

**Eine qualitative Untersuchung der  
Transaktionskosten in Zielvereinbarungsprozessen  
zwischen Bundesländern und Universitäten**

Leonie Weißenborn



# **Eine qualitative Untersuchung der Transaktionskosten in Zielvereinbarungsprozessen zwischen Bundesländern und Universitäten**

Leonie Weißenborn\*

*Leibniz Universität Hannover*

Version vom 16.01.2019

## **Abstract**

Die Zielsetzung dieses Beitrags besteht in der Entwicklung einer schematischen Darstellung nicht-intendierter Nebenfolgen, die durch Zielvereinbarungen und Zielvereinbarungsprozesse zwischen Bundesländern und Universitäten entstehen können. Durch die Übertragung der Transaktionskostentheorie auf Zielvereinbarungen zwischen Wissenschaftsministerien und Universitäten können nicht-intendierte Nebenfolgen der Vereinbarungsprozesse in Form von Transaktionskosten sichtbar gemacht werden. Die Analysebasis ist der qualitative Fallvergleich differenter Zielvereinbarungen sowie der dahinterstehenden Vereinbarungsprozesse vor dem Hintergrund der Transaktionskostentheorie. Drei Zielvereinbarungen aus verschiedenen Bundesländern, die sich durch unterschiedliche Gestaltungsmerkmale auszeichnen, werden dazu im Rahmen einer Dokumentenanalyse betrachtet. Ergänzt werden diese Ergebnisse durch die Auswertung von Experteninterviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Universitäten über ihre Sicht der Zielvereinbarungsprozesse. Ein zentrales Ergebnis der Studie ist, dass Transaktionskosten durch Zielvereinbarungen sowohl zwischen Wissenschaftsministerien und Universitäten als auch universitätsintern in mehreren Kategorien entstehen. Insbesondere lässt sich herausstellen, dass die Höhe der Transaktionskosten mit der Gestaltung der Zielvereinbarungen variiert und geringe Transaktionskosten in Zielvereinbarungsprozessen letztendlich ausschlaggebend für eine erfolgreiche Zielumsetzung sind. Die Ergebnisse dieser Arbeit können die Basis für die Formulierung wissenschaftspolitischer Empfehlungen sein, um Transaktionskosten durch Zielvereinbarungen und Zielvereinbarungsprozesse zwischen Bundesländern und Universitäten zukünftig zu mindern.

**Schlüsselwörter:** Hochschulgovernance, Zielvereinbarungen, Transaktionskostentheorie, New Public Management

---

\*Leonie Weißenborn

Leibniz Universität Hannover, Leibniz Center for Science and Society, Lange Laube 32, D-30167,  
e-mail: leonie.weissenborn@lcss.uni-hannover.de, telephone: +49 0511 762 14937

## Einleitung

Das Verhältnis zwischen deutschen Bundesländern und ihren staatlichen Universitäten hat sich in den letzten Jahrzehnten grundlegend gewandelt. Anstelle hoheitlicher Detailsteuerungen orientieren sich die Länder nun am Leitbild des New Public Managements. Seither schließen die Wissenschaftsministerien der Länder mit den Universitäten Ziel- und Leistungsvereinbarungen<sup>1</sup> ab, welche die Universitäten selbstständig umzusetzen haben. (vgl. IN DER SMITTEN/JAEGER 2012: 1) Es liegen bisher nur wenige vergleichende empirische Studien zu den Gestaltungsmerkmalen der Zielvereinbarungen in den Bundesländern vor. Hinsichtlich der Abfassung der Ziele kann in „inhaltlich detailliert“ und „inhaltlich deskriptiv“ unterschieden werden. Weiterhin weichen die Zielvereinbarungen bezüglich in Aussicht gestellter Sanktionsmaßnahmen bei Zielverfehlungen in den Ländern voneinander ab (z.B. GÜNTHER et al. 2012; IN DER SMITTEN/JAEGER 2012). Solche Vergleichsstudien sind fortzuführen, da Zielvereinbarungen ein wichtiges Steuerungsinstrument zwischen Ländern und Universitäten darstellen und stetig weiterentwickelt werden. Analysen zu Zielvereinbarungen auf der Ebene Land – Universität können dabei die Grundlage für die Formulierung wissenschaftspolitischer Empfehlungen sein, welche die zukünftige inhaltliche Gestaltung der Zielvereinbarungen verbessern könnten.

Dieser Beitrag setzt an den Gestaltungsmerkmalen von Zielvereinbarungen zwischen Bundesländern und Universitäten durch die Analyse der Zielvereinbarungsdokumente und des dazugehörigen Vereinbarungsprozesses<sup>2</sup> an. Zur Untersuchung der Zielvereinbarungen wird die Transaktionskostentheorie herangezogen, mit welcher im Allgemeinen wirtschaftliche Austauschbeziehungen analysiert werden. Obgleich Universitäten heutzutage soziologisch zu meist als Organisationen betrachtet werden und die Transaktionskostentheorie ihren Einstieg in die Organisationssoziologie gefunden hat, wurde sie bislang nicht auf Zielvereinbarungen im Hochschulsektor angewandt. Die Transaktionskostentheorie wird hier übertragen, um vergleichbar zu ökonomischen Austauschbeziehungen nicht-intendierte Nebenfolgen in den Zielvereinbarungsprozessen zwischen Wissenschaftsministerien und Universitäten herausstellen zu können. Das innovative Vorgehen und die theoretische Herausforderung dieser Arbeit beschreiben sich also zugleich darin, Zielvereinbarungen zwischen Bundesländern und Universitäten mithilfe der Transaktionskostentheorie zu erfassen. Die Transaktionskostentheorie auf Zielvereinbarungen anzuwenden, bietet den Vorzug, klare und nachvollziehbare Ergebnisse zu generieren, aus denen Empfehlungen für die wissenschaftspolitische Steuerungspraxis

---

<sup>1</sup> Aufgrund länderspezifischer Bezeichnungen für den Gegenstand „Ziel- und Leistungsvereinbarung“ wird der Begriff im Folgenden einheitlich durch „Zielvereinbarung“ ersetzt.

<sup>2</sup> Der Zielvereinbarungsprozess ist hier definiert als der gesamte Vorgang vom Entwurf der Zielvereinbarung über die Verhandlung der Inhalte bis hin zur Zielumsetzung und Leistungskontrolle.

hergeleitet werden können. Die Analyse untersucht die Forschungsfrage, welche Transaktionskosten aus universitärer Perspektive durch Zielvereinbarungen zwischen Wissenschaftsministerien und Universitäten entstehen. Ziel ist es, eine schematische Darstellung möglicher Transaktionskosten in Zielvereinbarungsprozessen zu entwickeln. Da sich diese Arbeit auf die universitäre Perspektive auf Zielvereinbarungen mit dem Land konzentriert, wird die Betrachtung der ministeriellen Sichtweise auf Zielvereinbarungsprozesse hier zurückgestellt.

Nachfolgend wird ein Überblick zum relevanten Stand der Forschungsliteratur gegeben. Im anschließenden Abschnitt werden die theoretischen Grundannahmen der Transaktionskostentheorie spezifiziert und auf Zielvereinbarungen zwischen Bundesländern und Universitäten übertragen. Im Forschungsdesign wird dann die systematische Auswahl des Untersuchungssamples erläutert. Die darauffolgende Analyse besteht aus zwei Schritten. Zunächst werden auf der Grundlage einer Dokumentenanalyse drei aktuelle Zielvereinbarungen zwischen Wissenschaftsministerien und staatlichen Universitäten verschiedener Bundesländer hinsichtlich ihrer Gestaltungsmerkmale unterschieden. Um darüber hinaus die Vereinbarungsprozesse der analysierten Zielvereinbarungen nachvollziehen zu können, wurden Experteninterviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Universitäten erhoben und hier mittels der Theoriegeleiteten Textanalyse nach GLÄSER und LAUDEL (1999) ausgewertet. Der Vorteil dieser Auswertungsmethode liegt in der Extraktion von Kategorien aus dem theoretischen Rahmen ex ante der Analyse, die im Untersuchungsprozess durch weitere Kategorien aus dem Material ergänzt werden. Entlang der Transaktionskostentheorie werden transaktionskostenverursachende Faktoren so direkt in das Kategoriensystem aufgenommen und können auf Ursachen und Auswirkungen während der Analyse überprüft werden. Die herausgestellten Transaktionskosten in Zielvereinbarungsprozessen zwischen Bundesländern und Universitäten werden anschließend schematisch zusammengefasst. Das Fazit resümiert schließlich die Ergebnisse der Untersuchung, diskutiert den transaktionskostengünstigen Umgang mit Zielvereinbarungen auf der Ebene Land – Universität und gibt Hinweise für weitere Forschungsvorhaben auf diesem Gebiet.

## **Forschungsstand**

Bislang gibt es keine empirischen Untersuchungen zu Transaktionskosten, die durch Zielvereinbarungen zwischen Bundesländern und Universitäten entstehen. Wie bereits einleitend angesprochen, wird herkömmlich auf Grundlage der Transaktionskostentheorie die Gestaltung wirtschaftlicher Austauschbeziehungen analysiert, zum Beispiel in Form von Kontrakten. Um im nachfolgenden Abschnitt die Transaktionskostentheorie auf den Gegenstand Zielvereinbarung übertragen zu können, gibt der Forschungsstand die Ergebnisse mehrerer Vergleichsstudien zu den Gestaltungsmerkmalen von Zielvereinbarungen im Hochschulsektor wieder.

Susanne IN DER SMITTEN und Michael JAEGER (2012) haben die Ausgestaltung und Anwendung von Zielvereinbarungen als Instrument der Hochschulfinanzierung durch den Fallvergleich einzelner Bundesländer untersucht. Dabei fiel der Autorin und dem Autor zunächst ein breites Repertoire länderspezifischer Gestaltungsrahmungen auf, zum Beispiel hinsichtlich des Inhalts oder der Laufzeiten der Zielvereinbarungen. Insbesondere die Operationalisierung der Ziele weist zwischen den einzelnen Bundesländern Unterschiede auf: Es gibt Zielvereinbarungen mit detaillierten Zielzahlen und solche mit deskriptiven Zielbeschreibungen. Weiterhin konstatieren die Autorin und der Autor, dass „Länder, deren Hochschulgesetze vorsehen, dass sich aus dem Grad der Zielerreichung finanzielle Konsequenzen ergeben sollen, [...] dies im Regelfall in den Zielvereinbarungen ein[lösen]“ (IN DER SMITTEN/JAEGER 2012: 80). Länder ohne diese Vorgabe im Landeshochschulgesetz sollen jedoch zumeist darauf verzichtet haben. Insgesamt konnten die Autorin und der Autor einen Zusammenhang zwischen der Art der Operationalisierung der Ziele und finanziellen Konsequenzen bei Zielerreichung oder -verfehlung feststellen. Damit die Wissenschaftsministerien der Länder die Zielerreichung überprüfen können, müssen die Ziele inhaltlich detailliert gestaltet sein, da die Umsetzung von Zielen ohne Kennzahlen interpretationsfähig sei. Damit das Land die Zielerreichungsstände einsehen kann, werde ein klar gefasstes Berichtswesen auf Hochschuleseite benötigt. Die Umsetzung finanzieller Konsequenzen sei dementsprechend an die Operationalisierung der Ziele und die Form des Berichtswesens gebunden. Obwohl die Gestaltungsmerkmale der Zielvereinbarungen keine länderübergreifende Konsistenz aufweisen, sind die Ausführungen von IN DER SMITTEN und JAEGER (2012) für diese Untersuchung dahingehend dienlich, die inhaltliche Ausgestaltung der Ziele sowie finanzielle Konsequenzen in der Dokumentenanalyse besonders zu betrachten, um gegebenenfalls Zusammenhänge feststellen zu können. Weiterhin ist der Informationsaustausch durch das Berichtswesen zwischen Universitäten und Wissenschaftsministerien in die Untersuchung miteinzubeziehen.

Die Besonderheit des deutschen Bildungsföderalismus erklärt eine länderspezifische Ausgestaltung von Vereinbarungen im Hochschulbereich. Vor diesem Hintergrund untersuchten Thomas GÜNTHER et al. (2012) in einem Ländervergleich Zielvereinbarungen auf der Ebene Bundesland – Hochschule zum Stand 2010. Das Erkenntnisinteresse der Untersuchung lag auf den wesentlichen Gestaltungsmerkmalen von Zielvereinbarungen im Hochschulbereich. Die Autorinnen und Autoren konnten länderspezifische Unterschiede der Zielvereinbarungen herausstellen. Es zeigt sich wiederum, dass sich die Zielvereinbarungen in den Bundesländern durch inhaltlich konkrete oder inhaltlich vieldeutige Ziele unterscheiden, das Berichtswesen unterschiedlich ergebnisorientiert ausgestaltet ist sowie die Mittelverteilung nur in einigen Ländern mit der Zielerreichung verbunden wird. GÜNTHER et al. (2012) erklären diese Unterschiede durch die differenten politischen Hochschulsteuerungssysteme der Länder, da sich

heterogene landesgesetzliche Spezifikationen, verschiedene Budgetierungsmodelle und voneinander abweichende weitere Vereinbarungen in den Bundesländern feststellen lassen. Aufgrund der länderspezifischen Voraussetzungen kommen die Autorinnen und Autoren zu dem Schluss, dass die Zielvereinbarungsgestaltung zwischen den einzelnen Bundesländern und Hochschulen nur eingeschränkt vergleichbar sei. Ebenso hat Thomas SCHRÖDER (2004) den äußeren Rahmen der Landeshochschulsysteme als Maßgabe herausgestellt, Zielvereinbarungen umsetzen zu können. Dazu verglich er die Rahmenbedingungen zum Abschluss von Zielvereinbarungen zwischen mehreren Hochschulen verschiedener Bundesländer miteinander. Es zeigte sich, dass das Hochschulrecht, der Grad der Hochschulautonomie und länderspezifische Strukturen die Möglichkeiten der Hochschulen, die Ziele umzusetzen, einschränken können. Daraus würden sich unterschiedliche Verbindungen zwischen Zielumsetzungen und Finanzmittelzuweisungen in den Ländern ergeben. Aus den Analysen von GÜNTHER et al. (2012) und SCHRÖDER (2004) ist abzuleiten, dass aus dieser Untersuchung keine generalisierbaren Forschungsergebnisse hervorgehen können, weil die inhaltliche Gestaltung der Zielvereinbarungen von den Rahmenbedingungen des jeweiligen Hochschulsystems abhängig ist. Aus benannten Studien resultiert jedoch auch, dass die inhaltliche Konzeption der Zielvereinbarungen die Zielumsetzung sowie finanzielle Konsequenzen beeinflusst. Die nicht-intendierten Nebenfolgen durch Zielvereinbarungen können somit anhand der Gestaltungsmerkmale der Zielvereinbarungen vergleichend herausgestellt werden. Bei der Zusammenstellung des Untersuchungssamples ist deshalb besonders darauf zu achten, Zielvereinbarungen mit unterschiedlichen Gestaltungsmerkmalen auszuwählen.

