichen Regulierung und Detailsteuerung. Hochschulen erhalten größere Finanz- und Organisationsautonomie; sie können mit Globalhaushalten freier und damit – so die Erwartungen – auch effizienter und effektiver wirtschaften.

Diese Freiheit braucht jedoch weiterhin einen Rahmen: Der Staat hat die Aufgabe, Anreizsysteme zu schaffen, die einen funktionierenden Wettbewerb garantieren. Er muss dafür sorgen, dass über ein aussagefähiges Berichtswesen Globalhaushalte legitimiert werden. Er muss die Hochschulen dabei unterstützen, spezifische Profile herauszubilden. Und er muss Möglichkeiten finden, die Landesziele für das Handeln der Hochschulen relevant werden zu lassen.

Insbesondere im Zusammenhang mit den beiden letztgenannten staatlichen Aufgaben im neuen Steuerungsansatz kommen die Zielvereinbarungen ins Spiel: Sie sollen bewirken, dass (innerhalb gesetzter Rahmenbedingungen) zwischen gleichberechtigten Partnern („auf gleicher Augenhöhe“) Verhandlungen zustande kommen, in denen Hochschul- und Staatsziele aufeinander abgestimmt werden. In Zielvereinbarungen wird die staatliche Unterstützung für die Profilierung der Hochschule, aber auch der Beitrag der Hochschule zu Landeszielen festgelegt. Zielvereinbarungen sollen so gestaltet sein, dass sie dem neuen Steuerungsansatz genügen: Sie sollen ergebnisbezogen formuliert sein, Anreize zur Zielverfolgung und –erreichung bieten, Planungssicherheit schaffen, das strategische Denken fördern und Verbindlichkeit erzeugen. Sie sollen aber auch ein Gegengewicht zur formelgebundenen Finanzierung schaffen, d.h. ergänzend zur automatisierten, parametrisierten Steuerung den Dialog zwischen Hochschule und Staat in einem strukturierten, transparenten Verfahren aufrecht erhalten.

Soweit die Idealvorstellung – die Frage ist, ob in den realen Vereinbarungsprozessen in den Bundesländern die hehren Ansprüche erfüllt werden können. Es gibt Hinweise aus verschiedenen Ländern, dass entgegen der eigentlichen Anliegen Zielvereinbarungen letztlich doch als Instrument der detaillierten Maßnahmensteuerung durch den Staat eingesetzt werden. Eine solche Anwendung würde die Fortsetzung der alten, inputbezogenen und inflexiblen Steuerung bedeuten. Damit wird deutlich: Zielvereinbarungen sind nicht per se vorteilhaft; es kommt auf die Umsetzung im Detail an.

Diese Überlegungen sind der Ausgangspunkt für die folgende Analyse der ersten Runde von Zielvereinbarungen im Land Nordrhein-Westfalen. Das nordrhein-westfälische Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung (MSWF)¹ hat im

¹ Inzwischen wurde durch eine Reorganisation der Ministerienstruktur in NRW das Schul- vom Wissenschaftsressort getrennt, daher lautet die aktuelle Bezeichnung „Ministerium für Wissenschaft und Forschung“ (MWF). Da sich die Analyse jedoch auf die Vergangenheit bezieht, wird vereinfachend durchgängig vom MSWF gesprochen. Die neue Bezeichnung wird lediglich in der Zusammenfassung der Empfehlungen (Kapitel 4.2.) verwendet, da dort nur zukunftsbezogene Aspekte enthalten sind.

Jahre 2002 mit fast allen Universitäten und Fachhochschulen des Landes globale Zielvereinbarungen abgeschlossen. Die Erfahrungen dieser ersten Runde sollen ausgewertet und in Empfehlungen für die zukünftige Gestaltung und Ablauf der Zielvereinbarungen umgesetzt werden. Gegenstand der Bewertung kann zum jetzigen Zeitpunkt – weniger als ein Jahr nach Abschluss der Vereinbarungen – nicht die Umsetzung der vereinbarten Inhalte und damit der Test der Wirksamkeit der Zielvereinbarungen sein. Das muss zu einem späteren Zeitpunkt geprüft werden. Evaluiert wird vielmehr das Verfahren der Zielvereinbarung, beispielsweise: Wird die Handhabung des Instruments dem Anspruch der Hochschulautonomie gerecht? Kommt eine Partnerschaft zustande? War der Verfahrensablauf effizient? Genügen die Vereinbarungstexte den methodischen Standards, sind z.B. die Ziele nachprüfbar formuliert?

Im Zentrum stehen somit die Verfahren und Techniken der Zielvereinbarung; es handelt sich um eine Evaluation des Instruments *und* seiner Handhabung durch Hochschulen und Staat. Daraus werden Empfehlungen abgeleitet, wie das Verfahren in der nächsten Runde der Vereinbarungen verändert werden sollte.

2. Grundlagen für die Analyse der Zielvereinbarungen in Nordrhein-Westfalen

2.1. Das nordrhein-westfälische Zielvereinbarungsmodell

Im ersten Halbjahr 2002 wurden zwischen dem MSWF und fast allen nordrhein-westfälischen Universitäten und Fachhochschulen Zielvereinbarungen zur Umsetzung des Qualitätspakts geschlossen (Ausnahmen waren die Universitäten in Essen, Duisburg² und Wuppertal³). Um das nordrhein-westfälische Modell verstehen zu können, sind die grundlegenden Entwicklungslinien zu betrachten, die Vorbedingungen für die Zielvereinbarungen darstellen:

- Bereits 1992 hat Nordrhein-Westfalen mit dem Modellversuch Finanzautonomie begonnen, die finanziellen Freiheiten der Hochschulen schrittweise auszuweiten. Der Staat zieht sich seitdem aus der Ausgabensteuerung zurück; inzwischen ist per Landesgesetz sogar die Bildung „echter“ Globalhaushalte mit pauschalen Landeszuschüssen vorgesehen. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit neuer und besserer staatlicher Steuerungsinstrumente: An die Stelle der Einzelanweisung und Regulierung sollte die Schaffung von Anreizsystemen treten; die Inputsteuerung sollte durch eine staatliche Mitwirkung ersetzt werden, die sich an Zielen und Ergebnissen der Arbeit orientiert. Der erste Schritt zu solchen Steuerungsinstrumenten wurde mit der aufgaben- und leistungsbezogenen Mittelvergabe der Titelgruppe 94 geschaffen. Der konsequente nächste Schritt war die Ergänzung der Finanzierungsformel durch das Instrument der Zielvereinbarung. Die Kombination aus Formel und Zielvereinbarung schafft hinreichende Steuerungspotenziale für das MSWF und soll darauf ausgerichtet sein, die Finanzautonomie nicht zu beeinträchtigen und adäquate Steuerung auszuüben.

² Aufgrund der Fusionsverhandlungen.

³ Die Universität Wuppertal hat mittlerweile zum 19. 12. 2002 mit dem MWF eine Zielvereinbarung abgeschlossen. Aufgrund des Sonderwegs (Mediationsprozess im Nachgang zum Qualitätspakt) wird im Rahmen dieses Gutachtens auf eine gesonderte Betrachtung der Zielvereinbarung verzichtet.

- In Nordrhein-Westfalen wurde ein umfassender Planungs- und Profilierungsprozess für den gesamten Hochschulsektor begonnen. Startpunkt war im Jahre 1999 der "Qualitätspakt" zwischen Hochschulen und Staat. Der Pakt umfasste mehrjährige Planungssicherheit für die Hochschulbudgets, allerdings verbunden mit erheblichen Einsparungen. Ein Teil der eingesparten Gelder floß in den „Innovationsfonds“, aus dem die Profilierung der einzelnen Hochschulen finanziell unterstützt werden soll. Als Basis für die Ausrichtung und Abstimmung der Profilierung wurde ein Expertenrat eingerichtet, der 2001 seinen Abschlussbericht vorlegte. Darin sind Empfehlungen zur Profilierung der Hochschulen, aber auch zur Restrukturierung und zum Abbau von bestehenden Studienangeboten enthalten. Die Empfehlungen wurden zwischen jeder einzelnen Hochschule und dem MSWF in sogenannten „Perspektivgesprächen“ diskutiert. Im Anschluss daran wurde ein Teil der Empfehlungen des Expertenrats, z.B. auch die Einstellung von Studiengängen, 2001 per staatlicher Rechtsverordnung umgesetzt. Für die weitere Umsetzung des Qualitätspakts und der Expertenratsempfehlungen wurde das Instrument der Zielvereinbarung vorgesehen.
- Zum 1. April 2000 trat eine Novelle des nordrhein-westfälischen Hochschulgesetzes in Kraft, in der das Instrument der Zielvereinbarung in § 9 explizit vorgesehen ist („Die Hochschulen und das Ministerium sollen⁴ Vereinbarungen treffen, die konkrete Ziele bei der Erfüllung der Hochschulaufgaben zum Gegenstand haben und die jeweiligen Leistungen festlegen. Es können insbesondere Schwerpunkte in Lehre und Forschung, Maßnahmen zur Qualitätsförderung, die haushaltsrechtlich zur Verfügung stehende Finanzierung oder im Rahmen dieses Gesetzes mögliche organisatorische Leistungen vereinbart werden.“). Im Gesetz wurde gleichzeitig die Grundlage für den nächsten Schritt der Finanzautonomie, die Einführung von Globalhaushalten in Verbindung mit einer Kosten- und Leistungsrechnung der Hochschulen, gelegt (§5 Abs. 2).

Damit ist die Grundanlage des Zielvereinbarungsmodells vorgegeben: Die Zielvereinbarungen sollen die Herausbildung von Hochschulprofilen befördern, die Basis dafür sind zunächst die strategischen Planungen im Zusammenhang mit den Empfehlungen des Expertenrats. Dort wurden alle grundlegenden Ziele und Planungen erarbeitet, die für Zielvereinbarungen nötig sind. Daher dienen die Zielvereinbarungen der „Umsetzung des Qualitätspakts“. Die Zielvereinbarungen sind kein Instrument zur Bestimmung der Grundfinanzierung der Hochschulen, sondern ein Instrument zur Planung von prioritären Innovationen und Entwicklungen, die finanzielle Unterstützung aus dem Innovationsfonds finden. Dieser Fonds wird also per Zielvereinbarungen verteilt. Die Zielvereinbarungen können demzufolge nicht das gesamte Spektrum der Hochschultätigkeit abbilden, sondern müssen sich auf prioritäre Ziele und „Felder“ konzentrieren.

Gleichzeitig spielen die Zielvereinbarungen eine entscheidende Rolle im Autonomiemodell: Sie sind der zweite Finanzierungsmechanismus neben der Formel; sie müssen genauso wie die Formel ergebnisorientiert gestaltet sein. Und sie können selbst zur Autonomie der Hochschulen direkt beitragen, insbesondere wenn wie in NRW vorgesehen ministerielle Kompetenzen per Vereinbarung an die Hochschulen dele-

⁴ Der Regierungsentwurf 12/4243 vom 23. August 1999 sah noch die schwächere Formulierung „...können Vereinbarungen treffen“ vor; aufgrund der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wissenschaft und Forschung vom 18. Februar 2000 änderte der Landtag diese Formulierung in eine Soll-Vorschrift.

giert werden. Es stellt sich darüber hinaus die Frage, ob sich bei der Bildung von Globalhaushalten zukünftig die Rolle der Zielvereinbarung verändern muss. Die Zielvereinbarungen sind also auf jeden Fall im Rahmen der Gesamtarchitektur der Hochschulsteuerung zu bewerten.

Die nordrhein-westfälischen Zielvereinbarungen implizieren eine Änderung des staatlichen Steuerungsverständnisses in zweierlei Hinsicht: Zum einen sollen die Zielvereinbarungen das Instrument der ministeriellen Erlasse zurückdrängen. Dies impliziert, dass die Zielvereinbarungen für das Parlament (außer ggf. einer Informationsfunktion) zunächst keine größere Rolle spielen, da sie im wesentlichen die Beziehung zwischen Hochschulen und MSWF regeln. Zum anderen wird die einzelne Institution, d.h. die Hochschule als Ganzes, zum Objekt staatlicher Steuerung. Bisher bezog sich staatliche Steuerung stärker entweder auf die Hochschularten insgesamt (Universität vs. FH, Gesamthochschulen) oder auf Fächer(-gruppen). Die Umorientierung passt zu anderen Bausteinen der Hochschulreform, die ebenfalls die Institution in den Mittelpunkt rücken, v.a. die größere institutionelle Autonomie und das Ziel der Profilbildung der Hochschule als Ganzes.

Die Schritte zur Zielvereinbarung in NRW liefen folgendermaßen ab: Im Juni 2001 wurde der Zielvereinbarungsprozess vom MSWF mit einem Erlass eingeleitet. Dabei wurde den Hochschulen ein erster Leitfaden für Zielvereinbarungen und die Formulierung der Landesziele (Präambel) an die Hand gegeben. Darauf folgten im September 2001 in Dienstbesprechungen mit den Rektorinnen/Rektoren, Kanzlerinnen und Kanzlern der Universitäten bzw. der Fachhochschulen unter Leitung des Staatssekretärs eine Erörterung des Vorhabens sowie des Zeitplans. Die Hochschulen erarbeiteten darauf folgend eine „Stoffsammlung“ für potenzielle Vereinbarungsinhalte sowie – teilweise bereits in Zusammenarbeit mit den jeweiligen Regionalreferenten – erste Vereinbarungsentwürfe. Nach einer Abstimmungsrunde innerhalb des MSWF (bei der u.a. eine „Negativliste“ von Dingen, die nicht vereinbart werden sollten, berücksichtigt wurde – beispielsweise sollten über die Zielvereinbarungen nicht solche Aktivitäten wieder aufgenommen werden, die gemäß Expertenratsempfehlung aufgegeben oder reduziert werden sollen) wurden die Zielvereinbarungstexte in Kooperation zwischen Betreuungsreferenten und Hochschulleitungen weiter konkretisiert und verhandelt. In mehreren Abstimmungsrunden (sowohl zwischen Betreuungsreferent und Hochschule als auch zwischen den beteiligten Akteuren innerhalb des MSWF) wurden die Vertragstexte schrittweise weiterentwickelt, endgültig festgelegt und schließlich von Ministerin bzw. Staatssekretär und Hochschulleitungen in einem persönlichen Unterzeichnungsakt unterschrieben. Die Unterzeichnung der Vereinbarung streckte sich über das zweite Quartal 2002. Die Rationalität dieses Prozesses wird unten noch genauer zu analysieren sein.

Neben den hier untersuchten „großen“ Zielvereinbarungen zur Umsetzung des Qualitätspakts gibt es in NRW weitere, themenbezogene Zielvereinbarungen: Einerseits die „Zielvereinbarung zur Studienreform“, andererseits die „Zielvereinbarung zur Förderung der Chancengleichheit“. Dadurch wurde das Instrument in thematisch eingegrenzten Felder in NRW erstmals erprobt. Diese Zielvereinbarungen wurden aus haushaltsrechtlichen Gründen bereits 2001 abgeschlossen, da bei längerer Vorbereitungszeit Mittel verfallen wären. Die Zielvereinbarung zu den medizinischen Einrichtungen wurde separat verhandelt, aber als Ergebnis in die „große“ Vereinbarung integriert.

Für die Zielvereinbarungen insgesamt gilt, dass die erste Runde als Versuch und Pilotprojekt betrachtet wird, dessen Gestaltung im Detail noch nicht abgeschlossen ist.

2.2. Ziele der Beteiligten im Zusammenhang mit den Zielvereinbarungen

Ein wesentlicher Aspekt zur Bewertung der Zielvereinbarungen ist die Frage, welche Zwecke mit Zielvereinbarungen verfolgt werden. Dazu muss zunächst geklärt werden, was die am Prozess Beteiligten mit den Zielvereinbarungen erreichen wollten. Kennt man die Intentionen, lässt sich ermitteln, ob diese tatsächlich realisiert wurden. Die Ziele der Beteiligten werden über zwei Erhebungsinstrumente ermittelt:

- Eine Analyse der zu Beginn des Vereinbarungsprozesses vom MSWF erstellten Dokumente.
- Eine schriftliche Befragung der Beteiligten im MSWF und der Hochschulleitungen.

Die Zwecke der Zielvereinbarung wurden von Seiten des MSWF zu Beginn des Prozesses im „Leitfaden für Zielvereinbarungen“ schriftlich formuliert:

- Abstimmung der Ziele und Planungen zwischen MSFW und Hochschulen;
- Schaffung von Verbindlichkeit von Zusagen;
- Stärkung der Autonomie durch Delegationen und Verzicht auf Detailsteuerung;
- Zielfindung und Zieltransparenz als Gegenleistung für die Gewährung von Autonomie;
- Etablieren eines partnerschaftlichen Verhältnisses Hochschulen – MSWF;
- Schaffung von Ergebnis- statt Maßnahmenorientierung;
- Mittelvergabe aus Innovationsfonds.

Ergänzend wurden MSWF (die Beteiligten am Vereinbarungsprozess) und Hochschulen (die Hochschulleitungen) vom CHE für dieses Gutachten schriftlich, persönlich bzw. in Telefoninterviews nach den Erwartungen gefragt, die sie an die Zielvereinbarungen gerichtet hatten. Bei den Antworten ergab sich folgendes Bild („ZV“ = Zielvereinbarungen; natürlich wurden nicht alle Punkte von allen Beteiligten genannt):

Erwartungen der Beteiligten aus den Hochschulen	Erwartungen der Beteiligten aus dem MSWF
ZV sollen die Profilbildung der Hochschule befördern	ZV sollen den Hochschulen Anlass geben, Profile und Prioritäten herauszubilden (und neue Dinge aus eigener Priorisierung und nicht nur durch Finanzierung aus Zentraltöpfen angehen); dadurch soll das Gesamtbild der Profilierung öffentlich darstellbar werden
ZV sollen eine Abstimmung zwischen zentralen und dezentralen Zielen bewirken	ZV sollen dafür sorgen, dass zentrale Globalziele bei den Hochschulen Berücksichtigung finden
ZV sollen zu Delegation von Kompetenzen an die Hochschulen und damit zu Autonomiegewinn führen	ZV sollen zu Delegation von Kompetenzen an die Hochschulen und damit zu Autonomiegewinn führen
	ZV sollen zu Zielsteuerung statt Verhaltenssteuerung führen; das Erlasswesen soll reduziert und das MSWF von operativen Aufgaben entlastet werden
ZV sollen Verbindlichkeit der Vorhaben und Verpflichtung der Verantwortlichen schaffen	ZV sollen Verbindlichkeit der Vorhaben und Verpflichtung der Verantwortlichen schaffen, die Umsetzung ausgehandelter Ergebnisse soll nachgehalten und mit Konsequenzen versehen werden
ZV sollen längerfristiges Planen und Denken fördern	ZV sollen längerfristiges Planen und Denken fördern
ZV sollen Planungssicherheit schaffen	ZV sollen Planungssicherheit schaffen
Die externe Verpflichtung durch ZV soll die Handlungsfähigkeit nach innen stärken	Die Handlungsfähigkeit und Motivation der Entscheidungsträger an Hochschulen soll durch ZV gefördert werden
Das Land soll einen Anlass erhalten, seine Ziele zu formulieren	Hochschulen sollen einen Anlass erhalten, ihre Ziele zu formulieren
Es soll eine neue Kommunikationskultur auf Basis von Partnerschaft entstehen, die zu Vertrauen führt	Die hochschulinterne Diskussion soll gefördert werden (Stärken-Schwächen-Analyse, Einbeziehung Fachbereiche)
Die ZV sollen qualitätsorientierte Finanzierung bewirken und damit eine komplementäre Funktion zur Finanzierung per Formel übernehmen	Die ZV sollen zu leistungsbezogener Finanzierung genutzt werden
ZV sollen die Transparenz zwischen den Hochschulen des Landes erhöhen	
	ZV sollen die Selbststeuerungs- und Planungsfähigkeit der Hochschulen demonstrieren
	ZV sollen das Steuerungsobjekt Hochschule in den Mittelpunkt rücken (statt Hochschultypen, Fächergruppen)

Der Vergleich der von Hochschulen und Staat genannten Zwecke zeigt:

- Die Erwartungen an Zielvereinbarungen sind bei Hochschulen und MSWF in weiten Bereichen deckungsgleich. Kernbereiche sind Profilierung, Autonomie, Verbindlichkeit, längerfristiger Charakter. Damit ist eine der Voraussetzungen für einen erfolgreichen Zielvereinbarungsprozess gegeben: Wenn die Intentionen dicht beieinander liegen, gehen beide Seiten in gleicher Weise mit dem Instrument der Zielvereinbarungen um und stellen ähnliche Ansprüche an die Gestaltung.
- Z.T. werden dieselben Sachverhalte aus unterschiedlichen Perspektiven betrachtet: Im MSWF wird eine Zielbildung der Hochschulen erwartet, die Hochschulen erwarten eine Zielformulierung des MSWF. Diese Unterschiede sind unproblematisch, wenn beiden Seiten klar ist, dass hier eine Reziprozität der Leistungen vorliegt und man dem Verhandlungspartner das geben muss, was man selbst von ihm verlangt.
- Teilweise sind die Erwartungen innerhalb der staatlichen bzw. Hochschuleseite nicht widerspruchsfrei. So erwarten die Angehörigen des MSWF einerseits Profilbildung, andererseits aber Durchsetzung zentraler Ziele von den Zielvereinbarungen. Diese Anliegen stehen in Konkurrenz zueinander – entweder stehen zentrale *oder* dezentrale Ziele im Vordergrund (bzw. es geht um die Abstimmung und Balance dieser Ziele).
- Ein deutlicher Unterschied zeigt sich beim „weichen“ Aspekt der Kommunikationskultur: die Aspekte der Partnerschaft und des Vertrauens zwischen Hochschulen und MSWF spielen bei den Erwartungen der Hochschulen eine große Rolle. Im MSWF hingegen sind die Erwartungen eher auf bessere Kommunikation innerhalb der Hochschulen gerichtet. Hier deutet sich möglicherweise eine Diskrepanz im Grundverständnis an: das partnerschaftliche Verhältnis und das „verhandeln auf gleicher Augenhöhe“ spielt für die Hochschulen eine größere Rolle als für die staatliche Seite (wenngleich die Partnerschaft beispielsweise in der parlamentarischen Anhörung zu Zielvereinbarungen vom MSWF als Ziel betont wurde).
- Einige Aspekte tauchen nur auf staatlicher bzw. nur auf Hochschuleseite auf, weil sie speziellen Interessenlagen entsprechen. So ist die Entlastung von operativen Aufgaben ein Aspekt, der zunächst das MSWF interessiert (er steht aber natürlich mit dem Anliegen größerer Autonomie in enger Verbindung).

Zudem zeigt sich, dass die formulierten Erwartungen auch sehr nahe an den am Beginn des Prozesses offiziell in Dokumenten formulierten Intentionen der Zielvereinbarungen liegen. Damit liegt insgesamt (mit den genannten Ausnahmen) eine große Homogenität der Erwartungen vor; den Beteiligten ist weitgehend klar, was mit Zielvereinbarungen erreicht werden kann und soll.

2.3. Analysemethode

Gegenstand der Analyse sind die Zielvereinbarungen zur Umsetzung des Qualitätspakts. Die anderen themenbezogenen Zielvereinbarungen und die Zielvereinbarungen in der Medizin werden nur am Rande behandelt.

Als mögliche logische Struktur der Evaluation scheint es angesichts der Komplexität zunächst naheliegend, die Erfahrungen nach den einzelnen Hochschulen gegliedert aufzubereiten. Dann wären aber keine generellen Schlüsse zur Weiterentwicklung des Verfahrens möglich und es würde der Tatsache nicht Rechnung getragen, dass das Verfahren an sich hochschulübergreifend angelegt ist und einheitliche Werkzeuge verwendet werden.

Daher wird zunächst versucht, allgemein gültige Kriterien zu finden, nach denen das Instrument der Zielvereinbarung qualitativ beschreib- und bewertbar wird. Für diese Kriterien wird anschließend jeweils die bestehende Situation / Umsetzung beschrieben und anhand von Beispielen einzelner Hochschulen illustriert. In einem dritten Schritt wird dann eine Bewertung der Entwicklungen hinsichtlich der einzelnen Kriterien in NRW vorgenommen. Darauf aufbauend werden schließlich Empfehlungen für eine weitere Runde der Zielvereinbarungen entwickelt.

Die **Analysekriterien** leiten sich aus folgenden Grundlagen ab:

- Zielvereinbarungen, die den Ideen des New Public Management genügen sollen⁵, müssen bestimmte Eigenschaften aufweisen. Diese entsprechen Mindestanforderungen, die ein geeignetes und wirksames Zielvereinbarungsmodell erfüllen muss. Sind sie nicht erfüllt, so droht eine Beliebigkeit (und damit auch eine Diskreditierung) des Instruments der Zielvereinbarung; nahezu jede Art von schriftlich dokumentiertem Aushandlungsergebnis zwischen den Partnern kann einfach mit dem Etikett „Zielvereinbarung“ versehen werden, ohne dass die Anforderungen wirklich erfüllt sind. Dann ist eine Wirkungslosigkeit des Instruments bis hin zu kontraproduktiven Effekten zu befürchten. Die theoretisch notwendigen Merkmale von Zielvereinbarungen gilt es zu identifizieren und ihre Erfüllung zu überprüfen. Maßstab ist also ein idealtypisches Zielvereinbarungsmodell, abgeleitet aus den normativen Vorstellungen eines neuen Steuerungsansatzes für den öffentlichen Sektor, anhand der empirischen Erfahrungen spezifiziert für die besonderen Gegebenheiten an Hochschulen.
- Als weitere Quelle für Kriterien werden die in 2.2. definierten Zwecke von Zielvereinbarungen herangezogen, die von den Beteiligten selbst festgelegt wurden.

⁵ Vgl. beispielsweise

- Ziegele, F.: Finanzierungsinstrumente eines Neuen Steuerungsmodells im Verhältnis Staat – Hochschule: Überlegungen und Erfahrungen in den deutschen Bundesländern, in: Titscher, S. u.a. (Hrsg.), Universitäten im Wettbewerb, Zur Neustrukturierung österreichischer Universitäten, München, Mering 2000, S. 331 - 386;
- Nickel, S./Zechlin, L: Zielvereinbarungen als partizipatives Management – ein Anwendungsmodell, in: Hanft, A. (Hrsg.), Hochschulen managen?, Zur Reformierbarkeit der Hochschulen nach Managementprinzipien, Neuwied u.a.O. 2000, S. 153 – 169;
- Kanzlerarbeitskreis leistungsorientierte Mittelverteilung und Zielvereinbarungen: 10 Leitsätze für Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen Hochschule und Staat, unveröffentlichtes Manuskript.

Damit wird die Erfüllung der von den Beteiligten an das Instrument gerichteten Erwartungen zum zweiten Maßstab der Bewertung.

Die aus diesen beiden Aspekten abgeleiteten Kriterien werden im Rahmen einer einheitlichen Liste abgearbeitet. Ihre Integration erweist sich als problemlos, da die geäußerten Erwartungen und die idealtypischen Merkmale weitgehend deckungsgleich sind (der Katalog der idealtypischen Kriterien ist etwas breiter angelegt).

In der folgenden Tabelle sind die verwendeten Kriterien im Überblick dargestellt. Eine genauere Erläuterung der einzelnen Kriterien erfolgt im Rahmen der Analyse in Abschnitt 3. Einige der in der Tabelle genannten Kriterien werden in Abschnitt 3 zusammengefasst.

Merkmale und Zwecke von Zielvereinbarungen:

1. Rahmen- und Ausgangsbedingungen schaffen		
1	Zweckklärung	Wurden die Zwecke zwischen den Partner explizit abgestimmt? Offenbaren sich im Prozessverlauf implizit unterschiedliche Prioritäten bei den Funktionen?
2	Integration	Spielen die ZV eine adäquate Rolle im staatl. Finanzierungsmodell? Gibt es Abstimmungsprobleme mit den anderen ZV (Studienreform, Frauenförderung)?
3	Verlässlichkeit	Fand am Anfang eine Einigung auf Spielregeln statt? Gab es konstante Spielregeln oder veränderten sich diese im Zeitablauf?
4	Konsistenz	Wurden die Zielvereinbarungen an den verschiedenen Hochschulen einheitlich gehandhabt?
5	Vertrauen	Besteht im ZV-Prozess Vertrauen in die jeweils andere Seite? Gab es vertrauensbildende Maßnahmen? Wurde durch bestimmte Verhaltensweisen Vertrauen erschüttert?
6	Steuerungsobjekt Hochschule	Erfolgt eine Orientierung der staatlichen Steuerung auf die Institution Hochschule als Ganzes?
2. Zielvereinbarungstexte adäquat gestalten		
7	Leistung / Gegenleistung	Klare Beziehung zu gemeinsamem Ziel? Materielle vs. immaterielle Beiträge?
8	Autonomie / Selbststeuerung	Stärken die Zielvereinbarungen die Hochschulautonomie? Ergeben sich Fortschritte in Bezug auf die funktionierende und glaubhafte Selbststeuerung der Hochschule?
9	Ergebnisorientierung / Messbarkeit	Sind die Ziele eindeutig operationalisiert (Indikatoren, Messansätze)? Maßnahmen oder Ergebnisse vereinbart? Rolle der Maßnahmen: Erfolgskriterium oder zur Info/als Anhaltspunkt für Aktivität? Welche Zielebene wird messtechnisch erfasst (optimal: ergebnisbezogen, aber steuerbar)? Sind Prozess- / Verfahrensziele enthalten? Wird deutlich, ob das gesteckte Ziel anspruchsvoll ist?
10	Innovationsbezug	In welchem Umfang sind Neuerungen enthalten? Sind tatsächlich die wesentlichen Innovationen enthalten?
11	Mehrjährigkeit	Sind Zielvereinbarungen mehrjährig angelegt?
12	Schriftform	Sind Zielvereinbarungen schriftlich fixiert?
13	Strukturierung / Transparenz	Welche Formulare und Standardisierungen liegen vor? Wie werden die Zielvereinbarungen veröffentlicht?
14	Verbindlichkeit	Sind die Ziele verbindlich festgelegt? Gibt es klare Meilensteine und Zeithorizonte für die Zielerfüllung?
15	Finanzielle Abbildung	Werden Zielverfolgung und Zielerreichung finanziell belohnt?

3. Zielvereinbarungsprozesse adäquat gestalten		
16	Strategie-/Ziel-/Profilbezug	Sind die Strategien von beiden Seiten formuliert? Bestehen Bezüge zwischen Strategien und Inhalten? Kommen staatliche Ziele und Hochschulprofile zum Tragen?
17	Partnerschaft	Sind die Ziele beider Seiten ausgewogen berücksichtigt? Haben sich versteckte Ziele herausgestellt, die nicht explizit formuliert waren? Wird das Instrumentarium doch wieder hierarchisch gehandhabt? Treten die Akteure auch mit partnerschaftlichem Verhalten auf?
18	Gegenstromverfahren	Wie sind die Initiativrechte verteilt? Liegt die inhaltliche Erstinitiative klar bei den Hochschulen? Sichert der Staat über genügend top-down-Vorgaben den effizienten Ablauf? Wie lief der Prozess schrittweise zwischen top-down und bottom-up ab?
19	Dialog	Welche Gespräche in welchen Phasen fanden statt? Wie wurde die operative Ebene (die „Betroffenen“ in Verwaltung und Fakultäten/Fachbereichen einbezogen?
20	Effizienz	In welchem Verhältnis stehen Aufwand und Ertrag? Welches sind die wesentlichen Einflussgrößen auf den Aufwand?
4. Zielvereinbarungen in die Praxis umsetzen		
21	Controlling	Sind Verfahren geschaffen, die ein Controlling der Zielverfolgung und Zielerreichung zwischen Hochschule und Staat ermöglichen? Ist der Umfang der Berichtspflichten adäquat? Gibt es hochschulinterne Controllingmechanismen?
22	Dynamik	Sind Möglichkeiten zur kurzfristigen dynamischen Anpassung vorgesehen?
23	Interne Umsetzung	Wie wurden die ZV intern kommuniziert? Wie werden die ZV-Inhalte hochschulintern generiert? Wie erfolgt die Bearbeitung der ZV-Vorschläge der Hochschulen im MSWF? Wie wird die Umsetzung der ZV hochschulintern sichergestellt? Wer ist intern am ZV-Prozess beteiligt?
24	Personalentwicklung	Findet parallel PE statt?

In Abschnitt 3 wird sich zeigen, dass die Entwicklungen in NRW teilweise für verschiedene Kriterien gleichzeitig relevant sind. In diesem Fall erfolgt bei einem der Kriterien eine ausführliche Darstellung, bei den anderen eine Kurzdarstellung mit Querverweis.

Die auf diese Kriterien aufbauende Analyse gliedert sich methodisch in drei Erhebungsschritte:

- Zunächst fand eine schriftliche Befragung aller Hochschulleitungen und der Beteiligten im MSWF statt. Es wurden grundlegende Positionen zu Zielvereinbarungen und zu den gemachten Erfahrungen erhoben (Fragebogen im Anhang).
- Auf dieser Basis erfolgte eine Dokumentenanalyse der Zielvereinbarungstexte und weiterer Dokumente im Zusammenhang mit den Zielvereinbarungen.
- Abgerundet wurde die Analyse durch meist telefonische, z.T. auch persönliche Experteninterviews mit am Vereinbarungsprozess unmittelbar Beteiligten in Hochschulen und MSWF (Interviewleitfaden ebenfalls im Anhang). Interviewpartner waren bei den Hochschulen in den meisten Fällen die Rektorinnen/Rektoren, teilweise aber auch andere, von den Hochschulen benannte Personen, die maßgeblich mit den Zielvereinbarungen befasst waren.