Größter Nachteil der bisherigen vergleichenden Forschung zu Zielvereinbarungen ist, dass vorwiegend ohne eine theoretische Einbettung gearbeitet wurde. Dieser Artikel knüpft an bestehende Forschungen zu Zielvereinbarungen zwischen Bundesländern und Universitäten an, wird jedoch eine Übertragung der transaktionskostentheoretischen Annahmen auf Zielvereinbarungen vornehmen. Die ursprünglich wirtschaftswissenschaftliche Transaktionskostentheorie wurde bereits in die sozialwissenschaftliche Forschung zur Analyse von Organisationen und Organisationsbeziehungen integriert. Auf wissenschaftspolitische Austauschbeziehungen wurden die transaktionskostentheoretischen Annahmen bisher jedoch nicht angewandt. Anhand dieser Übertragung soll erklärt werden, wie durch die Gestaltungsmerkmale der Zielvereinbarungen und des dahinterstehenden Vereinbarungsprozesses Transaktionskosten entstehen.

## **Theoretischer Rahmen**

Der Fokus dieser Arbeit liegt auf nicht-intendierten Nebenfolgen, die aus universitärer Perspektive durch Zielvereinbarungen zwischen Wissenschaftsministerien und Universitäten entstehen können. Bisher wurden Zielvereinbarungen dahingehend nicht untersucht, weshalb es eines theoretischen Rahmens bedarf, der mögliche Nebenfolgen sichtbar werden lässt. Zur Untersuchung von Zielvereinbarungen im Hochschulsektor bietet sich die Transaktionskostentheorie an, mit welcher im Allgemeinen wirtschaftliche Austauschprozesse auf nicht-intendierte Nebenfolgen analysiert werden. Im Folgenden wird somit eine Übertragung der Transaktionskostentheorie auf den Gegenstand Zielvereinbarung sowie die Zielvereinbarungsprozesse vorgenommen.

Die Einführung von Zielvereinbarungen im Hochschulsektor ist im Kontext der Verbreitung des New Public Managements (NPM) zu sehen. Ursprünglich wurde das NPM-Konzept zur Reform öffentlicher Verwaltungen eingesetzt, um diese bürokratischen Einrichtungen mithilfe betriebswirtschaftlicher Managementtechniken zu wirtschaftlich handelnden Dienstleistungseinrichtungen umwandeln zu können. Dabei sollte die behördliche Aufgabenerfüllung durch die Kopplung landespolitischer Finanzmittel an die Umsetzung vereinbarter Verwaltungsleistungen verbessert werden. (vgl. SCHEDLER/PROELLER 2009: 37) Im NPM gilt dafür das betriebswirtschaftliche Kontraktmanagement durch Zielvereinbarungen als ideales Instrument, um einzelne Verantwortungsbereiche, Zielvorgaben oder einen Finanzierungsrahmen zu bestimmen (vgl. WEIß 2002: 60f.). Die Grundprinzipien des NPM-Konzepts der Verwaltungslehre wurden zur Jahrtausendwende auf das Hochschulsystem übertragen. Für Universitäten als Teil des öffentlichen Sektors wurde angenommen, dass diese in ihrem Aufbau den Mustern öffentlicher Verwaltungsorganisationen ähneln, sodass ein betriebswirtschaftliches Management auch in den Universitäten funktionstüchtig sei. (vgl. SCHUBERT 2008: 29) Um eine mehrjährige Planungssicherheit für Länder und Universitäten herbeiführen zu können, werden seither Zielvereinbarungen über zu erbringende Leistungen, dazugehörige Kontrollmöglichkeiten und Finanzausstattungen zwischen beiden Parteien formuliert (vgl. KÖNIG 2009: 30f.). Wissenschaftsministerien und Universitäten sollen entsprechend des NPM-Konzepts die Zielvereinbarungen als Partner auf Augenhöhe abschließen, wobei die Oberthemen der langfristigen und strategischen Ziele vom Land zu bestimmen seien und die Art und Weise der Zielausführung universitärem Ermessen obliege. Mit Ende der Vereinbarungslaufzeit soll eine Evaluation der Zielerreichung durch das Land vorgenommen werden, an die Konsequenzen hinsichtlich finanzieller Mittelausstattungen gebunden sind. (vgl. SCHUBERT 2008: 29) Anhand eines

Soll-Ist-Vergleichs der Zielerreichungsstände soll das Outcome der Ziele dann finanzielle Vergütungen oder Sanktionierungen für die Universitäten nach sich ziehen (vgl. SCHEDLER/PROELLER 2009: 163).

Die Transaktionskostentheorie gilt als eine der grundlegenden Theorien des Kontraktmanagements im NPM-Konzept (vgl. BORINS/GRÜNING 1998: 15), da die Transaktionskostentheorie das Problem der Gestaltung von Vereinbarungsprozessen betrachtet (vgl. WILLIAMSON 1990: 20). Dabei wird insbesondere der Aspekt der Transaktionskosteneinsparung bei der Anfertigung und Handhabung von Kontrakten fokussiert (ebd.). Entsprechend sollte die Abwicklungsform einer Vereinbarung, welche mit den geringsten Transaktionskosten bemessen wurde, den besten Zielbeitrag eröffnen (vgl. MICHAELIS 1985: 55). Auf Grundlage der Übertragung transaktionskostentheoretischer Anforderungen an wirtschaftliche Austauschbeziehungen auf Zielvereinbarungen zwischen Wissenschaftsministerien und Universitäten können Transaktionskosten aufgedeckt werden, die in den Zielvereinbarungsprozessen entstehen. Weiterführend resultieren aus diesem Vorgehen Hinweise für eine transaktionskostenminimale Abwicklung von Zielvereinbarungen auf der Ebene Land – Universität.

Im Folgenden wird eine Definition des Kerns der Transaktionskostentheorie vorgenommen. Weiterhin wird theoretisch hergeleitet, wie Transaktionskosten in Zielvereinbarungsprozessen entstehen, um forschungsleitende Annahmen zur Untersuchung der Zielvereinbarungen sowie der Vereinbarungsprozesse generieren zu können. Zudem werden aus der Transaktionskostentheorie, entsprechend der Vorgehensweise der Theoriegeleiteten Textanalyse nach GLÄSER und LAUDEL (1999), Transaktionskostenkategorien extrahiert, die im Analyseteil Anwendung finden werden.

Im ökonomischen Kontext beschreibt eine Transaktion einen Leistungsaustausch, der die Übertragung von Gütern und Leistungen über eine technisch separierbare Schnittstelle umfasst (vgl. WILLIAMSON 1996: 12). Transaktionskosten bezeichnen dann die durch Austauschprozesse entstehenden oder entstandenen Kosten (vgl. MICHAELIS 1985: 78). Jedoch ergeben sich die Kosten einer Transaktion nicht durch exakt berechenbare Beträge, wodurch diese vielmehr als didaktische Größe zur Bewertung von Transaktionsabwicklungen dienen (vgl. HEYD/BEYER 2013: 32). Aus diesem Grund sind Transaktionskosten nicht als direkte monetäre Kosten zu betrachten, sondern als nicht-intendierte Nebenfolgen, Nachteile oder Aufwendungen, welche die Vereinbarungsparteien durch Transaktionen erfahren können (vgl. MICHAELIS 1985: 78).

Durch Zielvereinbarungen zwischen Wissenschaftsministerien und Universitäten wird gemäß der ökonomischen Definition ein Austausch vorgenommen. Der Austausch zwischen den Vereinbarungsparteien bezieht sich hier jedoch nicht auf materielle Güter oder direkte Leistungen,

sondern auf Informationen. Bereits ex-ante des Abschlusses der Zielvereinbarungen ist ein offener Informationsaustausch zwischen Wissenschaftsministerien und Universitäten nötig, um den Bedarf an Leistungen und die Möglichkeiten der Zielerfüllung sachlich begründet bestimmen zu können. Die Vereinbarungsparteien bedürfen die Informationen des Gegenübers aufgrund einer Informationsasymmetrie bezüglich der Kompetenzen des jeweils anderen. Damit die Universitäten ex-post des Vereinbarungsabschlusses zielorientierte Entscheidungen treffen können, müssen sie über Informationen hinsichtlich landespolitischer Leistungsansprüche verfügen. Die Berichterstattung der Universitäten dient dem Wissenschaftsministerium wiederum als Bewertungsquelle, um die Zielerreichung bemessen zu können. (vgl. KÜPPER 2010: 70) Informationen stellen demnach ein bedeutsames Gut im Transaktionsverlauf dar, welches entgegen einer partnerschaftlichen Vereinbarung strategisch eingesetzt werden kann, um den eigenen Ertrag zu maximieren (vgl. SCHRAMM 2005: 68f.). Den an Transaktionen beteiligten Akteuren wird unterstellt, dass sie die Informationsasymmetrie zwischen den Vereinbarungsparteien zu fördern bereit sind, um eigene Interessen durchsetzen zu können. Im Rahmen opportunistischer Verhaltensweisen werden Informationen dann zurückgehalten, erfunden oder uminterpretiert. (vgl. WILLIAMSON 1990: 54) Daraus ergibt sich folgende forschungsleitende Annahme:

*(a) Aus der Kommunikation zwischen Wissenschaftsministerium und Universität bestimmt sich, inwieweit Informationen genutzt werden können, wodurch sich das Ausmaß der Transaktionskosten ergibt.*

Aus der Darstellung der transaktionskostentheoretischen Annahmen zur Vermittlung von Informationen zwischen Wissenschaftsministerien und Universitäten lassen sich zwei Transaktionskostenkategorien herleiten. Zunächst die Kategorie *Kommunikation (K1)*, da im Austausch zwischen den Vereinbarungsparteien Leistungsanforderungen und -möglichkeiten sowie Änderungsbedarfe bestimmt werden sollen. Für eine realistische und transaktionskostenarme Zielbestimmung bedarf es einer offenen und durch Kooperation geprägten Kommunikation. Weiterhin lässt sich die Kategorie *Beziehung (K2)* ableiten. Das soziale Verhältnis zwischen Wissenschaftsministerien und Universitäten ist maßgebend für das Zielaufstellungsverfahren. Eine Vertrauensbeziehung ist die Basis erfolgreicher Zielvereinbarungen, wohingegen aus durch Opportunismus geprägten Beziehungen Informationsasymmetrien entstehen und Transaktionskosten verursacht werden. Die Kategorien *Kommunikation (K1)* und *Beziehung (K2)* stehen in einer Wechselwirkung zueinander, da der Austausch zwischen Wissenschaftsministerien und Universitäten die Beziehung zueinander beeinflusst sowie das vorherrschende soziale Verhältnis bedingt, wie und welche Informationen vermittelt werden.

Die Transaktionskostentheorie geht weiter davon aus, dass sich die Handlungen der einen Vereinbarungspartei auf den Ertrag des Gegenübers auswirken. Damit sich die Investition in die Transaktion für den Leistungsempfänger rentiert, ist es erforderlich, das opportunistische Verhalten der Vereinbarungspartei einzudämmen, welche die Leistungen im Rahmen der Vereinbarung erbringt und über dafür bedeutsame Informationen verfügt. Aus der Transaktionskostentheorie leitet sich somit her, dass die universitären Leistungen mittels eines Anreiz- und Kontrollsystems auf Seiten der Länder zu überwachen sind. Auf Grundlage der Zielkontrollen können die Wissenschaftsministerien die Leistungen der Universitäten vergüten beziehungsweise Zielverfehlungen sanktionieren, wodurch der Zielerreichung ein Anreiz gesetzt wird. (vgl. MAURER 2001: 69) Eine sanktionierende Kontrolle geht dabei einher mit fehlendem Vertrauen gegenüber universitären Leistungserbringungen. Erweiterungen der Transaktionskostentheorie sowie das NPM-Konzept verweisen jedoch darauf, dass Vertrauen zwischen den Parteien die Grundvoraussetzung für Vereinbarungen darstellt. (vgl. SCHEDLER/PROELLER 2009: 52f.) Mit einer Vertrauensbasis zwischen den Vereinbarungsparteien erhöht sich einerseits die intrinsische Leistungsbereitschaft auf Seiten der Universitäten. Andererseits ermöglicht Vertrauen zwischen Wissenschaftsministerien und Universitäten gegenseitig Informationen auszutauschen. Die Kontrolle der Zielerreichungsgrade dient dann nicht mehr nur dazu, Zielabweichungen aufzudecken und diese zu sanktionieren. Wenn die Universitäten die Wissenschaftsministerien über Probleme bei der Zielumsetzung informieren, können gemeinsam Problemlösungsstrategien gefunden und eingeleitet werden. (vgl. STEINHÜBEL 2013: 234ff.) Aus der Übertragung der transaktionskostentheoretischen Thesen auf die Kontrolle der Zielvereinbarungsinhalte ergeben sich zwei forschungsleitende Annahmen:

*(b<sub>1</sub>) Die Zielkontrollen des Wissenschaftsministeriums orientieren sich an den universitären Berichten, wobei eine inhaltlich ausdrückliche Informationsvermittlung durch die Universität Transaktionskosten einspart.*

Fehlendes Vertrauen zwischen Wissenschaftsministerien und Universitäten führt zu einer Bürokratisierung des Berichtswesens und verursacht Transaktionskosten. Zudem fördert fehlendes Vertrauen opportunistische Verhaltensweisen. Im Rahmen der Berichterstattung können die Universitäten die Informationsasymmetrie ausnutzen und die Zielerreichungsstände abändern.

*(b<sub>2</sub>) Die Beziehung zwischen Wissenschaftsministerium und Universität beeinflusst, ob der Kontrollmechanismus der Zielvereinbarung mit einer Verbesserungs- oder Sanktionsmaßnahme einhergeht, woraus die Höhe der Transaktionskosten resultiert.*

Aus den angedachten Kontrollmechanismen ergibt sich die Transaktionskostenkategorie *Zielkontrolle (K3)*. Ohne ein Anreiz- und Kontrollsystem müssen die Ziele durch die Universitäten

nicht stringent verfolgt werden, wobei durch Zielverfehlungen Transaktionskosten entstehen. Entsprechend der Transaktionskostentheorie gibt es für die Wissenschaftsministerien der Länder verschiedene Möglichkeiten, auf Zielerfüllungen oder -verfehlungen zu reagieren. Die Transaktionskosten variieren dabei anhängig davon, ob Nachverhandlungen, Vergütungen oder Sanktionen umgesetzt werden.