3. Analyse der Zielvereinbarungen in NRW: Werden die Kriterien für Zielvereinbarungen erfüllt?

3.1. Rahmen- und Ausgangsbedingungen für Zielvereinbarungen

Kriterium 1: Zweckklärung

Erläuterung

Welche Zwecke mit Zielvereinbarungen verfolgt werden sollen, muss zu Beginn des Prozesses zwischen den Partnern explizit geklärt und abgestimmt werden. Implizit unterschiedliche Vorstellungen zum Zweck der Zielvereinbarung sind dadurch vermeidbar. Bestünden solche unterschiedlichen Vorstellungen, käme es im Verlauf des Vereinbarungsprozesses zu Konflikten, da unterschiedliche Zwecke natürlich verschiedene Gestaltungen der Zielvereinbarung erfordern. Geht es beispielsweise bei Zielvereinbarungen nur um intensiveren Dialog, dann ist die schriftliche Formulierung der Ziele nachrangig. Geht es aber um Verteilung von Geldern nach Leistung, steht die schriftliche Fixierung klar prüfbarer Leistungsziele im Vordergrund. Steht von vorneherein nicht klar fest, welches Gewicht den einzelnen Zwecken zukommt, ist ein Konsens über die Gestaltung von Zielvereinbarungen kaum herzustellen.

Bestandsaufnahme

Eine Klärung des Einsatzzweckes ist in NRW von Anfang an erfolgt, insbesondere über den Leitfaden und die Dienstbesprechungen (s. 2.2.). Es war allen Beteiligten klar, dass es bei der Zielvereinbarung um selektive Prioritätensetzung und um Profilierung auf Basis der Hochschulplanungen und der Expertenratsempfehlungen geht. Ebenso sollten Autonomiesteigerung, Partnerschaft und Transparenz sowie leistungs- und qualitätsorientierte Finanzierung verwirklicht werden.

Bewertung

Die Ansage des Einsatzzweckes war in NRW sehr deutlich und nachvollziehbar. Ein Beleg dafür sind die oben dargestellten Erwartungen von Staat und Hochschulen, die hohe Homogenität aufweisen. D.h. die Beteiligten wussten, was bezweckt war und waren darüber auch einig.

Probleme sind allerdings in dreierlei Hinsicht feststellbar:

- Die – an sich z.B. auch im Leitfaden formulierten - Ideen der Partnerschaft und „gleichen Augenhöhe“ werden offensichtlich im MSWF als weniger vorrangig betrachtet. An dieser Stelle sollte noch Kommunikationsarbeit geleistet werden: Was bedeutet die Partnerschaft? Wie kann man Verfahrenselemente festschreiben, die die Partnerschaft stärken?
- Einige der grundlegenden Ausgangszwecke wurden im Verlauf des Vereinbarungsprozesses aufgegeben. Dabei ist insbesondere der Übergang vom Ziel einer qualitäts- und leistungsorientierten Finanzierung durch Auszeichnung der besten Innovations- und Profilierungsinitiativen zu einer parametrisierten Mittelverteilung

zu nennen, die mit Leistung und Qualität direkt nichts zu tun hat. Dieser Schwenk wurde zwar von LRK-Seite unterstützt, aber in den Hochschulen uneinheitlich aufgenommen. Bei einigen Hochschulen mit innovativen Vorhaben, die aus dem jetzigen Schlüssel erheblich weniger erhalten als im Rahmen der vorhabenbezogenen Finanzierung gefordert, wurden Erwartungen enttäuscht.

- Es ist noch nicht deutlich, ob die Zwecke auch in Zukunft beibehalten werden. So gibt es Überlegungen, die Zielvereinbarung von einem Instrument der selektiven Profilbildung zu einem Instrument der umfassenden Abbildung der Hochschulziele und –aktivitäten zu machen (also nicht nur die Veränderung im Vereinbarungszeitraum herauszugreifen sondern umfassend Zielverfolgung und –erreicherung in allen Bereichen darzustellen). Dies würde eine starke Umorientierung des Instruments bedeuten und Ziele wie Legitimation und Grundfinanzierung in den Vordergrund rücken. Dies wären Zwecke, die bisher für die Beteiligten keine Rolle spielten.

Empfehlungen

1. Auch zu Beginn der nächsten Zielvereinbarungsperiode sollte ein aktualisierter Leitfaden vorgelegt werden. Darin sollten klare Aussagen über die Zwecke enthalten sein. Es sollte eine intensivere Diskussion erfolgen, was Partnerschaft bedeutet. Die Partnerschaft sollte sich klar in Spielregeln definieren, die weiter unten noch deutlich werden.
2. Die im Leitfaden formulierten und in den Erwartungen beider Seiten eingegangenen Zwecke haben sich als konsensbildend und gemeinsam tragbar erwiesen. Sie entsprechen dem, was mit andernorts erfolgreich praktizierten Zielvereinbarungen leistbar ist. Kurzgefasst sollten auch in Zukunft folgende Zweckbereiche im Vordergrund stehen:
 - Partnerschaft statt Erlasse/Regulierung, Dialogkultur
 - Profilbildung (unter Abgleich mit zentralen Zielen), dazu Zielbildung und längerfristiges Denken
 - Transparenz, Verbindlichkeit
 - Steigerung Autonomie und Handlungsfähigkeit/Veränderungsdynamik in den Hochschulen
 - finanzielle Steuerung
3. Die Vorbereitungszeit bei der Festlegung der Zwecke soll so groß sein, dass sichergestellt ist, dass die Zwecke über entsprechende Instrumentarien auch erfüllbar sind. Zudem muss vorab ein eindeutiger Finanzierungsmechanismus konzipiert werden.

Kriterium 2: Integration

Erläuterung

Die Zielvereinbarungen sind Teil eines umfassenderen Steuerungsmodells im Verhältnis Staat – Hochschule. Sie weisen u.a. Wechselwirkungen mit der Formelfinanzierung und dem Berichtswesen auf; zudem werden in NRW verschiedene Typen von Zielvereinbarungen praktiziert. Das Zuweisungsmodell insgesamt bildet das Gegenstück zu Globalhaushalten. Dies erfordert eine konsistente Integration in das Gesamtsteuerungsmodell und eine Abstimmung mit den anderen Instrumenten.

Integration muss sich aber auch auf die Verzahnung zwischen Zielvereinbarungen und Instrumenten aus dem alten Steuerungsansatz beziehen, die weiter bestehen (z.B. die Steuerung über Erlasse, Rechtsverordnungen).

Bestandsaufnahme

Das nordrhein-westfälische Modell ist schrittweise gewachsen. Auf der einen Seite steht die kontinuierliche Ausdehnung der Finanzautonomie, der zunächst eine formelgebundene Mittelvergabe für die Titelgruppe 94 und nun die profilbezogenen Zielvereinbarungen als Finanzierungsinstrumente gegenüber gestellt werden. Den Rahmen schafft der Qualitätspakt. Die Teilbereiche sind durchaus aufeinander bezogen: Neue Finanzierungsinstrumente implizieren die Steuerung über Anreize, die aufgrund des notwendigen Abbaus der inputbezogenen Ausgabensteuerung erforderlich werden. Die Zielvereinbarungen machen die strategischen Planungen im Zusammenhang mit dem Qualitätspakt umsetzbar.

NRW plant nun jedoch mit den Globalhaushalten eine Weiterentwicklung: Anstelle der gewachsenen Finanzautonomie soll ein Gesamtmodell stehen, in dem die einzelnen Teile stärker aufeinander abgestimmt sind. Die offenen Fragen sind:

- Aus welchen Bausteinen soll die staatliche Mittelvergabe bestimmt werden?
- Wie ist die Rollenverteilung zwischen Formelfinanzierung und Zielvereinbarung?
- Wie wird in Zukunft Planungssicherheit geschaffen?
- Wie werden in Zukunft strategische Planungen formuliert und koordiniert?
- Welche Berichtsinstrumente werden benötigt, um die Finanzierungsinstrumente zu untersetzen?

Zudem spielt im Zusammenhang mit der Integration die bisherige Praxis eine Rolle, zusätzlich zur „großen“ Zielvereinbarung themen- bzw. bereichsbezogene Vereinbarungen abzuschließen (Studienreform, Chancengleichheit bzw. medizinische Einrichtungen).

Betrachtet man die Beziehungen zwischen Zielvereinbarungen und traditionellen Steuerungsinstrumenten (Erlasse, Rechtsverordnungen), so finden sich Beispiele, an denen deutlich wird, dass vielfach die Instrumente als gleichermaßen und parallel verwendbare Möglichkeiten gesehen werden, obwohl eigentlich durch Zielvereinbarungen die traditionellen Instrumente zurückgedrängt werden sollen (was in Grenzen auch geschehen ist). Beispiel: Den Fachhochschulen wurde vom MSWF die Delegation der Kompetenzen bei C2-Berufungen angeboten, die FHs wünschten allerdings

auch eine Delegation der C3-Berufungen. In der LRK der Fachhochschulen wurde vereinbart, bei Ablehnung dieser Forderung auch auf die Kompetenz für die C2-Berufungen zu verzichten, woran sich, nachdem das MSWF dies tatsächlich abgelehnt hatte, außer zwei Fachhochschulen alle hielten. Daraufhin bereitete das MSWF die Delegation in Bezug auf C2-Professuren per Rechtsverordnung vor.

Solche Beispiele sind Ausdruck des Problems, die Balance zwischen Autonomie der Hochschulen und staatlicher Steuerung neu zu justieren. Selbstverständlich muss die staatliche Seite weitere Möglichkeiten haben, politische Zielsetzungen durchzusetzen.

Bewertung

Die bisherige Entwicklung mit der schrittweisen Autonomieausweitung und Erprobung neuer Finanzierungsinstrumente stellt einen pragmatischen Einstieg in neue Steuerungsansätze dar. Als positiv hervorzuheben ist die Kombination von aufgaben- und leistungsbezogener Finanzierung der Formel einerseits und Zielvereinbarungen andererseits. Die beiden Instrumente können komplementäre Wirkungen erzielen:

- Die Formel belohnt ex post erzielte Leistungen; die Zielvereinbarungen sorgen für eine Vorfinanzierung zukünftiger, zugesagter Leistungen.
- Die Formel misst anhand einheitlicher Indikatoren, erzeugt automatische Anreize und fördert dadurch den Wettbewerb; Die Zielvereinbarung ermöglicht die Abbildung heterogener, hochschulspezifischer Zielgrößen und berücksichtigt Besonderheiten der Hochschulen.

Es kommt darauf an, dass die Einzelentwicklungen jetzt zu einem konsistenten Gesamtmodell abgestimmt werden, das auf Globalhaushalten aufbaut. Derzeit ist dieser Schritt noch nicht erfolgt.

Dabei bieten sich folgende Möglichkeiten der Instrumentenkombination an, die in anderen Bundesländern realisiert werden:

- *Zielvereinbarungen zur Finanzierung des Grundbudgets, evtl. ergänzend Leistungsanreize über Indikatorsteuerung* (Hamburg, Bremen, Berlin, Schleswig-Holstein). Zielvereinbarungen beschreiben umfassend die Tätigkeit und die Vorhaben der Hochschulen in allen Bereichen. Sie sind die Grundlage für die Gewährung einer Grundausrüstung, die aus der Fortschreibung historischer Budgets ermittelt wird und sich auf 90-100% der Haushalte erstreckt. Bei Werten kleiner 100% wird ergänzend für einen kleineren Topf ein System der leistungsorientierten Mittelverteilung angewandt, das Gelder über eine Finanzierungsformel mit Leistungsparametern verteilt. Diese Variante wird v.a. in Stadtstaaten und Ländern mit sehr heterogener Hochschulstruktur angewandt, weil dort Formelsteuerung mit Einheitsparametern in größerem Umfang kaum möglich ist. Die Nachteile des Systems bestehen darin, dass Zielvereinbarung eher eine „Abhakliste“ als ein Anreiz zur Prioritäten- und Profilbildung sind. Das Instrument wird eher als Legitimationsinstrument zur Darstellung der sowieso stattfindenden Aktivitäten statt als echter Innovationsanreiz genutzt.

- *Grundfinanzierung über Pauschalen bzw. Formelmodelle, Verteilung eines ergänzenden Innovations-/Profilierungs-/Strukturentwicklungspools* (Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen). Hier ist die Rolle der Zielvereinbarung eine gänzlich andere: Sie bezieht sich auf einen kleineren Mitteltopf, mit dem Innovationen und Vorhaben zur Profilbildung und Strukturentwicklung gefördert werden. Der größere Finanzierungsblock besteht aus Grundpauschalen (Sondertatbestände, Fixkosten), aufgabenbezogener Grundfinanzierung (z.B. nach vereinbarten Studierendenzahlen) und leistungsbezogenen Formeln. Die Grundfinanzierung wird dabei zu großen Teilen durch Parametermodelle neu begründet und nicht vollständig fortgeschrieben. Zielvereinbarung sind inhaltlich selektiv und beziehen sich nur auf die Bereiche, in denen im Vereinbarungszeitraum Veränderungen vorliegen.
- *Zweistufiges Zielvereinbarungsmodell*. Dies ist eine Variante der zuvor genannten Alternative: Als Rahmen für das Finanzierungsmodell und die individuellen Zielvereinbarungen wird - als Weiterentwicklung von Pakten (wie sie in NRW und Baden-Württemberg bereits existieren) - eine multilaterale Rahmenvereinbarung zwischen allen Hochschulen und MSWF geschlossen (auch unter Beteiligung des Landtags). Darin kann (ähnlich wie in Hessen) festgelegt werden: (1) Eine mehrjährige finanzielle Planungssicherheit für das Finanzvolumen des Hochschulsektors als Ganzes. (2) Die Vereinbarung des neuen Steuerungsansatzes (Verpflichtung zu Berichtswesen, Evaluation, Einführung interner Managementinstrumente) als Gegenleistung zur Planungssicherheit. (3) Die Konditionen der Planungssicherheit (z.B. Umgang mit Tarifsteigerungen) und (4) strategische Gesamtziele für das Land als Ganzes, die den Rahmen für hochschulspezifische Profilierungen bieten.

Berichte über die Umsetzungen der Zielvereinbarungen sind in NRW vorgesehen. Sie sollten in konsistenter Weise in das Gesamtmodell des Berichtswesens Staat – Hochschule eingebunden sein. Dazu gehört ggf. auch eine Kurzdarstellung budgetrelevanter Zielvereinbarungen als Anlage zum Haushaltsplan.

Daneben gibt es für die Frage der Integration noch ein Zusatzproblem: Traditionell vergeben verschiedene Abteilungen im MSWF unterschiedliche Mitteltöpfe, z.B. je nach Zuständigkeiten für Projekte zur Chancengleichheit oder zur Forschungsförderung. Die Idee der Zielvereinbarung ist, alle Profilierungsaktivitäten in der Zielvereinbarung zusammenzuführen, auch inkl. der genannten Felder, und die Regionalreferenten zu den wesentlichen Verhandlungspartnern der Hochschule zu machen. Dies ist in der ersten Vereinbarungsrunde nur teilweise gelungen (z.B. nicht in Bezug auf die Forschungsförderung). Dadurch wurde die Umorientierung auf das Steuerungsobjekt Hochschule nur unvollkommen realisiert.

Der letztgenannte Aspekt hängt auch mit der Existenz zusätzlicher Spezial-Zielvereinbarungen zusammen. Es resultiert ein Abstimmungsproblem, wenn Zielvereinbarungen zur Studienreform im Vorfeld abgeschlossen werden und den Spielraum bei der „großen“ Zielvereinbarung einschränken. Die Veränderungen und Profilbildungsprozesse werden dadurch nicht im Gesamtkontext betrachtet.

<i>Empfehlungen</i>

1. Eine Kombination aus den komplementären Instrumenten aufgaben- und leistungsbezogene, formelgebundene Finanzierung und Zielvereinbarung sollte auf jeden Fall beibehalten werden.
2. Die Ansätze mit umfassender Zielvereinbarung und randständiger Formelfinanzierung sind für NRW weniger geeignet. Das hat folgende Gründe: (1) NRW als größter Flächenstaat hat die kritische Menge an vergleichbaren Universitäten bzw. Fachhochschulen, die eine Steuerung nach wenigen, einheitlichen Parametern ermöglicht. Daher sollte die flexible, aufgaben- und leistungsgesteuerte Budgetbestimmung nach Parametern gegenüber der Fortschreibung im Vordergrund stehen. (2) Bestehende Vorhaben, v.a. im Hinblick auf das Studienkontenmodell, erfordern ebenfalls eine parametrisierte Verteilung in erheblichem Umfang. (3) Die von MSWF und Hochschulen im Konsens formulierten Zwecke der Zielvereinbarungen (Zielbildung, Profilierung, Prioritätensetzung, Durchsetzung von Veränderungen nach Innen) passen am Besten zu einer Zielvereinbarung, die Gelder aus einem Innovationspool verteilt. Die Zielvereinbarung ist dann auf einen kleineren Finanzpool bezogen (in anderen Ländern häufig 2-5 Prozent der Haushalte). Die Zielvereinbarung zur Grundfinanzierung würde dagegen ganz andere Ziele, insbesondere die Legitimation, in den Vordergrund stellen, die für NRW bisher weniger maßgeblich waren. Eine umfassende Zielvereinbarung zur Grundfinanzierung würde daher eine explizite Zweckänderung voraussetzen.
3. Empfohlen wird daher eine Grundfinanzierung über Pauschalen und Formeln, ergänzt um eine Verteilung gepoolter Mittel per Zielvereinbarung mit dem Zweck der Profilierung und Innovationsförderung. Die Inhalte der Zielvereinbarung sollten daher wie bisher selektiv auf die angestrebten Veränderungen zur Umsetzung der Profilierung und damit auf wenige Kernvorhaben beschränkt bleiben und nicht umfassend auf alle Bereiche der Hochschultätigkeit ausgedehnt werden. Die Ausgangsidee, mit den Zielvereinbarungen prioritäre Entwicklungsfelder herauszuarbeiten, sollte fortgeführt werden.

Häufig wird im Zusammenhang mit Zielvereinbarungen die Gefahr gesehen, dass nur noch das Vereinbarte im Blick behalten und Nichtvereinbartes vernachlässigt bzw. Neues nicht aufgegriffen wird, wenn es nicht in den Vereinbarungen enthalten ist. Bei der hier vorgeschlagenen Ausrichtung der Zielvereinbarungen ist aber von vorneherein klar, dass nur ein Ausschnitt aus der Hochschulwirklichkeit betrachtet und kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben wird. Damit wird die beschriebene Gefahr gemindert; die Grundfinanzierung lässt großen Spielraum für das flexible und kontinuierliche Aufgreifen neuer Vorhaben.

4. Die vorangegangene Empfehlung schafft die Notwendigkeit, sich parallel zu den Zielvereinbarungen mit einer Weiterentwicklung der Grundfinanzierung (unter konsistenter Einbeziehung des Studienkontenmodells) zu befassen.
5. Auch die angesprochene Rahmenvereinbarung sollte geschlossen und damit ein zweistufiges Zielvereinbarungsmodell realisiert werden. Dies hätte folgende Vorteile: (1) Die im Qualitätspakt enthaltene Idee der mehrjährigen Planungssicherheit kann zum dauerhaften, immer wiederkehrenden Instrument gemacht werden.

Anzustrebende Gegenleistung ist nun aber nicht mehr die Stellenkürzung, sondern das Einlassen auf einen neuen Steuerungsansatz (inkl. Berichtsanforderungen u.ä.) und die Verpflichtung auf die hochschulpolitischen Ziele des Landes. Die Rahmenvereinbarung sollte sich unter diesem Blickwinkel an das Auslaufen des Qualitätspakts anschließen. (2) Die Diskussionen über die „Präambel“ der Zielvereinbarungen könnten aus den bilateralen Verhandlungen herausgezogen, zwischen MSWF und den Hochschulen insgesamt verhandelt und als Rahmen vereinbart werden. Die separaten Vereinbarungen ermöglichen eine klare Trennung zwischen hochschulspezifischer Profilierung und übergeordneten Landeszielen. Es findet nicht mehr eine parallele Verhandlung zwischen Hochschule und Regionalreferat einerseits sowie Hausspitze und LRK andererseits statt (wie bei den Fachhochschulen geschehen), sondern die Prozesse finden zeitlich nacheinander statt. Dies hat u.a. folgende Vorteile:

- die Hochschulen haben die Möglichkeit, gemeinsame Ziele an den Staat heran zutragen (z.B. zur Entwicklung des Fachhochschul- und Universitätssektors insgesamt o.ä.).
- Der Erstentwurf der Rahmenvereinbarung sollte (im Gegensatz zur individuellen Vereinbarung) von staatlicher Seite kommen. Damit kann das MSWF grundlegende Strukturüberlegungen für NRW einbringen. Diese Strukturziele bleiben aber auf der Ebene des Hochschulsektors insgesamt und werden nicht auf die einzelne Hochschule heruntergebrochen. Letzteres würde möglicherweise die Autonomie zu stark einschränken.

- Die Grundbedingungen für die individuellen Zielvereinbarungen sind geklärt.

(3) Es können klare, einheitliche Konditionen für Globalhaushalte geschaffen werden. Beispielsweise sollten Tarifsteigerungen zu einer entsprechenden Erhöhung der Globalhaushalte führen (zumindest solange die Hochschulen nicht selbst Handlungsmöglichkeiten über Wissenschaftstarifverträge u.ä. haben). Dies ließe sich in der Rahmenvereinbarung festschreiben.

6. Das Berichtswesen Hochschulen-Staat sollte überarbeitet und den Bedingungen des Globalhaushalts angepasst werden. Für die Zielvereinbarungen ergeben sich dabei zwei Anknüpfungspunkte: (1) Wenn im Haushalt nur noch ein Minimum an Globaltiteln enthalten ist, müssen aussagefähige Berichtsinstrumente als Anlagen zum Haushaltsplan beigefügt werden. Dazu gehören auf jeden Fall Informationen zu den finanzierungsrelevanten Instrumenten. Somit empfiehlt sich eine Kurzdarstellung der Zielvereinbarung als Anlage zum Haushaltsplan. (2) Die Berichte zu den Zielvereinbarungen sind ein Teil des Berichtswesens.
7. Die unterschiedlichen Zentraltöpfe im MSWF sollten zu einem Innovationspool zusammengeführt werden. Verhandlungspartner für das Gesamtpaket der Zielvereinbarung (inkl. Forschungsförderung etc.) sollten die Regionalreferenten sein; zu bestimmten inhaltlichen Fragen werden andere Referate zusätzlich mit herangezogen. Die inhaltlichen Anliegen (z.B. Forschungsförderung, Chancengleichheit) können dadurch in den Zielvereinbarungen verankert werden, dass die Ansage gemacht wird, dass ein bestimmtes Volumen des Innovationspools z.B. für Forschungsförderung vergeben wird und entsprechende Entwicklungsfelder in den Zielvereinbarungen von den Hochschulen vorgeschlagen werden sollen. Gleiches gilt für die Studienreform, die nicht mehr in einer separaten Zielvereinbarung verhandelt werden sollte. Dadurch beschreibt die Zielvereinbarung die Profilentwicklung einer Hochschule „aus einem Guss“. Die Idee, das Steuerungsobjekt Hochschule in den Mittelpunkt zu stellen, wird noch stärker befördert.

Ein Sonderaspekt ist die Zielvereinbarung zur Medizin: Dabei geht es um sehr spezielle Inhalte, um besondere Mitteltöpfe und um spezifische Verhandlungspartner auf Hochschuleseite (geht nicht über das Rektorat, sondern direkt über die Fakultät). Daher erscheint es hier sinnvoll, die Zielvereinbarung zur Medizin zwar der allgemeinen Zielvereinbarung beizufügen (um ein Gesamtbild zu schaffen, die Universität mit in die Verantwortung zu nehmen und auch die Laufzeiten zu synchronisieren). Der Aushandlungsprozess sollte aber separat ablaufen.

8. Die traditionellen Instrumente der Steuerung sollten durch Zielvereinbarungen soweit wie möglich ersetzt werden. Rechtsverordnungen dürfen kein Instrument sein, das man bei Problemen mit der Aushandlung substitutiv zu Zielvereinbarungen einsetzt. Es sollte, wenn die Zielvereinbarungen eine gewisse Zeit laufen, überprüft werden, ob die Zahl der Erlasse tatsächlich zurückgeht.
9. Dennoch muss der Staat hinreichende Möglichkeiten haben, politische Ziele durchzusetzen. Das Instrumentarium staatlichen Handelns geht selbstverständlich weiterhin über Zielvereinbarungen und Finanzierungsformeln hinaus. Steuerungsinstrumente sind v.a. die Programmförderung spezieller Entwicklungsziele, die gesetzlichen Regelungen und Rechtsverordnungen bei übergeordneten Entscheidungen wie die Gestaltung regionaler Standortpolitik o.ä. (die durch Zielvereinbarungen nicht getroffen werden können).
10. Der Globalhaushalt ist ein notwendiges komplementäres Element zu Zielvereinbarungen und Mittelvergabeverfahren. Die gesetzliche Möglichkeit zur Haushaltsglobalisierung sollte daher zügig genutzt werden. Eine dezentrale Bewirtschaftung im Rahmen von Globalhaushalten sollte auch die Liegenschaften der Hochschulen beinhalten.

Kriterium 3: Verlässlichkeit

<i>Erläuterung</i>

Der Vereinbarungsprozess sollte nach eindeutigen, verlässlichen „Spielregeln“ ablaufen, auf die sich die Partner vor Beginn des Prozesses einigen. Die Regeln sollten schriftlich festgelegt und bekannt gemacht werden, so dass sich die Partner im gesamten Vereinbarungsprozess darauf berufen können. Die Regeln dürfen im Laufe des Prozesses nicht (bzw. höchstens in Ausnahmefällen per einstimmigem Votum aller Beteiligten) verändert werden, sondern werden erst am Ende einer Zielvereinbarungsrunde überprüft und ggf. weiterentwickelt. Jede Regeländerung im Prozessverlauf erschüttert das Vertrauen in die Handhabung von Zielvereinbarungen.

Die Regeln setzen die Rahmenbedingungen für die Zielvereinbarung, u.a. den Zeitrahmen und die finanzielle Basis. Die Regeln sollten im Sinne eines effizienten Ablaufs von staatlicher Seite vorgeschlagen, aber mit den Hochschulen diskutiert, ggf. weiterentwickelt und im Konsens verabschiedet werden.

Bestandsaufnahme

Zu Beginn des Vereinbarungsprozesses wurden per Erlass Spielregeln definiert, v.a. durch den „Leitfaden“ für Zielvereinbarungen.

Während den Verhandlungen wurden die Regeln an mehreren Stellen vom MSWF einseitig geändert:

- Der ursprünglich knapp gesetzte Zeitplan (Wintersemester 2001/02) wurde mehrmals revidiert und verlängert. So fand z.B. die erste Grundsatzbesprechung der Regionalreferenten im MSWF nach dem ursprünglichen Abschlusstermin statt, ein Zeichen dafür, dass für die erste Erprobungsrunde in den Planungen viel zu wenig Zeit vorhanden war.
- Die ursprüngliche Konzeption sah die Aufgabe der inhaltlichen Formulierung der Zielvereinbarungen bei den Hochschulen; sie sollten bezogen auf ihr Profil konkrete Projekte und Veränderungsvorhaben entwickeln. Auf dieser Basis wurden teilweise bereits Vereinbarungstexte verhandelt. Nachträglich wurde jedoch im MSWF eine Koordinierungsstelle eingerichtet, die u.a. standardisierte Textbausteine vorgab; bereits ausgehandelte Texte mussten wieder geändert werden. Dies war eine Reaktion des MSWF darauf, dass die von den Hochschulen vorgelegten Entwurfstexte strukturell nicht vergleichbar waren.

Bewertung

Den Prozess mit explizit angekündigten „Spielregeln“ zu starten, entsprach einem idealtypischen Vorgehen. Auch die Inhalte des Leitfadens entsprachen den methodischen Anforderungen an Zielvereinbarungen. Allerdings sollte der Leitfaden eigentlich eher – um symbolisch partnerschaftlich zu starten – auf Basis einer Vorlage des MSWF auf einem Workshop mit den Hochschulen diskutiert und mit größtmöglichem Konsens beschlossen und damit nicht als Erlass vorgegeben werden.

Ein großes Problem liegt jedoch in der Veränderung der Spielregeln. Ändert ein Partner einseitig Regeln, verliert der andere das Vertrauen. Die vorgenommenen Regeländerungen, auch wenn sie z.B. mit der mangelnden Vergleichbarkeit der Entwürfe rational begründet werden, sind dafür verantwortlich, dass das Instrument bei den Hochschulen teilweise negativ gesehen wird. Die Regeländerungen stellen für die Hochschulleitungen auch ein Problem nach innen dar: Sie müssen die Sprünge jeweils hochschulintern erläutern und durchsetzen und werden von den Hochschulangehörigen möglicherweise dafür mit verantwortlich gemacht. Alle diese Probleme sind vermeidbar, wenn in der nächsten Runde soviel Vorbereitungszeit vorgesehen wird, dass die Regeln von Anfang an ausgereift sind und nicht mehr geändert werden müssen. Denn die Ursache für die Regeländerungen lag darin, dass das System beim Start unfertig war.

Empfehlungen

1. Das MSWF entwickelt vor der nächsten Runde den Leitfaden weiter und stellt ihn vor der endgültigen Vorgabe zur Diskussion. Der Leitfaden sollte Aussagen zu

folgenden Punkten enthalten: (1) Zweck der Zielvereinbarung, (2) Einordnung der Zielvereinbarung in das Gesamtinstrumentarium staatlicher Steuerung, (3) ggf. Vorgaben einzelner Themen (z.B. Studienreform, Forschungsförderung, wenn diese Themen wie empfohlen integriert werden), (4) Angebot der möglichen Delegationen (mit den zugehörigen Textbausteinen als Anlage), (5) Verteilung der Initiativrechte, Präzisierung der Verhandlungs-Prokura der Regionalreferenten, (6) Festlegung des zu verteilenden Finanzvolumens und des Verteilungsmechanismus.

2. Wenn das „Spiel läuft“, also während des Vereinbarungsprozesses, werden die Spielregeln von beiden Seiten strikt eingehalten. Eine Veränderung der Regeln ist nur auf Basis einer einstimmigen Entscheidung zwischen MSWF und allen Hochschulen möglich.
3. Die im Leitfaden formulierte Verteilung der Initiativrechte sollte beibehalten werden. Dabei sollte klargestellt werden, dass der Textentwurf für die Zielvereinbarung stets von der Hochschule kommen muss. Textbausteine für bestimmte Sachverhalte, die mehrere oder alle Hochschulen betreffen (z.B. die standardisiert vorgesehenen Delegationen), sollten bereits am Anfang des Vereinbarungsprozesses vorliegen.
4. Voraussetzung für die Verlässlichkeit ist eine hinreichende Vorbereitungszeit, denn die wesentliche Ursache für die Änderung der Spielregeln war die mangelnde Vorbereitung im Vorfeld. Daher empfiehlt sich folgender Ablauf (inkl. Zeitbedarf): (1) interne Vorbereitung im MSWF (ca. 3 Monate), (2) Dialog mit den Hochschulen (ca. 2 Monate), (3) Eröffnung Prozess und hochschulinterne Erarbeitung der Vorhaben, bereits mit erster Rückkoppelung Hochschulen/MSWF (ca. 3 Monate), (4) Vorlage Zielvereinbarungstext und Aushandlung (ca. 2 Monate). Die Einstiegsphasen (1) und (2) holen die Vorarbeiten nach, die in der ersten Vereinbarungsrunde zu kurz kamen und sind in der dritten Zielvereinbarungsrunde nicht mehr in der Ausführlichkeit nötig. Für den Vereinbarungsprozess mit internem Dialog und Aushandlung muss ein Semester ausreichen.

Der Einstiegsdialog mit den Hochschulen (Phase 2) sollte mit diesem Zeitplan dichter gestaltet werden als bisher, denn die Zeitspanne zwischen Vorlage des Leitfadens und Dienstbesprechungen in der ersten Runde (Juni – September) war weitgehend verlorene Zeit.

5. Delegationen sollten dauerhaft Bestand haben. Auch wenn neue Studienangebote nicht sofort in ausreichendem Maße angenommen werden, ist das zunächst Sache der Hochschule und keine Grundlage für neue regulierende Eingriffe des Staates. Der Befürchtung, dass nicht nachgefragte Angebote geschaffen werden, könnte auf andere Weise begegnet werden: Wenn ein neuer Studiengang über den Zeitraum von X Jahren weniger als Y Studierende hat, sollte er wieder eingestellt werden. Ein solcher Automatismus, der in die Zielvereinbarung mit aufgenommen werden könnte, würde Verlässlichkeit und klare Konditionen garantieren.

Kriterium 4: Konsistenz

Erläuterung

Alle Hochschulen sollten die gleichen Chancen auf Abschluss einer Zielvereinbarung haben, und das zu einheitlichen Regeln und Bedingungen und nach konsistenten Verfahren. Das MSWF sollte in der Handhabung des Instrumentariums gegenüber allen Hochschulen gleich auftreten. Erarbeitet z.B. eine Hochschule anspruchsvolle und weitreichende Ziele, erhält aber eine andere Hochschulen ihren Anteil am „Kuchen“ mit sehr vagen Zielansagen, erfolgt eine Demotivation an der Hochschule, die die Vereinbarungen ernst genommen hat. Werden die Hochschulen unterschiedlichen Regeln, z.B. in Bezug auf die Vorgaben des MSWF, unterworfen, werden Konflikte ausgelöst.

Bestandsaufnahme

Vom Verfahren her wurden die Hochschulen gleich behandelt: Die Aushandlungen fanden parallel nach den prinzipiell gleichen Verfahren statt. Das zeitlich dichte, simultane Vorgehen war dabei förderlich. Dass die Zeitpunkte der Unterzeichnung sich über eine gewisse Zeitspanne erstrecken, ist angesichts unterschiedlicher Verhandlungsnotwendigkeit verständlich und stellt keine Ungleichbehandlung dar.

Bei einer Betrachtung der Zielvereinbarungstexte fällt aber auf, dass die Formulierungen sehr unterschiedlich ausgestaltet sind, beispielsweise in folgenden Bereichen:

- Der Zielvereinbarung werden Zielformulierungen vorangestellt. Damit wird aber völlig unterschiedlich umgegangen: Einige Hochschulen verwenden die vom MSWF vorgegebene Formulierung einer Präambel mit staatlichen Zielen, andere stellen diese Ziele weniger ausführlich dar (z.B. Universität Bielefeld) oder führen sie gar nicht auf (z.B. Universität Köln, Ruhr-Universität Bochum). Auch die Profile der Hochschulen sind unterschiedlich ausführlich dargestellt, teilweise ist das Leitbild auf einen Satz reduziert (FH Bonn-Rhein-Sieg, Universität Bonn), teilweise ist es ausführlicher beschrieben (z.B. FU Hagen, Universität GH Paderborn), teilweise wird darauf völlig verzichtet (z.B. DSHS Köln).
- Der Präzisierungsgrad ist sehr unterschiedlich. Während einige Hochschulen sich sehr umfangreich auf prüfbare, auch quantifizierte Messgrößen einlassen (z.B. FH Südwestfalen, Universität GH Paderborn), enthalten andere Zielvereinbarungen eher allgemeine Aussagen (z.B. Universität Bonn) oder sind vorwiegend auf die Aufzählung von Maßnahmen ausgerichtet (z.B. RWTH Aachen). Genaueres s. Merkmal 7.
- Die für die zugesagten Gelder definierten Zweckbindungen sind z.T. strikt formuliert, teilweise aber mit Lockerungsklauseln versehen (s. Merkmal 13).

Auch beim Vereinbarungsprozess wurde an mehreren Stellen unterschiedlich verfahren:

- Die Textbausteine/Vereinheitlichungen wurden im Laufe des Verhandlungsprozesses eingefügt, aber entgegen der Ansage nicht bei allen Hochschulen.
- Die Initiativrechte bei der Erstellung der Zielvereinbarungstexte waren sehr unterschiedlich verteilt. An einigen Hochschulen bestand zunächst vollständige Freiheit der Textformulierung, an anderen wurden Texte oder Textteile von den Regionalreferenten erstellt. Dieses Vorgehen wird vom MSWF allerdings zum Teil mit mangelnden Vorschlägen seitens der Hochschulen begründet.
- Teilweise haben Regionalreferenten informell Hochschulentwürfe als Muster bzw. Anregung an andere Hochschulen weitergereicht. Daraus resultierten asymmetrische Informationsstände. Die informelle Weitergabe von Hochschulentwürfen wurde von den Hochschulen als gezielte Indiskretion mit dem Ziel, Hochschulen gegeneinander auszuspielen oder Druck auszuüben, wahrgenommen.
- Auf Wunsch weniger Hochschulen wurden in Einzelfällen Regelungen schärfer formuliert bzw. Fragen der Binnenorganisation behandelt. Die Hochschulleitungen erhofften sich durch den Außendruck eine größere Legitimation und Wirkung nach innen.

Bewertung

Die unterschiedliche Handhabung von Textbausteinen ist symptomatisch für ein Grundproblem: Die Verantwortung für die Aushandlung lag auf Seiten des MSWF weitgehend in Händen der Regionalreferenten. Das ist prinzipiell eine sinnvolle Regelung: Jede Hochschule erhält einen direkten Verhandlungspartner, der die Gegebenheiten der Hochschule kennt. Das Problem war aber, dass die Abstimmung zwischen den Regionalreferenten sowie zwischen den Regionalreferenten und den zuständigen Fachreferaten nicht hinreichend war. Zunächst gab es keine koordinierende Instanz, dann wurde im Lauf der Verhandlungen begleitend eine Koordination auf operativer Ebene vorgenommen, die Regionalreferenten haben sich aber unterschiedlich intensiv darauf eingelassen. Da nicht alle Regionalreferenten Textbausteine einbrachten, wurden diejenigen, die dies gegenüber der Hochschule durchgesetzt hatten, im Nachhinein von der Hochschule als inflexibel betrachtet.

Ein weiteres Problem ist, dass nicht alle Hochschulen gleichermaßen ihre Vereinbarungsvorschläge durch zugrunde liegende strategische Ziele und Leitbilder begründet haben. Von allen Hochschulen ist einheitlich zu verlangen, dass eine strategische Planung als Basis für die Vereinbarungen vorliegt; ansonsten bleiben die Vereinbarungen orientierungslos und die Ziele stellen eine eher willkürliche Sammlung der Dinge dar, die in den nächsten Jahren ohnehin vorgesehen sind.

Ebenso problematisch ist die maßgebliche Erst-Konzeption / Formulierung von Zielvereinbarungstexten durch Regionalreferenten: Dies kann zu einer sehr viel geringeren Hochschulautonomie führen als bei der Konzeption durch die Hochschule. Die Bedingungen für die einzelnen Hochschulen waren dadurch extrem unterschiedlich. Dies gilt auch für die heterogene Informationspolitik bei der informellen Weitergabe von Zielvereinbarungsentwürfen. Wenn informell Zwischenergebnisse an Dritte weitergegeben werden, darf dies nur in Absprache mit dem Verhandlungspartner und für alle Hochschulen in gleicher Weise erfolgen.

Die Möglichkeit, auf Wunsch der Hochschule Regelungen individuell weiter zu präzisieren oder zu verschärfen, ist legitim. Die Hochschulleitung versichert sich dadurch in strittigen Punkten der Rückendeckung des Landes. Problematisch ist allerdings, wenn die striktere Regelung auf Wunsch der Hochschulleitung eingefügt wird, hochschulintern aber als vom MSWF „aufgedrückt“ kommuniziert wird. Dadurch wird die Durchsetzung befördert, aber das Vertrauen in die staatliche Seite beschädigt.

Empfehlungen

1. Es sollte an der parallelen Aushandlung mit einem dichten Zeitplan für die Aushandlung der Inhalte (maximal ein Semester, ohne Vorarbeiten gerechnet) festgehalten werden. Der simultane Prozess ist eine wichtige Voraussetzung für Gleichbehandlung aller Hochschulen und damit für die Akzeptanz des Verfahrens.
2. Es darf keine Sonderkonditionen für einzelne Hochschulen geben. Dazu gehört u.a., dass vorgegebene Textbausteine für alle gelten müssen.
3. Zwischenergebnisse bilateraler Verhandlungen mit den Hochschulen sind gegenüber Dritten, insbesondere auch anderen Hochschulen, vertraulich zu behandeln. Das schließt MSWF-interne Vergleiche oder Abstimmungen innerhalb der LRK natürlich nicht aus. Um gleiche Voraussetzungen zu sichern, sind eng beieinanderliegende Unterschriftstermine zu wählen, da sonst mit Verzögerungen ein Informationsvorsprung erzielt werden kann. Allerdings können im Prozess Elemente der Rückkoppelung von Zwischenergebnissen an alle Hochschulen vorgesehen werden. Dies ist an zwei Stellen möglich: (1) Ein Gesamtüberblick über die jeweiligen ersten Stoffsammlungen könnte mit allen Hochschulen diskutiert werden; (2) Nach Aushandlung der Zielvereinbarungsentwürfe könnte ein Workshop mit allen Hochschulen zur Bewertung der Entwürfe stattfinden. So kennen alle Beteiligten noch vor Abschluss das Gesamtspektrum an Zielvereinbarungsideen.
4. Die Zielvereinbarungstexte werden im Erstentwurf ausschließlich von den Hochschulen erstellt. Es ist Aufgabe der Hochschulen, sich durch entsprechende Vorbereitungen in die Lage zu versetzen, dieser Verpflichtung nachzukommen. Dem MSWF kommt im Gegenstromverfahren das Recht zu, vorher das formale Raster vorzugeben und nachher über die Inhalte und Formulierungen mit der Hochschule zu verhandeln. Die Initiative für die Formulierung der Entwicklungsfelder und Ziele kann im Modell einer autonomen Hochschule, die den Handlungsbedarf selbst am besten kennt, jedoch nur der Hochschule selbst zukommen.
5. Eine Zielvereinbarung kann sinnvollerweise nur auf Basis einer strategischen Planung der Hochschule geschlossen werden. Wo solche strategischen Ziele bislang fehlen, sind sie künftig zu formulieren. Dies wird umso dringlicher, da bei der nächsten Runde nicht mehr auf ein aktuelles Expertenratsgutachten als inhaltliche Basis zurückgegriffen werden kann. Wenn der Zielvereinbarungsprozess gestartet wird, ist es angesichts eines notwendigen engen Zeitplans zu spät, eine Strategienplanung zu entwickeln. D.h. die Strategieentwicklung muss an den Hochschulen rechtzeitig vor Beginn der nächsten Vereinbarungsrunde stattfinden.

Das MSWF sollte eine entsprechende Verpflichtung für die Hochschulen schaffen, um hier den gleichen Ausgangspunkt für alle zu gewährleisten.

6. Die Möglichkeit der Aufnahme strikterer oder detaillierterer Regelungen auf Wunsch der Hochschulen steht als Zweck nicht im Mittelpunkt des Instrumenteneinsatzes, kann aber in begründeten Einzelfällen geschaffen werden. Zur Sicherung der Transparenz sind die Standpunkte und Interessenlagen der Verhandlungspartner offenzulegen.

Kriterium 5: Vertrauen

Erläuterung

Zielvereinbarungen erfordern Vertrauen auf beiden Seiten: Der Staat muss in die Selbststeuerungsfähigkeit der Hochschulen vertrauen. Die Hochschulen brauchen Vertrauen in den Willen des Staates, partnerschaftlich zu handeln. Der Zielvereinbarungsprozess muss daher in allen Phasen vertrauensbildende Maßnahmen vorsehen. Die zuvor diskutierten Kriterien Verlässlichkeit und Konsistenz sind entscheidende Faktoren für den Aufbau von Vertrauen. Fehlt im MSWF das Vertrauen, wird der Versuch erfolgen, Freiheiten der Hochschulen über enge Zielvereinbarungen wieder zurückzunehmen. Vertrauen die Hochschulen dem MSWF nicht, werden sie bestrebt sein, Zielvereinbarungen möglichst wenig konkret zu formulieren und lediglich als legitimierendes Dokument statt als wirklichen Anstoß zur Profilentwicklung betrachten.

Bestandsaufnahme

Welches Maß an Vertrauen besteht, lässt sich ansatzweise durch die Befragungen der beteiligten Akteure ermitteln. Dabei ergaben sich folgende Hinweise:

- Die oben erläuterte einseitige Veränderung von Spielregeln durch das MSWF mindert das Vertrauen der Hochschulen ebenso wie eine Ungleichbehandlung.
- Die Entscheidungen des MSWF konnten aus Sicht der Hochschulen nicht durchgängig auf transparente Kriterien zurückgeführt werden; in den Hochschulen entstand daher teilweise der Eindruck, bestimmte Hochschulen würden in Einzelentscheidungen bewusst bevorzugt oder benachteiligt.
- Die Festschreibung von Verfahren der Selbststeuerung in der Zielvereinbarung, bisher v.a. die Qualitätssicherung, fördert das Vertrauen des MSWF in die Fähigkeiten der Hochschulen, sich selbst zu steuern.
- Es trat der Fall auf, dass vom MSWF mündlich gemachte Zusagen nicht in den Zielvereinbarungen umgesetzt wurden. Das inkonsistente Verhalten verschiedener Stellen im MSWF gefährdet das Vertrauen.
- Einige Hochschulen äußern Sorge über die dauerhafte Sicherung der finanziellen Gegenleistungen des Landes aufgrund der schwierigen Haushaltssituation. Die Zusagen der Landesmittel stehen, abgesehen von der Fachhochschule Bonn-

Rhein-Sieg, die zunächst aus Bundesmitteln finanziert wird, generell unter Haushaltsvorbehalt.

- Der konkrete Aushandlungsprozess mit den Regionalreferenten wird von mehreren Hochschulen als eine positive Erfahrung dargestellt. Dennoch sieht nur eine kleine Minderheit von Hochschulen durch den Zielvereinbarungsprozess eine zusätzliche Vertrauensbildung entstanden. Den Interviews ist zu entnehmen, dass sich das vorhandene Verhältnis zwischen MSWF⁶ und Hochschule auch im Verhandlungsprozess widerspiegelt. Ein traditionell gutes Verhältnis wurde durch die Zielvereinbarungsprozesse nicht verschlechtert; ein traditionell eher gespanntes Verhältnis kaum verbessert.

Bewertung

Die Vertrauensprobleme sind folgendermaßen einzuschätzen:

- Auffallend ist, dass Konflikte in Bezug auf die inhaltlichen Felder der Zielvereinbarung zwischen den einzelnen Hochschulen und dem MSWF von nachrangiger Bedeutung waren. Die Vertrauensprobleme entstanden v.a. im Zusammenhang mit dem Prozessmanagement, mit den Finanzierungsfragen und mit Aspekten wie Konsistenz, Transparenz, Verlässlichkeit etc. Dies lässt erwarten, dass mit einem besser vorbereiteten Prozessmanagement die Vertrauensprobleme erheblich reduziert werden können.
- Dass Hochschulen glauben, dass es bei Zielvereinbarungen Bevorzugte gibt, liegt in der Natur der Sache: Entscheidungen werden aufgrund diskretionärer Entscheidungen im MSWF getroffen; solche Entscheidung können immer in die Kritik geraten. Es sollte jedoch versucht werden, über Verfahrensregeln (z.B. gleiche Konkretisierungsgrade und Veröffentlichung der Vereinbarungen) das Misstrauensrisiko zu minimieren.
- Durch den eingefügten Haushaltsvorbehalt ist das Risiko, dass das MSWF finanzielle Zusagen revidieren muss, nicht ausgeschlossen. Das Nichteinhalten der Zusagen würde von den Hochschulen allerdings als Diskreditierung des Instruments wahrgenommen werden, da die wesentliche Gegenleistung des Landes wegbrechen würde.

Empfehlungen

1. Die Hochschulen sollten ausschließlich mit ihrem jeweils zuständigen Regionalreferenten verhandeln. Dies setzt ein direktes Vertrauensverhältnis voraus; klare Rahmenbedingungen und transparente Abläufe können ein Vertrauensverhältnis allerdings auch entwickeln oder verstärken. Andere Personen aus dem MSWF haben keine unmittelbare Verhandlungsbefugnis; dadurch können keine inkonsistenten Positionen gegenüber der Hochschule artikuliert werden. Die Regionalreferenten haben somit die Aufgabe, die Positionen mit den zuständigen Stellen

⁶ Nur eine Hochschule übte an dem Regionalbetreuer personalisierte Kritik. Bei den übrigen Äußerungen bezog sich die Einschätzung des Vertrauens auf das interinstitutionelle Verhältnis.

im MSWF abzustimmen. Es ist allerdings auszuschließen, dass die Behandlung einer Hochschule abhängig ist von dem Gestaltungswillen und der internen Durchsetzungskraft des jeweiligen Regionalreferenten. Es müssen zu diesem Zweck einheitliche Verhandlungsvollmachten und transparente Spielräume für alle Betreuungsreferenten gelten, die Referenten müssen an ministeriumsinternen Koordinationsprozessen teilnehmen und sich an interne Verabredungen halten.

2. Da die Vertrauensprobleme weniger auf inhaltlichen Fragen als vielmehr auf Konsistenz, Verlässlichkeit etc. zurückzuführen sind, sollte dem Prozessmanagement höhere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Die in der vorliegenden Analyse markierten Probleme sollten vor der nächsten Zielvereinbarungsrunde geklärt werden. Vertrauensprobleme sind durch Regeln zu vermeiden, die klar formuliert sind und von allen Beteiligten auch eingehalten werden.
3. Das Zielvereinbarungs-Kapitel zur Qualitätssicherung sollte explizit das Ziel zum Ausdruck bringen, dadurch die Selbststeuerungsfähigkeit nachzuweisen. In den Abschnitt sollten alle weiteren Maßnahmen aufgenommen werden, die auf Selbststeuerungsfähigkeit ausgerichtet sind, z.B. die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung.
4. Finanzielle Sicherheit und belastbare Zusagen schaffen Planungssicherheit; soweit möglich, sind Zielvereinbarungen unter Finanzierungsvorbehalt zu vermeiden.
5. Im Zielvereinbarungsverfahren sollte alles getan werden, um den Anschein der Bevorzugung oder Benachteiligung einzelner Hochschulen zu vermeiden. Dazu gehören u.a. die (gleichzeitige) Publikation der Zielvereinbarungen, einheitliche Rahmenvorgaben und gleiche Ansprüche an Präzision und Messbarkeit.

3.2. Gestaltung von Zielvereinbarungstexten

Kriterium 6: Leistung/Gegenleistung

Erläuterung

Die Partner einer Zielvereinbarung sollen wechselseitige Verpflichtungen eingehen, die ihre Beiträge zu einem gemeinsamen Anliegen darstellen. Das MSWF trägt finanzielle Mittel oder immaterielle Leistungen (v.a. Delegationen) zu einem gemeinsamen Ziel bei; die Hochschule erbringt bestimmte Handlungen zur Zielerreichung in Bezug auf dasselbe Ziel. Sowohl Leistung als auch Gegenleistung sind auf die vereinbarten strategischen Zielsetzungen bezogen und stehen damit in direktem inhaltlichen Zusammenhang.

Es gibt Beispiele aus anderen Bundesländern (Studentenwerke Baden-Württemberg), in denen die staatliche Seite als Gegenleistung für Finanzausgaben Leistungen einforderte, die mit dem zu finanzierenden Objekt nichts zu tun hatten. In diesem Fall werden Zielvereinbarungen zu gravierenden Autonomiebeschränkungen. In wieder anderen Fällen sind die Zielvereinbarungen Gegenleistungen für eine pauschale Finanzierung (Hamburg). Auch hier tritt das gemeinsame und abgestimmte Arbeiten an einem Ziel in den Hintergrund. Potenziale der Zielvereinbarung bleiben ungenutzt.

Bestandsaufnahme

Die Leistungen des MSWF können materieller oder immaterieller Natur sein. Bei den finanziellen Leistungen des MSWF ist kein Bezug zu den gegenüber stehenden Leistungen der Hochschule erkennbar; das Geld wird nach einem Mechanismus verteilt, der direkt nichts mit Qualität und Umfang der vereinbarten Zielen zu tun hat.

Im Bereich der immateriellen Leistungen finden sich hingegen funktionierende Leistungs-Gegenleistungs-Beziehungen:

- Die Hochschulen verpflichten sich zur Einführung von Bachelor- und Masterstudiengängen (BMS), das MSWF verzichtet im Gegenzug auf die Kompetenz zur Genehmigung der BMS, zur Aufhebung der korrespondierenden Diplom- oder Magisterstudiengänge und zur Zustimmung zur Stellenausschreibung. Zudem werden bei den Universitäten die Befugnisse bei C3-Berufungen in den betreffenden Fächern übertragen. D.h. die notwendigen Flexibilitäten für die Hochschulen werden geschaffen. Die Regelungen gelten standardisiert für alle Hochschulen.
- Es gibt weitere Beispiele immaterieller Gegenleistungen: Die Ruhr-Universität erhält beispielsweise im Gegenzug zu bestimmten Hochschulleistungen Zusagen über beschleunigte staatliche Prüfung und bekommt die Zusage, dass durch Kooperation frei werdende Ressourcen bei der Hochschule verbleiben. Zudem wird zugesagt, dass bei Auslandsstudiengängen die Auswahl der Studierenden nach eigenen Kriterien erfolgen kann.

Bewertung

Die mangelnde Koppelung von Zielen und Finanzen führt zu Problemen: Ein direkter inhaltlicher Zusammenhang zwischen bestimmten, auf den Zielvereinbarungen beruhenden Handlungen der Hochschule und entsprechender Bereitstellung von Mitteln ist nicht erkennbar. Dadurch entfallen finanzielle Leistungsanreize. Im Gegenteil entsteht für die Hochschulen der Anreiz, die festgelegten Budgetanteile mit einer möglichst vagen Zielvereinbarung und möglichst niedrig gesteckten Zielen erhalten zu können. Erkennt eine Hochschule vor der zweiten Zielvereinbarungsrunde, dass andere in der ersten Runde ihren Budgetanteil auch mit einer sehr vagen, „weichen“ Zielvereinbarung bekommen haben, wird sich jede Hochschule überlegen, ob sie in der zweiten Runde noch anspruchsvolle, klar messbare Ziele formuliert.

Die Koppelung der BMS-Einführung mit weitergehenden Freiheiten trägt einem Grundprinzip Rechnung: Die finanzielle Autonomie und Selbststeuerung von Hochschulen muss auch mit einem Zuwachs an Entscheidungskompetenzen verbunden sein. Der gewonnene finanzielle Spielraum kann nicht genutzt werden, wenn die aufwändigen und zeitintensiven Genehmigungsverfahren verbleiben.

Empfehlungen

1. Der Finanzierungsmechanismus muss so geändert werden, dass Leistung und finanzielle Gegenleistung sich direkt gegenüberstehen (s. Kriterium 13). D.h. für anspruchsvolle Ziele gibt es eine entsprechende Projektförderung; der Grad der Zielerreichung wird belohnt. Dabei darf eine Gefahr nicht übersehen werden: Keinesfalls darf ein solches Finanzierungssystem dazu führen, dass die ordnungsgemäße, projektbezogene Verausgabung der Mittel zum Maßstab für Leistung und Erfolg wird; statt dessen muss das Prinzip, dass die finanziellen Leistungen das Gesamtpaket an Veränderungen finanzieren, weiter gelten, auch wenn das Mittelvolumen über die einzelnen Vorhaben begründet wird.
2. Es sollte daran festgehalten werden, profilbildende Projekte wie die Einführung von BMS mit der Schaffung zusätzlicher Autonomie zu unterstützen. Wenn sich die Delegationen von Kompetenzen an die Hochschulen bewähren, ist allerdings zu überlegen, ob daraus eine allgemeine gesetzliche Regelung gemacht werden sollte. Die Zielvereinbarungen hätten es dann ermöglicht, die Eignung von Gesetzesänderungen vorab mit zeitlicher und inhaltlicher Begrenzung zu testen.
3. Die genannten Regelungen zwischen MSWF und Ruhr-Universität zur Vereinbarung immaterieller staatlicher Leistungen mit direktem Zielbezug sind vorbildhaft; es sollte in allen Bereichen nach Möglichkeiten gesucht werden, direkte Beiträge des MSWF zu den einzelnen Zielbereichen zu definieren.

Kriterium 7: Ergebnisorientierung/Messbarkeit, keine Detailsteuerung

Erläuterung

Zielvereinbarungen sollten Indikatoren und Messwerte verwenden, die aus Zielen abgeleitet sind und die Zielverfolgung sowie Zielerreichung überprüfbar machen. Dabei werden sinnvollerweise nicht nur Ist-Werte betrachtet, sondern es werden Zielwerte für die Zukunft gesetzt und zu einem verabredeten Zeitpunkt wird gemessen, ob und in wie weit sie erreicht wurden. Die Messbarkeit setzt nicht unbedingt quantitative Größen voraus, auch das Eintreten eines bestimmten Ereignisses (z.B. Einführung eines Studienangebotes bis zu einem bestimmten Zeitpunkt) kann eindeutig geprüft werden.

Die Erfolgsmessung sollte sich primär an Ergebnissen und nicht an den Maßnahmen orientieren (wobei die Grenzen teilweise fließend sind, wie das Beispiel Einführung des Studienangebots zeigt). Die „ordnungsgemäße Ausführung“ von Maßnahmen kann kein Erfolgskriterium sein. Wichtig ist, dass die Messgrößen von der Hochschule auch tatsächlich beeinflussbar sind und dass bei der Messung deutlich wird, wie anspruchsvoll das gesetzte Ziel ist (z.B. durch einen Vergleich mit der bisherigen Zielerreichung). Ein konsequenter Übergang zur Ergebnisorientierung würde den Abschied von der staatlichen Detailsteuerung implizieren.

Das bedeutet jedoch nicht, dass die Maßnahmenebene in den Zielvereinbarungen gar nicht enthalten sein sollte:

- Maßnahmen können als Information über den Weg der Zielerreichung (und damit über die Kosten der Zielverfolgung) enthalten sein, sie dürfen aber nicht als Erfolgsmaßstab dienen. Es gibt allerdings auch Fälle, in denen eine Untermauerung von Ergebniszielen durch Maßnahmenbeschreibung Aussagen über die Qualität der angestrebten Ergebnisse zulässt.
- Die Integration von Maßnahmen kann für die Umsetzung in die Hochschule hinein förderlich sein, denn die externe Vereinbarung erhöht den Umsetzungsdruck nach Innen. Deshalb legen Hochschulen teilweise großen Wert darauf, Maßnahmen (mit striktem Initiativrecht der Hochschulen) in Zielvereinbarungen zu integrieren;
- Maßnahmen in Form von Prozessen (z.B. Einführung eines Qualitätsmanagementsystems) sind adäquate Vereinbarungsgegenstände.

Bestandsaufnahme

Zunächst ist die Frage zu stellen, inwieweit eine Messbarkeit von Zielen vorliegt. Generell ist festzustellen, dass vereinbarte Leistungen häufig „weich“ formuliert werden. Die Vorhaben werden nicht durchgängig eindeutig operationalisiert und zeitlich konkretisiert. Dies betrifft sowohl Leistungen der Hochschulen als auch Leistungen des Landes:

- In Einzelfällen beschränken sich die Vorhaben auf eine bloße Nennung der Überschrift ohne eine Überführung in operationale Teilziele (Bsp.: „... die Universität für qualifizierte ausländische Studierende sowie für ausländische Wissenschaftler noch attraktiver zu machen“, Universität Köln; Ziel des regionalen Know-how-

Transfers, FH Aachen; Verbesserung der Zusammenarbeit Verwaltungsdezernate mit Fachbereichen/Instituten, RWTH Aachen).

- Der Zeitrahmen ist z.T. ungenau oder überhaupt nicht festgelegt. So spricht die Zielvereinbarung der Universität Münster etwa von einer "sukzessiven Evaluation" ohne weitere zeitliche Angaben. Häufig tauchen auch Formulierungen wie etwa „mittelfristig“ oder „kurzfristig“ auf, die eine konkrete Terminierung vermissen lassen (z.B. Universität Bonn).
- Die Prüfkriterien / Zielwerte sind nicht in allen Fällen, in denen quantitative Größen anwendbar wären, tatsächlich quantitativ konkretisiert. So werden der Universität Münster „bis zu zehn Stellen höherer Forstdienst“ im Wege der Abordnung zugesagt. Teilweise beschränken sich Zusagen, z.B. zur zukünftigen Verteilung von Landesmitteln auf die Zusicherung einer "angemessenen Berücksichtigung" (Bsp. Universität Köln). Ähnliche Formulierungen finden sich auch für hochschulinterne Verteilungsprozesse (Universität Münster). Die Universität Dortmund verspricht „höhere Drittmitteleinwerbung“ bis Ende 2004 im Zusammenhang mit ihren Forschungsbändern. Die FU Hagen nennt Prüfkriterien (z.B. Ersteinschreibungen in BMS), verzichtet aber auf eine Aussage über die angestrebte Entwicklung.
- Auf Hochschul- wie auf Landesseite finden sich auch häufig unverbindliche Prüf- / Bemühenszusagen oder vage Absichtserklärungen anstelle klarer Festlegungen. In der Zielvereinbarung der Universität Bonn heißt es z.B.: "die Universität wird größte Anstrengungen unternehmen..." ; "die Universität wird...versuchen ... anstreben" oder "Die Universität beabsichtigt". Analog eine Prüfzusage der Universität Münster. Die FH Münster wird konkrete Studienangebote konzipieren und „falls möglich“ einführen. Die FH Köln erhält die Zusage, „auf Internationalisierung gerichtete Aktivitäten der Hochschulen zu unterstützen“.
- An einigen Stellen umfassen Zielvereinbarungen darüber hinaus nur die Planung von Planungen, nicht die Umsetzung sich daraus ergebender Ziele (Universität Bonn, § 4; Universität Köln, D II, FH Niederrhein: Planung eines Internationalisierungskonzepts; Ruhr-Universität: Entwicklung von Finanzierungsmodellen mit Gebühreneinnahmen für auslandsorientierte Studiengänge u.v.m.). Die Planungen sind allerdings zumeist klar terminiert.
- Teilweise enthalten die Passagen gar keine Ziele, sondern lediglich einen Bericht über bereits erledigte Dinge (FH Dortmund: Ausführungen zum Ausbau der Informatik; Universität Dortmund: ausführliche Darstellungen z.B. der Forschungsbänder).

Andererseits gibt es jedoch auch positive Beispiele für Ansätze zur Messung und Ergebnisorientierung:

- Die FH Südwestfalen koppelt die Einführung von BM-Studiengängen mit der Zusage, dass z.B. „bis Wintersemester 2005/05 mindestens 20 Studienanfänger“ jährlich eingeschrieben sind. Dadurch wird die Maßnahme der Einführung mit einem eindeutigen Erfolgskriterium und einem klaren Zeithorizont versehen.

- Die FH Südwestfalen ergänzt alle Ziele um prüfbare und zeitlich festgelegte Kriterien; z.B. werden auch bei der Qualitätssicherung klare Daten für Verfahrensschritte genannt.
- Zudem werden beispielsweise folgende Messgrößen benannt:

Hochschule	Messansatz
Uni Bielefeld	Frauenanteil bei Professuren bis 2005 auf 20 %
Uni Düsseldorf	Schwundfaktor bzgl. Anzahl Vordiplome in neuem Studiengang Wirtschaftschemie geringer als in der Chemie
Uni Münster	Drittmittleinnahmen Kompetenzzentrum Waldökologie, Holz- und Forstwirtschaft bis Ende 2004 auf 0,5 – 1 Mio €
Uni Münster	Verdoppelung Graduiertenkollegs auf 10 bis 2004
Uni Paderborn	Drittmittel simulationsgestützte Produkt- und Prozesskettencharakterisierung bis Ende 2004 auf 2,4 Mio €
Uni Paderborn	Forschungszentrum zur Entwicklung lichttechnischer System ab 2003 mindestens 300 T€ jährlich
Uni Paderborn	Frauenanteil Maschinenbau ab WS 2002/03 auf 10 %
Uni Paderborn	Studierendenzahl im gemeinsamen Studiengang mit China bis Ende 2004 verdoppeln
Uni Paderborn	Verdoppelung Graduiertenkollegs bis 2004
FH Aachen	+ 2 Forschungsschwerpunkte p.a.
FH Aachen	Erhöhung Drittmittleinnahmen um mindestens 10 % p.a.
FH Aachen	Mindestens 60 Studienanfänger am Standort Jülich
FH Bochum	Erhöhung der Drittmittel in den Fachbereichen um 20 % innerhalb von drei Jahren
FH Düsseldorf	Studiengänge innerhalb von 5 Jahren mindestens zur Hälfte ausgelastet
FH Gelsenkirchen	Erhöhung Anteil ausländischer Studienanfänger auf 10 % bis WS 2004/05
FH Münster	Chemieingenieurwesen, Energie/Gebäude/Umwelt Auslastung auf 80 %

Mit dieser Auflistung ist ein Großteil der quantifizierten Größen erfasst; das Gesamtbild für NRW ergibt damit ein äußerst geringes Maß an Operationalisierung und Messbarkeit der vereinbarten Ziele.

Bei den genannten Indikatoren wird zudem nicht deutlich, von welchem Ausgangspunkt aus die Hochschulen starten. Dadurch lässt sich aus der Zielvereinbarung nicht ableiten, wie anspruchsvoll die Ziele sind.

Dazu kommen Prüfkriterien, die zwar nicht quantifiziert, aber ebenfalls klar formuliert sind, so dass ihre Erreichung eindeutig feststellbar ist. Z.B.: klar terminierte Einrichtungen von Studiengängen bzw. Aufbau von Forschungsschwerpunkten (viele Hochschulen); Aufbau der multimedialen Ausrichtung und Services bis 2003 (FU Hagen); innerhalb von 2 Jahren flächendeckende Evaluation der Fachbereiche (FH Bochum). Z.B. die DSHS Köln hat alle Prüfkriterien durchgängig mit klaren Zeithorizonten versehen.