Damit eine Kontrolle der universitären Leistungen durch die Wissenschaftsministerien überhaupt möglich ist, müssen die Ziele der Vereinbarungen so operationalisiert werden, dass der Zielerreichungsgrad messbar ist. Das NPM-Konzept wird jedoch oft in Systemen eingesetzt, deren Ziele vieldimensional sind. Dementsprechend ist der genaue Bedarf an Leistungen ex ante der Zielumsetzung zumeist nicht eindeutig ermittelbar. Wie die Ziele inhaltlich ausgestaltet werden, ist somit von den Kenntnissen der Länder über eigene Leistungsbedarfe abhängig. Die beschränkten Informationen von Wissenschaftsministerien und Universitäten tragen dazu bei, dass in schwierig messbaren Bereichen die Zielsetzungen lediglich übergeordneten Sachzielen anstelle konkret operativer Ziele entsprechen. Im Umkehrschluss ergibt sich aus nicht messbaren Zielen eine ausbleibende Kontrolle, wodurch Zielvorgaben verfehlt werden können. (vgl. SCHEDLER/PROELLER 2009: 135f.) Unspezifisch formulierte Ziele begünstigen zudem, dass Zielinhalte durch die Vereinbarungsparteien im Rahmen opportunistischer Verhaltensweisen (um-)interpretiert werden (vgl. WILLIAMSON 1996: 7). Zum Aspekt der inhaltlichen Formulierung der Zielvereinbarungen ergibt sich nachstehende forschungsleitende Annahme:

*(c) Die inhaltliche Ausdrücklichkeit der Zielvereinbarung bestimmt das Ausmaß der Transaktionskosten.*

Aus den theoretischen Annahmen zur Gestaltung der Zielvereinbarungen resultiert die Transaktionskostenkategorie *Operationalisierung der Ziele (K4)*. Die Ziele sind entsprechend der Transaktionskostentheorie in „inhaltlich detailliert gestaltete Ziele“ und „inhaltlich deskriptiv gestaltete Ziele“ zu differenzieren, durch welche verschieden hohe Transaktionskosten verursacht werden. Inhaltlich detailliert gestaltete Ziele ermöglichen die Kontrolle der Zielinhalte durch die Wissenschaftsministerien. Demgegenüber sind deskriptive, übergeordnete Sachziele partnerschaftlich vereinbar und müssen ohne benannte Erfolgsfaktoren nicht überprüft werden. Jedoch können die Universitäten die Ziele ohne Zielerreichungsgrade als erfüllt darstellen, wodurch Zielvorstellungen verfehlt und Transaktionskosten produziert werden. Die Kategorien *Zielkontrolle (K3)* und *Operationalisierung der Ziele (K4)* stehen somit ebenfalls in einer Wechselwirkung zueinander, da die Kontrollmöglichkeiten der Zielerreichungsgrade davon abhängig sind, wie die Inhalte der Ziele formuliert sind.

## Forschungsdesign

Der Forschungsstand zeigt auf, dass Zielvereinbarungen in den Bundesländern unterschiedlichen Gestaltungsmerkmalen folgen. Entsprechend der dargelegten Theorie entstehen Transaktionskosten in unterschiedlichen Kategorien abhängig davon, wie eine Vereinbarung ausgestaltet wurde. Um mögliche Transaktionskosten durch Zielvereinbarungen zwischen Bundesländern und Universitäten herausstellen zu können, bedarf es somit im ersten Schritt einer vergleichenden Analyse der Zielvereinbarungsdokumente. Dabei sind die Zielvereinbarungen in ihren Gestaltungsmerkmalen voneinander abzugrenzen, um unterschiedliche Zielvereinbarungstypen mit unterschiedlichen Transaktionskostenerwartungen gegenüberstellen zu können. Mit Bezug auf den theoretischen Rahmen dieser Arbeit wurden zwei gestalterische Merkmale identifiziert, durch deren Ausprägungen die Transaktionskosten durch Zielvereinbarungen variieren. Das Merkmal „Inhaltliche Gestaltung“ umfasst die Formulierung der Ziele. Nach der Transaktionskostentheorie bestimmt die inhaltliche Ausdrücklichkeit der Zielvereinbarungen das Ausmaß der Transaktionskosten, sodass die Merkmalsausprägungen in „Inhaltlich detailliert gestaltet“ und „Inhaltlich deskriptiv gestaltet“ zu unterscheiden sind. Das zweite Merkmal „Sanktionsmacht“ ergibt sich aus dem transaktionskostentheoretischen Anspruch, Kontrollmechanismen in den Vereinbarungen zu verankern, um die Zielerreichung überprüfen zu können. Daraus folgt entlang der Merkmalsausprägungen „Sanktionsmacht vorhanden“ und „Sanktionsmacht nicht vorhanden“ zu untersuchen, ob Sanktionsmaßnahmen in den Zielvereinbarungen beschrieben sind.

**Abbildung 1:** Definition der Merkmalsausprägungen zur Zielvereinbarungsanalyse

Merkmal	Definition
Inhaltliche Gestaltung	Formulierung der Ziele
Merkmalsausprägung	
Inhaltlich detailliert gestaltet	Die Ziele gelten als detailliert formuliert, wenn sie sich durch Zielzahlen, Bedingungen oder Zeitvorgaben auszeichnen.
Inhaltlich deskriptiv gestaltet	Die Ziele gelten als deskriptiv formuliert, wenn sie Zustandsbeschreibungen ähneln. Es ist nicht benannt, durch welche Maßnahmen oder in welchem Ausmaß ein Ziel zu erreichen ist.
Sanktionsmacht	Ausmaß der Konsequenzen bei Zielverfehlungen
Sanktionsmacht vorhanden	Das Nichterreichen der Ziele soll durch festgeschriebene Konsequenzen geahndet werden.
Sanktionsmacht nicht vorhanden	Für das Verfehlen der Ziele sind keine Konsequenzen benannt.

Zur Fallauswahl wurde in Vorarbeit eine Tabelle erstellt, welche aktuell<sup>3</sup> laufende Zielvereinbarungen den Ausprägungen der Merkmale „Inhaltliche Gestaltung“ und „Sanktionsmacht“ zuordnet. Dazu wurden die Zielvereinbarungen, bestehend zwischen den Wissenschaftsministerien der Länder und einer zufällig ausgewählten staatlichen Universität des jeweiligen Landes, im Rahmen einer ersten Dokumentenanalyse komprimiert betrachtet. Die zufällige Auswahl je einer Zielvereinbarung zwischen den Bundesländern und ihren Universitäten ergibt sich unter der Prämisse, dass die Wissenschaftsministerien die Zielvereinbarungen mit allen landeseigenen Universitäten nach denselben Gestaltungsmerkmalen abschließen. Dieser Beitrag beschränkt sich auf Zielvereinbarungen zwischen Bundesländern und staatlichen Universitäten, da die Vergleichbarkeit der Gestaltungsmerkmale durch die Wahl einer Hochschulform aussagekräftiger ist. Hinsichtlich der Vergleichbarkeit wird sich die Analyse der Zielvereinbarungen zudem auf die Inhaltsbereiche „Forschung“ und „Lehre“ als Kernaufgaben der Universitäten konzentrieren, da die Dokumente thematisch sehr umfangreich und different aufgebaut sind.

**Abbildung 2:** Zuordnung je einer komprimiert betrachteten Zielvereinbarung pro Bundesland zu den Ausprägungen der Gestaltungsmerkmale (Quelle: eigene Erhebung)

Merkmale		Anzahl der Bundesländer
Inhaltliche Gestaltung	Sanktionsmacht	
Merkmalsausprägungen		
Inhaltlich detailliert gestaltet	Sanktionsmacht vorhanden	7
Inhaltlich detailliert gestaltet	Sanktionsmacht nicht vorhanden	2
Inhaltlich deskriptiv gestaltet	Sanktionsmacht vorhanden	1
Inhaltlich deskriptiv gestaltet	Sanktionsmacht nicht vorhanden	4
nicht zuordenbar	nicht zuordenbar	2

Die Ausprägungen „Inhaltlich detailliert gestaltet“ und „Sanktionsmacht vorhanden“ sowie „Inhaltlich deskriptiv gestaltet“ und „Sanktionsmacht nicht vorhanden“ sind gemeinsam am häufigsten aufgetreten. Diese Paarungen wurden deshalb als Zielvereinbarungstyp 1 und Zielvereinbarungstyp 2 benannt. Es sind drei Zielvereinbarungen verschiedener Bundesländer aus diesen Typen ausgewählt worden, die ausführlich im Rahmen einer Dokumentenanalyse untersucht wurden. Die Auswahl erfolgte dabei anhand der Zugänglichkeit zu den Universitäten der Bundesländer. Die Zielvereinbarung A entstammt dem Zielvereinbarungstyp 1 und aus

<sup>3</sup> Erhebungszeitraum: Zweite Jahreshälfte 2017

dem Zielvereinbarungstyp 2 wurden die Zielvereinbarungen B und C selektiert. Entsprechend des theoretischen Rahmens sind durch inhaltlich deskriptiv gestaltete Zielvereinbarungen ohne Sanktionsmacht höhere Transaktionskosten zu erwarten, weshalb aus dem Zielvereinbarungstyp 2 zwei Fälle ausgewählt wurden.

Auf Grundlage der Dokumentenanalyse sollen länderspezifische Differenzen in der Gestaltung von Zielvereinbarungen herausgestellt werden, die Transaktionskosten in verschiedenen Kategorien erzeugen. Im zweiten Analyseschritt werden die Prozesse betrachtet, die sich ex-ante oder ex-post des Abschlusses der Zielvereinbarungen abspielen. Zur Ergänzung der Dokumentenanalyse wurden dahingehend halbstandardisierte Experteninterviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Universitäten geführt, mit denen die Zielvereinbarungen A, B und C abgeschlossen wurden. Die Anonymisierung der Bundesländer, aus denen die Zielvereinbarungen stammen, erklärt sich also dadurch, dass Rückschlüsse auf die befragten Personen verhindert werden sollen. Der Gegenstand Zielvereinbarung wird in Universitäten auf der Leitungsebene behandelt, unterstützt durch die Expertise der Arbeitsebene. Dementsprechend wurden in den Universitäten A, B und C zunächst auf der Leitungsebene die Kanzlerinnen und Kanzler<sup>4</sup>, als Vertreterinnen und Vertreter von Verwaltungsaufgaben, befragt. Weiterhin wurden auf der Arbeitsebene die für Zielvereinbarungen zuständigen Dezernentinnen und Dezernenten interviewt. Die Interviewfragen umfassten den Entwurf und die Verhandlung der Zielvereinbarungen sowie die Umsetzung und Leistungskontrolle der Ziele, um aus universitärer Sicht mögliche Transaktionskosten im Zielvereinbarungsprozess aufdecken zu können (s. Anhang S. III). Wie bereits einleitend aufgeführt, stellt der Untersuchungsrahmen dieser Arbeit die zusätzliche Analyse der ministeriellen Perspektive auf Zielvereinbarungsprozesse zurück. Ausgewertet wurden die Experteninterviews mittels der Theoriegeleiteten Textanalyse nach GLÄSER und LAUDEL (1999). Das Auswertungsvorgehen orientiert sich dabei an den theoretisch hergeleiteten Kategorien zu Transaktionskosten in Vereinbarungsprozessen, bleibt aber zugleich offen gegenüber theoretisch nicht angenommenen Transaktionskostenkategorien im Interviewmaterial. Aus den Ergebnissen der Dokumentenanalyse und dem Fallvergleich der Experteninterviews wird eine Darstellung erarbeitet, welche mögliche Transaktionskosten durch Zielvereinbarungen und Zielvereinbarungsprozesse zwischen Bundesländern und Universitäten aus universitärer Perspektive schematisch wiedergibt.

---

<sup>4</sup> Um Rückschlüsse auf befragte Personen ausschließen zu können, wird unter die Berufsbezeichnung „Kanzler“ auch „Vizepräsident“ gefasst sowie der Begriff „Rektorat“ stellvertretend für „Präsidium“ verwendet werden wird.

## **Ergebnisse der empirischen Auswertung: Dokumentenanalyse**

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Dokumentenanalyse zu den Zielvereinbarungen der Fälle A, B und C vorgestellt. Analysiert wurden die Präambeln der Zielvereinbarungen, als Erklärungen zu Gründen und Zwecken, Angaben zu den Berichtspflichten der Universitäten sowie die Inhaltsbereiche „Forschung“ und „Lehre“. Unter den Bereich „Forschung“ fallen Ziele, die Profilbildungen und Schwerpunktsetzungen in der universitären Forschung sowie die Generierung wissenschaftlichen Nachwuchses umfassen. Ziele zur „Lehre“ behandeln dahingegen die Thematiken Hochschulzugang und Qualität des Studiums. Zudem werden Angaben zu Studierendenzahlen oder Absolventenzahlen dem Bereich „Lehre“ zugeordnet. An dieser Stelle kann bereits darauf verwiesen werden, dass sich die Ziele zu Studierendenzahlen oder Absolventenzahlen in den vorab komprimiert betrachteten Zielvereinbarungen gewöhnlich durch Zielzahlen und Sanktionsdrohungen auszeichneten. Bei der Typzuordnung wurden diese Ziele somit ausgenommen, werden in der nachfolgenden Analyse der Zielvereinbarungen jedoch hinsichtlich Formulierungs- und Sanktionsunterschieden betrachtet. Funktion der Dokumentenanalyse ist es, die differenten Zielvereinbarungstypen 1 und 2 auf gestalterische Unterschiede zu untersuchen, die auf Transaktionskosten im Zielvereinbarungsprozess hindeuten. Dazu wird das Kategoriensystem, das entsprechend der theoretischen Annahmen der Transaktionskostentheorie hergeleitet wurde (s. Theoretischer Rahmen und Anhang S. I-II), zur Analyse der Zielvereinbarungsinhalte angewandt.

Um keine Rückschlüsse auf die ausgewählten Zielvereinbarungen zu ermöglichen, basieren die Ergebnisse auf Paraphrasierungen der Zielvereinbarungsinhalte. Zunächst wird die Zielvereinbarung A (Zielvereinbarungstyp 1) vorgestellt, woraufhin die Zielvereinbarungen B und C (Zielvereinbarungstyp 2) als Gegensatz zum Fall A dargelegt werden. Das Fazit dieses Abschnitts stellt Bezüge von den Ergebnissen der Dokumentenanalyse zur darauffolgenden Interviewauswertung her.

### **Zielvereinbarungstyp 1: Analyse der Zielvereinbarung A**

#### Präambel/Berichtswesen

In der Präambel der Zielvereinbarung A wird eröffnet, dass die Zielvereinbarung sowohl die Interessen des Wissenschaftsministeriums als auch die der Universität forcieren, um gemeinsame Anliegen erreichen zu können. Die Ziele würden dementsprechend erfolgreich umgesetzt werden, wenn beide Vereinbarungsparteien kooperativ zusammenarbeiteten. Es deutet sich somit an, dass geringe Transaktionskosten im Zielvereinbarungsprozess erwartet werden können, wenn die beschriebene Zusammenarbeit von Wissenschaftsministerium und Universität auf Augenhöhe stattfindet (K2). Das Berichtswesen zwischen Universität und Wissen-

schaftsministerium umfasse, neben einem jährlichen Zielerreichungsbericht, spezielle Berichte zum Bearbeitungsstand einzelner Ziele der Vereinbarung (K1). In der Zielvereinbarung sind demnach Möglichkeiten für das Wissenschaftsministerium verankert, die Zielerreichungsgrade nachvollziehen zu können. Transaktionskosten können dadurch eingespart werden, wenn die Zielkontrolle die Universitäten dazu motiviert, die Ziele umzusetzen (K3). Des Weiteren wird auf die Kopplung universitärer Zielerfüllungen und finanzieller Mittelzuweisungen seitens des Landes verwiesen. Bei Zielverfehlungen werde das Budget der Universität entsprechend eines festgeschriebenen Sanktionsmaßes gekürzt (K3). Die Zielkontrolle hat somit die Funktion, Zielverfehlungen zu ahnden, wodurch die Beziehung zwischen Wissenschaftsministerium und Universität durch Transaktionskosten belastet werden könnte (K2). (vgl. Zielvereinbarung A)

#### Inhaltsbereich „Forschung“

Die Zielvereinbarung A zeigt inhaltlich detailliert gestaltete Ziele zu Schwerpunktprofilierungen, welche die Wettbewerbsfähigkeit der Universität sowie Kooperationen zu anderen Universitäten stärken sollen. Es ist dargelegt, dass sich die Universität einiger Verpflichtungen annehmen müsse, um die Ziele zu erreichen. Diese Verpflichtungen sind in Umfang und Zeitrahmen genau beschrieben. Weiterhin umfasst der Bereich „Forschung“ mehrere Teilziele zum wissenschaftlichen Nachwuchs, die sich ebenfalls als inhaltlich detailliert erweisen. Die Universität sehe sich dabei in der Verantwortung, die Qualität des wissenschaftlichen Nachwuchses sicherzustellen und zu fördern. Es zeichnet sich ab, dass in der Zielvereinbarung A einerseits universitäre Verpflichtungen, andererseits universitäre Bestrebungen mit den Zielen verbunden werden (K4). Für eine präzise Berichtserstattung sowie Sanktionsmöglichkeiten ist es ausschlaggebend, dass die Anforderungen an die Erfüllung der Ziele detailliert dargestellt werden. (vgl. Zielvereinbarung A)

#### Inhaltsbereich „Lehre“

Laut der Zielvereinbarung A soll das universitäre Ziel, die Qualität des Studiums zu verbessern, durch die Etablierung intensiv geschilderter Angebote für die Studierenden erreicht werden. Die Ausschöpfung der Studienanfängerplätze sowie der Ausbau der Absolventenzahlen sind ebenfalls durch exakte Zielerreichungsgrade, in Form von Studierendenzahlen und Zeitpunkten für ausgewählte Studiengänge, angegeben (K4). Zu diesem Ziel sind explizite Sanktionen gelistet, die das universitäre Budget reduzieren würden, wenn vereinbarte Studierendenzahlen nicht erreicht werden (K3). (vgl. Zielvereinbarung A)

## **Zielvereinbarungstyp 2: Analyse der Zielvereinbarungen B und C**

### Präambel/Berichtswesen

Aus der Präambel der Zielvereinbarung B geht hervor, dass die Universität und das Wissenschaftsministerium die Inhalte der Vereinbarung gemeinsam gestalten wollen. Zudem habe die Universität einen jährlichen Bericht zu verfassen, der die Zielerreichungsstände enthalten solle und zwischen den Vereinbarungsparteien zu besprechen sei (K1). Der Tonus der Zielvereinbarung verweist somit auf eine vertrauensbasierte Zusammenarbeit zwischen Wissenschaftsministerium und Universität, wodurch geringe Transaktionskosten im Zielvereinbarungsprozess erwartet werden können (K2). Insofern die Universität während der Vereinbarungslaufzeit einzelne Ziele absehbar nicht erfüllen könne, sollen diese zwischen Wissenschaftsministerium und Universität neu verhandelt werden (K3). Die Möglichkeit, die Ziele nachträglich an das universitäre Leistungsspektrum anpassen zu können, zeugt von einem kooperativen Verhältnis zwischen den Vereinbarungsparteien (K2). Sanktionen im Fall von Zielverfehlungen werden hingegen nicht aufgeführt. Die Annahme einer ausgeprägten Vertrauensbeziehung zwischen Wissenschaftsministerium und Universität würde erklären, weshalb auf Sanktionsmöglichkeiten verzichtet werde (K2). (vgl. Zielvereinbarung B)

Demgegenüber ist die Präambel der Zielvereinbarung C kurzgehalten. Beschrieben ist, dass die Universität und das Wissenschaftsministerium die Zielvereinbarung abschließen, um die Attraktivität der Universität steigern zu können. Für das Verfehlen von Zielen sind keine Sanktionen benannt, wohingegen sich das Land zur Finanzausstattung der Universität verpflichte. Auch hier wird die kooperative Zusammenarbeit zwischen den Vereinbarungsparteien betont (K2). Laut der Zielvereinbarung C habe die Universität dem Land jährlich über die Zielerreichungsgrade und Mittelverwendungen zu berichten. Weiterhin sind gesonderte Berichte zu den Fortschritten bestimmter Ziele aus den Bereichen „Forschung“ und „Lehre“ zu erstellen (K1). Ein ausführliches Berichtswesen ermöglicht die Kontrolle der Zielumsetzungen, wodurch die Vertrauensbeziehung zwischen den Vereinbarungsparteien als transaktionskostenbelasteter eingeschätzt werden kann als im Fall B. (vgl. Zielvereinbarung C)

### Inhaltsbereich „Forschung“

In der Zielvereinbarung B wird der Bereich „Forschung“ insbesondere durch umfangreich beschriebene Profilschwerpunkte der Universität ausgefüllt, die durch angedachte Entwicklungsmaßnahmen ergänzt werden. Inhaltlich sind diese Entwicklungsmaßnahmen jedoch deskriptiv verfasst, da keine Anforderungen benannt werden, unter denen die Ziele als erreicht gelten würden (K4). Auch hinsichtlich des wissenschaftlichen Nachwuchses werden umfassende Er-

läuterungen zum aktuellen Programm der Promovendenbetreuung gegeben, das weiter ausgebaut werden soll. Anforderungen, wie die bestehenden Strukturen ergänzt werden können, sind dabei nicht aufgeführt (K4). (vgl. Zielvereinbarung B)

In der Zielvereinbarung C ist vorgesehen, dass die Universität zur Weiterentwicklung bestimmter Forschungsschwerpunkte Drittmittelkonzepte auszubauen habe, wobei keine Anforderungen benannt werden, wie die Konzepte zu erweitern seien. Zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses habe die Universität bestehende Hürden für Fachhochschulabsolventen bei der Promotionsaufnahme abzubauen. Dieses Ziel wurde nicht weiter ausgeführt, sodass weder zu überwindende Schwierigkeiten noch Lösungsstrategien spezifiziert worden sind (K4). Weiterhin habe die Universität eine Qualitätssicherung der Promotion zu gewährleisten, die durch aufgelistete Erfordernisse umzusetzen sei. Diese Erfordernisse sind jedoch inhaltlich deskriptiv formuliert, da nicht dargelegt wird, durch welche Maßnahmen und bis zu welchen Zeitpunkten die Ziele erreicht werden sollen (K4). (vgl. Zielvereinbarung C)

#### Inhaltsbereich „Lehre“

Die Zielvereinbarung B geht auf Verbesserungsmöglichkeiten des Hochschulzugangs ein. Dabei werden zunächst derzeitige Hochschulzugangsmöglichkeiten aufgeführt, woraufhin zukünftig geplante Projekte skizziert werden. Es ist jedoch nicht beschrieben, auf welche Studiengänge sich die Projekte beziehen sowie keine Zielerreichungsgrade benannt werden. Die Universität habe ein Konzept zur Verbesserung der Studienqualität zu erarbeiten, wobei auch hier weder Inhalte noch Anforderungen an das Konzept gelistet werden (K4). In der Zielvereinbarung B ist benannt, wie viele Studienplätze die Universität jährlich anzubieten habe. Dieses Ziel zeichnet sich jedoch durch einen deskriptiven Charakter aus, da Fächeranteile oder Zahlen zu letztendlich aufzunehmenden Studierenden fehlen (K4). Falls die Universität die vereinbarte Summe an Studienplätzen nicht bereitstellen könne, werde eine finanzielle Sanktion vollstreckt. Jedoch wird der Universität bei Bedarf eingeräumt, die Angebotsstruktur der Studienmöglichkeiten in Abstimmung mit dem Wissenschaftsministerium abzuändern (K3). Obwohl in der Zielvereinbarung B zu Studierendenquoten oder Absolventenquoten Zielzahlen und Sanktionen benannt sind, können diese Ziele als deskriptiv gestaltet bezeichnet werden, da Spezifizierungen, zum Beispiel hinsichtlich der Anteile je Studiengang, ausbleiben. Zudem fällt die Sanktionsandrohung bei Auslastungsrückständen der Studiengänge oder zu niedrigen Absolventenzahlen nachsichtig aus, weil nur unter Umständen sanktioniert werden würde. (vgl. Zielvereinbarung B)

Gemäß der Zielvereinbarung C habe die Universität Maßnahmen zu ergreifen, um den Zugang zur Universität weiter zu öffnen. Ebenso gelte es für die Universität, die Standards zur Sicherung der Qualität in der Lehre zu überprüfen. Die Ziele weisen dabei denselben deskriptiven

Charakter auf (K4) wie im Fall B. Auch die Zielvereinbarung C sehe vor, die Studiengänge der Universität entsprechend festgesetzter Studienanfängerzahlen auszulasten. Insofern über einen mehrjährigen Zeitraum die Studienanfängerquote in einem Studiengang nicht erfüllbar sei, müsse hochschulintern darüber beraten werden, den Studiengang zu schließen (K3). Die Sanktionsdrohung gestaltet sich somit gleichermaßen nachsichtig wie im Fall B. Zudem sollen zielgerichtet Maßnahmen verfolgt werden, welche den Anteil an Absolventen der Universität erhöhen, wobei Umfang und Ausprägungen der Maßnahmen auch hier unbenannt bleiben (K4). (vgl. Zielvereinbarung C)

### **Fazit der Dokumentenanalyse**

Die Analyse der Zielvereinbarung A hat ergeben, dass die Ziele der Inhaltsbereiche „Forschung“ und „Lehre“ einheitlich detailliert formuliert worden sind (K4). Im Rahmen der Interviewanalyse gilt es einerseits zu überprüfen, ob Transaktionskosten bei der Zielaufstellung dadurch eingespart werden konnten, dass sich die Vereinbarungsparteien einig gewesen sind oder ob Transaktionskosten durch ministerielle Vorgaben produziert wurden (K1). Andererseits ist zu untersuchen, inwiefern sich die Kommunikation zwischen Wissenschaftsministerium und Universität auf die Beziehung zwischen diesen auswirkt (K2). Anhand der exakten Zielzahlen und der ausgeprägten Kommunikation im Rahmen der Berichtspflichten, können die Zielerreichungsgrade durch das Wissenschaftsministerium bemessen und nachvollzogen werden (K3). Weiterhin könnten die Sanktionsdrohungen einen positiven Effekt auf die Zielverfolgung durch die Universität haben, wodurch Transaktionskosten eingespart werden würden (K3). In der Interviewauswertung gilt es zu untersuchen, inwiefern Sanktionierungen die Beziehung zwischen Wissenschaftsministerium und Universität mit Transaktionskosten belasten (K2).

Die Zielvereinbarungen B und C weisen hingegen in den Inhaltsbereichen „Forschung“ und „Lehre“ deskriptiv formulierte Ziele auf (K4). Es ist anzunehmen, dass die zustandsbeschreibenden Ziele partnerschaftlich vereinbart worden sind, sodass die Beziehungen zwischen Wissenschaftsministerien und Universitäten durch geringe Transaktionskosten belastet wären (K2). Transaktionskosten würden demnach innerhalb der Zielkontrollen erwartet werden (K3). Qualitative Anforderungen sind schwierig messbar, weshalb die Ziele durch die Universitäten nicht stringent verfolgt werden müssten oder im Rahmen opportunistischer Handlungen durch die Universitäten als erreicht dargestellt werden könnten. Die Beziehung zwischen den Vereinbarungsparteien würden sich verschlechtern, insofern das Vertrauensverhältnis ausgenutzt würde (K2). Eine Kommunikation zwischen Wissenschaftsministerien und Universitäten ist durch die zu erstellenden Berichte vorhanden und zeigt zudem kooperative Elemente auf, da

die Ziele gemeinsam nachjustiert werden könnten (K1). Es gilt zu überprüfen, ob Transaktionskosten durch die mangelnde Notwendigkeit zur Zielumsetzung produziert werden. Zudem ist zu untersuchen, ob sich die ausgeprägten Berichtspflichten ohne Sanktionsdrohungen im Hinblick auf entstehende Transaktionskosten rentieren (K3).

## **Ergebnisse der empirischen Auswertung: Interviewanalyse**

Zur Analyse der durchgeführten Experteninterviews mit den Kanzlerinnen und Kanzlern und Dezernentinnen und Dezernenten<sup>5</sup> der Universitäten A, B und C wurde das Interviewmaterial theoriegeleitet und inhaltsanalytisch nach GLÄSER und LAUDEL (1999) kodiert. Die theoretisch hergeleiteten Transaktionskostenkategorien wurden während des Auswertungsprozesses durch die Kategorie *Arbeitsaufwand* (K5) sowie weitere Kategorienausprägungen ergänzt, die aus dem Interviewmaterial generiert worden sind. Das Kategoriensystem ist dem Anhang dieses Beitrags zu entnehmen (s. Anhang S. I-II).