Der zweite wesentliche Aspekt ist die Maßnahmen- vs. Ergebnisorientierung:

- Maßnahmen sind in fast allen Zielvereinbarungen in größerer Zahl enthalten. An der RWTH Aachen wird z.B. die Internet-Darstellung der Life Science-Aktivitäten

vereinbart, an der Universität Bielefeld die Umwidmung von Stellen und die Zusage bestimmter Berufungen. Die Universität Dortmund legt Absprachen mit chinesischen Hochschulen und eine Förderung neuer Medien aus 150.000 € Eigenmitteln fest, die Universität Köln richtet ein Zentrum für Lehrerbildung ein, das intern die Lehrerausbildung koordiniert. Weitere Beispiele: Organisation Lehrangebot an vier Tagen zur Ermöglichung betriebspraktischer Tag (FH Bielefeld), in 2 Jahren 3 Professuren in IZK besetzt (FH Bochum), weitere C-Stelle für Bachelorstudiengang Medienproduktion (FH Lippe und Höxter).

- Unterschiedlich fällt dabei die Einordnung der Maßnahmen aus: An der RWTH Aachen stehen sie beispielsweise zusammen mit höhergelagerten Zielen in einer Liste. An der FU Hagen hingegen wird für alle Bereiche die Dreigliederung „Ziele – Maßnahmen – Prüfkriterien“ durchgehalten, so dass die Maßnahmen von den Prüfkriterien entkoppelt und transparent ausgewiesen werden (ähnlich an der FH Südwestfalen).
- Am stärksten ergebnisorientiert ist die Zielvereinbarung der Universität GH Paderborn; hier wird auf die Auflistung von Maßnahmen weitgehend verzichtet.
- Eine umfangreiche Maßnahmendarstellung entsprach teilweise dem Wunsch der Hochschulen, um eine Verbindlichkeit nach innen zu fördern. Die Verbindlichkeit spielt auch bei Kooperationen eine Rolle: Wenn sich die Ruhr-Universität Bochum und die Universität Dortmund auf Kooperationen im Maschinenbau verständigen, kann diesen schwierigen Schritt durch die Verpflichtung gegenüber dem Staat jeweils intern forciert werden.

Bewertung

Problematisch sind viele Fälle der vagen, kaum prüfbar formulierten Zielvereinbarungen, die bloßen Bemühenszusagen und die fehlenden Zeitpläne. Die Vereinbarungen legen in diesen Fällen zwar fest, welche Themen für das Controlling der Zielvereinbarungen relevant sind. Sie ermöglichen aber keine klare Erfolgsbestimmung (dass man sich „bemüht“ hat, kann man immer nachweisen) und vermitteln keine Leistungsanreize. Die Nennung allgemeiner Ziele in den Zielvereinbarungen ist sinnvoll, aber nur wenn die Ziele in operationale und prüfbare Teilziele umgesetzt werden.

An vielen Stellen ist es vermutlich unvermeidlich, dass Zielvereinbarungen sich auf Planungen beziehen, die noch nicht in konkrete Ergebnisse oder Maßnahmen umgesetzt werden können. Häufig sind die Hochschulen wohl noch nicht an dem Punkt, bereits Ergebnisse versprechen zu können, sondern sie müssen zuerst Strategien und Pläne entwickeln. Es gibt Beispiele für hochschulinterne Zielvereinbarungen, bei denen es sich als praktikabel erwiesen hat, im ersten Jahr eine Status Quo-Analyse zu vereinbaren, im zweiten Jahr strategische Ziele und Messkonzepte zu fixieren und im dritten Jahr ergebnisbezogene Ziele zu verabreden (Universität Bremen). Bezeichnend ist an diesem Beispiel, dass sich die Schritte im jährlichen Takt vollziehen – es kann sicherlich nicht sinnvoll sein, über mehrere Jahre an Planungen zu arbeiten. In den Zielvereinbarungen müssten hier klare Meileinsteine gesetzt werden. Beispiel Universität Dortmund: Dort wurde vereinbart, bis Ende 2002 ein Konzept zur

Neustrukturierung der Universität vorzulegen und bis Mitte 2003 einen Senatsbeschluss zu erzielen.

Einige Hochschulen haben interessante Beispiele für Messansätze geliefert (s. v.a. obige Tabelle), die Ansätze sollten als Vorbild herangezogen und ausgeweitet werden. Wenn Zeithorizonte einbezogen werden, ist es problematisch, wenn sie über die Laufzeit der Zielvereinbarungen hinausgehen (z.B. FH Düsseldorf Auslastung in 5 Jahren).

Zwischen Maßnahmen und Zielen fällt es teilweise schwer, eine Unterscheidung zu treffen. Daher sollten, wenn Maßnahmen integriert werden, klare Zielhierarchien gebildet werden. Dies gelingt in allen Ansätzen, in denen die Maßnahmen klar gebündelt dargestellt und den Zielen und Messgrößen gegenüber gestellt werden (Bsp. FH Hagen). Nur dann wird deutlich, welche Aspekte eher auf der Ergebnisebene anzusiedeln oder als Maßnahme zu betrachten sind. Geeignet erscheint auch die Paderborner Vorgehensweise, auf Maßnahmen weitgehend zu verzichten. Wie eingangs dargestellt, kann es jedoch für Hochschulen auch gute Gründe geben, die Maßnahmen einzubeziehen. In jedem Fall muss allerdings klar sein, dass die Erreichung der Ziele Priorität hat, nicht die Abarbeitung von Massnahmen.

Der Effekt, dass Hochschulen Vorhaben durch die externe Verpflichtung intern besser durchsetzen können, ist an mehreren Hochschulen beabsichtigt; der Erfolg muss zu späterem Zeitpunkt bewertet werden.

Empfehlungen

1. In einer weiteren Runde der Zielvereinbarungen sollte darauf geachtet werden, dass alle Vereinbarungen überprüfbar operationalisiert werden; unklare, vage oder missverständliche Formulierungen sollten vermieden werden. Dazu sollte folgende Zielstruktur abgebildet werden: (1) *Allgemeine Ziele* sind zu benennen und (2) in *operationale Teilziele* zu zerlegen. Für diese Teilziele sind (3) *Prüfkriterien* zu finden für die (4) *Sollwerte* festgelegt werden. Schließlich können (5) die zugehörigen Maßnahmen erläutert werden.

In Zielvereinbarungen abzubildende Zielebenen

Allgemeine Ziele
Operationale Teilziele
Prüfkriterien
Sollwert
Maßnahmen

Diese Struktur wird sicherlich nicht in allen Bereichen idealtypisch durchhaltbar sein, sie sollte jedoch die Richtschnur bieten. Zudem sollten alle Ziele mit einem eindeutigen Zeithorizont für die Erreichung versehen werden (ggf. mit zeitlich gestaffelten Zwischenzielen); der Zeithorizont für die Prüfkriterien darf nicht über die Vereinbarungsdauer hinausgehen (ggf. sind dazu bei längeren Vorhaben Zwischenziele für die Vereinbarungslaufzeit festzulegen).

2. Planungen sollten weiterhin Gegenstand von Zielvereinbarungen sein können, wenn der Stand der Entwicklungen dies erforderlich macht. Dann aber mit höchstens einjährigen Zeithorizonten und der Festlegung der danach erfolgenden Schritte.
3. Wo Konkretisierungen möglich sind, sollte auf bloße Bemühenszusagen verzichtet werden. Wenn z.B. für ein bestimmtes Ziel die Unterstützung anderer Ministerien erforderlich ist, kann das MSWF zusagen, sich für das Ziel in der Landesregierung einzusetzen (wenn eine Klärung nicht im Vorfeld möglich ist). Hier ist eine Bemühenszusage sinnvoll, weil eine Präzisierung nicht möglich ist. Wenn aber eine Hochschule „größte Anstrengungen unternehmen“ will, um die Zahl der SFBs zu halten, könnte auch die konkrete Zahl zugesagt werden. Dies schafft zwar das Risiko des Scheiterns (evtl. auch aufgrund externer Faktoren), vermittelt aber klare Leistungsanreize.
4. Die vorhandenen Beispiele für konkrete Messgrößen sollten generell als Vorbild genommen werden. Insbesondere die Koppelung der Einführung von BM-Studiengängen mit der Festlegung von Mindestzahlen für Studienanfänger oder mit Zielzahlen für die Auslastung sollte als generelle Praxis bei allen Hochschulen eingesetzt werden.
5. Maßnahmen können und sollen Teil der Zielvereinbarungen sein. Besonders wichtig erscheint die Maßnahmenebene z.B. bei der Verabredung von Kooperationen zwischen verschiedenen Hochschulen oder verschiedenen Einheiten in der Hochschule; die Zielvereinbarung setzt einen Anreiz, im Kooperationsprozess auftretende Schwierigkeiten zu überwinden. Wichtig sind Maßnahmen auch, wenn zu einer vorhabenbezogenen Finanzierung übergegangen wird und die Kosten der Vorhaben zu ermitteln sind (s. Kriterium 13). Bedingung für die Einbeziehung von Maßnahmen sind jedoch zwei in den Spielregeln zu formulierenden Bedingungen: Maßnahmen werden ausschließlich von der Hochschule vorgeschlagen (und sind damit kein Eingriff des MSWF in interne Steuerungsangelegenheiten) sowie Maßnahmen und ihre ordnungsgemäße Umsetzung können nicht der Maßstab sein, an dem der Erfolg gemessen wird. Prinzipiell soll eine relativ knappe Beschreibung der Maßnahmen ausreichen; letztlich kann bei klarer genereller Beschreibung der Vorhaben auch ganz auf Einzelmaßnahmen verzichtet werden (allerdings müssen die Kosten des Vorhabens nachvollziehbar bleiben). Ausführlicher sollen sie nur enthalten sein, wenn dies von der Hochschule (im Sinne der Stärkung der internen Handlungsfähigkeit der Hochschulleitung) gewünscht wird.
6. Wenn Maßnahmen in den Zielvereinbarungen enthalten sind, müssen sie in einem klaren Abschnitt ausgewiesen und dürfen nicht mit Zielen vermischt werden. Die Zielvereinbarung muss die klare Hierarchie zwischen Entwicklungsfeld/Ziel – Teilzielen – Messgrößen mit Sollwerten - Maßnahmen zum Ausdruck bringen. Dadurch wird die Gefahr vermieden, Maßnahmen zum Erfolgsmaßstab zu machen.

Kriterium 8: Innovationsbezug

Erläuterung

Zielvereinbarungen beinhalten Leistungsversprechen für die Zukunft; damit erhalten sie einen innovationsorientierten Charakter. Sie sind ein geeignetes Instrument, um Neuerungen zu fördern und einer Erfolgsbeurteilung zu unterziehen. Die Frage ist, in welchem Umfang die Zielvereinbarung neue Entwicklungen beinhalten oder ob sie stärker auf Reorganisation des Bestehenden ausgerichtet sind.

Bestandsaufnahme

Zielvereinbarungen sind grundsätzlich auf Innovation und Prioritätensetzung ausgerichtet, denn sie erfassen die profilbildenden Veränderungen in der Vereinbarungsperiode und nicht die Gesamtheit der bestehenden Hochschulaktivitäten. Ursprünglich war vom MSWF die Festlegung von „Aufbau- und Reorganisationsfeldern“ vorgesehen. Die Aufbaufelder sollten neue Entwicklungen implizieren, die Reorganisationsfelder Bestehendes neu ordnen. Der Innovationsgrad wurde damit bei den Aufbaufeldern als größer betrachtet. Diese Unterscheidung wurde jedoch im Vereinbarungsprozess weitgehend fallen gelassen, weil sie schwer durchzuhalten ist. Und es stellt sich die Frage, ob z.B. eine Reform der Lehrerbildung, die eher unter Reorganisation fallen dürfte, nicht ein hochinnovatives Vorhaben sein kann.

Es wird also nicht direkt deutlich, wie innovativ die einzelnen Vorhaben sind. Nur in Einzelfällen wird z.B. inhaltlich präzisiert, warum bestimmte neue BM-Studiengänge als innovativ einzuschätzen sind (z.B. FH Münster). Es sind aber andere Anhaltspunkte für den Innovationsgrad zu finden:

- Zu Beginn des Verhandlungsprozesses wurde aus Sicht der Hochschulen ihre kreative Eigendynamik, die zum Vorschlag einer Vielzahl profilbildender Projekte führte, vom MSWF wieder „eingefangen“ und durch klarere Vorgaben in geordnetere Bahnen gelenkt. Durch die (auch thematische, nicht nur strukturelle) Vereinheitlichung sank auch die „gedankliche Freiheit“ der Hochschulen bezüglich der Vorhaben; die Zielvorstellungen wurden fast zwangsläufig konventioneller. Innovative Vorschläge seitens einzelner Fachhochschulen (neue Studienangebote, Ausweitung des Fächerspektrums) wurden seitens des MSWF gebremst. Parallel förderte die durchsickernde Klarheit, dass anspruchsvolle Ziele nicht mit höheren Mitteln bedacht werden konnten, die Tendenz, Ziele mit geringerem Anspruch zu nennen.
- Zahlreiche Hochschulen bestätigen in den Interviews, in den Zielvereinbarungen vorwiegend bereits etablierte Projekte und vorhandene Schwerpunkte aufgegriffen zu haben. Zur strategischen Neuausrichtung wurden die Zielvereinbarungen von keiner Hochschule genutzt. Dennoch sehen zahlreiche Hochschulen einen positiven Effekt darin, dass durch die Zielvereinbarungen Themen, die ohnehin „in der Pipeline“ waren, in den Vordergrund gerückt, konkretisiert oder in der Umsetzung beschleunigt werden konnten.
- Die Bedeutung / Dimension der Ziele bewegt sich größtenteils in einem recht engen Rahmen. Die Inhalte der Einzelziele gehen teilweise über eine Beschreibung

des Ist-Zustandes nicht hinaus; in Teilen tragen Abschnitte der Zielvereinbarungen durch die Auflistung bereits umgesetzter Maßnahmen eher den Charakter einer Rechenschaftslegung (Beispiele s. Kriterium 7). In Einzelfällen werden eigentlich selbstverständliche Grundaufgaben einer Hochschule vertraglich erwähnt (z.B. "Neu-Konzeption des Internet-Auftritts", Universität Düsseldorf).

Bewertung

Grundsätzlich ist der Innovationsbezug in allen Zielvereinbarungen enthalten, denn es werden Veränderungen beschrieben. Teilweise sind diese Veränderungen bereits geschehen oder sowieso in Arbeit – dies mindert jedoch ggf. nicht den Innovationsgehalt. Die Innovation wird in diesen Fällen nicht durch die Zielvereinbarung ausgelöst, sondern vorangetrieben. Prinzipiell ist dies eine adäquate und realistische Rolle für Zielvereinbarungen; dennoch sollte die mit den Veränderungen verbundene Zukunftsperspektive einbezogen werden. Diese kommt in vielen Fällen zu kurz; erst durch die Festlegung klarer Ziele für die Zukunft wird der Innovationsgrad transparent.

Probleme liegen darüber hinaus darin, dass strukturelle Aspekte des Zielvereinbarungsprozesses nicht innovationsförderlich sind:

- Obwohl die thematischen Vorgaben seitens des MSWF als Strukturierung und nicht als inhaltliche Einschränkung gedacht waren, bewirkten sie faktisch doch eine Eingrenzung des Spektrums möglicher Vereinbarungsgegenstände. Die Möglichkeit, vereinzelt experimentelle Neuerungen zuzulassen, wurde nicht genutzt.
- Die Möglichkeit, die Hochschulen durch leistungsabhängige Zuweisung der finanziellen Gegenleistung des Landes zu anspruchsvollen und innovativen Veränderungsschritten zu bewegen, wurde durch eine parametrisierte Mittelvergabe vergeblich.

Empfehlungen

1. Zustandsbeschreibungen haben ihre Funktionen im Rahmen einer Status Quo-Analyse, sie beschreiben jedoch innovative Projekte nicht hinreichend. Eine Zielvereinbarung kann bereits eingeleitete Innovationsprozesse aufgreifen und verstärken; aber nicht ohne Konkretisierung der Zukunftsperspektiven und der als nächstes einzuleitenden Veränderungsschritte.
2. Die Vorgabe von vereinheitlichenden Rastern sollte Rahmenbedingungen setzen und Prioritäten vorgeben, sie darf das Themenspektrum möglicher Vereinbarungen jedoch nicht bereits im Vorfeld beschneiden (vgl. die Empfehlungen zum Kriterium 11).
3. Die Gegenleistungen des Landes müssen genügend Anreize für anspruchsvolle Zielsetzungen der Hochschulen bieten und daher an die Zielverfolgung gekoppelt sein (vgl. Kriterium 6).

4. Im Rahmen von Zielvereinbarungen sollten, falls Hochschulen dies wünschen, auch individuelle, unkonventionelle Modellversuche mit innovativen Neuerungen gezielt erprobt werden können.

Kriterium 9: Mehrjährigkeit und Dynamik

Erläuterung

Zielvereinbarungen sollten aufgrund ihres Strategie- und Ergebnisbezugs mehrjährig angelegt sein. Es sollten allerdings Möglichkeiten bestehen, auch innerhalb der Laufzeiten Fortschreibungen zu realisieren, um kurzfristige Veränderungen abzubilden. Würden die Inhalte der Zielvereinbarung über mehrere Jahre als völlig unveränderlich betrachtet, würde man den Vorteil des Globalhaushalts verschenken, kurzfristig auf sich bietende Gelegenheiten zu reagieren, um die Ziele noch besser als geplant zu erreichen und sich dynamischen Umweltbedingungen anzupassen. Die Zielvereinbarungen sollten daher Elemente einer „rollenden“ Planung beinhalten.

Bestandsaufnahme

Die Zielvereinbarungen aller Hochschulen haben einheitlich eine Laufzeit bis zum 31.12.2004. Diese entspricht der Laufzeit der durch den Qualitätspakt festgelegten Bestandsgarantie der Hochschulhaushalte. Nur wenige Zielvereinbarungen (Universität Siegen, Universität Bonn, FH Bonn-Rhein-Sieg) sehen bereits einen festen Termin (1.4.2004) für den Beginn von Verhandlungen für eine Anschlussvereinbarung vor. Die Laufzeiten der integrierten Zielvereinbarungen zur Hochschulmedizin der Universitäten Köln, Düsseldorf, Münster, Bochum, Bonn und Aachen reichen abweichend bis zum 31.12.2006. Die Vereinbarungen zur Förderung der Chancengleichheit haben aufgrund der Bindung an die aus dem Artikel 1 des Hochschul- und Wissenschaftsprogramms zur Verfügung stehenden Mittel einheitlich eine Laufzeit bis zum 31. 12. 2003.

Möglichkeiten zur Anpassung der Inhalte werden in der allgemeinen Zielvereinbarung an folgenden Stellen gegeben:

- In der Vereinbarung der FH Aachen wird vorgesehen, dass die jährlichen Berichte zur Umsetzung der Zielvereinbarung, insbesondere der Bericht zum 30.6.2004, Vorschläge für die Fortschreibung der Zielvereinbarung enthalten.
- In den Zielvereinbarungen findet sich in den Schlussbestimmungen einheitlich eine Regelung, die grundsätzlich eine kurzfristige Anpassung der Zielvereinbarungen ermöglicht. Voraussetzung ist, dass „bei der Erreichung der genannten Ziele bzw. bei der Umsetzung der Maßnahmen dieser Vereinbarung Schwierigkeiten“ auftreten, die eine Anpassung erforderlich machen. In diesem Fall werden „beide Vertragspartner einvernehmlich nach Möglichkeiten suchen, die vereinbarten Ziele auf anderem Wege zu erreichen.“ In die Zielvereinbarung der Universität Paderborn wurde der o.g. Text leicht gekürzt aufgenommen.

- Eine Ausnahme stellen die Fachhochschule Bonn-Rhein-Sieg und die Universitäten Siegen bzw. Bonn dar; in den betreffenden Zielvereinbarung wird abweichend nur eine formaljuristische Vereinbarung getroffen, die festhält, dass „Änderungen der Vereinbarung ... nur durch entsprechende vertragliche Regelung möglich“ sind (Fachhochschule Bonn-Rhein-Sieg: § 6 Abs. 2; Universität Siegen: § 13 Abs 2 bzw. Universität Bonn: § 19 Abs. 2).

Bewertung

Zur Laufzeit ist festzustellen: Die dreijährige Dauer (ab Abschluss der Vereinbarungen z.T. nur zweieinhalbjährige Dauer) der Laufzeit der Zielvereinbarungen liegt an der Untergrenze der in anderen Bundesländern praktizierten Zeitrahmen. Sie dürfte auch für die Umsetzung einiger der Entwicklungsvorhaben etwas knapp sein. Es erscheint jedoch angesichts des Pilotcharakters der ersten Runde angemessen, die Erfahrungen für eine Weiterentwicklung des Prozesses relativ früh zu nutzen.

Die abweichende Laufzeit der Vereinbarungen zur Hochschulmedizin und der Vereinbarungen zur Förderung der Chancengleichheit wird bei der Aufnahme der Verhandlungen für eine Anschlussvereinbarung eine Integration dieser Vereinbarungen erschweren, da die Laufzeiten nicht synchron verlaufen und zu unterschiedlichen Terminen enden.

Die o.g. Schlussbestimmungen stellen sicher, dass die Vereinbarung über umzusetzende Leistungen bei dringendem Bedarf während der Laufzeit modifiziert werden kann. Sie ermöglicht allerdings vom Wortlaut her keinen Spielraum zur Neuausrichtung oder Anpassung vereinbarter Ziele bei Bedarf, sondern nur zur Veränderung der Umsetzung derselben. Damit ist die Möglichkeit, kurzfristig auf Veränderungen zu reagieren, nicht explizit vorgesehen. Die Formulierung der FH Aachen dagegen würde dies ermöglichen. Außerdem ist die Klausel nur auf „Schwierigkeiten“ bezogen und nicht auf den positiven Fall, dass durch andere Maßnahmen die Ziele besser bzw. effizienter erreichbar sind. Eine vorrangige Ausrichtung auf die Problemfälle führt dazu, dass die Anpassungen vorwiegend zu rückwärtsgewandten Rechtfertigungsdiskussionen werden, die den Blick auf neue Ziele verstellen können.

Die oben genannte formaljuristische Formulierung ist sinnvoll, um beispielsweise zu verhindern, dass Zielvereinbarungen per Erlass geändert werden. Sie stärkt damit das Vertrauen in das Instrument der Zielvereinbarung und reduziert das Misstrauen, das im Zweifelsfall Vereinbarungen durch Vorgaben ersetzt werden könnten.

Empfehlungen

1. In der folgenden Runde der Zielvereinbarungen sollte in Abhängigkeit der Rahmenbedingungen neu über die Laufzeit entschieden werden; eine drei- bis vierjährige Laufzeit ist allerdings grundsätzlich angemessen. Angesichts des Einflusses politischer Ziele auf Zielvereinbarungen erscheint es auch sinnvoll, die Vereinbarungsdauer mit der Legislaturperiode zu harmonisieren. Fünf Jahre sind allerdings für Zielvereinbarungen relativ lang.

2. Die Laufzeiten aller in den Zielvereinbarungen zusammengeführten Verhandlungsergebnisse zu Vorhaben und Teilbereichen sollten in Zukunft harmonisiert werden.
3. Die Elemente einer „rollenden“ Planung sollten gestärkt werden. D.h. die für die FH Aachen vereinbarte Möglichkeit zur jährlichen Fortschreibung der Zielvereinbarung sollte generell in die Schlussbestimmungen aufgenommen werden. Die Fortschreibung kann dann auch Zieländerungen beinhalten. Die Wichtigkeit dieser Anpassungsmöglichkeit steigt mit der Laufzeit der Zielvereinbarung. Dadurch ist Flexibilität gegeben, die Vorteile dezentralen Handelns werden nutzbar.
4. Die Formulierung zur Anpassung sollte nicht nur negativ auf „Schwierigkeiten“ bezogen sein, sondern zumindest gleichrangig den positiven Aspekt der besseren Zielerreichung einbeziehen.
5. Wenn die Fortschreibung ausschließlich Maßnahmen betrifft, durch die die Ziele besser erreichbar werden, sollte erwogen werden, diese Veränderung gar nicht in die Vereinbarungen aufzunehmen, sondern lediglich im Rahmen des Controllings von der Hochschule darüber berichten zu lassen (s. Kriterium 17). Wenn durch veränderte Maßnahmen die Zielerreichung steigt (und das muss die Hochschule im Rahmen des Controllings nachweisen), besteht eigentlich kein Grund zu staatlicher Mitwirkung, aber ein Grund, Transparenz herzustellen. Der bisher in den Schlussbestimmungen enthaltene Passus würde damit überflüssig.
6. Die in Bonn-Rhein-Sieg, Siegen und Bonn eingesetzte formale Klausel sollte in allen Zielvereinbarungen verwendet werden, da sie die Verlässlichkeit der Vereinbarungen stärkt.

Kriterium 10: Schriftform/Transparenz

Erläuterung

Zielvereinbarungen müssen schriftlich dokumentiert und von beiden Partnern unterschrieben werden. Die Zielvereinbarungstexte müssen nach Abschluss allen Interessierten zugänglich und daher publiziert sein. Sie gewährleisten damit die Transparenz von Verhandlungsergebnissen.

Transparenz hat aber auch noch eine andere Dimension: Die Durchschaubarkeit des Zielvereinbarungsprozesses für die Beteiligten während der Verhandlungen.

Bestandsaufnahme

Die Zielvereinbarungen sind durchgängig schriftlich fixiert und jeweils von Vertretern beider Verhandlungspartner (Ministerin bzw. Staatssekretär auf der einen Seite, Rektorin/Rektor auf der anderen Seite) unterschrieben.

Zahlreiche Hochschulen (z.B. die FH Bochum, die RWTH Aachen und die Universität Bonn) stellen inzwischen ihre Zielvereinbarung auf der Homepage der Hochschule

zum Download bereit. Die Zielvereinbarungen sind aber an keiner Stelle in gesammelter Form zusammenhängend publiziert worden.

Im Laufe des Zielvereinbarungsprozesses waren folgende (In-)Transparenzaspekte relevant:

- Die ministeriumsinternen Prozesse waren für die Hochschulen nicht durchschaubar. Offiziell waren die Regionalreferenten die Handelnden, nicht bekannt waren die dahinterstehenden Abläufe (Koordinationsaktivitäten u.ä.). Das machte z.B. die bereits erwähnte nachträgliche Integration von Textbausteinen, die auf den Koordinationsbemühungen beruhte, für die Hochschulen noch schwerer verständlich.
- Ministeriumsintern stellten die Regionalreferenten untereinander schon sehr früh aus Eigeninitiative Transparenz über Vereinbarungsentwürfe her. Dies ermöglichte wechselseitige Lerneffekte.
- Die Hochschulen berichteten in den LRK gegenseitig in allgemeiner Form über den Sachstand der jeweiligen Verhandlungen; zahlreiche Hochschulen pflegten darüber hinaus einen informell umfassenderen Austausch über konkrete Inhalte und Formulierungen.

Bewertung

Die Mindestanforderung der schriftlichen Fixierung der Zielvereinbarungen ist erfüllt. Da die Publikation der Verhandlungsergebnisse allerdings nicht durchgängig gesichert ist und auf eine zusammenfassende Darstellung aller geschlossenen Zielvereinbarungen verzichtet wurde, ist keine umfassende Transparenz der Verhandlungsergebnisse gegeben. Transparenz ist allerdings unerlässlich zur Beurteilung der Konsistenz bezüglich der Handhabung des Instrumentariums auf beiden Seiten (vgl. Kriterium 4). Transparenz führt zu Wettbewerb und macht qualitative Unterschiede von Zielvereinbarungen deutlich (und führt damit auch dazu, dass das MSWF durchgängig an einer hohen Mindestqualität interessiert ist).

Die Transparenz der Abläufe war nicht groß genug; individuelle Initiativen zur Herstellung von Transparenz sind zu begrüßen, sollten aber systematisch aufgegriffen werden.

Empfehlungen

1. In Zukunft sollte die Veröffentlichung der Vereinbarungen nach Abschluss fester Bestandteil des Vereinbarungsprozesses werden. Sämtliche Zielvereinbarungstexte sollten zentral in geeigneter Weise (z.B. in Form einer Broschüre, einer CD-Rom oder auf der Homepage des MSWF) zusammenhängend publiziert werden, um die Transparenz sowie die Vergleichbarkeit der Verhandlungsergebnisse sicherzustellen.
2. Es sollte versucht werden, den Prozessablauf, auch innerhalb MSWF bzw. Hochschulen, für alle Beteiligten möglichst durchschaubar zu machen. Dies kann in die

Spielregeln Eingang finden, wäre aber für die internen Abläufe sinnvoller im Rahmen von Besprechungen MSWF/LRK o.ä. darzustellen.

3. Die MSWF-interne Transparenz der Entwürfe zwischen den Regionalreferenten vor Abschluss der Vereinbarungen sollte zu einem systematischen Prozesselement gemacht werden. D.h. die Entwürfe sollten alle ins Intranet eingestellt und über geeignete Kommunikationsformen (bilateral, auf Workshops, auf einem jour fixe) diskutiert und durch wechselseitiges Lernen weiterentwickelt werden. Auf diese Weise können auch die Beachtung der Rahmenbedingungen sichergestellt werden und Sonderregelungen frühzeitig erkannt werden. Ein solcher interner Lernprozess sollte sofort stattfinden, nachdem die Hochschulen ihre Textentwürfe eingereicht haben (damit die Lernergebnisse nicht zum Infragestellen bereits erreichter Verhandlungsstände führen). Die Hochschulentwürfe dürfen aber nicht informell ohne Einwilligung der Hochschule als „Muster“, Anregung oder um Druck auszuüben an andere Hochschulen weitergereicht werden (vgl. Kriterium 4).

Kriterium 11: Strukturierung

Erläuterung

Zielvereinbarungen sollten eine Strukturierung aufweisen; dazu kann ein „Formular“ oder „Raster“ entwickelt (und von staatlicher Seite vorgegeben) werden, das die Vereinbarungstexte strukturiert und einen einheitlichen formalen Rahmen vorgibt, in den die individuellen Inhalte von den Hochschulen eingefügt werden. Ohne diese Strukturierung werden Zielvereinbarungstexte zwischen verschiedenen Hochschulen formal sehr unterschiedlich und dadurch schwer vergleichbar. Dabei könnten auch Textbausteine eine Rolle spielen. Entscheidend ist, dass die Vorgaben formaler Art sind und die inhaltlichen Spielräume der Hochschulen nicht einschränken. Auch darf das Formular nicht zu einer „Abhakliste“ für staatlich vorgegebene Kriterien werden, sondern muss auf Prioritätensetzung durch die Hochschule ausgerichtet sein.

Bestandsaufnahme

Es gab in NRW einen „Verhandlungsleitfaden für die Gliederung der Zielvereinbarungen“. Hinzu kommt der Entwurf für eine „Präambel“, die die übergeordneten landespolitischen Ziele enthielt. Die Präambel war jedoch umstritten: Von Hochschuleseite wurde z.T. abgelehnt, die staatlichen Ziele als Gegenstand der Vereinbarung zu integrieren; sie wurden vielmehr als eine Vorbedingungen für Zielvereinbarungen gesehen. Daher werden die staatlichen Ziele zumeist als Gegenstand einer „Vorbemerkung“ integriert.

Eine weitgehend einheitliche Gliederung ist (mit wenigen Ausnahmen) bei den Fachhochschulen zu finden. Sie enthält die Kapitel Vorbemerkung, Vorhaben, Qualitätssicherung, Leistungen des Landes, Controlling und Schlussbestimmungen und entspricht damit dem vorgegebenen Verhandlungsleitfaden. „Vorhaben“ gliedert sich in der Regel in Ziele des Landes, Selbsteinschätzung und Erwartungen der Hochschule (ein standardisierter Teil, auf den sich die FH-Rektoren geeinigt hatten) und Leitbild

der Hochschule. Die Formulierungen zu Controlling und Schlussbestimmungen sind als Textbausteine weitestgehend standardisiert.

Heterogenität zeigt sich jedoch in folgenden Aspekten:

- Nur bei wenigen Hochschulen (Universität Düsseldorf, FH Aachen) wird den konkreten Vereinbarungen eine grundlegende Status Quo-Analyse vorgeschaltet.
- Bei der Vorbemerkung sind die Gewichtungen staatliche Ziele vs. Leitbild / Strategie der Hochschule sehr unterschiedlich. Die Vorbemerkung wird teilweise als „Vorbemerkung des Landes“ deklariert und dadurch einer Seite zugeschrieben.
- Die für die FHs beschriebene Gliederung findet sich nur teilweise bei den Universitäten wieder. So gliedert die Universität Bonn z.B. teilweise nach Fakultäten, die RWTH greift die Ausgangsidee der „Aufbau- und Reorganisationsfelder“ auf, andere gliedern nach Themen (z.B. Ruhr-Universität).
- Teilweise gibt es neben den bis 2004 vereinbarten Zielen noch ein Kapitel mit „weiteren grundlegenden Zielen“, die genereller Natur sind oder auch über den Zeitraum hinausreichen (z.B. Universität Düsseldorf).

Der Verhandlungsleitfaden des MSWF enthielt darüber hinaus eine inhaltliche Rasterung im Kapitel „Vorhaben“: Dort sollten die Themen Schwerpunkte in Forschung (und Entwicklung), Lehre, Internationalisierung, Neue Medien, Weiterbildung, Kooperationen, Organisationsentwicklung, Gleichstellung behandelt werden, z.T. noch mit weiteren Unterpunkten.

Eine Vereinheitlichung wurde darüber hinaus über Textbausteine vorgenommen. Vom MSWF wurden im Laufe des Prozesses Standardtexte vorgegeben, die in die Zielvereinbarungen einheitlich aufgenommen werden sollten. Die Standardtexte betreffen die Aussagen zur Finanzierung, zur Delegation, zum Controlling sowie die Vorbemerkungen und die Schlussbestimmungen.