Die nachfolgenden Ergebnisse zeigen anhand eines Fallvergleichs, wie die befragten Vertreterinnen und Vertreter der Universitäten A, B und C die Zielvereinbarungsprozesse mit den Wissenschaftsministerien der Länder wahrnehmen. Dabei werden die Phasen der Zielvereinbarungsprozesse zwischen den Wissenschaftsministerien und Universitäten des Zielvereinbarungstypen 1 (Fall A) und des Zielvereinbarungstypen 2 (Fall B, Fall C) einzeln betrachtet. Zunächst werden die Transaktionskosten beim Entwurf sowie auch der Verhandlung der Zielvereinbarungen zwischen den Wissenschaftsministerien und Universitäten herausgestellt. Daraufhin werden die Transaktionskosten bei der Umsetzung der Ziele durch die Universitäten und bei der Kontrolle der Ziele durch die Wissenschaftsministerien konstatiert. Während der Analyse der Transkripte (T) 1 bis 6 werden zudem Rückbezüge zur Dokumentenanalyse aufgeführt, die eine Verbindung zwischen dem Entstehungs- und Umsetzungsprozess der Zielvereinbarungen und der Konzeption der Dokumente herstellen. Im Anschluss an die Untersuchung wird auf Basis sämtlicher Analyseergebnisse ein Schema möglicher Transaktionskosten abgebildet, die aus universitärer Perspektive durch Zielvereinbarungen und Zielvereinbarungsprozesse zwischen Wissenschaftsministerien und Universitäten entstehen können.

### **Fallvergleich: Entwurf der Zielvereinbarungen A, B und C**

Zum Entwurf der Zielvereinbarung A schildern sowohl die Kanzlerin als auch der Dezernent der Universität A, dass dieser gemeinsam von Rektorats- und Dezernatsebene bearbeitet worden sei, nachdem „[d]as Ministerium [...] landespolitische Schwerpunktsetzungen vorgegeben

---

<sup>5</sup> Nachstehend werden die befragten Kanzlerinnen und Kanzler unabhängig ihres realen Geschlechts als weiblich und die befragten Dezernentinnen und Dezernenten als männlich gekennzeichnet. Diese Formulierungen sollen gleichermaßen weibliche und männliche Personen umfassen und der Aufrechterhaltung der Anonymität der befragten Personen dienen.

[...]“ (T2, Z. 38f.) habe. Dabei betont der Dezernent, dass die Universität keine Probleme gehabt hätte, ihre Zielsetzungen unter den übergeordneten Zielthematiken des Wissenschaftsministeriums zu konkretisieren. Die Zielvereinbarung A wurde innerhalb eines Gegenstromverfahrens zwischen Wissenschaftsministerium und Universität aufgestellt, was eine Zusammenarbeit auf Augenhöhe zwischen den Vereinbarungsparteien vermuten lässt. Entsprechend des kooperativen Umgangs belasten geringe Transaktionskosten die Beziehung (K2) von Wissenschaftsministerium und Universität. Durch den Austausch zwischen den Vereinbarungsparteien entstehen detaillierte und sachlich begründete Ziele gemäß der inhaltlichen Gestaltung des Zielvereinbarungstypen 1. Zur Ausarbeitung der ministeriellen Zielüberschriften sei in der Universität vornehmlich das Dezernat zuständig gewesen, „[...] um die wesentlichen Inhalte [...] festzulegen, die uns [Rektorat und Dezernat] wichtig [erschieden] [...]“ (T2, Z. 7f.). Der Dezernent schildert jedoch nicht, dass fachkundige universitäre Stellen, welche die zu vereinbarenden Ziele letztendlich erfüllen müssen, an der Zielaufstellung beteiligt worden seien. Aus der fehlenden Kommunikation (K1) zwischen den einzelnen universitären Ebenen können sich Transaktionskosten in die Universität hineinproduzieren, wenn die Ziele nicht auf die Leistungsmöglichkeiten der universitären Stellen abgestimmt sind. Dies kann insbesondere dadurch Folgen nach sich ziehen, weil sich die aktuelle Zielvereinbarungsperiode im Fall A durch Sanktionen bei Zielverfehlungen auszeichnet. Den Entwurf der sanktionsbehafteten Ziele habe die Universität dabei „[...] als einseitige Erklärung des Ministeriums verstanden [...]“ (T1, Z. 42f.), was dazu geführt habe, dass sich das Rektorat im Vereinbarungsprozess besonders mit den Konsequenzen für Zielverfehlungen beschäftigte. Die potentiellen Auswirkungen der ministeriellen Zielkontrollen bewirken, dass sich die Universität mit den Umsetzungsmöglichkeiten der Ziele auseinandersetzt. Die Einführung von Sanktionsmaßnahmen rufe jedoch Transaktionskosten in der Beziehung (K2) zwischen Wissenschaftsministerium und Universität hervor. (vgl. T1 und T2)

An den Universitäten des Zielvereinbarungstypen 2 beschreiben die befragten Personen die Vorgänge zu den Entwürfen der Zielvereinbarungen B und C ähnlich. Die Universität B habe „[...] einen Musterentwurf des Ministeriums bekommen, (...) der bis auf [...] die Details die Dinge geregelt hat [...]“ (T4, Z. 4f.) und habe „[...] letztlich keine Wahl [gehabt,] eigene Relevanzentscheidungen [im Zielvereinbarungsentwurf] zu treffen“ (T3, Z. 45). Dadurch hätten sich starke Konflikte zwischen Wissenschaftsministerium und Universität ergeben. Wenn das Wissenschaftsministerium eine Vormachtstellung bei der Zielgestaltung einnimmt, ergeben sich Konflikte zwischen den Vereinbarungsparteien, welche die Beziehung (K2) dieser mit Transaktionskosten belasten. Hinzukommt, dass hierarchisch vorgegebene Ziele seitens des Wissenschaftsministeriums nicht in der Lage sind, die universitären Bestrebungen und Möglich-

keiten zur Zielerfüllung realistisch abzubilden. Es ergibt sich somit hinsichtlich der Ausführungen zur forschungsleitenden Annahme (c), dass deskriptive Ziele nicht zwangsläufig partnerschaftlich vereinbart werden. Auch einseitige ministerielle Zielvorgaben können deskriptiv ausfallen, weil die universitären Möglichkeiten bei der Zielaufstellung nicht sachlich begründet erfasst werden. Sowohl der Dezernent als auch die Kanzlerin der Universität B erklären, dass die zu ergänzenden Textabschnitte des Zielvereinbarungsentwurfs zusammen mit bestimmten universitären Stellen erarbeitet worden seien, da „[...] das auch die Ziele sind, die die Fakultäten verfolgen“ (T3, Z. 87f.). Der Austausch zwischen den einzelnen universitären Ebenen ermöglicht realistische Ziele in den Passagen der Zielvereinbarung, welche die Universität bearbeiten konnte. Dies spricht zugleich für eine vertrauensbasierte inneruniversitäre Atmosphäre (K2), sodass geringe Transaktionskosten bei der Umsetzung dieser Ziele erwartet werden dürften. (vgl. T3 und T4)

Im Fall C hat sich hauptsächlich der Dezernent zum Entwurf der Zielvereinbarung geäußert. Der Entwurf der Zielvereinbarung sei vom Wissenschaftsministerium des Landes entwickelt und der Universität vorgelegt worden. Die Universitätsleitung habe den Zielvereinbarungsentwurf anschließend den Dezernaten zur Verfügung gestellt, die Änderungen oder Ergänzungen am Entwurf vornehmen sollten. Danach sei der Entwurf zur Diskussion in die universitären Gremien weitergeleitet worden. Dies zeigt eine kooperative Zusammenarbeit der inneruniversitären Ebenen und eine vertrauensgeprägte Beziehung zwischen diesen, da sich auf das Fachwissen der einzelnen Universitätsebenen gestützt wird, um den Zielvereinbarungsentwurf C zu bearbeiten. Die Transaktionskosten für die Universität fallen dementsprechend gering in den Bereichen der inneruniversitären Kommunikation (K1) und Beziehung (K2) aus. Dies sollte sich positiv auf die Abwesenheit von Transaktionskosten bei der Umsetzung der Ziele durch die Universität auswirken. Es deutet sich bereits an dieser Stelle entsprechend der forschungsleitenden Annahme (a) an, dass in allen drei Fällen die Kommunikation und die Beziehungsbasis zwischen Wissenschaftsministerium und Universität sowie universitätsintern entscheidend für eine realistische Zielaufstellung und spätere Zielumsetzung ist. Der Dezernent berichtet weiterhin, dass die Vorschläge der Dezernate im Zielvereinbarungsentwurf mitverarbeitet worden seien, insofern die Hochschulleitung diesen Vorschlägen zugestimmt habe, wobei es „[...] tiefergehende Änderungen [...] letztendlich nicht [...]“ (T6, Z. 47f.) gegeben habe und „[...] grundsätzlich der Entwurf so dann auch rechtsverbindlich in Kraft getreten ist“ (T6, Z. 46). Aus diesen Schilderungen geht hervor, dass die Zusammenarbeit zwischen Wissenschaftsministerium und Universität am Zielvereinbarungsentwurf nicht auf Augenhöhe stattgefunden habe. Dies bestärkt sich durch die Äußerung der Kanzlerin, die anmerkt, dass „[...] die Zielvereinbarungen auch nicht in einer ganz guten Atmosphäre abgelaufen [...]“ (T5, Z. 28f.) seien.

Das Wissenschaftsministerium nimmt im Entwurfsprozess der Zielvereinbarung C eine Vormachtstellung ein, wenn der Entwurf durch die Universität kaum abgeändert werden könne, wodurch Transaktionskosten die Beziehung ( $K1$ ) zwischen den Parteien belasten. Die deskriptiven Ziele ergeben sich wiederum aus den geringen Einflussmöglichkeiten der Universität auf den Zielvereinbarungsentwurf. Zudem ist es sowohl im Fall B als auch im Fall C fraglich, ob sich der hohe inneruniversitäre Arbeitsaufwand ( $K5$ ) rentiert, wenn sich die universitären Änderungen am Zielvereinbarungsentwurf nicht nachhaltig durchsetzen. (vgl. T5 und T6)

### **Fallvergleich: Verhandlung der Zielvereinbarungen A, B und C**

Die Verhandlung der Zielvereinbarungsinhalte sei im Fall A hauptsächlich durch das Dezernat vorangetrieben worden, so die der Kanzler. Die Dezernentin berichtet, dass das Gespräch zwischen Wissenschaftsministerium und Universität, vertreten durch Rektorin oder Rektor und Dezernentin, vorbereitet worden sei, „[...] sodass alle beteiligten [ministeriellen] Referate am Tisch [...] Beiträge und [...] Vorschläge zur Änderung unseres [universitären] ersten Entwurfs“ (T2, Z. 53f.) gehabt haben. Die Informationsasymmetrie zwischen Wissenschaftsministerium und Universität würde sich somit zum Zeitpunkt der Verhandlung ausgleichen, da beide Vereinbarungsparteien durch das Gegenstromverfahren mit demselben Kenntnisstand über den Zielvereinbarungsentwurf in das Gespräch hineingegangen seien. Weiterhin sei über ministerielle Änderungswünsche zwischen den Vereinbarungsparteien diskutiert und letztendlich ein Konsens über die Zielvereinbarungsinhalte erzeugt worden. Durch den Austausch zwischen Vertreterinnen und Vertretern von Wissenschaftsministerium und Universität wird die Gestaltung detaillierter Ziele mit sachlich begründeten Anforderungen gemäß des Zielvereinbarungstypen 1 ermöglicht. Im Rahmen der Zielumsetzung sollten die Transaktionskosten entsprechend gering ausfallen sowie sich die Beziehung ( $K1$ ) zwischen den Parteien durch die kollegiale Kommunikation in der Verhandlung stärken sollte. Hinsichtlich der sanktionsbedrohten Ziele verweist die Kanzlerin darauf, dass „[...] die Details [...] [in der Verhandlung] dann doch näher zu beschreiben“ (T1, Z. 140f.) gewesen seien, um Verständnisschwierigkeiten der Inhalte für die spätere Zielumsetzung zu vermeiden. In diesem Zusammenhang benennt der Dezernent, dass Änderungen an den sanktionsbedrohten Zielen „[...] parallel zu dem, was wir [Universität A] [...] vorher erarbeitet hatten, vom Ministerium noch mal reingespielt wurde[n]“ (T2, Z. 104f.). Im Fall A soll zeitgleich zur Zielvereinbarungsverhandlung eine Verhandlung zwischen dem Wissenschaftsministerium und dem Finanzministerium des Landes stattgefunden haben, durch welche die Gestaltung der sanktionsbedrohten Ziele reglementiert worden sei. Transaktionskosten entstehen hier durch einen fehlenden Kommunikationsstrang zwischen Universität und Finanzministerium, die Zurückhaltung von Informationen und die letztendlich ausbleibende Verhandlung der sanktionsbedrohten Ziele. Die größte Auswirkung ha-

ben die Transaktionskosten dabei auf das Vertrauensverhältnis (*K2*) zwischen den Zielvereinbarungsparteien. Weiterhin ergeben sich Transaktionskosten durch den Arbeitsaufwand (*K5*) der Universität, um den Entwurf der sanktionsbedrohten Ziele abzuändern, wenn die universitären Vorschläge im Verhandlungsprozess nicht berücksichtigt werden. (vgl. T1 und T2)

Demgegenüber sind nun die Verhandlungen der deskriptiven Ziele ohne dahinterstehende Sanktionsmöglichkeiten in den Fällen B und C zu betrachten. Die Kanzlerin der Universität B schildert, dass die Verhandlung der Zielvereinbarung zwischen der Universität und dem Wissenschaftsministerium im Wesentlichen schriftlich stattgefunden habe. „Aber [eine] Verhandlung im Sinne von ‚was wollt ihr und was geben wir‘ hat es [zwischen den Vereinbarungsparteien] überhaupt nie gegeben [...]“ (T3, Z. 164f.). Es soll lediglich „[...] ein Telefonat [gegeben haben], aber das ging dann eher nur um [...] irgendwelche Formalitäten, [...] nicht um Inhalte“ (T4, Z. 88f.). Die mangelhafte Kommunikation zwischen Wissenschaftsministerium und Universität B zur Zielgestaltung erschwert, Leistungsanforderungen und Leistungsmöglichkeiten sachlich begründet zu bestimmen, wodurch sich einerseits die deskriptiven Ziele in der Vereinbarung erklären lassen (*K4*). Andererseits untergräbt die fehlende Kommunikation das Mitgestaltungsrecht der Universität an der Zielvereinbarung, was sich in Form von Transaktionskosten auf die Beziehung (*K2*) zwischen den Vereinbarungsparteien auswirkt. Weiterhin wird berichtet, dass es zwischen Wissenschaftsministerium und Universität keine Individualverhandlung der Zielvereinbarung gegeben habe, sondern eine Verhandlung im Rahmen von Gesprächen zwischen dem Wissenschaftsministerium und allen Universitäten des Landes stattgefunden habe. Die universitären Änderungen am Zielvereinbarungsentwurf B seien vom Wissenschaftsministerium dementsprechend nicht anerkannt worden, da die Ziele in allen Zielvereinbarungen mit den Universitäten des Landes dieselben Inhalte umfassen sollen. Zudem sollen die Ziele um die Inhalte weiterer Hochschulverträge des Landes herumgebaut worden seien, sodass der Zielvereinbarungsentwurf nicht abgeändert werden konnte, „[...] weil es woanders schon so geregelt ist [...]“ (T4, Z. 102). Die Ziele seien somit erstens nicht auf die Leistungsmöglichkeiten einer Universität zugeschnitten, was das Zieloutcome schmälern würde. Zweitens würde die Vertrauensebene (*K2*) zwischen den Vereinbarungsparteien durch das opportunistische Verhalten des Wissenschaftsministeriums mit Transaktionskosten belastet, wenn die Zielinhalte entlang bereits feststehender Hochschulvereinbarungen ausgerichtet werden. Die Kanzlerin beschreibt dahingehend, dass ein fehlender Belohnungs- oder Sanktionsmechanismus hinter der Zielvereinbarung die Inhalte irrelevant mache, sodass die Universität B trotz einseitiger Zielvorgaben und fehlender Anreize die Zielvereinbarung unterschrieben habe. Diese Erläuterung unterstreicht den zu erwartenden eingeschränkten Leistungsertrag, der aus übergeordneten Sachzielen und fehlender Kontrolle entsprechend der forschungsleitenden Annahmen (c) und (b<sub>2</sub>) hervorgeht. (vgl. T3 und T4)

Die Kanzlerin der Universität C verweist weiterhin auf die aus ihrer Sicht angespannte Atmosphäre zwischen dem Wissenschaftsministerium und den Universitäten des Landes zum Zeitpunkt der Zielvereinbarungsverhandlung. Es ist anzunehmen, dass eine vorgeprägt belastete Beziehung (*K2*) zwischen den Vereinbarungsparteien die Kommunikation über die Zielinhalte schmälert und realistische Ziele schwierig aufzustellen sind. Dadurch können einerseits Transaktionskosten, andererseits deskriptive Ziele entstehen (*K4*). Die Ausführungen des Dezenten zur Verhandlung der Zielvereinbarung C gestalten sich kurz, da dieser nicht in den Verhandlungsprozess involviert gewesen sein soll und „[...] immer nur vom Hörensagen bestimmte Dinge mitbekommen“ (T6, Z. 54) habe. Der Zielvereinbarungsentwurf sei zwischen dem Rektorat und dem Wissenschaftsministerium besprochen worden. Die Dezernate seien also nicht an der Verhandlung der Zielvereinbarung beteiligt sowie Informationen über den Verhandlungsprozess nicht direktional von der Leitungs- an die Arbeitsebene weitergegeben worden seien. So können sich Transaktionskosten in die Universität C hineinproduzieren, weil die Beziehung (*K2*) zwischen den inneruniversitären Ebenen durch eine fehlende Einbindung belastet wird. Laut dem Dezenten habe es durch die Verhandlung keine tiefergehenden Änderungen des Zielvereinbarungsentwurfs gegeben, dennoch konnten kleinere Anpassungen am Dokument vorgenommen werden, welche den universitären Vorstellungen entsprechen haben sollen. Auch wenn der Umfang der Änderungen am Zielvereinbarungsentwurf C gering ausgefallen sein soll, können durch die Berücksichtigung universitärer Zielvorstellungen Transaktionskosten eingespart werden, wenn sich die Universität als am Prozess mitwirkend wahrnehmen kann (*K2*) und zudem erreichbare Ziele entstehen (*K4*). (vgl. T5 und T6)

### **Fallvergleich: Umsetzung der Zielvereinbarungen A, B und C**

Auf die Frage nach der Umsetzung der Ziele verweisen sowohl die Kanzlerin als auch der Dezent der Universität A darauf, dass es sich um Ziele handle, „[...] die [...] in unserem gewöhnlichen [universitären] Betrieb beeinflussbar sind [...]“ (T2, Z. 135). Jedoch hebt insbesondere die Kanzlerin hervor, dass die Zielvereinbarung A „[...] nicht die primären Ziele der Universität“ (T1, Z. 149), im Sinne vorrangig zu erfüllender Ziele, widerspiegele. „[...] [W]as in den Zielvereinbarungen drinsteht, (...) guckt man [Universität A] sich in der Regel (...) nicht wieder wirklich an“ (T1, Z. 150f.), da, so weiter der Dezent, in der Zielvereinbarung „[...] Entwicklungen aufgegriffen [wurden,] [...] die wir [Universität A] sowieso angestrebt haben“ (T2, Z. 138f.). Es zeichne sich somit keine Leistungssteigerung der Universität durch die Aufstellung der Zielvereinbarung ab. Es scheint als sei die Zielvereinbarung vielmehr eine Abmachung, die den gemeinsamen Willen von Wissenschaftsministerium und Universität dokumentieren würde, ohne dabei einen tatsächlichen Wandel der universitären Leistungserbringung zu bedingen. Entsprechend rentiert sich der Arbeitsaufwand (*K5*) hinter der Zielvereinbarungs-

aufstellung nicht und es entstehen Transaktionskosten, wenn Ziele nicht verfolgt werden. Lediglich den sanktionsbedrohten Zielen des Zielvereinbarungstypen 1 komme von der Universität A besondere Aufmerksamkeit bei der Umsetzung zu. Die Androhung finanzieller Verluste bei Zielverfehlungen wirke sich als Leistungsanreiz auf die Zielerfüllung aus und das Rektorat setze dementsprechend Maßnahmen um, welche die Zielerreichung vorantreiben würden. Die Maßnahmen sollen in der Universität nicht unbedingt auf „[...] Gegenliebe [...]“ (T2, Z. 161) getroffen sein, wenn diese strukturendverändernd auf die untergliederten Einheiten einwirkten, zum Beispiel durch die Schließung unausgelasteter Studiengänge. Es bestätigt sich entsprechend der forschungsleitenden Annahme ( $b_2$ ), dass die Androhung von Konsequenzen bei Zielverfehlungen die Umsetzung der Ziele durch die Universität vorantreibt. Transaktionskosten lassen sich im Fall der Zielerfüllung auf mehreren Ebenen einsparen, da sich der Arbeitsaufwand ( $K_5$ ) zur Zielaufstellung rentiert und Konflikten zwischen Wissenschaftsministerium und Universität ( $K_2$ ) vorgebeugt wird. Jedoch produzieren sich Transaktionskosten auf der Beziehungsebene ( $K_2$ ) in die Universität hinein, wenn die Leitungsebene der Universität A Veränderungen zur Zielerreichung umsetzen muss, welche die untergliederten universitären Einheiten als nicht wünschenswert empfinden. (vgl. T1 und T2)

Die befragten Personen der Universitäten B und C schildern eine ähnliche Haltung sowie einen gleichförmigen Umgang mit den Zielen der Zielvereinbarungen wie im Fall A. So beschreibt die Kanzlerin der Universität B bei dem „[...] was wir uns vornehmen und was wir uns nicht vornehmen, spielt die Bezugnahme auf eine Ziel[...]vereinbarung im Alltag überhaupt keine Rolle [...]“ (T3, Z. 329f.). Die Universität handle vorrangig nach eigenen Zielvorstellungen, nicht nach den Zielen der Zielvereinbarung. Dies ergebe sich laut dem Dezernenten daraus, dass in der Zielvereinbarung B „[...] jedes Thema genannt [wird], was irgendwie in der hochschulpolitischen Diskussion Relevanz hat“ (T4, Z. 151f.), wodurch nicht alle Ziele gleichermaßen prioritär verfolgt werden könnten. Fehlende Leistungsanreize führen somit dazu, dass die Universität die Zielvereinbarung nicht als Maßstab für ihr Handeln ansieht. Zudem ist anzunehmen, dass die deskriptiven Ziele nicht so stringent verfolgt werden müssen wie die detaillierten Ziele im Fall A. Dies ergibt sich entsprechend der forschungsleitenden Annahme (c) daraus, dass sich die spätere Darstellung der Zielerreichung nicht an vorab festgesetzten Maßnahmen orientieren müsse. Weiterhin sei die Beziehung zwischen Wissenschaftsministerium und Universität B durch Ziele belastet, die als politische Vorgaben beschrieben wurden. Die fehlende Mitwirkung am Zielaufstellungsprozess spiegelt sich folglich in der ausbleibenden Motivation zur Zielumsetzung auf Seiten der Universität wieder und es entstehen wiederum Transaktionskosten in der Beziehung zwischen den Vereinbarungsparteien ( $K_2$ ). (vgl. T3 und T4)

Auch die Universität C nehme „[...] die Ziele nicht so ganz ernst [...]“ (T5, Z. 58) und halte sich „[...] nicht so ganz genau an die zielvereinbarten Fristen“ (T5, Z. 59). Es entstehen somit auch an dieser Stelle Transaktionskosten, wenn die vereinbarten Ziele nicht umgesetzt werden und sich der Arbeitsaufwand (*K5*) zur Zielaufstellung nicht rentiert. In den Fällen B und C zeigt sich anhand der deskriptiven ministeriellen Zielvorgaben sowie des eingeschränkten universitären Bestrebens die Ziele umzusetzen, dass die Zielvereinbarungen beidseitig vielmehr als ein zu erfüllender Formalismus verstanden werden, anstelle der Möglichkeit, gemeinsame Zielvorstellungen zu realisieren. Der Unterschied zum Fall B desselben Zielvereinbarungstypen beschreibt sich nun dadurch, dass sowohl die Kanzlerin als auch der Dezernent darauf hinweisen, dass sich das soziale Verhältnis zwischen Wissenschaftsministerium und Universität C mit einem Regierungswechsel während der Zielvereinbarungslaufzeit verbessert hätte. Seitdem sei „[...] auch das Land [...] relativ locker in dem Einfordern“ (T5, Z. 78) der Ziele geworden. Es zeigt sich somit, dass auch eine positive Beziehung zwischen den Vereinbarungsparteien zur opportunistischen Ausnutzung der deskriptiven Ziele durch die Universität motiviert, was die Aussagen der forschungsleitenden Annahmen (a) und (c) zum Teil relativiert. Zudem mache der Dezernent auf eine Konsequenz der deskriptiven Ziele aufmerksam, denn ihm fehle „[...] ab und an mal so an der einen oder anderen Stelle eine klare Marschrichtung von der Hochschulleitung“ (T6, Z. 157-159.). Die untergliederten Einheiten der Universität würden dadurch in der Ausübung der Ziele eingeschränkt, dass die Inhalte der Zielvereinbarung von der Leitungsebene nicht stringent an die ausführenden Organe weitergegeben würden. Es produzieren sich Transaktionskosten in die Universität C hinein, wenn die Kommunikation (*K1*) zwischen den universitären Ebenen über Maßnahmen zur Zielerfüllung nicht funktioniert und die Zielumsetzung daran scheitert. (vgl. T5 und T6)

### **Fallvergleich: Kontrolle der Zielvereinbarungen A, B und C**

Hinsichtlich der Kontrolle der vereinbarten Ziele schildert die Kanzlerin der Universität A, dass die Daten zu den Zielerreichungsständen auf der Arbeitsebene des Dezernenten zusammengestellt würden. Der Dezernent erklärt, dass die Darstellung der Zielerreichungsgrade durch die Universität davon abhängig sei, wie gut ein Ziel messbar ist. Zielformulierungen ohne Kennzahlen sind also entsprechend der forschungsleitenden Annahme (c) interpretationsfähig. Für die sanktionsbedrohten Ziele berechne das Dezernat die jeweiligen Zahlen, über deren Ausfall das Rektorat intensiv berate, da die Sanktionen vom Wissenschaftsministerium bisher „[...] sehr konsequent gehandhabt worden [...]“ (T2, Z. 219) seien. Die mögliche Umsetzung von Sanktionen fördert an dieser Stelle die Auseinandersetzung mehrerer Ebenen der Universität mit der Zielvereinbarung A, wodurch der Sanktionsmechanismus (*K3*) Transaktionskosten in der Zielumsetzung einspart. Mit den Zielen, deren Zielerreichungsgrade nicht sanktioniert würden, setze sich die Universität A jedoch nicht weiter auseinander und verfasse

lediglich einen Vermerk dazu im jährlichen Zielerreichungsbericht. Dementsprechend ergeben sich Transaktionskosten durch das opportunistische Verhalten der Universität bei Zieldarstellungen, wenn das Wissenschaftsministerium die Ziele aufgrund fehlender Konkretisierungen nicht überprüfen kann (*K3*). Die Universität erhalte die letzten Jahre jeweils ein schriftliches Lob für die umfangreichen Berichte vom Wissenschaftsministerium. Aber „[...] im Detail gibt es keine Diskussion über die Ziele [...]“ (T1, Z. 287f.) zwischen den Vereinbarungsparteien, so die Kanzlerin weiter. Die fehlende Kommunikation zwischen Wissenschaftsministerium und Universität A nach Abgabe der Zielerreichungsberichte führt dazu, dass Transaktionskosten durch einen bürokratischen Aufwand (*K5*) ohne Mehrwert entstehen sowie einseitig weitergegebene Informationen in den Berichten nicht förderlich dafür sind, schwierig erreichbare Ziele nachzujustieren. (vgl. T1 und T2)