Bewertung

Die Idee, Zielvereinbarungen mit einem Raster zu versehen, ist ein Schritt in die richtige Richtung. Auch die allgemeine Kapitelstruktur (Vorbemerkung, Vorhaben, Qualitätssicherung, Controlling, Schlussbestimmungen) erscheint tragfähig. Ein Problem ist jedoch, dass die Struktur nicht durchgehalten wird: Die Heterogenität erschwert die Vergleichbarkeit der Zielvereinbarungen; es sollte daher angestrebt werden, eine einheitliche Grundstruktur anzuwenden. Dabei erscheinen im Einzelnen folgende Strukturelemente geeignet und über Einzelbeispiele hinaus generalisierbar:

- Die Status Quo-Analyse ist – vorgeschaltet zu den eigentlich vereinbarten Zielen – geeignet, um den Ausgangspunkt für die Vereinbarungen einschätzen zu können und um deutlich zu machen, wie anspruchsvoll die vereinbarten Ziele sind.
- Die Universität Düsseldorf leitet die Vorbemerkung ein mit „Beide Vertragsparteien legen – dem Geist der Zielvereinbarungen folgend – Wert darauf, ihr Selbstverständnis und ihre übergeordneten Ziele in einer Vorbemerkung an den Anfang

der folgenden Vereinbarungen zu stellen“. Dies macht die Grundidee sehr anschaulich deutlich: Beide Vertragsparteien benennen ihre strategischen Ziele, die Zielsetzungen werden wechselseitig als legitim anerkannt. Sie stehen gleichrangig als transparente Basis für die Zielvereinbarungen vor der Klammer, sie sind aber nicht direkt Gegenstand der Vereinbarung.

- Die „grundlegenden Ziele“, die nicht direkt Gegenstand der Vereinbarung sind, können der Hochschulleitung als Basis für die interne Umsetzung nutzen.
- Die Qualitätssicherung ist ein wesentliches Element, um die Selbststeuerungsfähigkeit der Hochschule nachzuweisen. Wenn Zielvereinbarungen zeigen, dass intern Qualitätssicherung betrieben wird, sich der Staat aber nicht in die Verfahren der Qualitätssicherung einmisch, dann werden zwei Dinge gleichzeitig möglich: Die Autonomie der Hochschule wird nicht eingeschränkt und es wird für den Staat glaubhaft, dass die Hochschule mit ihren Freiheiten umgehen kann (weil sie sich die Instrumente dazu schafft). Allerdings ist die Qualitätssicherung nicht der einzige Aspekt der Selbststeuerung, darunter könnten auch Reformen fallen wie interne Einführung einer KLR (die im Abschnitt Controlling fehl am Platze ist, weil in der formulierten Fassung kein direkter Zusammenhang zu den vereinbarten Zielen besteht) oder interne leistungsbezogene Mittelvergabe.

Inkonsistent erscheint es, dass gemeinsame Forderungen der Fachhochschulen in die Vorbemerkung aufgenommen werden. Solche Überlegungen wären in einer Rahmenvereinbarung besser platziert. Ein weiteres Problem besteht darin, dass aufgrund der „en bloc“-Erfassung der Leistungen der Hochschule einerseits und des MSWF andererseits die Bezüge zwischen Leistung und Gegenleistung nicht deutlich werden (zum Teil sind sie ja auch nicht direkt vorhanden). Um den Leistungs-Gegenleistungs-Gedanken von der Textstruktur her zu befördern, empfiehlt sich, die Leistungen und Gegenleistungen zu einem bestimmten Bereich der Profilierung zusammenzufassen.

Problematisch erscheint es, die Vorhaben der Hochschule in themenbezogene, staatlich vorgegebene Kapitel zu gliedern. Die Profilbildung der Hochschulen kann nicht darin bestehen, sich zu jedem staatlichen Ziel zu äußern. Die staatlichen Ziele sind Kriterien für die Auswahl der Vorhaben, aber keine Gliederungskriterien.

Empfehlungen

1. Zusammen mit dem Leitfaden für Zielvereinbarungen sollte auch ein für alle Hochschulen verbindliches Raster vorgelegt werden. Das Raster darf nicht detailliert die Inhalte vorbestimmen, dann würden die Zielvereinbarungen zu „Abhaklisten“, die die Hochschulen ohne echte Anstrengung zur Profilbildung abarbeiten. Stattdessen muss das Raster eine formale Struktur vorgeben, ohne die inhaltliche Ausgestaltung einzuschränken. Die im Verhandlungsleitfaden vom MSWF vorgelegte inhaltliche Strukturierung der Vorhaben ist zu detailliert und zu sehr an staatlichen Zielen orientiert, um für ein solches Raster geeignet zu sein. Da es um die Profilierung der Hochschule geht und die staatlichen Ziele das staatliche Bewertungsraster darstellen, sollten die einzelnen Vorhaben in der Zielvereinbarung nach den Profilelementen und nicht nach den staatlichen Zielen gegliedert wer-

den (ansonsten würde tatsächlich eher eine Entwicklung zur „Abhakliste“ stattfinden).

2. Das Raster könnte - als Weiterentwicklung der bisherigen Bausteine - wie folgt aufgebaut sein: (1) *Vorbemerkung*. Wie am Beispiel der Universität Düsseldorf gezeigt, werden die strategischen Ziele auf Landes- und Hochschulebene als Basis für die Vereinbarung vorweggestellt. Sie sind nicht direkt Gegenstand der Vereinbarung, die Aufnahme in eine Vorbemerkung impliziert aber, dass die Ziele als Grundlage für das Handeln des jeweiligen Partners anerkannt werden. (2) *Status Quo-Analyse* nicht für die Hochschule insgesamt, sondern soweit sie die zu vereinbarenden Ziele erklärt und den Ausgangspunkt für den Veränderungsprozess beschreibt. (3) Auflistung der zu vereinbarenden *Entwicklungsfelder im Überblick*. Im Überblick wird dargestellt, welche Felder – abgeleitet aus den strategischen Zielen und der Situationsanalyse - Gegenstand der Vereinbarung sein sollen (dabei wird die schwer trennbare Unterscheidung zwischen Aufbau- und Reorganisationsfeld fallen gelassen). Dadurch ist die Gliederung für den folgenden Teil festgelegt. Die inhaltliche Gliederung wird von der Hochschule gewählt und nicht im Raster vorgegeben. Dazu können auf Wunsch der Hochschule (nicht verpflichtend) auch „weitere Entwicklungsbereiche“ kommen, die das Bild der längerfristigen Profilierung abrunden, aber nicht direkt Gegenstand der Vereinbarung und des Vereinbarungszeitraums sind. (4) *Vereinbarungen zu den einzelnen Entwicklungsfeldern*. Zu jedem definierten Entwicklungsfeld sollten die angestrebten Ziele beschrieben und die Beiträge von Hochschule und MSWF benannt werden. D.h. die Obergliederung sind die Entwicklungsfelder, darunter finden sich jeweils Leistung und Gegenleistung. Für jedes Entwicklungsfeld können ergänzend die Maßnahmen und daraus abgeleitet die Kosten angeführt werden. (5) *Tabellarischer Überblick*. Im Sinne der Lesbarkeit könnten die vereinbarten Dinge in einer Tabelle zusammengefasst werden. Z.B. verwendet die Ruhr-Universität bei hochschulinternen Zielvereinbarungen eine Tabelle, die die Spalten Teilziele, Mess-/Prüfgrößen und Zielwerte/Meilensteine enthält. (6) *Selbststeuerung der Hochschule*. Die Verpflichtungen, Selbststeuerungsinstrumente zu implementieren, sind mit den Schritten und Terminen im Vereinbarungszeitraum zu fixieren; Qualitätsmanagement ist dabei ein wesentlicher Teil. (7) *Controlling* (bezogen auf die Tabelle in (5), weil dort die Controlling-Größen im Überblick dargestellt sind). (8) *Schlussbestimmungen* (Laufzeit, Anpassungsmöglichkeiten). Die Vereinbarungen für die Medizin sollten in einem gesonderten Kapitel stehen, könnten aber in diesem Kapitel die logische Struktur der restlichen Vereinbarung aufgreifen.

Empfohlener Aufbau einer Zielvereinbarung

Vorbemerkung <ul style="list-style-type: none"> • Ziele des Landes • Leitbild und Ziele der Hochschule
Status Quo-Analyse
Entwicklungsfelder im Überblick <ul style="list-style-type: none"> • Entwicklungsfelder der Zielvereinbarung • Weitere Entwicklungsfelder (freiwillig)
Vereinbarungen zu den Entwicklungsfeldern <ul style="list-style-type: none"> • Leistungen der Hochschule • Leistungen des MSWF

• Maßnahmen (inkl. Kosten)
Tabellarischer Überblick zu den vereinbarten Entwicklungsfeldern, Teilzielen, Prüfkriterien und Zielwerten/Meilensteinen
Ggf. Vereinbarungen zur Medizin (aufgreifen der Struktur der restlichen Zielvereinbarung)
Selbststeuerung der Hochschule
Controlling
Schlussbestimmungen

3. Die von den FHs verwendete Passage zu „Selbsteinschätzungen und Erwartungen der Hochschule“ sollte nicht in der Zielvereinbarung enthalten sein, sondern als Verhandlungsbasis in eine Rahmenvereinbarung zwischen MSWF und allen Fachhochschulen (bzw. sogar allen Hochschulen) eingehen.
4. Die Lieferung eines jährlichen Berichts zu Kosten und Leistungen ist Teil eines Berichtswesens für Hochschulen. Das Berichtswesen muss in Abstimmung mit den Zielvereinbarungen als eigenständiges Instrument konzipiert werden. Im Rahmen des Zielvereinbarungs-Controllings, das sich auf die vereinbarten Ziele beziehen soll, sollte der Kosten- und Leistungsbericht nicht auftauchen. Die Verpflichtung auf Grundzüge des Berichtswesens, die für alle Hochschulen gelten müssen, könnte in einer Rahmenvereinbarung erfolgen.
5. Zur Strukturierung der Zielvereinbarungen sind die erarbeiteten Textbausteine sinnvoll. An den erfassten Stellen können einheitliche Formulierungen erfolgen, ohne die Autonomie zu beschränken. Vielmehr sollten gerade bei Finanzierungsmechanismen, Controlling, Formulierung staatlicher Ziele in der Vorbemerkung und Schlussbestimmungen gleiche Konditionen gelten, was durch die Textbausteine befördert wird. Die Textbausteine sind zu Beginn des Zielvereinbarungsprozesses zusammen mit dem Raster mit den Hochschulen abzustimmen und allen Beteiligten vorzulegen. Die inhaltliche Bewertung der Textbausteine erfolgt an anderen Stellen der Analyse (z.B. bei den Kriterien 9 und 17).

Kriterium 12: Verbindlichkeit

Erläuterung

Die Ziele sollten anhand von klaren Prüfkriterien, quantitativen Zielwerten und festgelegten Zeithorizonten verbindlich vereinbart werden. Nur konkrete Zeitrahmen, unmißverständliche Festlegungen und ggf. die Definition von Meilensteinen oder Teilzielen ermöglichen eindeutige Verhandlungsergebnisse, auf die sich beide Verhandlungspartner berufen können, sowie eine objektive Überprüfung der Umsetzung der Vereinbarung zu einem späteren Zeitpunkt. Der festgelegte Zeitrahmen der Umsetzung sollte jeweils innerhalb der Laufzeit der Zielvereinbarung liegen.

Zur Verbindlichkeit gehören aber auch alle anderen Faktoren, die die Verlässlichkeit der Zusagen beeinflussen.

Bestandsaufnahme

Alle Aspekte, die mit der Verbindlichkeit durch Messung zusammenhängen, wurden bereits bei Kriterium 7 (Messbarkeit) erörtert.

Hinzu kommen weitere Probleme:

- Die in den Zielvereinbarungen getroffenen Zusagen über die Zuweisung von Haushaltsmitteln werden für alle Hochschulen generell unter Haushaltsvorbehalt gestellt (Ausnahme: FH Bonn/Rhein-Sieg, da diese bis 31.12.2004 ausschließlich aus Bundesmitteln finanziert wird).
- Für die vereinbarten Delegationen bei Ernennung und Berufung fehlte die Rechtsgrundlage; es ist eine Abstimmung mit anderen Ressorts der Landesregierung erforderlich. D.h. hier wurde eine Verpflichtung eingegangen, deren Verlässlichkeit bei Vertragsschluss nicht garantiert werden konnte.
- Bei der FU Hagen wurde im Multimediabereich ergänzend zu Bundesmitteln eine Finanzierung von 2 Mio € in Aussicht gestellt. Die Formulierung ist so unklar, dass Meinungsdivergenzen in Bezug auf die Verbindlichkeit zwischen Staat und Hochschule vorprogrammiert sind. Unklare Aussagen führen zu unklarer Verbindlichkeit.

Andererseits hat sich aber auch gezeigt: Der Grad der Verbindlichkeit von Entwicklungen, die aus Qualitätspakt / Expertenratgutachten abgeleitet sind, wurde durch die Zielvereinbarungen erhöht. D.h. durch die Koppelung von Planungsinstrumenten mit Zielvereinbarungen wird die bloße Planung verbindlich. Beispielsweise die schon länger anhängige Reorganisation der Fachbereichsstruktur der FH Köln oder der Strategieprozess der DSHS wurden durch die Zielvereinbarung verbindlich. Dies ist eine Voraussetzung für die Umsetzung.

Bewertung

Die Verbindlichkeit und Relevanz der Zielvereinbarung wird durch die vorhandene Ausgestaltung der Regelungen teilweise stark eingeschränkt. Zielvereinbarungen setzen voraus, dass die Zusagen beider Seiten nachprüfbar ausgestaltet, eindeutig formuliert und ohne Einschränkung verbindlich für einen festgelegten Zeitraum oder Termin zugesagt werden; dies ist wie oben (Kriterium 7) bereits erläutert nur teilweise gegeben.

Äußerst problematisch sind Zusagen, die möglicherweise aufgrund von gesetzlichen oder fiskalischen Rahmenbedingungen unter Umständen nicht eingehalten werden können. Die Glaubwürdigkeit und Relevanz des Instruments wird dadurch in Frage gestellt.

Empfehlungen

1. In einer weiteren Runde der Zielvereinbarungen sollte darauf geachtet werden, dass alle Vereinbarungen überprüfbar operationalisiert und zeitlich konkretisiert werden; unklare, vage oder missverständliche Formulierungen sollten vermieden werden.
2. Es sollten keine Zusagen gemacht werden, für die keine Rechtsgrundlage vorhanden ist. Sollte ein solcher Aspekt Gegenstand der Zielvereinbarung sein, dann kann vereinbart werden, dass sich das MSWF in der Landesregierung dafür einsetzt, dass die Gesetzesänderung vorgenommen wird bzw. dass eine Gesetzesänderung bis zu einem bestimmten Zeitpunkt zugesagt wird. Dann werden die Grundlagen in der Zielvereinbarung transparent; beide Seiten werden dazu verpflichtet, das für das gemeinsame Ziel Machbare zu tun.
3. Finanzierungsvorbehalte sind problematisch. Im Sinne der Planungssicherheit müssen die Gelder so verlässlich wie möglich zugesagt werden. Auf staatlicher Seite sollten - etwa im Zuge der Rahmenvereinbarung - Rückkoppelungen mit Parlament und Finanzministerium vorgesehen werden, um die Relevanz des Haushaltsvorbehaltes zu minimieren.

Kriterium 13: Finanzielle Abbildung

Erläuterung

Die vereinbarten Ziele sollten finanziell abgebildet werden. Dabei sind zwei Dimensionen entscheidend: Einerseits sollte die Zielverfolgung gefördert werden, d.h. es sollte eine Vorfinanzierung für gesteckte Ziele erfolgen. Andererseits ist eine Belohnung bzw. Sanktion finanzieller Art je nach Grad der Zielerreichung erforderlich. Erst die Kombination beider finanziellen Mechanismen sorgt dafür, dass der Anreiz besteht, sich hohe, aber dennoch realistische Ziele zu stecken (statt „weiche“ Ziele zu setzen oder utopische Ziele zu formulieren).

Bestandsaufnahme

Die finanzielle Dimension der Zielvereinbarungen wird folgendermaßen gestaltet:

- Grundsätzlich erhalten die Hochschulen eine als Gesamtsumme ausgewiesene Zuweisung von Ressourcen aus dem Innovationsfonds für die Laufzeit der Zielvereinbarung.⁷ Die Zuweisung teilt sich in zwei Blöcke: Eine Zuweisung zur Unterstützung der Ausstattung der Berufungs- und Bleibeverhandlungen bei der Nachbesetzung der Professuren und eine Zuweisung für profilbildende Strukturvorhaben. Es liegen also zwei grundsätzliche Zweckbestimmungen der Gelder vor. Bei den Universitäten sind getrennte Beträge für die beiden Zwecke ausge-

⁷ Nicht berücksichtigt sind dabei finanzielle Regelungen in den Vereinbarungen zu den Medizinischen Einrichtungen und zur Förderung der Chancengleichheit.

wiesen, bei den FHs nur ein Gesamtbetrag. Die Zuweisungen sind fix auf die Jahre 2002-2004 aufgeteilt.

- Die Zweckbestimmungen der Mittel werden jedoch nicht für alle Hochschulen einheitlich durchgehalten: Bei der FH Bielefeld beispielsweise sollen die Anteile aus dem Innovationsfonds nur zur Unterstützung der profilbildenden Vorhaben eingesetzt werden; bei der Universität GH Siegen gibt es Gelder für profilbildende Projekte, die sonstigen Mittel sehen aber keine Zweckbindung für Berufungen vor. Siegen hat somit höhere Autonomie bei der Mittelverwendung.
- Für die Zuweisung für profilbildende Strukturvorhaben sind weitere Zweckbindungen vorgesehen: Es werden jeweils bestimmte Vorhaben aus den Zielvereinbarungen herausgegriffen, für die das Geld eingesetzt werden soll. Diese Zweckbindungen sind aber unterschiedlich strikt formuliert: teilweise ist die Zweckbindung klar formuliert (z.B. RWTH Aachen), teilweise ist die Klausel enthalten, dass bei hinreichender Finanzierung der definierten Zwecke das Geld auch anderweitig einsetzbar ist (Ruhr-Universität Bochum, Universität Münster), in wieder anderen Fällen sollen die Gelder „vorwiegend“ bestimmte Vorhaben unterstützen (DSHS Köln).
- Die meisten Zielvereinbarungen enthalten den expliziten Hinweis, dass alle übrigen, nicht direkt finanzierten vereinbarten Leistungen von den Hochschulen aus eigenen Mitteln bzw. in eigener Verantwortung durchgeführt werden müssen sowie den Verweis auf die Möglichkeit, sich um andere beim MSWF zentral etatisierte Mittel bewerben zu können. Ansprüche auf Teilhabe an diesen zusätzlichen Mitteln aufgrund der Vereinbarung des Vorhabens in der Zielvereinbarung werden allerdings ausgeschlossen.
- Ursprünglich sollte sich die Finanzierung nach den in der Vereinbarung formulierten Vorhaben und dem Anspruchsgrad der Ziele richten. Jede Hochschule sollte fünf zentrale Projekte nennen. Das Problem war, dass beim Abgleich mit landespolitischen Zielen anhand der von den Hochschulen benannten Projekte eine sehr ungleiche Verteilung resultiert hätte. Daher einigten sich Staat und LRK auf ein anderes Verfahren. Die Zuweisungen aus dem Innovationsfonds werden nicht aus den vereinbarten Zielen abgeleitet, sondern berechnen sich nach davon unabhängigen Algorithmen. Es werden folgende Verfahren angewandt: Die Universitäten erhalten das Geld nach den Professorenabgängen in den nächsten fünf Jahren, inkl. Fächergewichtungen (für Ingenieurwissenschaften mit dem Faktor 5, für Naturwissenschaften und Medizin mit dem Faktor 4). Bei den Fachhochschulen wurden die Studienplatzzielzahlen zur Berechnung herangezogen.
- Aus dem Anteil der Fachhochschulen am Innovationsfonds werden 2003 € 500.000 und 2004 € 1.000.000 als Vorwegabzug entnommen. Diese Mittel werden zusätzlich für das Förderprogramm Kompetenzplattformen „KOPF“ des MSWF verwendet. Eine Ausschüttung aus dem Förderprogramm ist allerdings in den Zielvereinbarungen nicht zu finden. In den meisten Zielvereinbarungen der Fachhochschulen steht der Satz „Sollten sich die Programmmittel durch Entscheidungen des Haushaltsgesetzgebers verringern, wird mit den Fachhochschulen über die Verwendung des genannten Anteils neu verhandelt“. Bei der Zielvereinbarung der FH Bielefeld heißt es: „Sollte sich bis zum Jahr 2003 herausstellen, dass das Förderprogramm Kompetenzplattformen nicht um einen

nennenswerten Betrag aus zentralen Mitteln verstärkt werden kann, werden die für 2003 und 2004 aus dem Innovationsfonds einbehaltenen Anteile der Fachhochschulen nach dem praktizierten Schlüssel an die Fachhochschulen ausgekehrt werden“ (S. 10).

- Bei einigen Hochschulen finden sich Sonderregelungen: Über Ressourcen aus dem Innovationsfonds hinaus werden der FH Köln, der FH Düsseldorf und der FU Hagen zusätzliche Mittel aus dem „Landesprogramm Multimedia für die Hochschullehre“ zugesagt. Der Universität GH Paderborn werden verschiedene staatliche Gelder in Aussicht gestellt, allerdings ohne feste Zusagen. Für die Universität Köln findet sich die Klausel, dass ab 2005 „Leistungen und Größe“ der Universität angemessen zu berücksichtigen seien.
- Zwei Zielvereinbarungen enthalten keine finanzielle Zusagen aus dem Innovationsfonds: die der FH Bonn-Rhein-Sieg (aufgrund der Bundesfinanzierung bis 31.12.2004) und die der FH Gelsenkirchen. Die Universitäten Wuppertal, Essen und Duisburg erhalten Gelder aus dem Innovationsfonds, ohne Zielvereinbarungen geschlossen zu haben.

Bewertung

Positiv ist zunächst zu bemerken, dass über die Ausschüttung aus dem Innovationsfonds eine Vorfinanzierung von Profilierungsvorhaben ermöglicht wird. Das dafür gewählte Finanzierungsverfahren ist jedoch die Reaktion auf ein Grundproblem: Wenn Zielvereinbarungen projekt-/vorhabenbezogen finanziert werden, dann sind von staatlicher Seite Werturteile nötig, z.B. dass ein Multimediaprojekt in Hochschule A mehr oder weniger Förderung verdient als eine umfassende Internationalisierung in Hochschule B. Angesichts der Probleme, dies zu rechtfertigen und politisch zu vertreten, ist ein formelgesteuertes Verfahren nach für alle messbaren Kriterien leichter durchsetzbar (auch wenn es im Endeffekt nicht unbedingt „gerechtere“ Ergebnisse erzeugt). Daraus resultieren jedoch verschiedene Probleme:

- Das Volumen der Mittelvergabe hat keinen Bezug zum Grad der Zielverfolgung und Zielerreichung und steht in keinem konkreten inhaltlichen Zusammenhang mit den in der Vereinbarung festgelegten Leistungen. Das Prinzip Leistung – Gegenleistung wird verletzt (s. Kriterium 6). Wenn man seinen Anteil unabhängig vom Inhalt der Zielvereinbarung bekommt, dann besteht der Anreiz, Zielvereinbarungen möglichst „weich“ zu formulieren und einfach erreichbare Ziele festzuschreiben. Am besten fährt eine Hochschule damit, wenn sie einfach aufzählt, was sowieso in den nächsten Jahren passieren würde.
- Es gibt zwar eine Zuordnung von Geldern zu Projekten. Damit liegt aber trotzdem keine projektorientierte Finanzierung vor: Die Gelder wurden nicht aus den Kosten oder Nutzen der Projekte bestimmt, sondern aus davon unabhängigen Formeln. Die Zuordnung stellt lediglich eine nachträgliche Zweckbindung dar. Derartige Zweckbindungen sind problematisch: sie führen in Richtung Kontrolle ordnungsgemäßer Verausgabung und verhindern Anreize zu sparsamem Wirtschaften. Hinzu kommt die unterschiedlich strikte Formulierung der Zweckbindung; die Hochschulen haben an dieser Stelle keine Chancengleichheit. Die Steuerung

sollte sich eigentlich über die Mittelzuweisung vollziehen, tatsächlich bezieht sie sich jedoch auf die Mittelverwendung.

- Es gibt keine Anreize und Sanktionen in Abhängigkeit von der Zielerreichung. Deren Implementierung würde an vielen Stellen mangels Prüfbarkeit des Erfolgs auch schwer fallen.
- Der Verteilungsmechanismus führt zu wenig plausiblen Ergebnissen, z.B. erhält die Universität Köln eine ähnlich hohe Gesamtzuweisung wie die Universität GH Essen, was angesichts der Größenunterschiede bei einer parametrisierten Verteilung kaum zu rechtfertigen ist.
- Die für die Universität Bonn postulierte Finanzierung nach „Größe und Leistungen“ entspricht zumindest teilweise nicht der Idee der Zielvereinbarung: Es zählt die Qualität der Innovationsvorhaben, nicht die Größe. Wenn eine große Universität wenig anspruchsvolle Ziele in der Vereinbarung formuliert, wird ihre Größe finanziell nicht zum Tragen kommen. Bei den „Leistungen“ kann es in der Zielvereinbarung nicht um das allgemeine Leistungsniveau, sondern nur um die angestrebten Veränderungen gehen.

Empfehlungen

1. Die finanzielle Gegenleistung zu Zielvereinbarungen sollte weiterhin aus einem Innovationsfonds bestritten werden. Die dauerhafte Speisung des Innovationsfonds muss noch geklärt werden.
2. Um die Grundidee der Orientierung an der Zielverfolgung umzusetzen, sollte eine projektorientierte Finanzierung erfolgen. D.h. die Hochschulen müssen die profilbildenden Aktivitäten definieren, damit verbundene Kosten darstellen und Prüfgrößen für die Zielerreichung angeben. Die Kosten werden dann je nach Qualität und Anspruch der festgelegten Ziele sowie je nach staatlicher Zielgewichtung vom MSWF übernommen. Bedingung für eine solche Finanzierung ist, dass sich die Zielvereinbarungen weiterhin auf einen kleinen Teil des Budgets beziehen, selektiv auf Profilierung ausgerichtet sind und für die Grundfinanzierung einer Hochschule andere Mechanismen verwendet werden.
3. Die vorhabenbezogene Finanzierung erfordert politische Entscheidungsfähigkeit, da die Hochschulen nicht anhand einheitlicher Messwerte verglichen werden; im Zweifelsfall muss vertreten werden können, warum Projekte in unterschiedlichem Ausmaß finanziell unterstützt werden. Solche staatlichen Entscheidungen können dann von den Hochschulen mitgetragen werden, wenn sie nachvollziehbar sind. Um diese Nachvollziehbarkeit zu gewährleisten, sind folgende Kriterien zu erfüllen: (1) Die politische Entscheidung darf keine „black box“ sein, sondern muss auf klar formulierten Kriterien beruhen und transparent gemacht werden. (2) Möglicherweise empfiehlt sich dazu die Rückkoppelung der Entscheidungen des MSWF mit externen Sachverständigen (dies setzt natürlich eine entsprechende Zeitplanung voraus).
4. Eine Zweckbindung der Gelder sollte nicht erfolgen. Zwar werden die Finanzsummen aus den Vorhaben begründet. Das bedeutet aber nicht, dass zwingend

auch die ganze Summe für das jeweilige Vorhaben ausgegeben werden muss; sich kurzfristig ergebende Einsparpotenziale sollten nicht mit Mittelentzug bestraft werden. Daher sollte eine allgemeine, im Leitfaden festgelegte Klausel gelten, dass die per Zielvereinbarung zugewiesenen Mittel global verwendbar sind, also die Gesamtheit der Aktivitäten abdecken.

5. Zudem ist ein Anreizsystem für die Zielerreichung erforderlich. Wenn festgelegt ist, in welchen Jahresbeträgen die Gelder aus dem Innovationstopf ausgeschüttet werden, könnte vereinbart werden, dass der Betrag im letzten Jahr bei Nichterreichung der Ziele bis zu einem bestimmten Prozentsatz gekürzt wird. Alternativ wäre eine „weichere“ Form der Anreize möglich: Es könnte in der Zielvereinbarung explizit formuliert werden, dass eine Nichterreichung der Ziele im vereinbarten Zeitraum die Chancen auf Mittelzuweisung in der folgenden Vereinbarungsrunde verschlechtert. Eine solche Ansage setzt nicht auf direkte Belohnung oder Bestrafung im Vereinbarungszeitraum, sondern setzt darauf, dass die Akteure ihre Reputation als verlässlicher Verhandlungspartner nicht verlieren wollen.
6. Die Standardformulierung zu den Kompetenzplattformen bei den FHs sollte Teil einer Rahmenvereinbarung werden. In die Zielvereinbarungen sollten stattdessen die konkreten Aspekte des KOPF-Programms für die einzelne Hochschule eingehen: nämlich die Festlegung des Aufbaus der jeweiligen Kompetenzplattformen und die damit verbundene Mittelzuweisung. Momentan ist davon in den Zielvereinbarungen nichts zu finden, d.h. ein Teil der Profilierung und Projektförderung vollzieht sich über Instrumente außerhalb der Zielvereinbarung.

3.3. Gestaltung von Zielvereinbarungsprozessen

Kriterium 14: Strategie-/Ziel-/Profilbezug

Erläuterung

Die Grundlage für die bei den Verhandlungen eingebrachten Positionen sind die Strategien der Partner. Die Zielvereinbarungen sind ein Instrument, das abstrakt formulierte Strategien in handhabbare Ziele umsetzt und dadurch Strategien „zum Leben erweckt“. Durch die Individualität der Verhandlungen können die vereinbarten Ziele und damit auch die Messansätze heterogen sein. Damit ist eine hochschulspezifische Profilorientierung möglich. Gleichzeitig können aber auch individuelle Ziele in Bezug auf staatliche Ziele koordiniert werden und sich damit auch die Zielsetzungen der staatlichen Seite durchsetzen. Entscheidend für die Qualität der Zielvereinbarung ist ein Austarieren dieser unterschiedlichen Ansprüche: Die Zielvereinbarung sollte grundsätzlich auf die Profilierung der Hochschule ausgerichtet sein, dabei aber die individuellen Ziele mit den staatlichen abgleichen und dadurch auch letztere zum Tragen bringen.

Bestandsaufnahme

Die Frage, ob Bezüge zwischen im Vorfeld formulierten Strategien und vereinbarten Inhalten bestehen, lässt sich in Bezug auf die staatlichen Ziele und die Ziele der einzelnen Hochschulen untersuchen. Wie zuvor bereits beim Kriterium „Konsistenz“ dargestellt, tauchen die Ziele beider Seiten zumeist in einer Vorbemerkung oder Präambel auf (wenn auch je nach Hochschule in unterschiedlicher Gewichtung und Ausführlichkeit). Dies ist jedoch letztlich nur ein formaler Akt; erst die Übersetzung in konkrete Handlungsfelder und Vorhaben sorgt dafür, dass die formulierten Ziele relevant werden. Um zu prüfen, wie stark die Zielvereinbarungen zum Kernziel der Profilierung beitragen, muss somit anhand der Texte die Beziehung zwischen den formulierten Zielen und den Vorhaben untersucht werden.

Die neun explizit genannten Landesziele (Qualitätssicherung, Forschung, Lehre, Förderung wissenschaftlicher Nachwuchs/Weiterbildung, Regionale Verantwortung, Neue Medien, Chancengleichheit, Internationalisierung und Controlling) schlagen sich weitgehend, aber im Detail unterschiedlich in den konkreten Verhandlungsergebnissen nieder. Bei den Universitäten werden die Themen Forschung, Lehre und Internationalisierung in den Vereinbarungstexten inhaltlich in irgend einer Form durchgehend aufgegriffen; die anderen Themen werden nicht von allen Universitäten berücksichtigt (Chancengleichheit z.B. nicht von den Universitäten Bonn, Köln und Münster). Bei den Fachhochschulen finden die Themen Internationalisierung, Lehre und Controlling durchgehend Niederschlag in den Vereinbarungen. Die übrigen Themen werden uneinheitlich aufgegriffen (das Thema Chancengleichheit wird z.B. von den Fachhochschulen Bonn-Rhein-Sieg, Düsseldorf und Niederrhein nicht thematisiert). Die Punkte Qualitätssicherung und Forschung sind nur bei der FH Bonn-Rhein-Sieg nicht enthalten.

Insgesamt ist damit fast flächendeckend das gesamte Spektrum an staatlichen Zielen abgebildet; die Profilierung ordnet sich in die Landesziele ein.

Für die Verbindung mit den strategischen Zielen der Hochschulen zeigt sich folgendes Bild:

- Alle Zielvereinbarungen arbeiten Prioritäten und vorrangige Handlungsfelder heraus und sind daher stark auf die Profilierung ausgerichtet.
- Formulierten strategische Ziele der Hochschule und Aufbau der Zielvereinbarung sind zumeist nicht konsistent. Das bedeutet noch nicht, dass die Vorhaben nichts zu den Profilen beitragen; der Beitrag und die Gewichtung der Ziele in der Umsetzung sind aber wenig transparent. Eine strikte Gliederung nach dem Profil praktiziert beispielsweise die FH Bochum (Innovation, Interdisziplinarität, Internationalität). Bei der Universität Bonn wird hingegen die Zielvereinbarung stark nach Fakultäten strukturiert; somit ist zwar Profilierung vorhanden, aber weniger auf die Hochschule als Ganzes bezogen sondern stärker auf die Fakultäten ausgerichtet. Die Fachhochschule Düsseldorf formuliert klar fünf Ziele, diese tauchen aber in den Vorhaben vorwiegend implizit und nicht als Strukturierungsmerkmal auf.
- Die teilweise mangelnde Übereinstimmung zwischen Leitbild und Vorhaben hängt auch mit dem von staatlicher Seite eingebrachten inhaltlichen Raster zusammen. Einige Hochschulen haben sich daran gehalten; die Vorhaben resultieren dann eher aus einem „Abhaken“ der staatlich verordneten Themen (internationale Kontakte intensivieren, Multimedia ausbauen, BM-Studiengänge einführen.....). Der Bezug zum Hochschulprofil reduziert sich zwangsläufig. Teilweise gelingt es jedoch auch den Hochschulen, innerhalb des Rasters Prioritäten deutlich zu machen (z.B. das deutliche Gewicht der FH Aachen auf Forschungsziele, das sich u.a. auch in genauerer Operationalisierung in diesem Bereich niederschlägt).
- In den Leitbildern formulierte Ziele werden teilweise in den Vorhaben gar nicht mehr aufgegriffen. Beispiele: Die FH Lippe/Höxter hat ein ausführliches Leitbild mit verschiedenen inhaltlichen Bereichen, bei den Vorhaben taucht jedoch nur die Lehre auf. Die FH Dortmund nennt sechs Ziele, greift aber ebenfalls in den Vorhaben nicht alle auf.
- An der FH Südwestfalen zeigt sich eine spezielle strategische Funktion der Zielvereinbarung: Sie wird dort als Integrationsinstrument zur Bewältigung des durch die Fusion entstandenen Umbruchs benutzt. Vorderster Zweck ist Abstimmung, Integration und Schaffung von Grundlagen für den Prozess des Zusammenwachsens.
- Einige wenige Hochschulen geben in den Interviews an, durch das Verfahren der Zielvereinbarung und den Zwang zur Strukturierung hochschulintern erst zur Selektion von Zielen und Prioritäten sowie zu Entscheidungen zur Zukunftsorientierung und zu strategischem Denken gebracht worden zu sein.

Ob und in welchem Umfang die Zielvereinbarung letztlich tatsächlich die Profilbildung voranbringt, kann nur zu späterem Zeitpunkt beantwortet werden; die Effekte auf die Schärfung des Profils können nach nicht einmal einem Jahr Laufzeit nicht nachgewiesen werden.

Eine weitere wichtige Frage ist, in welchem Verhältnis Zielvereinbarungen zu strategischen Planungen auf Landesebene stehen. Das MSWF verfolgte auch bisher (teilweise implizit) eine Palette an Landeszielen; geplant ist nun (u.a. aus Gründen der Transparenz), diese zusammenhängend darzustellen. Über die Gestaltung der strategischen Planungen im MSWF gibt es aber noch keine abschließende Entscheidung. Es wird ebenfalls erwogen, eine Rahmenvorgabe mit übergreifenden Planungen zu entwerfen.

Bewertung

Die staatlichen Ziele sind in hinreichendem Umfang enthalten; die Tatsache, dass nicht alle vom MSWF genannten Landesziele von allen Hochschulen aufgegriffen wurden, ist nicht negativ zu werten, sondern weist auf die notwendige Entscheidungsautonomie der Hochschulen hin.

Grundsätzlich sind die Zielvereinbarungen auch an den Hochschulprofilen bzw. -leitbildern ausgerichtet; auch unter dieser Perspektive ist das Instrument prinzipiell positiv zu sehen. Einige Einschränkungen sind dabei jedoch gegeben, besonders problematisch wirkt die staatliche Vorgabe inhaltlicher Raster.

Darüber hinaus hat das Beispiel der FH Südwestfalen gezeigt: Wenn eine Umbruchsituation vorliegt, erscheint die Zielvereinbarung als geeignetes Instrument, um die Eckpunkte der Veränderungsprozesse abzustecken.

Und schließlich hat die Zielvereinbarung in der ersten Runde eine heilsame Wirkung auf diejenigen, die sich bisher nicht auf strategische Planung und Zieldiskussionen einlassen wollten: An solchen Ziel- und Strategiefragen kommt man nun nicht mehr vorbei, die Zielvereinbarung liefert den Anstoß zur strategischen Zielbestimmung. In der zweiten Vereinbarungsrunde sollten aber alle strategischen Planungen bereits im Vorfeld erfolgen.

Die aktuellen Überlegungen des MSWF, die strategischen Landesziele und übergreifenden Planungen deutlicher als bisher herauszuarbeiten und transparent darzustellen, sind sehr zu begrüßen. Eine solche Rahmenvorgabe könnte bei sinnvoller Ausgestaltung bereits den ersten Schritt im Verfahrensablauf zu der nächsten Zielvereinbarungsrunde bilden (vgl. Empfehlung 6 bei Kriterium 15). Entscheidend ist allerdings, dass an einen solchen Rahmen- oder Entwicklungsplan von staatlicher Seite keine zu hohen Erwartungen (im Sinne eines „Masterplans“) gestellt werden dürfen und dass er nicht zur Detailsteuerung wird: Fächerstrukturen sind nicht zentral über längere Zeit planbar; langfristige staatliche Bedarfsprognosen über Hochschulabsolventen haben sich immer wieder als problematisch erwiesen. Akademische Ziele in Forschung und Lehre müssen sich von unten her entwickeln.

Empfehlungen

1. Die Gliederung der Vorhaben in den Zielvereinbarungen sollte sich an Leitbildern und strategischen Zielen der Hochschule ausrichten und nicht nach einem Katalog staatlicher Ziele. Die letzteren sind stattdessen die transparente Grundlage für die Verhandlungspositionen des MSWF. Sie entsprechen aber keiner vorgegebe-

nen „Liste“. Durch die gegenseitige Abstimmung der Hochschul- und Staatsziele aufeinander und durch die Festlegung der staatlichen Unterstützung für die Profilierung der Hochschule und des Beitrages der Hochschule zu den Landeszielen werden Landesziele für das Handeln der Hochschulen relevant.

2. Wenn an einer Hochschule eine Umbruchsituation größerer Tragweite ansteht, sollte die Zielvereinbarung ganz klar auf die Bewältigung des Umbruchs ausgerichtet sein.
3. Die Phase des Anstoßes der Strategieentwicklung durch Zielvereinbarungen sollte mit der ersten Runde erledigt sein. Zielvereinbarungen dienen dazu, abgeschlossene Meinungs- und Strategiebildungsprozesse innerhalb der beteiligten Parteien in Handlungsfelder zu übersetzen und als gemeinsames Ziel festzuhalten. Zielvereinbarungsprozesse können daher implizit interne Abstimmungen initiieren oder unterstützen, setzen aber andererseits interne Abstimmungsprozesse voraus, da diese die mit dem Verhandlungspartner abzustimmenden Themen und Zielrichtungen vorgeben. Grundlegende interne Strategiebildungsprozesse sollten daher unabhängig bereits im Vorfeld geführt werden.
4. Das MSWF sollte wie angekündigt einen strategischen Rahmen- oder Entwicklungsplan für den Hochschulsektor in NRW erarbeiten und damit die staatlichen Ziele transparent machen. Der Plan sollte generelle Entwicklungslinien für das Land insgesamt vorgeben, jedoch (um die inhaltliche Freiheit der Zielvereinbarung zu garantieren) nicht detaillierte Entwicklungsperspektiven für einzelne Hochschulen vorzeichnen. Der Rahmenplan ist die direkte Grundlage für den MSWF-Vorschlag einer Rahmenvereinbarung; er liefert darüber hinaus den Rahmen für die individuellen Zielvereinbarungen mit den einzelnen Hochschulen. In Bezug auf Fächerstrukturen kann eine flächendeckende staatliche Detailplanung nicht sinnvoll sein; es geht vielmehr um eine Koordination der Einzelplanungen der Hochschulen in besonderen Fällen (z.B. wenn alle gleichzeitig ein bestimmtes Fach auf- oder abbauen). Auch in allen anderen Bereichen ist darauf zu achten, dass die inhaltliche Initiative in Forschung und Lehre stets von den Hochschulen selbst kommt und nicht durch staatliche Planung eingeschränkt wird.

Kriterium 15: Partnerschaft, Gegenstromverfahren und Dialog

Erläuterung

Im Prozess der Zielvereinbarung sind MSWF und Hochschulen gleichberechtigte Partner, die einen Dialog über Ziele und deren geplante Erreichung führen und die Konsenspunkte in einer Zielvereinbarung festhalten. Zielvereinbarungen werden nicht einseitig festgelegt: Weder sollen sie ausschließlich staatlichen Zielvorgaben entsprechen noch sollen sie ausschließlich die strategische Planung der Hochschulen ausdrücken. Stattdessen implizieren sie eine Abstimmung zwischen den Partnern auf Basis der jeweiligen Zielsetzungen. Bedingung ist also eine wechselseitige Transparenz der Ziele. Partnerschaft manifestiert sich auch im Verhalten: Beide Seiten müssen durch ihr Auftreten im Vereinbarungsprozess deutlich machen, dass sie nicht länger mit hierarchischen Mechanismen wie Erlassen interagieren wollen, sondern es mit der partnerschaftlichen Aushandlung ernst meinen.

Die Idee der Kontraktpartnerschaft impliziert, dass jedem Kontraktpartner bestimmte Rechte (Initiativ-, Vorschlags-, Gestaltungsrechte) zugebilligt werden. Daraus resultiert ein Gegenstromverfahren: Im Prozess der Zielvereinbarung ist festgelegt, welche Impulse von den Hochschulen und welche vom MSWF eingebracht werden. Sind diese Verfügungsrechte richtig verteilt, werden wirksame staatliche Rahmensteuerung und Autonomie der Hochschulen simultan gewährleistet. Der Hochschule kommt die Rolle des Entwicklers von Ideen und Maßnahmen zu; der Staat als Geldgeber steuert in Richtung auf übergreifende Ziele und setzt einen formalen Rahmen für den Vereinbarungsprozess.

Gleichzeitig ist aber auch eine mündliche Aushandlung und ein direkter Austausch im Vorfeld ein elementarer Bestandteil jeder Zielvereinbarung zwischen den Partnern.

Bestandsaufnahme

Hier sollen Aussagen zur Partnerschaftlichkeit des Verhandlungsprozesses untersucht werden, Rückschlüsse, die sich zu diesem Thema aufgrund der Einseitigkeit oder Ausgewogenheit des Verhandlungsergebnisses ziehen lassen, sind unter „Leistung / Gegenleistung“ behandelt.

Die Initiative zum grundsätzlichen Einsatz des Instruments lag der Wahrnehmung aller Befragten zufolge vorrangig bei der staatlichen Seite; der Abschluss von Zielvereinbarungen stellte im Vorfeld keine explizite Forderung der Hochschulen dar. Dennoch besteht bei den Beteiligten eine weitgehende Übereinkunft, dass die Einführung dieses neuen Steuerungsinstrumentes grundsätzlich in beiderseitigem Interesse ist. Damit ist die Grundvoraussetzung für Partnerschaft gegeben.

Die zweite Grundlage für die Partnerschaft ist die Freiwilligkeit der Vereinbarung. Jeder Partner kann frei darüber entscheiden, ob er die Kontraktbeziehung eingehen will. Prinzipiell basierte der Abschluss von Zielvereinbarungen auf Freiwilligkeit; etliche Hochschulen nahmen allerdings in den Verhandlungen die Verknüpfung der Ausschüttung der Gelder aus dem Innovationsfonds mit dem Abschluss von Zielvereinbarungen als Druck seitens des MSWF wahr. Zwei Hochschulen geben an, ihnen sei dadurch das Instrument der Zielvereinbarung gegen ihren Willen aufgezwungen worden. Dass „einer über Geld verfügt und der andere es haben möchte“ wird von einigen Hochschulen als systemimmanentes Hindernis für Partnerschaft gesehen.

Über diese Grundfragen hinaus stellt sich die Frage, ob es während des Verhandlungsprozesses Ereignisse gab, die dem Prinzip der Partnerschaft zuwider liefen. Folgendes erscheint problematisch:

- Besonders negativ für die Partnerschaft wird von allen Hochschulen die Strukturierung und Vereinheitlichung mitten im Prozess sowie die teilweise dadurch notwendige Rücknahme von bereits vereinbarten Entscheidungen durch höhere Ebenen im MSWF gewertet.
- Kritisiert werden darüber hinaus der politische Zeitdruck sowie einseitige Festlegung und Modifikationen der Rahmenbedingungen und des Zeitplans seitens des MSWF.

D.h. trotz des partnerschaftlichen Verhältnisses wurden ggf. Entscheidungen von staatlicher Seite hierarchisch getroffen, auch während des Prozesses.

Um beurteilen zu können, ob die Partnerschaft im Prozessablauf hinreichend verankert war, soll folgende Tabelle die Verteilung der Initiativrechte in den einzelnen Phasen verdeutlichen:

Prozessschritt	Initiativrechte
Strategische Planung: Expertenratsgutachten, Qualitätspakt	Erst bottom-up durch Selbstevaluation, dann stark top-down-Umsetzung der Ergebnisse
Auftakt (Leitfaden, Dienstbesprechung, Präambel)	Klar bei MSWF, Erlasse, Vorgaben
Stoffsammlung durch die Hochschulen	Weitgehend bei Hochschulen
Auswertungsrunde im MSWF	Zentraler Impuls
Individuelle Rückkoppelung an Hochschulen	Starke top-down-Elemente, Entwicklung einheitlicher Vorgaben MSWF
Erarbeitung Zielvereinbarungsentwürfe	Unterschiedliche Gewichtung top-down vs. Bottom-up je nach Hochschule / Regionalreferenten
Weitere Koordination im MSWF	Zentraler Impuls
Individuelle Verhandlungen	Unterschiedliche Gewichtung top-down vs. Bottom-up je nach Hochschule / Regionalreferenten
Abschluss, Unterzeichnung	Formal gleichberechtigt, Freiwilligkeit

Das partnerschaftliche Verhältnis in den Aushandlungsphasen zwischen Hochschule und Regionalreferent war je nach Hochschule / Regionalreferent sehr unterschiedlich ausgeprägt: Während einige Hochschulen die Festlegung der konkreten Inhalte und die thematische Schwerpunktsetzung klar in ihrer Hand sahen und die Vorgaben des MSWF nur als Orientierungshilfe betrachteten, bezeichnen andere Hochschulen den Verhandlungsprozess rückblickend als klar hierarchisch und beklagen massive Vorgaben und thematische Einschränkungen. Das Rollenverständnis des Regionalreferenten war offensichtlich sehr heterogen: teilweise erstellten die Regionalreferenten sehr aktiv die ersten Entwürfe oder spätere Kompromissvorlagen, teilweise ließen sie die Hochschulen aber lange „laufen“ und bewerteten anschließend deren Vorschläge. Während sich einige als Mitstreiter und Anwalt der Hochschule begriffen und die Vorschläge der Hochschulen im MSWF argumentativ unterstützten, sahen andere ihre Aufgabe darin, die Vorstellungen des MSWF möglichst unverändert in den Zielvereinbarungstext aufzunehmen. Die Aufgabe, als „link“ zwischen Hochschule und MSWF die Interessen der Hochschule und des MSWF sinnvoll zu verknüpfen, wurde von allen Regionalreferenten angegangen, aber in unterschiedlicher Weise.

<i>Bewertung</i>

Positiv zu bewerten ist, dass der Abschluss der Zielvereinbarungen freiwillig zustande kommt. In anderen Bundesländern gibt es gesetzliche Klauseln, dass bei Nichteinigung zwischen Staat und Hochschule an die Stelle der Vereinbarung eine Zielvorgabe tritt (z.B. Niedersachsen). Dies stellt von vornherein die Partnerschaft in Frage. Mit der Freiwilligkeit ist damit die Grundbedingungen für Partnerschaft erfüllt.

Die Frage ist, ob der finanzielle Druck über den Innovationsfonds die Freiwilligkeit aushebelt. Freiwilligkeit schließt nicht aus, dass das Land materielle oder immaterielle Anreize setzen kann, um die Hochschulen zu Verhandlungen und zu einem angemessenen Abschluss zu motivieren. Die Verknüpfung bestimmter Leistungen des Landes aus dem Innovationsfonds mit dem Abschluss einer Zielvereinbarung ist also durchaus legitim und sinnvoll. Bedingung dafür ist aber, dass die Gelder direkt etwas mit den Projekten zu tun haben (s. Kriterium 13). Wenn bei Nichtabschluss Gelder für Berufungs- und Bleibeverhandlungen zurückgehalten werden, dann entsteht tatsächlich ein Drohpotenzial, das den Abschluss faktisch unausweichlich macht. Wenn aber die Hochschulen die Wahl haben, innovative Vorhaben zu realisieren, ist es konsequent, ihnen bei Fehlen der Vorhaben auch keine Mittel aus dem Topf zur Finanzierung solcher Innovationsaktivitäten zuzuweisen (wenn der Topf tatsächlich auf diesen Verwendungszweck zugeschnitten ist).

Der Zielvereinbarungsprozess war als Gegenstromverfahren angelegt und genügt damit von der Grundstruktur her der Idee der Partnerschaft: Sowohl Staat als auch Hochschulen bringen in unterschiedlichen Phasen Impulse ein; top-down-Elemente zielen auf Effizienz, Vergleichbarkeit, gleiche Bedingungen und staatliche Ziele ab. Bottom-up-Elemente sichern die Autonomie der Hochschulen. Im Detail zeigen sich jedoch auch einige Probleme:

- Essentiell für ein partnerschaftliches Verhältnis ist es, dass der Hochschule bei der inhaltlichen Erstellung der Zielvereinbarungen die Erstinitiative zukommt. Wenn dieses Recht nicht den staatlichen Rahmenvorgaben und dem staatlichen Finanzierungshebel gegenüber gestellt wird, sind die Initiativrechte nicht austariert. In einigen Fällen, in denen bei Stoffsammlung und Zielvereinbarungsentwurf die Initiative nicht klar bei der Hochschule lag, war damit keine hinreichende Partnerschaft gegeben.
- Im Prozess fehlen Elemente der Rückkoppelung von Ergebnissen an alle Hochschulen (Vorschläge s. Kriterium 4).
- Ein partnerschaftlicher Prozess sollte mit einem partnerschaftlichen Akt gestartet werden. Das wäre ein wichtiges Signal für den weiteren Ablauf. Es wäre demnach besser, beim Auftakt zwar top-down-Vorgaben einzubringen, aber nicht per Erlass, sondern als mit den Hochschulen zu diskutierender Vorschlag, für den weitestgehender Konsens gesucht wird.
- Ein Grundsatzproblem für das partnerschaftliche Verhältnis stellt die bereits mehrfach angesprochene einseitige Änderung der „Spielregeln“ dar. Das MSWF sollte das Recht haben, die Spielregeln vorzuschlagen; dies beschädigt die Partnerschaft nicht. Die Regeln müssen aber zu Beginn der Prozesses feststehen (im

Prozessschritt „Auftakt“) und können bei partnerschaftlichem Verhältnis später nur einstimmig geändert werden.

- Für eine Partnerschaft ist es wichtig, dass die Partner ihre Zielsetzungen wechselseitig anerkennen. Z.T. stellten die Hochschulen die staatlichen Ziele in den Verhandlungen stark in Frage. Eine Kritik an den Zielen des Partners erscheint aber als falsch verstandene Partnerschaft: Die Ziele sollten anerkannt werden, allerdings darf kein Zwang erfolgen, dass der Partner sich die Ziele unmittelbar zu eigen macht. Gut gelöst erscheint dies in den „Vorbemerkungen“ zur Zielvereinbarungen, wenn die Ziele beider Seiten als Vorbedingung für die Vereinbarung gegenüber gestellt werden.

Empfehlungen

1. Die Freiwilligkeit des Abschlusses sollte auch weiterhin elementarer Grundbestandteil von Zielvereinbarungsverhandlungen sein. Das MSWF sollte geeignete attraktive Anreize materieller und immaterielle Art exklusiv für Vertragspartner beithalten. Die Anreize müssen aber klar auf die Projekte bezogen sein und ein begrenztes Volumen umfassen, die Grundfinanzierung der Hochschulen oder die Finanzierung von Berufungen dürfen dadurch nicht gefährdet werden. Ansonsten wäre die Freiwilligkeit durch den finanziellen Druck faktisch nicht gegeben.
2. Der Leitfaden und der Zeitplan sollten, um symbolisch partnerschaftlich zu starten, auf Basis einer Vorlage des MSWF auf einem Workshop mit den Hochschulen diskutiert und im Konsens beschlossen und damit nicht als Erlass vorgegeben werden (vgl. Empfehlung zu Kriterium 3). Auch die Partnerschaft sollte sich klar in Spielregeln widerspiegeln (u.a. Vorschlagsrechte). Die Regeln sollten von staatlicher Seite vorgeschlagen, aber mit den Hochschulen diskutiert, ggf. weiterentwickelt und im Konsens verabschiedet werden. Nach Start des Vereinbarungsprozesses dürfen Regeländerungen nur bei einstimmiger Entscheidung von MSWF und allen Hochschulen erfolgen.
3. Die Grundstruktur des Zielvereinbarungsprozesses sollte beibehalten werden, denn sie bringt das Gegenstromprinzip zum Tragen. Zusätzlich integriert werden könnten Diskussionen über Entwürfe mit allen Hochschulen (Überblick Stoffsammlung bzw. Vereinbarungsentwürfe), um symmetrische Informationsstände, Vergleichsmöglichkeiten und zusätzliche Rückkoppelungen zu erzeugen.
4. Da in einer nächsten Runde keine weitgehend konsensuale Ausgangsbasis (wie in dieser Runde in Form der Empfehlungen des Expertenrates vorhanden) zu erwarten ist, stellt sich umso dringender die Notwendigkeit, strategische Planungen des Landes und der Hochschulen zu erarbeiten. Beide Seiten sollten dies autonom und eigenverantwortlich tun; die formulierten strategischen Ziele auf beiden Seiten sind die Grundlage für die Verhandlungen über Zielvereinbarungen. Die strategische Planung muss zeitlich so gestaltet werden, dass sie zu Beginn der nächsten Zielvereinbarungsrunde abgeschlossen ist und vorliegt.
5. Die Zielvereinbarungstexte und die Stoffsammlungen müssen im Erstentwurf einheitlich ausschließlich von den Hochschulen erstellt werden. Dem MSWF kommt

im Gegenstromverfahren das Recht zu, vorher das formale Raster vorzugeben und nachher über die Inhalte mit der Hochschule zu verhandeln.

6. Insgesamt könnte damit folgender Verfahrensablauf zustande kommen:

Ablauf des Zielvereinbarungsprozesses

Strategische Planung der Hochschulen, strategische Prioritäten für die mittelfristige Zukunft (autonom, transparent)		Strategische Landesplanung des MSWF, Ausrichtung auf Koordination der Einzelplanungen im Sinne übergeordneter Landesziele
Einstiegsdialog MSWF / alle Hochschulen		
Rahmenvereinbarung zwischen MSWF und allen Hochschulen (verpflichtend)	Leitfaden / Spielregeln für individuelle Zielvereinbarungen (Vorschlag MSWF, Konsensbildung)	Raster für individuelle Zielvereinbarungen (Vorschlag MSWF, Konsensbildung)
Einzelverhandlungen MSWF - Hochschulen		
<ul style="list-style-type: none"> - Stoffsammlung durch einzelne Hochschulen; Übermittlung der Vorschläge an MSWF - Diskussion im MSWF, Zusammenfassung, allgemeine Diskussion mit Hochschulen und individuelle Rückmeldung - Erstellung Textentwurf durch Hochschulen nach internem Planungsprozess - Gesamtschau Textentwürfe im MSWF - Aushandlungen MSWF – einzelne Hochschulen 		
Workshop mit allen Hochschulen zur Diskussion der ausgehandelten Entwürfe		
(ggf. nach Nachbesserungen) freiwillige Unterzeichnung und Veröffentlichung der Zielvereinbarungen		

Kriterium 16: Effizienz

Erläuterung

Aufwand und Ertrag des Verfahrens müssen in einem optimalen Verhältnis stehen; der Vereinbarungsprozess sollte so „schlank“ wie möglich organisiert sein, ohne dabei an den wahrzunehmenden Funktionen Abstriche zu machen (wenn z.B. die Dialogorientierung als Ziel stark im Vordergrund steht, ist größerer Aufwand für Gespräche nötig).

Bestandsaufnahme

Für die Effizienz des Verfahrens finden sich zwei Anhaltspunkte: Einerseits kann der Verhandlungsprozess betrachtet werden – unter der Annahme, dass Aushandlung und Dialog besonders zeitintensive Elemente sind. Je nach Komplexität der Verhandlungsgegenstände variierte die Intensität der Verhandlung erheblich: Bei einigen Hochschulen beschränkte sich die Verhandlung nahezu ausschließlich auf Textaustausch per Mail, an anderen Hochschulen fanden mehrere Gespräche im persönlichen Kontakt statt, größtenteils mit dem jeweiligen Regionalreferenten, teilweise auch unter Einbeziehung des Abteilungsleiters oder des Staatssekretärs. D.h. der Aufwand wurde variabel den Gegebenheiten angepasst.

Andererseits können die geäußerten Meinungen der Beteiligten als Anhaltspunkt verwendet werden. Im MSWF wurde in den Interviews vereinzelt die Position geäußert, dass eine Umsetzung der Expertenratsempfehlungen durch Zielvereinbarungen generell einen höheren Aufwand gegenüber einer Umsetzung durch Rechtsverordnung verursacht (aufgrund des Aushandlungsbedarfs). Dennoch wird im MSWF der Aufwand nur in Einzelfällen als unangemessen groß bezeichnet. Auch bei Berücksichtigung der Mängel im Ablauf, in dem nach Einschätzung fast aller befragten Mitarbeiter des MSWF einiges nicht „nach dem Lehrbuch“ verlief, überwiegt die Sicht, dass sich der Aufwand gelohnt hat, wenn Zielvereinbarungen dadurch dauerhaft etabliert und weitergeführt werden können. Im MSWF werden die Zielvereinbarungen letztlich mehrheitlich positiv und als Erfolg angesehen; einzelne Mitarbeiter betonen sogar, nach Abschluss der Verhandlungen geradezu stolz für das Erreichte empfunden zu haben. Erträge sehen die Mitarbeiter des MSWF vorrangig auf Seiten der Hochschulen (v.a. Autonomiegewinn, Profilschärfung / -entwicklung, Bewusstsein der neuen Verantwortung), auf Seiten des MSWF wird eine interne thematische Schwerpunktbildung als Erfolg der Zielvereinbarungen gesehen.

Die Hochschulen beurteilen das Verhältnis von Aufwand und Ertrag in großen Teilen noch positiver als das MSWF. Zwar schätzen sie fast durchgängig den Aufwand als groß und „enorm“ ein (v.a. aufgrund der Notwendigkeit immer neuer interner Abstimmung mit wechselnden Rahmenbedingungen und aufgrund des mehrheitlich als zeitraubend, widersprüchlich und ineffizient erlebten Verfahrens), doch halten sie zu einem großen Teil das inhaltliche Ergebnis bei allen „Irrungen und Wirrungen“ für ein gutes und lohnendes Produkt.

In die Beurteilung sowohl der Hochschulen als auch des MSWF fließt jedoch auch die Erwartung ein, dass die erste Runde als Einstieg zu werten ist und in einer Nachfolgerunde die erkannten Fehler der jetzigen vermieden werden.

Ein Teil der Fachhochschulen beurteilt rückblickend das Verhältnis von Aufwand und Ertrag allerdings eindeutig negativ. Eine Hochschule äußert sogar die Einschätzung, die erzielte Vereinbarung sei ein „überflüssiges Papier“, das Instrument der Zielvereinbarung sei für die Zukunft „verbrannt“. Möglicherweise hängen diese negativen Einschätzungen auch damit zusammen, dass die Fachhochschulen zu Anfang die Zielvereinbarungen stark mit dem übergeordneten politischen Ziel verbanden, auf eine Umsetzung der Empfehlungen des Wissenschaftsrats zu den FHs hinzusteuern. Diese Erwartung wurde nicht erfüllt.

Bewertung

Das praktizierte Verfahren der Aushandlung überwiegend als Austausch per Mail ist an sich sinnvoll und effizient (sollte aber persönliche Kontakte der Verhandlungsführer nicht vollständig ersetzen). Ebenso sinnvoll ist, die Verhandlungen nach Bedarf zu intensivieren.

Problematisch stellt sich erneut die mangelnde Strukturierung des Vorgehens und die fehlende rechtzeitige Festsetzung inhaltlicher Rahmenbedingungen dar. Dies führte dazu, dass in einem zähen Prozess aufgrund geänderter Vorgaben durch ständige Revisionen eine Vielzahl ständig neuer Entwürfe entwickelt werden musste, in Einzelfällen bis zu 30 Varianten. Dadurch wurde der Aufwand stark erhöht.

Bemerkenswert erscheint es, dass trotz des erhöhten Aufwands das Verhältnis zum Ertrag überwiegend positiv eingeschätzt wird. Wenn es gelingt, den Aufwand durch effizientere Verfahren zu senken, könnte ein deutlicher Ertragsüberschuss erzielt werden.

Als problematisch erweist sich die Verknüpfung von individuellen Zielvereinbarungen mit übergeordneten politischen Zielen; diese müssten im Vorfeld geklärt werden.

Empfehlungen

1. An der Handhabung des direkten Dialogs sollte festgehalten werden: In der Verhandlungsphase sollte auf jeden Fall ein direkter, persönlicher Kontakt zustande kommen, auch bei der Unterzeichnung. Ansonsten kann sich der Austausch per Mail vollziehen – außer es tauchen besondere Probleme oder Diskussionsbedarfe in der Verhandlung auf. Dann ist es zwingend, den Dialog zu intensivieren und höheren Aufwand zu tragen.
2. Der Arbeits- und Zeitaufwand für beide Seiten kann in einer Folgerunde minimiert werden, da die Erkenntnisse und Erfahrungen dieser Runde zu einer Straffung des Aushandlungsprozesses beitragen können. In dem vorliegenden Gutachten werden zahlreiche Hinweise auf Optimierungsmöglichkeiten gegeben (siehe z.B. Strukturierungsempfehlungen bei den Kriterien 11, 15). Allerdings sollte in einer Folgerunde die interne Erarbeitung der Hochschulvorschläge (vgl. Empfehlungen zum Kriterium 18) sowie die allgemeine Abstimmung MSWF / Hochschulen über die Rahmenbedingungen (Workshop zu den Leitlinien, dem Zeitplan etc., vgl. Empfehlung zum Kriterium 3) umfassender betrieben werden, dafür ist ein nicht unerheblicher zeitlicher Aufwand einzuplanen. Allerdings entstehen dadurch auch zusätzliche Erträge, die den Aufwand rechtfertigen (z.B. wird durch die Rahmenzielvereinbarung vermieden, dass übergeordnete politische Fragen das Instrument der Zielvereinbarung belasten).

3.4. Zielvereinbarungen in die Praxis umsetzen

Kriterium 17: Controlling

Erläuterung

Es müssen Verfahren geschaffen werden, die für ein wirksames Controlling der Zielverfolgung und Zielerreichung durch die Hochschulen (und in Bezug auf die staatlichen Leistungen auch durch das MSWF) sorgen. Dabei müssen die Berichte so gestaltet sein, dass Fehlentwicklungen rechtzeitig angezeigt werden, dass aber der Aufwand gleichzeitig vertretbar ist.

Bestandsaufnahme

Die Aussagen zum Controlling beruhen auf einem Standard-Textbaustein des MSWF. Darin sind (wenn noch nicht erfolgt) der Aufbau einer Kosten- und Leistungsrechnung der Hochschule und ein jährlicher Bericht zur Entwicklung der Kosten und Leistungen vorgesehen. Zudem sollen die Hochschulen jährlich ab 2003 über die Umsetzung der Vereinbarungen berichten (Rückblick, Kommentierung, Erreichung Jahresziele) und den Stand der Umsetzung mit dem MSWF erörtern und ggf. fort-schreiben.

Dieser Standardtext wird aber nicht konsequent durchgehalten:

- Einige Hochschulen sollen zusätzlich bestimmte Daten bereitstellen (u.a. Personal-, Studienanfänger- und Absolventenzahlen, Drittmittel), z.B. die Universitäten Bonn und Siegen.
- Ebenfalls bei den Universitäten Bonn und Siegen soll erst zum 1.4.2004 ein Sachstandsbericht zu den Zielvereinbarungen gegeben werden, bei der FH Bielefeld und der FH Lippe/Höxter zum 30.6.2004.
- Bei der Universität Bielefeld gibt es kein Controllingkapitel und keine Berichtspflichten; der Controllingaspekt wird nur im Zusammenhang mit Evaluationen dargestellt.
- Bei der FH Bonn-Rhein-Sieg hat das Controllingkapitel keinen Bezug zu Zielvereinbarung.
- Bei der Universität Köln gibt es gar keine Aussagen zum Controlling.