Zu der Frage nach den Konsequenzen bei Zielverfehlungen im Fall B des Zielvereinbarungstypen 2 schildert die Kanzlerin, dass die Auswirkungen gering seien, sodass die Universität es dulde, den Zielaufstellungsprozess kaum mitgestaltet haben zu können. In diesem Zusammenhang äußert der Dezernent der Universität: „Also was passiert, wenn wir [Universität B] die Ziele nicht erfüllen: Nichts“ (T4, Z. 209). Die Zielumsetzung beschreibt sich also als gefährdet, wenn die Universität aufgrund fehlender Mitwirkung am Entstehungsprozess die Ziele nicht als universitäre Ziele anerkennt und eine Kontrolle der Zielerreichung keine Konsequenzen bei Zielverfehlungen einbringt. Die Kanzlerin schildert zudem, dass die „[...] Berichte, Zwischenberichte, Endberichte, [...] nie auch nur annähernd [...] ernsthaft verarbeitet werden. [...] [D]as ist eine reine Pflichtarbeit [...]. Es gibt nie eine inhaltliche Rückkopplung, eine Auswertung oder eine Rückmeldung [...]“ (T3, Z. 350-353). Eine Kontrolle der Zielerreichungsgrade durch das Wissenschaftsministerium bliebe somit aus, wodurch die universitären Maßnahmen zur Zielumsetzung als kaum vorhanden beschrieben wurden. Gleichsam entstehen durch den Arbeitsaufwand zur Berichterstellung Transaktionskosten für die Universität B, die keinen Ertrag aufweisen. Wenn die universitären Berichte durch das Wissenschaftsministerium nicht wahrgenommen werden, ergibt sich entsprechend der forschungsleitenden Annahme (*b<sub>1</sub>*), dass keine Informationsbasis zur Zielkontrolle vorliegt und infolgedessen keine Kontrollmechanismen umgesetzt werden können. Im Gegensatz zum Fall A erzeugt die fehlende Eingangsbestätigung der Berichte durch das Wissenschaftsministerium auch Transaktionskosten in der Beziehung (*K2*) zur Universität B. Die Zielvereinbarung beinhaltet den Verweis, insofern die Universität einige Ziele nicht erfüllen könne, diese nachverhandelt und angepasst werden könnten. Zu einem solchen Vorgang sei es jedoch bisher nicht gekommen. Der kooperative Verweis auf mögliche Nachverhandlungen kann sich aufgrund der fehlenden Auseinandersetzung von Wissenschaftsministerium und Universität mit den Zielerreichungsberichten nicht entfalten, wodurch Transaktionskosten weiterhin mit dem Arbeitsaufwand (*K5*) einhergehen

und die Ziele nicht den Leistungsmöglichkeiten der Universität angepasst sind (K4). (vgl. T3 und T4)

Im Fall C beschreibt sich hinsichtlich der Kontrolle der vereinbarten Ziele ein ähnliches Vorgehen wie im Fall B. Die Frage nach einem Sanktionsmechanismus in der Zielvereinbarung wird auch hier von dem Dezernenten verneint. Es wird jedoch eine Situation geschildert, in der das Wissenschaftsministerium Restriktionen umgesetzt habe, wobei diese nicht in der Zielvereinbarung C verankert gewesen seien. Trotz dieser opportunistischen Handlung seitens des Wissenschaftsministeriums, welche Transaktionskosten in die Beziehung (K2) zwischen den Vereinbarungsparteien hineinproduziert, werde das soziale Verhältnis zwischen Wissenschaftsministerium und Universität von beiden befragten Personen seit dem Regierungswechsel als kollegial wahrgenommen. Die forschungsleitende Annahme (b<sub>2</sub>) relativiert sich somit an dieser Stelle, da in allen drei Fällen das soziale Verhältnis zwischen den Vereinbarungsparteien nicht ausschlaggebend dafür ist, ob positive oder negative Sanktionen angewandt werden. Die Kanzlerin der Universität C beschreibt, dass der Zielerreichungsbericht für das vergangene Jahr bereits überfällig und dem Wissenschaftsministerium noch nicht zugestellt worden sei. Dazu schildert der Kanzler weiter, dass „[...] die Nachfrage vom Ministerium [zum Zielerreichungsbericht] [...] (...) eher verhalten [ist], [...] auch die wollen uns [Universität C] [...] nicht unnötig drangsalieren, indem wir Papier beschreiben, das am Ende des Tages sowieso keiner liest [...]“ (T5, Z. 142-145). Die Transaktionskosten für die Universität fallen insbesondere im Bereich des Arbeitsaufwands (K5) gering aus. Die inhaltlich deskriptive Form der Ziele bewirkt, dass ein Nachweis über die Zielerbringung redundant wird, wodurch Nachdruck und Aufwand, über die Zielerreichungsstände zu berichten, klein gehalten werden. Gleichsam wird die Beziehung (K2) zwischen Wissenschaftsministerium und Universität durch die ausbleibende Zielkontrolle nicht mit Transaktionskosten belastet. Der nicht vorhandene Austausch (K1) über den Zielerreichungsstand wirkt sich jedoch negativ auf die stringente Zielverfolgung durch die Universität aus, wodurch wiederum Transaktionskosten entstehen. Dies führt dazu, „[...] dass das Ministerium akzeptiert, wenn wir [Universität C] die entsprechenden Bemühungen [zur Zielerreichung] angestellt haben [...]“ (T5, Z. 166f.), anstelle konkrete Leistungen einzufordern. (vgl. T5 und T6)

## **Transaktionskostenschema**

Ziel der Dokumenten- und Interviewanalyse war es, eine schematische Darstellung möglicher Transaktionskosten hervorzubringen, die aus universitärer Perspektive durch Zielvereinbarungen und Vereinbarungsprozesse zwischen Wissenschaftsministerien und Universitäten entstehen können. Die Zuordnung der Zielvereinbarungen A, B und C zu den Zielvereinbarungs-

typen 1 und 2 hat unterschiedliche Erwartungen an entstehende Transaktionskosten in Vereinbarungsprozessen hervorgerufen. Die Analyseergebnisse zeigen, dass die Transaktionskosten zwischen den Zielvereinbarungstypen 1 und 2, aber auch innerhalb des Zielvereinbarungstypen 2 zwischen den Fällen B und C variieren. Die Transaktionskosten entstehen dabei sowohl zwischen Wissenschaftsministerien und Universitäten als auch innerhalb der Universitäten in verschiedenen Kategorien. Nachfolgend werden deshalb die Ursachen und Auswirkungen der nicht-intendierten Nebenfolgen in den Zielvereinbarungsprozessen A, B und C entlang der Transaktionskostenkategorien Kommunikation (K1), Beziehung (K2), Zielkontrolle (K3), Operationalisierung der Ziele (K4) und Arbeitsaufwand (K5) schematisch zusammengefasst. Insgesamt zeigt sich in allen Kategorien, dass die anfallenden Transaktionskosten große Auswirkungen auf die Umsetzung der Ziele durch die Universitäten aufweisen.

**Abbildung 3:** Schematische Darstellung möglicher Transaktionskosten durch Zielvereinbarungsprozesse zwischen Bundesländern und Universitäten aus universitärer Perspektive (Quelle: eigene Erhebung)

Transaktionskosten durch Zielvereinbarungsprozesse		
	Ursachen	Auswirkungen
<b>Kommunikation (K1)</b>		
Wissenschaftsministerium ↔ Universität	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strikte ministerielle Zielvorgaben</li> <li>• Fehlender Verhandlungsspielraum/ausbleibende Verhandlung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ziele sind nicht an universitäre Leistungsmöglichkeiten angepasst (unrealistische oder deskriptive Ziele)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fehlender Kommunikationsstrang von Universität zu weiteren beteiligten politischen Organen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zielreglementierungen ohne universitäre Beteiligung schaden dem Vertrauensverhältnis</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bürokratisiertes Berichtswesen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine inhaltliche Rückkopplung</li> </ul>
Universitätsintern	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fehlende Beteiligung ausführender Ebenen (z. B. Fakultäten, Institute, Professorenschaft) → Informationsweitergabe statt Kommunikation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zielumsetzung ist gefährdet durch fehlendes Fachwissen bei Zielaufstellung (Universitätsleitung fehlt der Einblick in die Leistungsmöglichkeiten interner Ebenen)</li> </ul>
<b>Beziehung (K2)</b>		
Wissenschaftsministerium ↔ Universität	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zusammenarbeit nicht auf Augenhöhe</li> <li>• Ausnutzung von Machtgefällen (ministerielle Vormachtstellung)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konflikte → Vertrauensverhältnis baut ab</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opportunistische Handlungen/Ausnutzung von Informationsasymmetrien</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vertrauensverhältnis wird geschwächt</li> </ul>
Universitätsintern	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fehlende Beteiligung ausführender Ebenen an der Zielaufstellung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beziehung belastet → Motivation zur Zielumsetzung eingeschränkt</li> </ul>

*Fortsetzung Abbildung 3 nächste Seite*

Fortsetzung **Abbildung 3**

<b>Transaktionskosten durch Zielvereinbarungsprozesse</b>		
Ursachen		Auswirkungen
<b>Zielkontrolle (K3)</b>		
Wissenschafts- ministerium ↔ Universität	• Deskriptive Ziele	• Schwierig messbar, interpretationsfähig → Zielumsetzung gefährdet
	• Fehlende Zielkontrolle • Fehlendes Anreizsystem	• Zielumsetzung wird nicht stringent verfolgt
	• Sanktionierung von Zielverfehlungen	• Konflikte zwischen den Vereinbarungsparteien
Universitäts- intern	• Sanktionierung von Zielverfehlungen	• Strukturveränderungen in der Universität → inneruniversitäre Konflikte
<b>Operationalisierung der Ziele (K4)</b>		
Wissenschafts- ministerium ↔ Universität	• Fehlender Austausch	• Deskriptive Ziele/Sachlich unbegründete Ziele
	• Ministerielle Zielvorgaben • Dieselben Ziele für mehrere Universitäten eines Bundeslandes	• Ziele sind nicht die Ziele der Universität → Zielumsetzung gefährdet
	• Ziele behandeln zu viele Themengebiete	• Ziele können nicht gleichermaßen prioritär verfolgt werden
Universitäts- intern	• Fehlender Austausch	• Sachlich unbegründete Ziele
	• Zielvorgaben der Leitungsebene	• Zielumsetzung ist gefährdet
<b>Arbeitsaufwand (K5)</b>		
Wissenschafts- ministerium ↔ Universität/Uni- versitätsintern	• Nicht-rentable Arbeitsleistungen im Zielvereinbarungsprozess (ausbleibende Ziel-Mittel-Relation)	• Ressourcenausgaben • Zielvereinbarung als zu erfüllender Formalismus

## Fazit

Die vorgenommene Analyse fokussierte die Frage nach den Transaktionskosten, die aus universitärer Perspektive durch Zielvereinbarungen und Zielvereinbarungsprozesse zwischen Bundesländern und Universitäten entstehen können. Eine schematische Darstellung der möglichen Transaktionskosten ist durch die Untersuchung der Zielvereinbarungen und Vereinbarungsprozesse zwischen drei ausgewählten Universitäten und Wissenschaftsministerien verschiedener Bundesländer hervorgegangen. Abschließend werden die Ergebnisse der Studie entlang der forschungsleitenden Annahmen geordnet sowie Möglichkeiten weiterer Forschungen auf diesem Gebiet eröffnet werden.

Aus der Untersuchung der Transaktionskosten in Zielvereinbarungsprozessen lässt sich insbesondere ableiten, dass ein offener Austausch und das daraus resultierende soziale Verhältnis zwischen Wissenschaftsministerien und Universitäten entscheidend für die Gestaltung der Zielvereinbarungen sowie die späteren Zielumsetzungen ist. Die forschungsleitende Annahme (a) bestätigt sich somit in allen drei untersuchten Fällen und eine intensive Kommunikation ist

maßgebend dafür, dass Transaktionskosten eingespart werden können. Fehlende Kommunikation zwischen den einzelnen universitären Ebenen ist zudem ein Faktor, der hohe Transaktionskosten in die Universität hineinproduzieren kann. Die forschungsleitenden Annahmen ( $b_1$ ) und ( $b_2$ ) können dagegen durch die Auswertungsergebnisse relativiert werden. Unabhängig des sozialen Verhältnisses der Universitäten A, B und C zum jeweiligen Wissenschaftsministerium ergibt sich eine Ausnutzung der Informationsasymmetrie bei der universitären Berichterstattung zu deskriptiven Zielen. Durch den dabei entstehenden Arbeitsaufwand für nicht nachhaltig verwertbare oder verwertete Zielerreichungsberichte entstehen Transaktionskosten. Ebenfalls ist die Beziehung zwischen den Vereinbarungsparteien des Samples nicht ausschlaggebend dafür, ob ein positiver oder negativer Kontrollmechanismus angewandt wird. Ohne einen Kontrollmechanismus fällt die Bereitschaft der Universitäten, die Ziele umzusetzen, jedoch gering aus. Dies zeigt sich deutlich in den Fällen B und C sowie im Fall A hinsichtlich der nicht-sanktionsbedrohten Ziele. Weiterhin wird bezüglich der forschungsleitenden Annahme (c) erkenntlich, dass sich die inhaltliche Gestaltung der Zielvereinbarung auf die Kontrollmöglichkeiten des Wissenschaftsministeriums auswirkt. Im Fall A ergibt sich eine Kontrolle der detailliert gestalteten Ziele, wohingegen in den Fällen B und C des Zielvereinbarungstypen 2 Leistungsüberprüfungen ausbleiben. Transaktionskosten ergeben sich hier insbesondere auf Seiten der Länder, wenn fehlende Kontrollen der Zielumsetzung durch die Universitäten entgegenwirken.