Bewertung

Die Grundidee des Controllings ist richtig: Wenn Zielvereinbarungen geschlossen werden, muss regelmäßig (jährlich) über deren Umsetzung berichtet werden. Es stellt jedoch ein Problem dar, wenn Hochschulen beim Controlling unterschiedlich behandelt werden; eigentlich müssten für alle einheitliche Berichtsanforderungen gelten. Eine erste Überprüfung im April 2004 erscheint zu spät; genauso wenig nachvollziehbar ist, dass einzelne Hochschulen überhaupt keine Berichtspflichten haben.

Zudem sind in mehreren Controllingkapiteln Informationsabforderungen enthalten, die nicht direkt mit den Zielvereinbarungen zu tun haben (Datenabforderung, Kosten- und Leistungsbericht). Solche Elemente sind in einer Zielvereinbarung deplaziert.

Ein weiteres generelles Problem besteht in den Fällen, in denen die Messwerte (s. Kriterium 7) nicht präzise gefasst sind. In diesem Fall fällt das Controlling schwer und wird sehr vage, weil die Ziele nicht überprüfbar sind.

Empfehlungen

1. Ein standardisiertes Textelement zum Controlling sollte einheitlich Gegenstand der Zielvereinbarungen sein; auch an den jährlichen Berichtspflichten ist festzuhalten.
2. Wenn, wie bei vorangegangenen Ausführungen empfohlen, einerseits mehr ergebnisbezogene Messgrößen enthalten sind und andererseits die Leistungen des MSWF stärker auf die Vorhaben bezogen sind, kann der Controlling-Text in zwei Richtungen verändert werden: (1) Es kann ein expliziter Bezug auf die Übersicht „tabellarischer Überblick“ (s. Kriterium 11) genommen werden, denn dort sind die Gegenstände enthalten, die zu prüfen sind. (2) Es kann die von der FH Bochum vorgeschlagene Formulierung aufgenommen werden, dass sich MSWF und Hochschule wechselseitig über den Stand der Umsetzung berichten. Dies wäre ein deutlicher Ausdruck eines partnerschaftlichen Verständnisses.
3. Die Berichtspflichten sollten sich ausschließlich auf die Umsetzung der Zielvereinbarung beziehen. Die weiteren Inhalte sind an anderer Stelle in das Gesamtsteuerungsmodell zu integrieren. Die Kosten- und Leistungsübersicht wäre beispielsweise Teil eines allgemeinen, nicht auf Zielvereinbarungen bezogenen Berichtswesens, das z.B. in einer Rahmenvereinbarung (dauerhaft) festgelegt werden könnte. Die Einführung einer KLR sollte im Zielvereinbarungskapitel zur Selbststeuerung integriert werden (s. Kriterium 11).
4. Die Berichte der Hochschulen sollten nicht zu „ausufernd“ werden. Um die Berichte kurz und strukturiert zu gestalten, könnte ein „Controlling-Blatt“, also auch hier ein standardisiertes Raster, vorgegeben werden. Dieses könnte z.B. folgendermaßen aussehen (ähnlich für hochschulinterne Zielvereinbarungen an der Ruhr-Universität Bochum):

Möglicher Aufbau eines Berichts zur Umsetzung der Zielvereinbarung

Kurztext zur allgemeinen Zielerfüllung (mit Seitenbegrenzung)
Auflistung der Teilziele, der Soll- und der Ist-Werte bzw. –Entwicklungen im Vergleich, Kommentierung der Ergebnisse (in tabellarischer Form, abgeleitet aus dem „tabellarischen Überblick“ in der Zielvereinbarung)
Veränderungen im Maßnahmenbereich

Wenn Veränderungen bei den Maßnahmen nur berichtet und nicht neu vereinbart würden, dann wäre die Autonomie auf der Maßnahmenebene gesichert, ohne die Transparenz zu vermindern.

5. Analog zu den Zielvereinbarungen selbst sollten auch bei den Berichten die verschiedenen Themenbereiche (Chancengleichheit, neue Medien, Forschung, Medizin etc.) in einem Berichtsdokument zusammengeführt werden, um eine Gesamtbild vom Stand der Profilierung zu vermitteln. Zielvereinbarungen und dazugehörige Berichte sind dadurch korrespondierend aufgebaut.

Kriterium 18: Interne Generierung und Umsetzung

Erläuterung

Die Zielvereinbarungen sind ein Instrument im Verhältnis zwischen Hochschulen und Staat; sie erfordern aber auch eine interne Umsetzung innerhalb des MSWF bzw. dem staatlichen Bereich und innerhalb der Hochschulen. Auf staatlicher Seite geht es dabei darum, dass geklärt wird, in wie weit das Parlament einbezogen werden soll, und dass ein effizientes Verfahren der internen Verarbeitung der Vereinbarungsvorschläge der Hochschulen gefunden wird. Bei den Hochschulen muss gewährleistet sein, dass inhaltliche Inputs für die Vereinbarungen aus der Hochschule generiert werden und dass über interne Mechanismen die einzelnen Akteure bei der Umsetzung der vereinbarten Vorhaben in die Pflicht genommen werden können.

Bestandsaufnahme

Interne Umsetzung im MSWF

Die konkrete Verhandlungsführung lag bei den Regionalreferaten der Hochschulabteilung 4. Die Zielvereinbarungen zur Chancengleichheit wurden losgelöst federführend vom Referat 44 verhandelt; die Zielvereinbarungen zur Medizin wurden ebenfalls separat federführend von der Abteilung 3 verhandelt. Die genannten Bereiche wurden aber in die Zielvereinbarungen integriert, was z.B. bei staatlich geförderten Forschungsvorhaben nicht der Fall war.

Darüber hinaus gab es Koordinierungsaktivitäten:

- In regelmäßigen Besprechungen versuchten die Regionalreferate, eine einheitliche Linie zu finden.
- In der Hochschulabteilung wurde eine koordinierende Stelle eingerichtet (z.B. für die Standard-Textbausteine).
- Die Planungsabteilung war an verschiedenen Grundsatzaspekten beteiligt, z.B. erstellte sie den ersten Entwurf für den Leitfaden und die Präambel, erarbeitete die allgemeinen Regelungen für Delegationen und wirkte bei Entscheidungen über einzelne Studiengängen mit.

Die Vielzahl von Beteiligten führten zu verschiedenen Zeitpunkten zu internen Problemen mit dem „Textmanagement“ (sich ständig ändernde Fassungen, verschiedene beteiligte Referate etc.). Spezifische Inhalte der Zielvereinbarungen erforderten darüber hinaus eine kontinuierliche interne Abstimmung der entsprechenden Passagen mit den zuständigen Fachreferaten (z.B. Textpassagen zu Multimedia, zur Chancengleichheit, Abstimmung bei der Überprüfung von Studiengängen im Rahmen der

Delegation). Zudem resultierten die bereits an anderer Stelle angesprochenen Schwierigkeiten: Teilweise mussten bereits verhandelte Teilergebnisse mit den Hochschulen wieder zurückgenommen werden, da verspätet erfolgte Grundsatzentscheidungen zu berücksichtigen waren.

Die abteilungsübergreifende Abstimmung wird von den befragten Mitarbeitern durchgängig eher kritisch gesehen. Bemängelt wird weniger eine unterschiedliche Auffassung in der Sache als mangelnde Transparenz, vereinzelt absprachewidrige Vereinbarungen von Sonderkonditionen und von Seiten der Hochschulabteilung 4 teilweise die mangelnde Bereitschaft anderer Abteilungen, durch Einspeisen aller zentralen Töpfe gemeinsam an einer übergreifenden Vereinbarung mitzuwirken.

Abstimmung mit dem Parlament

Das Parlament spielt im Prozess der Zielvereinbarung direkt keine aktive Rolle. Der Ausschuss für Wissenschaft und Forschung wurde zwei Mal vom MSWF über die Verhandlungen und die Inhalte unterrichtet. Im Rahmen einer öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Wissenschaft und Forschung wurde im Februar 2002 auch die Ausgestaltung von Zielvereinbarungsprozessen aus Sicht der Fachhochschulen diskutiert.

Vereinzelt wurde auf parlamentarischer Seite offenbar die Befürchtung geäußert, mit den individuellen Zielvereinbarungen gingen übergreifende hochschulpolitische Leitlinien verloren und die Parlamentarier würden in geringerem Maße einbezogen.

Hochschulinterne Erarbeitung der Inhalte

Die Verhandlungsführung lag auf Seiten der Hochschulen durchgängig bei den Rektoren. Zahlreiche Hochschulen beklagen, dass aufgrund des Zeitdrucks eine durchgängige Einbeziehung der Fakultäten / Fachbereiche über die Dekane nicht möglich gewesen sei. Teilweise erfolgten erst kurz vor der Unterschrift kurze Verfahrensberichte zur Abstimmung an den Senat. Einige Hochschulen umgingen die interne Beteiligung, indem sie für ihre strategischen Konzepte ausschließlich auf bereits diskutierte und abgestimmte Inhalte aus internen Zielvereinbarungen, Hochschulentwicklungsplänen oder Empfehlungen des Expertenrates zurückgriffen. Eine erneute interne Beteiligung war in diesen Fällen nicht nötig.

Einige Hochschulen äußern rückblickend die Einschätzung, dass aufgrund der Inkonsistenz der Rahmenbedingungen eine stärkere Einbeziehung der Fachbereiche auch nur zu internem Frust und Glaubwürdigkeitsverlust des Rektorats geführt hätte und daher der teilweise gewählte Ansatz, in der ersten Runde die internen Entscheidungsträger bei der Erarbeitung der Zielvereinbarung kaum einzubeziehen, als förderlich zu betrachten war.

Umsetzung der Vereinbarungen in den Hochschulen

In der Begründung des Hochschulgesetzes wird „die Ermöglichung von Zielvereinbarungen“ zugleich als „Signal“ gesehen, „auch intern von diesem Instrument Gebrauch zu machen.“⁸ Es erscheint naheliegend, dieses Instrument auch intern zu nutzen, um die Umsetzung der Inhalte zu garantieren (denn die Rektorate als Unterzeichner alleine können die vereinbarten Ziele natürlich nicht umsetzen, sie brauchen dafür die

⁸ Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hochschulgesetz – HG) mit Begründungen, S. 123

Entscheidungsträger in Forschung und Lehre). Es zeigen sich folgende Entwicklungen:

- Wenige Hochschulen agierten bereits im Vorfeld mit internen Zielvereinbarungen (Universität Bochum -allerdings mit den zentralen Einrichtungen, nicht mit den Fakultäten-, FH Köln, FH Gelsenkirchen, FH Aachen).
- Zahlreiche Hochschulen bereiten z.Z. nachlaufend auf der Grundlage der globalen Zielvereinbarung eine Fortsetzung des Systems in die Fakultäten / Fachbereiche vor.
- Teilweise wird die Funktion interner Zielvereinbarungen formal abweichend auch in Form von (Selbst-)Verpflichtungen der Fachbereiche über Protokolle oder über abgestimmte „To-Do-Listen“ erfüllt.
- Eine Minderheit von Hochschulen hat den Abschluss interner Zielvereinbarungen zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht angedacht; das Hauptargument lautet, dass mit den Inhalten und Ergebnissen der jetzigen globalen Zielvereinbarung eine Fortsetzung nach innen nicht lohne, auch, dass den Fachbereichen nichts angeboten werden könne. Eine Hochschule hält das Verfahren insgesamt noch nicht für ausgereift.
- Ein Sonderfall ist die RWTH Aachen: Dort sind nach innen gerichtete Zielvereinbarungen als „Ziel- und Maßnahmenkatalog“ bereits in die Zielvereinbarung mit dem MSWF aufgenommen worden.

Bewertung

Interne Umsetzung im MSWF

Die hausinterne Koordination setzte zu spät ein. Die Kernaussagen der landespolitischen Zielsetzung, die Verhandlungsausgestaltung und -Spielräume sowie die hausinternen Zuständigkeiten waren nicht von Beginn an genügend geklärt. Ein Problem stellt zudem die Abstimmung von laufenden Prozessen zwischen MSWF und Hochschulen mit den Zielvereinbarungen dar: Es gibt laufende Aushandlungen über Forschungsförderung, Multimedia, Chancengleichheit etc.. Wenn sich diese Aushandlungen separat vollziehen, dann entsteht die Gefahr von Widersprüchen oder Parallelaktivitäten und es entsteht kein klares Bild der Profilierung einer Hochschule. Positiv ist daher, dass z.B. Chancengleichheit und Multimedia in den Vereinbarungsprozess eingespeist wurden; dennoch hatten die Hochschulen verschiedene Verhandlungspartner gleichzeitig.

Probleme mit der textlichen Abstimmung zwischen den Referaten werden nie ganz vermeidbar sein; die Beteiligung unterschiedlicher Personen aus verschiedenen Abteilungen/Referaten ist bei der gegebenen Organisationsstruktur des MSWF notwendig.

Abstimmung mit dem Parlament:

Im Prozess der individuellen Aushandlung zwischen Staat und Hochschule sollte das Parlament keine Rolle spielen; schließlich stellen die Zielvereinbarungen einen Ersatz für die Steuerung über Regulierung/Erlasse dar, und dabei war das Parlament

zurecht auch bisher nicht involviert. Einige der hier vorlegten Verfahrenselemente würden jedoch eine adäquate Beteiligung des Parlaments ermöglichen:

- Das Parlament könnte bei der Erarbeitung landespolitischer Ziele als Grundlage für die Zielvereinbarungen und bei der übergeordneten Rahmenvereinbarung mitwirken. Dadurch würde auch die Befürchtung zerstreut, es gäbe keine übergeordneten hochschulpolitischen Leitlinien mehr.
- Das Parlament sollte Zugang zu den abgeschlossenen Zielvereinbarungen haben.

Hochschulinterne Erarbeitung der Inhalte

Nach dem Hochschulgesetz ist das Rektorat im Benehmen mit dem Senat für den Abschluss von Zielvereinbarungen zuständig (HG § 20 Absatz 1). Diese Anforderung ist umgesetzt worden. Damit die Vereinbarung jedoch intern breit mitgetragen und gemeinsam motiviert an der Umsetzung gearbeitet wird, ist eine Erarbeitung der Inhalte nicht „top down“, sondern möglichst im Konsens mit denjenigen, die diese umsetzen müssen, anzustreben. Der durch das MSWF zu kurzfristig angekündigte Zeitrahmen erschwerte oder verhinderte in vielen Fällen eine umfassende und permanente Einbeziehung der Fachbereiche/Fakultäten und Hochschulgremien und eine grundlegende hochschulinterne Diskussion im Vorfeld. Angesichts des Pilotcharakters der Zielvereinbarungen und den inhaltlichen Grundlagen aus den Expertenratsempfehlungen war allerdings eine weniger intensive interne Beteiligung akzeptabel; für Folgerunden gilt dies nicht mehr.

Umsetzung der Vereinbarungen in den Hochschulen

Bereits durch die bloße Erwähnung in der Zielvereinbarung sind die thematisierten Fachbereiche unter Handlungsdruck. Sie sind jedoch selbst mit der Zielvereinbarung noch keine Verpflichtung eingegangen. Daher sind interne Instrumentarien zur tatsächlichen Umsetzung der vereinbarten Ziele anzustreben, damit die Hochschulleitung die Fachbereiche mit in die Pflicht nehmen kann. Die einfachste und konsistente Lösung wären hochschulinterne Zielvereinbarungen und damit ein abgestimmtes Zwei-Stufen-Modell der Zielvereinbarung (ggf. sogar drei Stufen in die Fachbereiche hinein).

Es ist eine autonome Entscheidung der Hochschule, ob tatsächlich und wie intern Zielvereinbarungen eingeführt werden. Doch sollten über die Rahmenbedingungen entsprechende Anreize gesetzt werden bzw. hindernde Faktoren vermieden oder abgebaut werden. Aufgrund der jährlichen Berichtspflicht besteht bereits jetzt ein hohes Interesse der Hochschulen, die Umsetzung der vereinbarten Ziele intern verbindlich festzuschreiben und laufend zu überwachen. Ggf. ist intern nach alternativen Instrumenten der Durchsetzung zu suchen, die analog wirken.

In den Fällen, wo die Hochschulen bereits im Vorfeld mit internen Zielvereinbarungen agierten, ist nicht durchgängig eine sinnvolle Verknüpfung zwischen externen und intern Zielvereinbarungen gegeben.

<i>Empfehlungen</i>

1. In der Innovationsförderung des MSWF sollte es keine Parallelprozesse mehr geben; alle entsprechenden Aushandlungen sollten in den Zielvereinbarungsprozess integriert werden (bzw. z.B. bei Verhandlungen in anderen Zeitabständen darauf abgestimmt werden, indem Bezüge explizit aufgezeigt und gestaltet werden). Nur bei größeren Programmförderungen könnte parallel ein separater Prozess realisiert werden.
2. Dies hat Rückwirkungen auf den Innovationsfonds: Er sollte das Ergebnis einer Zusammenführung verschiedener MSWF-Töpfe sein. Es ist im Detail zu prüfen, welche Bereiche einbeziehbar sind. Sollten einzelne Bereiche weiterhin außerhalb der Zielvereinbarungen behandelt werden, sollte gelten: Weitere Fördermaßnahmen sowie in die Zielvereinbarung nicht integrierte Zentraltöpfe sollten an den Zielvereinbarungen ausgerichtet werden und die vereinbarten Schwerpunktsetzung nicht schwächen oder konterkarieren.
3. Der MSWF-interne Prozess zur Handhabung der Zielvereinbarungen könnte folgendermaßen aussehen: (1) Noch vor Prozessbeginn wird eine Koordinationsinstanz geschaffen, der 2-4 Personen aus Planungs- und Hochschulabteilung angehören. Dort werden die methodischen Grundlagen erarbeitet (Zeitplan, Leitfaden, Raster, Textbausteine etc.) und in einem MSWF-internen Workshop mit allen Regionalreferenten und sonstigen Beteiligten diskutiert. Die fertigen „Werkzeuge“ werden allen Beteiligten im MSWF zur Verfügung gestellt. (2) Parallel ist zu prüfen, welche Themen, für die es eigene Zuständigkeiten im MSWF gibt, integriert werden sollten. Letztlich sollte alles dazu kommen, was profilrelevant ist: Wie bisher Chancengleichheit und Multimedia, darüber hinaus insbesondere Forschung. Entsprechend ist der Innovationsfonds aus verschiedenen Töpfen des MSWF zu speisen. (3) Die Verhandlungen mit den Hochschulen laufen grundsätzlich über die Regionalreferenten. Andere Referate wirken folgendermaßen mit: Sie erhalten die inhaltlichen Vorschläge der Hochschulen und geben dazu den Regionalreferenten Rückmeldung; sie nehmen ggf. an Gesprächen mit den Hochschulen im Rahmen der Aushandlung teil. Die „Texthoheit“ im MSWF liegt bei den Regionalreferenten; Vorschläge von anderen Referaten werden an die Regionalreferenten übersandt und von ihnen eingearbeitet. Dadurch sind alle Sachverständigen im MSWF einbezogen, es finden aber so wenig Parallelprozesse wie möglich statt.
4. Die Zielvereinbarungen sollten zum Anlass genommen werden, über eine Veränderung der Organisationsstruktur im MSWF nachzudenken. Möglicherweise passen die klassischen Strukturen mit Hochschul- und Planungsabteilung, mit eigenen Forschungsreferaten etc. nicht mehr zum neuen Steuerungsansatz. Stattdessen könnten beispielsweise die Regionalreferate zu Serviceteams mit umfassenderen inhaltlichen Zuständigkeiten ausgebaut und die Referate mit Querschnittsfunktion dafür verschlankt werden.
5. Das Parlament sollte in den Zielvereinbarungsprozess systematisch integriert werden, aber nicht im Rahmen der Aushandlung der individuellen Vereinbarungen. Stattdessen sollten die landespolitischen Ziele, die den Zielvereinbarungen von Seiten des MSWF zugrunde gelegt werden, vom Parlament verabschiedet werden. Bei der Erarbeitung der Rahmenvereinbarung sollte das Parlament In-

formations- und Beteiligungsrechte haben. Und schließlich sollten die individuellen Zielvereinbarungen gebündelt publiziert und dadurch auch dem Parlament als Information zur Verfügung gestellt werden. Zudem wird die Höhe des Innovationsfonds durch das parlamentarische Budgetrecht bestimmt. Zielvereinbarungen bedeuten damit keinerlei Machtverlust für das Parlament, sie verbessern im Gegenteil dessen qualitative Informationslage.

6. In der nächsten Runde sollten die Fachbereiche/Fakultäten durchgängig in den Vereinbarungsprozess einbezogen werden. Es ist Aufgabe der Rektorate, die Inhalte der Zielvereinbarungen in einem internen Gegenstromverfahren gemeinsam mit den Fachbereichen/Fakultäten zu erarbeiten. Durch die gemeinsame Erarbeitung ist die Basis für eine Umsetzung in interne Zielvereinbarungen gelegt. Interne Zielvereinbarungen in der ersten Runde waren schwierig, da die Rektorate zumeist die Inhalte auf Basis der Expertenratsempfehlungen vorrangig selbst erarbeiteten. Wenn aber die Inhalte kooperativ entstanden sind, ist die interne Zielvereinbarung letztlich nur noch die Dokumentation der bestehenden Verabredung und damit leicht umsetzbar. Voraussetzung dafür ist eine Zeitplanung des Vereinbarungsprozesses, die hochschulintern eine Einbeziehung der Teileinheiten ermöglicht. Der Prozess muss gegenüber der ersten Runde nicht länger, aber früher planbar werden.
7. Staatliche Vorschriften über hochschulinterne Verhandlungsvorbereitungen oder Umsetzungen in Zielvereinbarungen sind nicht erforderlich. Die Hochschulen haben Eigeninteresse, die externen Zielvereinbarungen intern praktikabel umzusetzen. Das Verfahren sollte ihnen im Rahmen der Selbststeuerung überlassen werden (ggf. auch To-do-Listen o.ä.). Dass solche Verfahren vorhanden sind, könnte jedoch Gegenstand des Zielvereinbarungsabschnitts „Selbststeuerung der Hochschule“ sein.

Kriterium 19: Personalentwicklung

Erläuterung

Alle an der Erstellung der Zielvereinbarungen Beteiligten benötigen Personalentwicklung und Coaching in Bezug auf Verfahrensweisen und Techniken. Die Qualität der Ergebnisse hängt entscheidend davon ab, ob die Akteure mit dem Instrument umgehen können.

Bestandsaufnahme

Im MSWF fand bereits 1998 im Rahmen eines Workshops ohne konkreten Handlungsbezug eine erste Vordiskussion zum Instrument der Zielvereinbarung statt. Beteiligt waren Mitarbeiter der Planungs- und Hochschulabteilung. Aufgrund späterer Personalwechsel ist die nachhaltige Wirkung dieser Vorbesprechung aber eher gering einzuschätzen; es wurden keine Ergebnisse erarbeitet, auf die später beim tatsächlichen Beginn der Zielverhandlungen explizit Bezug genommen wurde. Die ersten Erfahrungen mit den Zielvereinbarungen zur Qualität der Lehre (Studienreform 2000+) wurden nicht systematisch ausgewertet.

Das MSWF führte parallel zum Verhandlungsprozess begleitende interne Besprechungen in Form von regelmäßigen Gruppengesprächen oder vom Staatssekretär geleiteten Hausklausuren durch. In diesen wurden vorwiegend anhand von Hausvorlagen Lösungen für auftretende inhaltliche Fragen oder Probleme im Verhandlungsprozess gesucht und das weitere Vorgehen beraten. Inhaltliche Impulse zum Instrument und den Verfahrenstechniken wurden individuell einschlägiger Literatur entnommen.

Die Hochschulen verfügten zum Teil bereits über Erfahrungen mit dem Instrument der Zielvereinbarung, und zwar aufgrund von in der Hochschule verankertem fachlichen Know-How oder aufgrund der vorherigen Etablierung interner Zielvereinbarungen (z.B. FH Köln, FH Niederrhein, Ruhr-Universität Bochum). Die Rektoren der Fachhochschulen hatten bereits im Juni 2000 unter Begleitung des CHE einen Workshop zum Thema durchgeführt; entsprechende Aspekte wurden mit dem Fokus auf interne Zielvereinbarungen im Juni 2001 auch bei einer Tagung der Universitäten im Rahmen der Hochschulübergreifenden Fortbildung (HÜF) thematisiert. Die FernUni Hagen und die Universität Düsseldorf führten zur Vorbereitung auf das Instrument Workshops unter externer Moderation und Begleitung des CHE durch.

Bewertung

Im MSWF sind die Neuartigkeit, die Möglichkeiten und Bedingungen des angestrebten Instruments nicht genügend bewusst und transparent gemacht worden. Die Spielregeln, Entscheidungsgrundsätze und Handlungsrahmen lagen zu Beginn der Verhandlungen nicht vor und wurden überwiegend erst parallel erarbeitet. Insofern überwog beim MSWF das „Learning by doing“; dieses war zudem geprägt von einer pragmatischen Sicht, die weniger von der „reinen Lehre“ als von der tatsächlichen Machbarkeit und Umsetzbarkeit unter den gegebenen Bedingungen ausging. Dies ist sicherlich nicht negativ, bietet aber Anlass, zum jetzigen Zeitpunkt eine Optimierung anhand einiger Botschaften der „reinen Lehre“ vorzunehmen.

Das Fehlen klarer Leitlinien zu Beginn des Prozesses erschwerte auch den Hochschulen eine gezielte Vorbereitung auf die Verhandlungen, da der Charakter der angestrebten Vereinbarungen lange unklar blieb. Hochschulen, die sich bewusst auf den Idealtypus des Instruments vorbereitet hatten, stellten allerdings auch höhere Erwartungen an den Einsatz des Instrumentes; diese wurden durch die Verhandlungsprozesse und die erreichten Ergebnisse z.T. nicht erfüllt.

Letztlich fanden auf beiden Seiten die Schritte, die in Bezug auf Zielvereinbarungen zur Personalentwicklung gehören könnten, nur sehr rudimentär statt:

- Eine Vermittlung der Grundideen und Potenziale des Instruments;
- Eine Erarbeitung auf Workshops, was mit dem Instrument für die eigene Institution erreicht werden soll und wie man damit umgehen will;
- Eine Information über vorhanden Erfahrungen und bereits entwickelte „Werkzeuge“ zur Gestaltung von Zielvereinbarungen.

Empfehlungen

1. Personalentwicklung vor Einstieg in die nächste Runde sollte im MSWF folgendermaßen stattfinden: (1) Kommunikation und Diskussion der vorgelagerten Grundsatzentscheidungen über die Integration, die Handhabung und die Ausgestaltung des Instruments. (2) Ein Nachholen der Vermittlung von generellem Know-how zu Zielvereinbarungen. Die Außenperspektive sollte dabei in starkem Maße genutzt werden; so sollten Erfahrungen aus anderen Ländern umfassend berücksichtigt werden. Auch sollte der breitere Kontext eines neuen staatlichen Steuerungsansatzes (New Public Management) mit ins Blickfeld gerückt werden.
2. Der kontinuierliche Erfahrungsaustausch im MSWF im Verlauf des Zielvereinbarungsprozesses sollte beibehalten und intensiviert werden. Die Mitarbeiter im MSWF sollten darüber hinaus bedarfs- und einzelfallorientiert an Schulungen teilnehmen können, um ihre Kenntnisse zu Ansätzen des New Public Managements allgemein und Zielvereinbarungstechniken im Speziellen zu vertiefen.
3. Die Hochschulen sollten die Möglichkeiten des Austauschs, ggf. unter externer Moderation, noch stärker als bisher nutzen. Denkbar sind z.B. vorherige gemeinsame Workshops im Rahmen der Landesrektorenkonferenzen. In den Hochschulen ist entscheidend, dass die Ideen und Methoden der Zielvereinbarung innerhalb der Hochschule Verbreitung finden: Workshops in einzelnen Hochschulen sollten unter Beteiligung des Rektorats, der Hochschulverwaltung und v.a. und der Fachbereiche stattfinden, auch hier nach Möglichkeit mit einer Impulsvermittlung von außen.
4. Auch kooperative Maßnahmen Hochschulen/MSWF bieten sich an: Z.B. könnten in moderierten Workshops die Probleme und wechselseitigen Verständigungsschwierigkeiten aufgearbeitet werden. Der Workshop zur Auswertung der vorliegenden Analyse könnten einen Einstieg in eine kooperative Auswertung der Erfahrungen und Weiterentwicklung der Modellelemente darstellen.

4. Kurzfassung

4.1. Bewertung der Zielvereinbarungen Hochschule – Staat in Nordrhein-Westfalen

- (1) *Es fehlt bisher eine systematische Integration der Zielvereinbarungen in das Gesamtmodell der staatlichen Steuerung in Nordrhein-Westfalen.* Die Abstimmung mit Finanzierungsformeln, Globalhaushalten, Rechenschaftslegung und strategischen Planungsinstrumenten ist noch nicht vollzogen und ist ein wichtiger Schritt, um von der Erprobung des Instruments zum „Normalbetrieb“ von Zielvereinbarungen überzugehen.
- (2) Über die Ausschüttung aus dem Innovationsfonds soll eine Vorfinanzierung von Profilierungsvorhaben ermöglicht werden. *Der Finanzierungsmechanismus der Zielvereinbarungen ist jedoch per Entscheidung von Hochschulen und Staat abgekoppelt von den Inhalten/Vorhaben und beruht auf einer parametrisierten Mittelvergabe eines eingeschränkten Finanzbudgets.* Die Gelder wurden nicht aus den Kosten oder Nutzen der Projekte bestimmt, sondern aus davon unabhängigen Formeln.
Dies führt zu folgenden Problemen:
- Die (im übrigen unterschiedlich strikte) Zuordnung von Geldern zu Projekten stellt lediglich eine nachträgliche Zweckbindung, aber keine projektorientierte Finanzierung dar. Derartige Zweckbindungen sind problematisch: sie führen in Richtung Kontrolle der herkömmlichen ordnungsgemäßer Verausgabung und verhindern Anreize zu sparsamem Wirtschaften.
 - Das Prinzip Leistung – Gegenleistung wird verletzt, da sich Leistung und finanzielle Gegenleistung nicht direkt gegenüberstehen. Ein direkter inhaltlicher Zusammenhang zwischen bestimmten Handlungen der Hochschule und entsprechender Bereitstellung von Mitteln ist nicht erkennbar.
 - Es gibt keine Anreize und Sanktionen in Abhängigkeit von der Zielerreichung. Dadurch entfallen finanzielle Leistungsanreize. Die Möglichkeit, die Hochschulen durch leistungsabhängige Zuweisung der finanziellen Gegenleistung des Landes zu anspruchsvollen und innovativen Veränderungsschritten zu bewegen, wird vergeblich.
- (3) *Staat und Hochschulen richteten zu Beginn der Zielvereinbarungen weitgehend homogene Erwartungen an das Instrument und verbanden annähernd identische Zwecke mit dem Einsatz* (v.a. selektive Prioritätensetzung, Profilbildung auf Basis der Hochschulplanungen und der Expertenratsempfehlungen, Autonomiesteigerung, Partnerschaft und Transparenz). Daraus resultieren Vorgaben für die Art der Integration ins Gesamtsteuerungsmodell. Konflikte in Bezug auf die inhaltlichen Felder der Zielvereinbarung waren auch bei den Aushandlungen zwischen den einzelnen Hochschulen und dem MSWF nur von nachrangiger Bedeutung.
- (4) *Der Zielvereinbarungsprozess war als Gegenstromverfahren angelegt und genügte damit von der Grundstruktur her der Idee der Partnerschaft.* Sowohl Staat als auch Hochschulen brachten in unterschiedlichen Phasen Impulse ein; top-down-Elemente zielten auf Effizienz, Vergleichbarkeit, gleiche Bedingungen

und staatliche Ziele ab. Bottom-up-Elemente sicherten die Autonomie der Hochschulen. Im Detail zeigten sich jedoch auch einige Probleme.

- (5) Die Verhandlungen liefen überwiegend als Austausch per mail ab, bei Bedarf wurden die persönlichen Kontakte der Verhandlungsführer intensiviert. Das praktizierte Verfahren der Aushandlung war vom methodischen Ansatz her sinnvoll und effizient. **Das Vorgehen im Prozessablauf wurde allerdings unzureichend strukturiert.** Die MSWF-interne Koordination setzte zu spät ein. Die Spielregeln und Entscheidungsgrundsätze lagen zu Beginn der Verhandlungen nicht vollständig vor und wurden überwiegend erst parallel erarbeitet. Die Verhandlungsausgestaltung und -spielräume sowie die MSWF-internen Zuständigkeiten waren nicht von Beginn an genügend geklärt. Diese Probleme resultierten lediglich aus fehlenden Erfahrungen und sind daher in einer zweiten Runde vermeidbar.
- (6) Da die gesetzten Rahmenbedingungen und Regeln nicht ausgereift waren, **führte ein unzureichendes Prozessmanagement mehrmals zu Änderungen der Vorgaben, teilweise seitens des MSWF, teilweise auf Wunsch der Hochschulen.** Die dadurch mehrmals notwendigen Revisionen erhöhten den Aufwand auf beiden Seiten erheblich. Soweit die Veränderung der Spielregeln einseitig war, führte sie zu Vertrauensverlusten bei den Verhandlungsführern der Hochschulen. Diese Regeländerungen stellten für die Hochschulleitungen auch ein Problem nach innen dar: Sie mussten die Sprünge jeweils hochschulintern erläutern und durchsetzen und wurden von den Hochschulangehörigen teilweise dafür mit verantwortlich gemacht.