In Anbetracht der Untersuchungsergebnisse lassen sich wissenschaftspolitische Empfehlungen formulieren, welche den Umgang mit Zielvereinbarungen zwischen Wissenschaftsministerien und Universitäten transaktionskostengünstiger ausfallen lassen würden. Vorab ist jedoch anzumerken, dass die Logik der Transaktionskostentheorie von klaren Zielvorstellungen ausgeht. Die Anwendung der Transaktionskostentheorie auf Zielvereinbarungen zeigt deutlich, dass sich transaktionskostentheoretische Überlegungen nur auf Prozesse beziehen lassen, hinter denen ein Zielwille steht, was zugleich die Grenze dieser theoretischen Konzeption von Zielvereinbarungen ergibt. In den Fällen B und C wird deutlich, dass die Vereinbarung von Zielen eher als zu erfüllender Formalismus verstanden wird, anstelle eines Instruments zum Erreichen neuer Ziele. Empfehlungen im Sinne der Transaktionskostentheorie können jedoch nur dann greifen, wenn zwischen den Vereinbarungsparteien die Einigkeit bestehe, das Instrument Zielvereinbarung zu nutzen, um Ziele zu verfassen, die tatsächlich umgesetzt werden sollen. Nur unter dieser Prämisse ist ein Entwurfs- und Verhandlungsprozess der Zielvereinbarung zu empfehlen, der sich an einem kommunikationsreichen Gegenstromverfahren orientiert, damit leistungsgerechte Ziele entstehen. Insbesondere innerhalb der Universitäten muss die Kommunikation zwischen den einzelnen Ebenen ausgebaut werden, da unter Beteiligung leistungserbringender universitärer Stellen realistische Ziele bestimmt werden können. Durch

dieses Vorgehen würden zudem Ressourcen, wie Personal, Zeit oder Finanzmittel, schonender eingesetzt, wenn sich der Arbeitsaufwand zur Zielvereinbarungserstellung rentiert. Das (inner-)universitäre Mitwirken an der Zielaufstellung ist maßgebend dafür, dass sachlich begründete, inhaltlich detaillierte Ziele entstehen, die letztendlich eine Kontrolle der Zielerreichungsgrade ermöglichen. Ohne einen Kontrollmechanismus ist die Zielumsetzung als gefährdet zu beschreiben. Das Berichtswesen sollte in diesem Zusammenhang als Möglichkeit betrachtet werden, gemeinsam durch Wissenschaftsministerien und Universitäten zu niedrig angesetzte oder nicht erreichbare Ziele nachzujustieren. Weiterhin ist zu empfehlen, ein Anreizsystem anzuwenden, da die Sanktionsandrohung bewirkt, dass sich die Universitäten mit den Zielvereinbarungsinhalten auseinandersetzen. Der Einsatz eines positiven, belohnenden Mechanismus müsste sich dementsprechend noch stärker auf die universitären Zielumsetzungen auswirken.

Die aufgezeigten Zusammenhänge zwischen Zielvereinbarungen beziehungsweise Zielvereinbarungsprozessen und Transaktionskosten lassen sich aufgrund der unterschiedlichen Hochschulrahmenbedingungen nicht oder nur eingeschränkt auf weitere Bundesländer desselben Zielvereinbarungstypen übertragen. Für mehr empirische Evidenz müsste das Untersuchungssample um weitere Bundesländer erweitert werden. Zudem sollte die Zahl der Experteninterviews an mehreren Universitäten pro Land erhöht werden sowie die ministerielle Perspektive auf Zielvereinbarungsprozesse mit den Universitäten erhoben werden müsste. Durch die zusätzliche Befragung von Ministerialbeamtinnen und Ministerialbeamten könnte umfassender abgebildet werden, wie der Gegenstand Zielvereinbarung zwischen Bundesländern und Universitäten transaktionskostengünstig behandelt werden kann. Eine weitere Einschränkung der vorgenommenen Untersuchung ergibt sich dadurch, dass die Zielvereinbarungen zwischen Ländern und Universitäten anhand der Merkmale „Inhaltliche Gestaltung“ und „Sanktionsmacht“ vorsortiert wurden. Dadurch entstand der Vorteil, dass die einzelnen Zielvereinbarungen klar zueinander abgegrenzt sind. Auf der anderen Seite zeigen die Ergebnisse der Dokumentenanalyse die Differenzen zwischen den länderspezifischen Zielvereinbarungen nur innerhalb dieser vorabformulierten Merkmale auf. Eine kleinteiligere Unterscheidung der Zielvereinbarungen anhand weiterer Gestaltungsmerkmale, wie beispielsweise angedachter Leistungsspektren oder auch Messbarkeit der Ziele, wäre zukünftig wünschenswert. In ergänzenden Untersuchungen sollte zudem weiterführend die Problematik berücksichtigt werden, dass bei der Vereinbarung von Zielen Vorder- und Hinterbühne auseinandergehen können, sodass die Zielaufstellung nicht zwingend durch einen Zielwillen begleitet werden muss. Diese Gegebenheit bleibt im verwendeten transaktionskostentheoretischen Ansatz unberücksichtigt, weshalb Zielvereinbarungen auf der Ebene Land – Universität mithilfe weiterer theoretischer Konzeptionen zu untersuchen sind. Als fortführende Möglichkeit, Zielvereinbarungsprozesse

Leonie Weißenborn

„Eine qualitative Untersuchung der Transaktionskosten  
in Zielvereinbarungsprozessen zwischen Bundesländern und Universitäten“

---

zu erfassen, kann die Prinzipal-Agent-Theorie angeführt werden, mit welcher die versteckten Eigenschaften und Handlungen im Rahmen dieser Prozesse genauer beleuchtet werden könnten.

## Literaturverzeichnis

- Borins, Sandford/Grüning, Gernod (1998): „New Public Management – Theoretische Grundlagen und problematische Aspekte der Kritik“, in Budäus, Dietrich/Conrad, Peter/Schreyögg, Georg (Hrsg.): *New Public Management*, (Managementforschung, Bd. 8), Berlin: de Gruyter, S. 11-53
- Dresing, Thorsten/Pehl, Thorsten (2011): „Praxisbuch Interview, Transkription & Analyse. Anleitungen und Regelsysteme für qualitativ Forschende“, Marburg: Eigenverlag
- Gläser, Jochen/Laudel, Grit (1999): „Theoriegeleitete Textanalyse?. Das Potential einer variablenorientierten qualitativen Inhaltsanalyse“, WZB Discussion Paper, Nr. P 99-401
- Günther, Thomas/Henke, Ulrike/John, Sebastian/Schönherr, Bianca (2012): „Zielvereinbarungen zwischen Land und Hochschulen – Ein Ländervergleich“, in: Das Hochschulwesen. Forum für Hochschulforschung, -praxis und -politik, Jh. 60, H. 1, S. 13-19
- Heyd, Reinhard/ Beyer, Michael (2013): „Einführung in die Transaktionskostentheorie“, in Heyd, Reinhard/Beyer, Michael (Hrsg.): *Die Transaktionskostentheorie in der Finanzwirtschaft. Analysen und Anwendungsmöglichkeiten in der Praxis*, Berlin: Erich Schmidt Verlag, S. 15-38
- In der Smitten, Susanne/Jaeger, Michael (2012): „Ziel- und Leistungsvereinbarungen als Instrument der Hochschulfinanzierung. Ausgestaltung und Anwendung“, in: HIS: Forum Hochschule, H. 16
- König, Karsten (2009): „Hierarchie und Kooperation. Die zwei Seelen einer Zielvereinbarung zwischen Staat und Hochschule“, in Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G. (Hrsg.): *Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz*, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 34), Berlin: edition sigma, S. 29-44
- Küpper, Hans-Ulrich (2010): „Steuerungsinstrumente für Hochschulen“, in: Lüde, Rolf von (Hrsg.): *Neue Wege der Hochschulgovernance*, Hamburg: University Press, S. 61-90
- Maurer, Andrea (2001): „Organisationssoziologie versus Organisationsökonomik?. Oliver Williamson und die Analyse formal-hierarchischer Organisationsformen“, in Pies, Ingo/Leschke, Martin (Hrsg.): *Oliver Williamsons Organisationsökonomik*, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 59-79
- Michaelis, Elke (1985): „Organisation unternehmerischer Aufgaben. Transaktionskosten als Beurteilungskriterium“, in Ballwieser, Wolfgang/Ordelheide, Dieter (Hrsg.): *Betriebswirtschaftliche Studien. Rechnungs- und Finanzwesen, Organisation und Institution*, Bd. 4, Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag

Schedler, Kuno/Proeller, Isabella (2009): „New Public Management“, 4. Auflage, Bern: Haupt Verlag

Schramm, Matthias (2005): „Verhaltensannahmen der Transaktionskostentheorie. Von eingeschränkter Rationalität zu sozialer Einbettung“, in: Duisburger Volkswirtschaftliche Schriften, Bd. 40, Berlin: Duncker & Humblot

Schröder, Thomas (2004): „Der Einsatz leistungsorientierter Ressourcensteuerungsverfahren im deutschen Hochschulsystem. Eine empirische Untersuchung ihrer Ausgestaltung und Wirkungsweise“, in: Beiträge zur Hochschulforschung, Jh. 26, H. 2, S. 28-58

Schubert, Torben (2008): „New Public Management an deutschen Hochschulen. Strukturen, Verbreitung und Effekte“, Stuttgart: Fraunhofer IRB Verlag

Steinhübel, Volker (2013): „Controlling und Führungsinformationen: Gestaltung des Controllings zur Optimierung der Transaktions- und Koordinationskosten“, in Heyd, Reinhard/Beyer, Michael (Hrsg.): *Die Transaktionskostentheorie in der Finanzwirtschaft. Analysen und Anwendungsmöglichkeiten in der Praxis*, Berlin: Erich Schmidt Verlag, S. 231-258

Weiß, Karin (2002): „Das Neue Steuerungsmodell – Chance für die Kommunalpolitik?“, (Städte und Regionen in Europa, Bd. 2), Opladen: Leske und Budrich

Williamson, Oliver E. (1990): „Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus. Unternehmen, Märkte, Kooperationen“, Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck)

Williamson, Oliver E. (1996): „Transaktionskostenökonomik“, in: *Ökonomische Theorie der Institutionen. New Institutional Economics*, Bd. 3, 2. Auflage, Hamburg: Lit Verlag

## Anhang: Kategoriensystem

Auf den nachfolgenden Seiten ist das Kategoriensystem aufgeführt, das zur Analyse der Zielvereinbarungsdokumente und der Experteninterviews zu Zielvereinbarungsprozessen zwischen Bundesländern und Universitäten angewandt wurde. Die Kategorien sind entsprechend des Vorgehens der Theoriegeleiteten Textanalyse nach GLÄSER und LAUDEL (1999) aus dem theoretischen Rahmen dieser Arbeit abgeleitet worden. Die grau hinterlegten Kategorien(ausprägungen) wurden während der Analyse aus dem Interviewmaterial extrahiert.

**Abbildung 4:** Kategoriensystem zur Analyse der Zielvereinbarungen und Interviewtranskripte

Kategorie	Herleitung	Extraktionsregel
(K1) Kommunikation → Mündlicher oder schriftlicher Austausch	Der Austausch zwischen Transaktionsparteien bedingt die Bestimmung von Leistungsanforderungen/-möglichkeiten sowie die Zielbemessung (vgl. Küpper 2010: 70)	Beschreibung der Informationsvermittlung zwischen Wissenschaftsministerium und Universität (und weiteren Institutionen) oder universitätsintern
Wechselwirkung ↑ ↓	<b>Ausprägungen</b>	
	Geprägt durch Kooperation	Erläuterungen von Zielvorstellungen und Leistungsmöglichkeiten (Austausch)
	Geprägt durch Vorgaben	Vormachtstellung wird eingenommen (Informationsweitergabe anstatt Austausch)
(K2) Beziehung → Qualität der Zusammenarbeit	Das soziale Verhältnis zwischen den Transaktionsparteien wirkt sich auf die Vereinbarung und Umsetzung der Ziele aus (vgl. Schedler/Proeller 2009: 52f.)	Beschreibung der Zusammenarbeit von Wissenschaftsministerium und Universität oder universitätsintern
	Geprägt durch Vertrauen	Die Zusammenarbeit geschieht auf Augenhöhe
	Geprägt durch Konflikte	Konflikte sind dann vorhanden, wenn Machtgefälle genutzt werden
	Geprägt durch Opportunismus	Informationen werden zurückgehalten, Informationsdefizite werden beschrieben
(K3) Zielkontrolle → Maßnahmen zur Kontrolle der Zielerreichungsgrade	Überwachung der Leistungen zur Eindämmung opportunistischer Verhaltensweisen (vgl. Maurer 2001: 69)	Beschreibung der ministeriellen Untersuchung universitärer Zielumsetzungen
Wechselwirkung ↑ ↓	Fehlende Kontrolle	Keine Kontrolle der Zielerreichungsgrade
	Kontrolle	Kontrolle der Zielerreichungsgrade
	Anreizsystem	Auswirkungen der Zielkontrolle

Fortsetzung Abbildung 4 nächste Seite

Leonie Weißenborn  
 „Eine qualitative Untersuchung der Transaktionskosten  
 in Zielvereinbarungsprozessen zwischen Bundesländern und Universitäten“

Fortsetzung **Abbildung 4**

Kategorie	Herleitung	Extraktionsregel
(K4) Operationalisierung der Ziele → Inhaltliche Gestaltung, Formulierung der Ziele	Formulierung der Ziele als Maßstab für die Messbarkeit der Zielerreichungsgrade (vgl. Schedler/Proeller 2009: 135)	Beschreibung der (Entstehung der) Zielinhalte
<b>Ausprägungen</b>		
Detailliert gestaltete Ziele	Genauere Bestimmung von Leistungsbedarfen und Leistungsmöglichkeiten (vgl. Schedler/Proeller 2009: 135)	Klare Ziele mit Zielzahlen, Bedingungen oder Zeitvorgaben
Deskriptiv gestaltete Ziele	Unspezifisch formulierte Ziele sind nicht messbare Ziele (vgl. Schedler/Proeller 2009: 136)	Oberflächliche Ziele ohne konkrete Anforderungen
(K5) Arbeitsaufwand → Personal, Zeit, Finanzmittel	Aus dem Material	Beschreibung von Aufwendungen der Vereinbarungsparteien im Zielvereinbarungsprozess

## **Anhang: Leitfaden zur Befragung der Kanzlerinnen und Kanzler sowie Dezentertinnen und Dezenterten der Universitäten A, B und C**

### (1) Entwurf der Zielvereinbarung

Schildern Sie bitte, wie Sie an der Universität den Entwurf der Zielvereinbarung entwickelt haben.

### (2) Verhandlung der Zielvereinbarung

Beschreiben Sie bitte, wie sich der Verhandlungsprozess der Zielvereinbarung zwischen der Universität und dem Wissenschaftsministerium des Landes gestaltete.

### (3) Umsetzung der Zielvereinbarung

Führen Sie bitte aus, wie die Universität die vereinbarten Ziele umsetzt.

### (4) Kontrolle der Zielvereinbarung

Zeigen Sie bitte auf, inwieweit die Erfüllung der Ziele durch die Vereinbarung sichergestellt wird.

### → Beispielziel

Nach den Antworten auf die Erzählimpulse (1) und (2) sowie (3) und (4) wurden die Interviewten jeweils darum gebeten, explizit den Entwurf und die Verhandlung sowie die Umsetzung und Kontrolle eines zuvor ausgewählten Ziels aus der Vereinbarung zu schildern.

### (5) Abschlussfrage

Möchten Sie abschließend noch Aspekte benennen, die aus Ihrer Sicht im Zusammenhang mit dieser Thematik Erwähnung finden sollten?