Insbesondere sind folgende Aspekte zu nennen:

- Von dem Ziel einer qualitäts- und leistungsorientierten Finanzierung durch Auszeichnung der besten Innovations- und Profilierungsinitiativen (die allerdings auch von der Landesrektorenkonferenz abgelehnt wurde) wurde abgerückt zugunsten einer parametrisierten Verteilung, die mit Leistung und Qualität direkt nichts zu tun hat.
 - Die Verantwortung für die Aushandlung lag auf Seiten des MSWF sinnvollerweise weitgehend in Händen der Regionalreferenten. Das Problem war aber, dass die Abstimmung zwischen den Regionalreferenten sowie zwischen den Regionalreferenten und den zuständigen Fachreferaten nicht hinreichend war. Zunächst gab es keine interne "Geschäftsstelle", dann wurde im Lauf der Verhandlungen begleitend eine stärkere Koordination vorgenommen, die Regionalreferenten haben sich aber unterschiedlich intensiv darauf eingelassen.
- (7) **Die kurzfristige Erläuterung der Reformbestrebungen zu Beginn des Prozesses erschwerte den Hochschulen eine gezielte Vorbereitung auf die Verhandlungen,** da der Charakter der angestrebten Vereinbarungen lange unklar blieb. Der kurzfristig durch das MSWF festgelegte Zeitrahmen erschwerte oder verhinderte in vielen Fällen eine umfassende und permanente Einbeziehung der Fachbereiche/Fakultäten und Hochschulgremien und eine grundlegende hochschulinterne Diskussion im Vorfeld. Angesichts des Pilotcharakters der Zielvereinbarungen und der inhaltlichen Grundlagen aus den Expertenratsempfehlungen war allerdings eine weniger intensive interne Beteiligung akzeptabel (und von einigen Hochschulen auch bewusst angestrebt); für Folgerunden gilt dies nicht mehr.

- (8) **Problematisch wirkt aus Sicht der Hochschulen die staatliche Vorgabe inhaltlicher Raster.** Obwohl die thematischen Vorgaben seitens des MSWF als Strukturierung und nicht als inhaltliche Einschränkung gedacht waren, bewirkten sie faktisch doch eine Eingrenzung des Spektrums möglicher Vereinbarungsgegenstände. Die Möglichkeit, vereinzelt experimentell Neuerungen zuzulassen, wurde nicht genutzt. Der Einheitlichkeit beim Themenspektrum steht eine Heterogenität in der formalen Ausgestaltung gegenüber: Die Zielvereinbarungstexte sind aufgrund unterschiedlicher Beachtung von Standardisierungen inhaltlich sehr unterschiedlich ausgestaltet; dies betrifft sowohl die unterschiedliche Handhabung von Textbausteinen / Vereinheitlichungen als auch z.B. unterschiedliche Präzisierungsgrade oder Zweckbindungen der Mittel. **Die faktische Heterogenität in der Struktur erschwert die Vergleichbarkeit der Zielvereinbarungen;** es sollte daher angestrebt werden, eine einheitliche Grundstruktur (ohne thematische Einschränkungen) anzuwenden.
- (9) **Problematisch sind häufig vage, kaum prüfbare Formulierung von Zielvereinbarungen, Bemühenszusagen und fehlende Zeitpläne der Hochschulen.** Die Vereinbarungen legen in diesen Fällen zwar fest, welche Themen relevant sind. Sie ermöglichen aber keine klare Erfolgsbestimmung und vermitteln keine Leistungsanreize. Die Nennung allgemeiner Ziele in den Zielvereinbarungen ist sinnvoll, aber nur, wenn die Ziele in operationale und prüfbare Teilziele umgesetzt werden.
- (10) **Nicht alle Hochschulen haben gleichermaßen ihre Vereinbarungsvorschläge durch zugrunde liegende strategische Ziele und Leitbilder begründet.** Liegt keine strategische Planung als Basis für die Vereinbarungen vor, bleiben die Vereinbarungen orientierungslos und die Ziele stellen eine eher willkürliche Sammlung ohnehin geplanter Aktivitäten dar.
- (11) **Die Chance, über eine globale Zielvereinbarung alle Profilierungsaktivitäten der jeweiligen Hochschule zusammenzuführen, wurde nur teilweise genutzt.** Die von verschiedenen Abteilungen im Ministerium geführten Zentraltöpfe wurden nicht gesammelt eingebracht; themenbezogene Zielvereinbarungen (v.a. Studienreform; Förderung der Chancengleichheit) wurden teilweise inhaltlich und formal nicht ausreichend in einer globalen Zielvereinbarung zusammengeführt, die Verhandlungen zwischen den Hochschulen und dem MSWF liefen zum Teil zeitlich versetzt, zum Teil überlappend, zum Teil parallel. Auch eine zukünftige vollständige Integration der verschiedenen Zielvereinbarungen in eine übergeifende Zielvereinbarung pro Hochschule wird durch asynchrone Laufzeiten der aktuellen Teilzielvereinbarungen erschwert. Die Veränderungen und Profilbildungsprozesse der Hochschulen werden dadurch nicht im jeweiligen Gesamtkontext betrachtet; das Steuerungsobjekt Hochschule wird nur teilweise als Ganzes in den Blick genommen. Auch das MSWF tritt nicht als Einheit auf. Wenn Aushandlungen nach Teilgebieten und Themen getrennt separat geführt werden, dann entsteht die Gefahr von Widersprüchen oder Parallelaktivitäten und es wird kein klares Bild der Profilierung einer Hochschule entwickelt. Abstimmungsprobleme erschweren die Akzeptanz des Instruments Zielvereinbarungen auf beiden Seiten.
- (12) **Durch den eingefügten Haushaltsvorbehalt ist das Risiko, dass das MSWF finanzielle Zusagen revidieren muss, nicht ausgeschlossen.** Die

Glaubwürdigkeit und Relevanz des Instruments insgesamt kann dadurch verringert werden, da bei einer Rücknahme der Zusagen aufgrund von gesetzlichen oder fiskalischen Rahmenbedingungen die wesentliche Gegenleistung des Landes wegbrechen würde.

- (13) Die Vereinbarungstexte stellen größtenteils sicher, dass die Vereinbarung bei dringendem Bedarf während der Laufzeit modifiziert werden kann. Sie sehen allerdings nicht ausdrücklich einen Spielraum zur Neuausrichtung oder Anpassung vereinbarter Ziele bei Bedarf vor, sondern ermöglichen explizit nur die Veränderung der Umsetzung derselben. **Damit ist die wünschenswerte Möglichkeit, kurzfristig auf Veränderungen zu reagieren, nicht hinreichend geklärt.** Außerdem ist die Klausel nur auf „Schwierigkeiten“ bezogen und nicht auf den positiven Fall, dass durch andere Maßnahmen die Ziele besser bzw. effizienter erreichbar sind. Aus Sicht des MSWF sind alle genannten Fälle implizit möglich, sie werden aber nicht explizit genannt.
- (14) Die Mindestanforderung der schriftlichen Fixierung der Zielvereinbarungen ist erfüllt. **Da die Publikation der Verhandlungsergebnisse allerdings nicht durchgängig gesichert ist und auf eine zusammenfassende Darstellung aller geschlossenen Zielvereinbarungen verzichtet wurde, ist die Transparenz der Verhandlungsergebnisse eingeschränkt.** Transparenz ist allerdings unerlässlich zur Beurteilung der Konsistenz bezüglich der Handhabung des Instrumentariums auf beiden Seiten, führt zu Wettbewerb und macht qualitative Unterschiede von Zielvereinbarungen deutlich.
- (15) Inkonsistent erscheint es, dass gemeinsame Forderungen der Fachhochschulen in die Vorbemerkung aufgenommen werden. **Übergreifende Überlegungen aller Fachhochschulen / Universitäten oder gar aller Hochschulen wären in einer Rahmenvereinbarung besser platziert.**
- (16) **Die in die Zielvereinbarungen aufgegriffene Verpflichtung zum Controlling ist richtig:** Wenn Zielvereinbarungen geschlossen werden, muss regelmäßig (jährlich) über deren Umsetzung berichtet werden. Drei Probleme tauchen allerdings auf:
- Es wurden uneinheitliche Berichtsanforderungen vereinbart; einzelne Hochschule lassen sich sogar auf überhaupt keine Berichtspflichten ein.
 - Teilweise werden Informationsanforderungen vereinbart, die nichts mit den Zielvereinbarungen zu tun haben. Solche Elemente sind im Controlling-Abschnitt einer Zielvereinbarung deplaziert.
 - Ein generelles Problem besteht in den Fällen, in denen die Messwerte von den Hochschulen nicht präzise gefasst sind. In diesem Fall fällt das Controlling schwer, da die Ziele nicht überprüfbar sind.
- (17) Trotz der genannten Probleme wird die Einführung des Instruments der Zielvereinbarungen von der Mehrheit der Beteiligten auf beiden Seiten positiv bewertet. **Das klare Votum fast aller Beteiligten und auch der vorliegenden Analyse spricht für eine Weiterführung des Einsatzes.** Durch Optimierungen im Prozessablauf und in der praktischen Umsetzungen lassen sich die dargestellten Schwierigkeiten beheben. Das Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag wird sich dann weiter erheblich verbessern.

4.2. Empfehlungen zur zukünftigen Gestaltung der Zielvereinbarungen Hochschule – Staat in Nordrhein-Westfalen

- (18) **Grundsätzlich wird mit den Zielvereinbarungen der richtige Weg beschritten.** In der ersten Erprobungsrunde gab es aber bei Staat und Hochschulen einige „handwerkliche“ Probleme; diese sollten ausgeschaltet werden, um eine optimale Wirkung von Zielvereinbarungen zu erreichen. Darauf richten sich die Empfehlungen der Analyse. Die folgende Zusammenfassung kann nur einen groben Überblick über die Empfehlungen bieten; für die Details sollte die Langfassung herangezogen werden.
- (19) Im Rahmen eines staatlichen Gesamtmodells der Hochschulfinanzierung, das Formeln, pauschale Zuweisungen und Zielvereinbarungen kombiniert, **sollte der Zielvereinbarung weiterhin die Rolle des profilbildenden Instruments zukommen.** Zielvereinbarungen sollten sich damit weiterhin selektiv auf wenige, wesentliche Kernvorhaben für die Vereinbarungsperiode beziehen, sie sind kein Instrument der umfassenden Grundfinanzierung. Staatliche Zentraltöpfe, die profilbildende Projekte finanzieren, sollten zu einem dauerhaften Innovationsfonds gebündelt werden, der die finanzielle Basis für die Zielvereinbarungen schafft. Das neue Finanzierungsmodell sollte mit der Schaffung von umfassenden Globalhaushalten verbunden werden.
- (20) **Die Zielvereinbarungen sollten Zielverfolgung und Zielerreichung finanziell belohnen.** Im Einzelnen sollten folgende Regelungen gelten: (a) Bei der vorhabenorientierten Finanzierung erfolgt eine staatliche Kostenübernahme je nach Qualität und Anspruch der Ziele (ablesbar aus den angegebenen Prüf- und Messkriterien und Zielwerten). Dabei muss das MWF einzelfallbezogenen Prioritäten setzen. (b) Über ein Anreizsystem wird die Zielerreichung belohnt bzw. Verfehlungen sanktioniert (z.B. Wegfall letzter Rate oder Verschlechterung der Zugangschancen zu Innovationsfonds in nächster Runde). (c) Gelder werden zwar vorhabenbezogen berechnet, müssen aber nicht zweckgebunden für die jeweiligen Vorhaben eingesetzt werden.
- (21) Neben den individuellen Zielvereinbarungen **sollte es als Weiterentwicklung des Qualitätspakts eine Rahmenvereinbarung zwischen allen Hochschulen und dem MWF geben.** Dort werden u.a. übergeordnete politisch-strategische Fragen geregelt (z.B. Entwicklung Universitäten vs. FHs) und die Konditionen der Globalisierung der Haushalte festgelegt (inkl. Planungssicherheit und Berichtswesen). Die Rahmenvereinbarung wird vom MWF auf oberster Ebene mit allen Rektoraten verhandelt (auf staatlicher Seite sollten Rückkoppelungen mit Parlament und Finanzministerium vorgesehen werden, um die Relevanz des Haushaltsvorbehaltes zu minimieren).
- (22) **Der Zielvereinbarungsprozess erfordert in Zukunft zusätzliche Schritte:** Vorweg eine strategische Zielbestimmung bei Hochschulen und Staat (denn eine Grundlage wie das Expertenratsgutachten ist in der nächsten Runde nicht mehr vorhanden), einen Dialog über die erzielten Verhandlungsergebnisse zwischen MWF und allen Hochschulen (nach der Stoffsammlung und direkt vor Abschluss) und eine intensive Vorbereitungsphase im MWF (zur Gestaltung der Finanzierungsinstrumente, Entwicklung des Leitfadens, internen Abstimmung etc.). Die staatliche Strategie soll einen transparenten Rahmen setzen, aber die Hoch-

schulautonomie nicht einschränken. Unter Einbeziehung dieser zusätzlichen Elemente ergibt sich folgender Ablauf:

Strategische Planung der Hochschulen, strategische Prioritäten für die mittelfristige Zukunft (autonom, transparent)		Strategische Landesplanung des MWF, Ausrichtung auf Koordination der Einzelplanungen im Sinne übergeordneter Landesziele
Einstiegsdialog MWF / alle Hochschulen		
Rahmenvereinbarung zwischen MWF und allen Hochschulen (verpflichtend)	Leitfaden / Spielregeln für individuelle Zielvereinbarungen (Vorschlag MWF, Konsensbildung)	Raster für individuelle Zielvereinbarungen (Vorschlag MWF, Konsensbildung)
Einzelverhandlungen MWF - Hochschulen		
<ul style="list-style-type: none"> - Stoffsammlung durch einzelne Hochschulen; Übermittlung der Vorschläge an MWF - Diskussion im MWF, Zusammenfassung, allgemeine Diskussion mit Hochschulen und individuelle Rückmeldung - Erstellung Textentwurf durch Hochschulen nach internem Planungsprozess - Gesamtschau Textentwürfe im MWF - Aushandlungen MWF – einzelne Hochschulen 		
Workshop mit allen Hochschulen zur Diskussion der ausgehandelten Entwürfe		
(ggf. nach Nachbesserungen) freiwillige Unterzeichnung und Veröffentlichung der Zielvereinbarungen		

Für die MWF-interne Vorbereitung und den Einstiegsdialog mit den Hochschulen sollten ca. 5 Monate eingeplant werden (allerdings nur in der nächsten Runde, danach erheblich weniger). Die Aushandlung selbst sollte sich weiterhin in einem dichten und möglichst simultanen Prozess maximal über ein Semester erstrecken.

- (23) **Um Vergleichbarkeit und einheitliche Konditionen zu schaffen, brauchen Zielvereinbarungen ein vorgegebenes Raster.** Dieses Raster darf allerdings nicht von staatlicher Seite einen einheitlichen Themenkatalog vorgeben, das führt zu „Abhaklisten“. Stattdessen sollte das Raster folgende formale Struktur schaffen:

Vorbemerkung <ul style="list-style-type: none"> • Ziele des Landes • Leitbild und Ziele der Hochschule
Status Quo-Analyse
Entwicklungsfelder im Überblick <ul style="list-style-type: none"> • Entwicklungsfelder der Zielvereinbarung • Weitere Entwicklungsfelder (freiwillig)
Vereinbarungen zu den Entwicklungsfeldern <ul style="list-style-type: none"> • Leistungen der Hochschule • Leistungen des MWF • Maßnahmen (inkl. Kosten)
Tabellarischer Überblick zu den vereinbarten Entwicklungsfeldern, Teilzielen, Prüfkriterien und Zielwerten/Meilensteinen
Ggf. Vereinbarungen zur Medizin (Struktur der restlichen Zielvereinbarung aufgreifen)
Selbststeuerung der Hochschule
Controlling

Die Gliederung der Vorhaben richtet sich nach Profilelementen der Hochschule, nicht nach staatlichen Zielen. Dadurch werden Innovationen bzw. völlig neue Ideen nicht durch inhaltliche Strukturvorgaben verhindert. Zudem liefert eine status quo-Analyse Informationsgrundlagen für die angestrebten Ziele. Schließlich legen die enthaltenen Strukturvorschläge (z.B. der tabellarische Überblick) bereits die Basis für die Entwicklung mess- und prüfbarer Erfolgskriterien.

- (24) Aus den Prozessschritten und dem Raster ergibt sich die Gestaltung des Gegenstromverfahrens. **Die Zielvereinbarungen müssen Ergebnis eines klar strukturierten Wechselspiels von bottom-up- und top-down-Impulsen sein.** Im Einzelnen resultieren daraus v.a. die folgenden Empfehlungen: (a) Die Initiative für Zeitplan, Leitfaden, Textbausteine u.ä. geht vom MWF aus und wird vor Beginn der Verhandlungen top down gesetzt. (b) Die Initiative für die Texterstellung und inhaltliche Konkretisierung (Stoffsammlung, Textentwurf) muss bei der Hochschule liegen. Dazu gehören auch die Definition von Messgrößen und Zielwerten. (c) Der Staat muss bei Rückkoppelungen über Verhandlung(zwischen-)ergebnisse stets dafür sorgen, dass alle Hochschulen den gleichen Informationsstand erhalten. (d) Der Abschluss der Vereinbarungen muss freiwillig bleiben; diese Freiheit wird bei projektorientierter Finanzierung in der vorgeschlagenen Form durch finanziellen Druck nicht ungebührlich eingeschränkt (v.a. da die Grundfinanzierung anderweitig gesichert wird).
- (25) Aus dem Gegenstromverfahren resultiert eine **partnerschaftliche Beziehung Hochschulen/MWF, bei der beide Seiten Leistungen/Gegenleistungen erbringen, mit denen sie zu einem gemeinsamen Ziel beitragen.** Damit diese Partnerschaft zustande kommt, sind folgende Voraussetzungen nötig: (a) Während vor der Verhandlung die Rahmenbedingungen vom MWF im Zweifelsfall auch gesetzt werden können, dürfen während der Verhandlungen nur dann Regeländerungen (z.B. an Textbausteinen) vorgenommen werden, wenn MWF und Hochschulen dies einstimmig beschließen. (b) Der Staat leistet direkte Zielbeiträge durch vorhabenbezogene Finanzierung und immaterielle Leistungen (insbesondere durch Schaffung von Autonomierechten; Autonomiespielräume, z.B. Verzicht auf Genehmigungsvorbehalte, sollten nach erfolgreicher Erprobung im Rahmen von Zielvereinbarungen ggf. Gesetzeskraft erlangen).
- (26) Als Voraussetzung für das Gegenstromverfahren **müssen MWF-interne Planungs- und Entscheidungsprozesse verändert werden:** (a) Aus 2-4 Personen der Planungs- und Hochschulabteilung ist vor Prozessbeginn eine Koordinationsinstanz zu schaffen, die Leitfaden, Raster, Textbausteine, Modellarchitektur etc. vorbereitet. Die Vorschläge dieser Instanz sowie allgemeine Grundlagen zu Zielvereinbarungen und New Public Management sollten auf einem MWF-internen Workshop mit allen Regionalreferenten ebenfalls noch vor Prozessbeginn diskutiert werden. (b) Möglichst alle laufenden profilbezogenen Aushandlungsprozesse sollten in die Zielvereinbarungen integriert werden (z.B. auch Forschungsprojekte). (c) Die Verhandlungen mit den Hochschulen laufen grundsätzlich über die Regionalreferenten (außer Medizin). Andere Referate wirken folgendermaßen mit: Sie erhalten die inhaltlichen Vorschläge der Hochschulen und geben dazu den Regionalreferenten Rückmeldung; sie nehmen ggf. an Gesprächen mit den Hochschulen im Rahmen der Aushandlung teil. Die „Texthoheit“ im MWF liegt bei den Regionalreferenten; Vorschläge von anderen Referaten werden an die Regionalreferenten übersandt und von ihnen eingearbeitet. Dadurch sind alle

Sachverständigen im MWF einbezogen, es finden aber so wenig Parallelprozesse wie möglich statt. (d) Darüber hinaus könnten die Zielvereinbarungen zum Anlass genommen werden, über eine Veränderung der Organisationsstruktur im MWF, z.B. zugunsten von „Serviceteams“, nachzudenken.

- (27) Als Voraussetzung für das Gegenstromverfahren **müssen hochschulinterne Planungs- und Entscheidungsprozesse verändert werden**. Die Inhalte für die Zielvereinbarungen müssen über einen internen Zielbildungsprozess unter Beteiligung der dezentralen Einheiten zustande kommen. Die Partizipation der Fachbereiche / Fakultäten ist die Grundlage für die Umsetzung der vereinbarten Vorhaben. Es ist naheliegend, zur internen Umsetzung ebenfalls Zielvereinbarungen einzusetzen. Dazu sind aber keine staatlichen Vorschriften erforderlich; die Hochschulen sollten stattdessen die interne Umsetzung im Rahmen des „Selbststeuerungs“-Abschnitts nachweisen.
- (28) **Ergebnisorientierung, Messbarkeit und Verbindlichkeit der Zielvereinbarungen sollten verbessert werden**. Zu diesem Zweck sollten im Vereinbarungstext die verschiedenen Zielebenen dargestellt werden (Vorhaben/allgemeine Ziele – operationale Teilziele – Prüfkriterien – Sollwerte – Maßnahmen). Dadurch werden bloße Bemühenszusagen vermieden (diese sind höchstens sinnvoll, wenn es um die Schaffung nicht vorhandener Rechtsgrundlagen geht). Beispielsweise sollte die Einführung neuer Studiengänge mit konkreten Leistungsversprechen gekoppelt werden (Auslastung, Studierendenzahl o.ä.). Im Sinne der Ergebnisorientierung sollten Maßnahmen nur knapp dargestellt werden (außer die Hochschule wünscht für die interne Umsetzung größere Ausführlichkeit), ausschließlich von Hochschuleseite vorgeschlagen werden, kurzfristig änderbar sein und nicht als Erfolgsmaßstab dienen.
- (29) **Die Zielvereinbarungen sollten flexibler angelegt werden**. Eine unverrückbare mehrjährige Planung erzeugt Inflexibilität; das Element der „rollenden“ Planung mit der Möglichkeit, jedes Jahr durch eine Fortschreibung der Zielvereinbarung Ziele und Maßnahmen zu verändern, muss gestärkt werden. Die Anpassung dient v.a. der besseren Zielerreichung und sollte nicht nur auf den negativen Fall von „Schwierigkeiten“ begrenzt sein. Die Änderung von Maßnahmen kann über den jährlichen Bericht eingebracht werden.
- (30) **Bei allen Beteiligten ist Personalentwicklung erforderlich**. An den Hochschulen sollten moderierte Workshops mit den Fakultäten/Fachbereichen, Hochschulleitung und Verwaltung veranstaltet werden. Im MWF reicht die Palette notwendiger Maßnahmen von den bereits oben angesprochenen Workshops über permanenten Erfahrungsaustausch der Regionalreferenten bis hin zur Vermittlung von Basis-Know-how zu Zielvereinbarungsinstrumenten und New Public Management, ggf. auch als einzelfallbezogene Schulung. Auch gemeinsame Problem Diskussionen zwischen MWF und Hochschulen sind denkbar.
- (31) **Darüber hinaus ergeben sich zahlreiche Einzelempfehlungen**, die hier nicht alle aufgezählt werden können. Einige Beispiele: (a) Der Abschnitt zur Qualitätssicherung sollte zu einem umfassenderen Kapitel „Selbststeuerung“ ausgebaut werden, in dem durch Zeitpläne für die Einführung interner Managementinstrumente der Nachweis der Selbststeuerungsfähigkeit geführt wird. (b) Außerdem sollten die Laufzeiten der Zielvereinbarungen harmonisiert werden (auch

Medizin). (c) Wenn Planungen Gegenstand der Zielvereinbarungen sind, sollten grundsätzlich relativ kurze Zeithorizonte als Meilensteine innerhalb der Vereinbarungsperiode angestrebt werden. (d) Für das Berichtswesen zu den Zielvereinbarungen sollte ein Controlling-Formular geschaffen werden.

5. Anhänge

5.1 Einstiegsfragen zu den Erfahrungen mit den Zielvereinbarungen zur Umsetzung des Qualitätspakts in Nordrhein-Westfalen

1. Welche positiven wie negativen Erwartungen verbanden und verbinden Sie generell mit dem Instrument der Zielvereinbarungen? Haben sich diese Erwartungen bislang erfüllt?
2. Worin liegt der wesentliche „Mehrwert“ der in NRW abgeschlossenen Zielvereinbarungen im Vergleich zu bisherigen Aushandlungsverfahren zwischen Hochschulen und Staat?
3. Unter Abwägung der positiven und negativen Entwicklungen: Würden Sie die nordrhein-westfälische Praxis der Zielvereinbarungen eher als Erfolg oder Misserfolg bezeichnen? Welche Gründe sind dafür ausschlaggebend?
4. Können Sie konkrete Beispiele für positive und/oder negative Erfahrungen mit dem Instrument Zielvereinbarung und seiner Handhabung in NRW bzw. an ihrer Institution nennen?
5. Welche Verbesserungsvorschläge würden sie für das Instrument Zielvereinbarungen und seine Handhabung in NRW machen?
6. Auf welche Aspekte sollte die Evaluation durch das CHE besonderes Augenmerk richten?

Die Fragen richten sich an alle Personen, die aktiv am Prozess der Zielvereinbarungen beteiligt waren. Die Antworten werden im Rahmen des Evaluationsberichts inhaltlich verarbeitet, es werden keine Personen als Quellen benannt.

5.2 Leitfaden für die Experteninterviews Zielvereinbarungen NRW

A: Fragen an das Ministerium

1. Einstieg:

Bezugnahme auf einzelne Antworten aus der schriftlichen Erstbefragung

Die Fragen, die im Folgenden mit (X) gekennzeichnet sind, müssen nur wenigen Gesprächspartnern gestellt werden (da hier keine großen Unterschiede zwischen den Hochschulen vorliegen dürften). Nach Klärung der Fragen können sie aus dem Katalog gestrichen werden.

2. Fragenkomplex Verhandlungsprozess:

2.1. Vorgeschichte: Von wem ging die Initiative aus, ZV zu vereinbaren? Wie liefen die ersten „Kontaktaufnahmen“ ab? (X)

2.2. Wer war an den Verhandlungen beteiligt?

2.3. War der Ablauf insgesamt akzeptabel/sinnvoll? War der Zeitplan sinnvoll? Sicherte das Land einen effizienten Ablauf? (X)

2.4. Wurden die Hochschulen gleich oder unterschiedlich behandelt? (X)

2.5. Wie verlief das Gegenstromverfahren der Aushandlung? Wie waren die Initiativrechte verteilt? Von wem wurden die Inhalte erarbeitet? Hatte der Prozess weiterhin hierarchische Elemente?

2.6. War das Handeln der Beteiligten über die gesamte Dauer des Prozesses konsistent? Waren die Erwartungen der Gegenseite zu jedem Zeitpunkt klar/eindeutig? Gab es Veränderungen/Überraschungen?

2.7. Wie lief die Abstimmung zwischen den einzelnen Regionalbetreuern ab? Wie wurde ein einheitliches Vorgehen sichergestellt? (X)

2.8. Wer entwarf wann die verschiedenen Standardtexte / Textbausteine? Waren diese verbindlich oder vom Regionalbetreuer änderbar? (X)

3. Fragenkomplex Rahmenbedingungen:

3.1 . Fand bei den Beteiligten Personalentwicklung zu Zweck und Handhabung des Instruments ZV statt?

3.2. Gibt es ein Abstimmungsproblem mit den anderen ZV (Studienreform, Chancengleichheit, Medizinische Einrichtungen) und dem Qualitätspakt oder werden diese als eher unverbunden gesehen? Wann und warum wurden die ZV zu den Medizinischen Einrichtungen in die ZV integriert? (X)

3.3. Warum wurde mit der U-GH Wuppertal sowie mit Essen und Duisburg keine ZV geschlossen? (X)

4. Fragenkomplex „weiche“ Faktoren:

4.1. Wie ist die Kommunikation zu beurteilen? War sie partnerschaftlich? Gab es genügend direkten Dialog? Herrschte Klarheit über Kompetenzen/Zuständigkeiten beim Partner?

4.2. Waren die ZV vertrauensbildend? Was trug zur Vertrauensbildung bei? Wurde das Vertrauen erschüttert?

4.3. Sind im Laufe des Vereinbarungsprozesses zwischen den Verhandlungspartnern Konflikte aufgetreten? Warum?

4.4. Hat sich das Verhältnis Hochschule – Land nach den ZV insgesamt verändert (Konflikte, Vertrauen)?

4.5. Gab es Konflikte innerhalb der eigenen Institution bei der Festlegung der Inhalte? Hat sich das Verhältnis innerhalb der eigenen Institution verändert („Betriebsklima“)?

5. Fragenkomplex Effekte:

5.1. Was hat sich durch die ZV verändert? Wurde die Profilbildung vorangebracht? Gab es einen Schub bei der Durchsetzung bestimmter Ziele in der Hochschule?

5.2. Wie ist für die eigene Institution das Verhältnis von Aufwand und Ertrag einzuschätzen? Was verursacht den Aufwand, wie ließe er sich verringern? Wo liegen die Erträge?

5.3. Sind die Steuerungsmöglichkeiten des Landes bei ZV noch ausreichend?

6. Fragenkomplex interne Umsetzung:

6.1: Wie liefen die internen Kommunikations- und Entscheidungsprozesse? Wer war beteiligt? Hatten die Hochschulen klare Ansprechpartner? Bei welcher Stelle war diese Aufgabe angesiedelt?

6.2: War eine einheitliche Linie innerhalb der einzelnen Hochschulen zu erkennen?

B: Fragen an die Hochschulen1. Einstieg:

Bezugnahme auf einzelne Antworten aus der schriftlichen Erstbefragung

Die Fragen, die im Folgenden mit (X) gekennzeichnet sind, müssen nur wenigen Gesprächspartnern gestellt werden (da hier keine großen Unterschiede zwischen den Hochschulen vorliegen dürften). Nach Klärung der Fragen können sie aus dem Katalog gestrichen werden.

2. Fragenkomplex Verhandlungsprozess:

2.1 Vorgeschichte: Von wem ging die Initiative aus, ZV zu vereinbaren? Wie liefen die ersten „Kontaktaufnahmen“ ab? (X)

2.2 Wer war an den Verhandlungen beteiligt?

2.3 War der Ablauf insgesamt akzeptabel/sinnvoll? War der Zeitplan sinnvoll? Sicherte das Land einen effizienten Ablauf? (X)

2.4 Wurden die Hochschulen gleich oder unterschiedlich behandelt? (X)

2.5 Wie verlief das Gegenstromverfahren der Aushandlung? Wie waren die Initiativrechte verteilt? Von wem wurden die Inhalte erarbeitet? Hatte der Prozess weiterhin hierarchische Elemente?

2.6 War das Handeln der Beteiligten über die gesamte Dauer des Prozesses konsistent? Waren die Erwartungen der Gegenseite zu jedem Zeitpunkt klar/eindeutig? Gab es Veränderungen/Überraschungen?

2.7 Gab es Abstimmungen mit anderen Hochschulen über den Verhandlungsprozess?

3. Fragenkomplex Rahmenbedingungen:

3.1. Fand bei den Beteiligten Personalentwicklung zu Zweck und Handhabung des Instruments ZV statt?

3.2 Gibt es ein Abstimmungsproblem mit den anderen ZV (Studienreform, Chancengleichheit, Medizinische Einrichtungen) und dem Qualitätspakt oder werden diese als eher unverbunden gesehen?

4. Fragenkomplex „weiche“ Faktoren:

4.1. Wie ist die Kommunikation zu beurteilen? War sie partnerschaftlich? Gab es genügend direkten Dialog? Herrschte Klarheit über Kompetenzen/Zuständigkeiten beim Partner?

4.2 . Waren die ZV vertrauensbildend? Was trug zur Vertrauensbildung bei? Wurde das Vertrauen erschüttert?

4.3. Sind im Laufe des Vereinbarungsprozesses zwischen den Verhandlungspartnern Konflikte aufgetreten? Warum?

4.4. Hat sich das Verhältnis Hochschule – Land nach den ZV insgesamt verändert (Konflikte, Vertrauen)?

4.5. Gab es Konflikte innerhalb der eigenen Institution bei der Festlegung der Inhalte? Hat sich das Verhältnis innerhalb der eigenen Institution verändert („Betriebsklima“)?

5. Fragenkomplex Effekte:

- 5.1. Was hat sich durch die ZV verändert? Wurde die Profilbildung vorangebracht? Gab es einen Schub bei der Durchsetzung bestimmter Ziele in der Hochschule?
- 5.2. Wie ist für die eigene Institution das Verhältnis von Aufwand und Ertrag einzuschätzen? Was verursacht den Aufwand, wie ließe er sich verringern? Wo liegen die Erträge?
- 5.3. Wurden die Hochschulleitungen durch ZV gestärkt?

6. Fragenkomplex interne Umsetzung:

- 6.1: interne Umsetzung bei der Erarbeitung: Wer war beteiligt? In welcher Weise wurden die Hochschulgremien und die Fachbereiche eingebunden? Wie wurden die Inhalte für die ZV (hochschulintern) generiert? Gab es interne Widerstände/Kritik? Wurde ZV intern als Chance gesehen?
- 6.2: interne Umsetzung bei der Realisierung des Vereinbarten: Werden auch intern ZV praktiziert? Wie wird die Mitwirkung der Entscheidungsträger hergestellt? Gibt es ein internes Controlling?