

**Entwicklungspläne und Zielvereinbarungen:  
Die strategische Steuerung von Universitäten zwischen staatlichen Vorgaben,  
Wettbewerbsdruck und autonomer Profilierung**

Workshop der Österreichischen Forschungsgemeinschaft  
20. – 21. 5. 2005

**Zielvereinbarungen im Kontext des Dienst- und Arbeitsrechts**

Gabriele Kucsko-Stadlmayer

## I. Grundlagen

Mit dem Inkrafttreten des UG 2002 am 1.1.2004 hat an den österreichischen Universitäten ein Prozess „aktiver Zukunftsgestaltung“ begonnen (*Nickel/Zechlin*, 2000). Mit dem Handlungsspielraum als selbständiger Rechtsträger verknüpft sind neue inneruniversitäre Leistungsstrukturen und Gestaltungsinstrumente, die den Verlust gremialer Mitbestimmung durch eine Partizipation anderer Art zu substituieren trachten: In diesem Gesamtkonzept spielt die „Zielvereinbarung“ eine besondere Rolle. Die folgenden Ausführungen sind den rechtlichen Aspekten des Zielvereinbarungsmodells im Rahmen der Universitätsorganisation gewidmet. Im Ergebnis wird zu zeigen sein, dass es sich – jenseits aller berechtigten Vorbehalte gegenüber Instrumenten des New Public Management an Universitäten – um ein neues Rechtsinstitut handelt, das viel Spielraum für differenzierte Ausgestaltung eröffnet und bei sorgfältiger Vorbereitung den Reformprozess an den Universitäten maßgeblich unterstützen kann.

## II. Das Konzept der Zielvereinbarung

Als Ausfluss moderner Personalführung ist die Zielvereinbarung sowohl in der Privatwirtschaft als auch in der öffentlichen Verwaltung schon seit langem bekannt. Ihre Grundidee stammt aus betriebswirtschaftlichen und organisations-psychologischen Erkenntnissen der 50er/60er-Jahre: Im Zentrum steht der Gedanke, dass autoritäres Führungsverhalten von Vorgesetzten nicht zur Verwirklichung der Unternehmensziele beiträgt, vielmehr ein Maximum von Erfolg gerade dort erzielt wird, wo Eigeninitiative und Leistungsbereitschaft des Personals durch Partizipation an der Unternehmensführung und Identifikation mit den Unternehmenszielen gefördert wird. „Partizipatives Management by Objectives“ oder „Kontraktmanagement“ wird in diesem Sinn als Managementkonzept verstanden, in dem der höhere und nachgeordnete Manager einer Organisation gemeinsam Ziele aushandeln, die Verantwortung jedes Einzelnen in Form von erwarteten Ergebnissen definieren und damit sowohl den Bereich steuern als auch die Beiträge der daran Beteiligten messen.

Die Zielvereinbarung ist in diesem System ein Instrument der Personalführung, bei dem

1. Vorgesetzter und Mitarbeiter gemeinsam Arbeitsziele festsetzen,
2. den dafür erforderlichen Ressourceneinsatz bestimmen sowie
3. Art der Berichterstattung und Leistungsbewertung festlegen.

Mit einer leistungsorientierten Bezahlung ist die Zielvereinbarung somit nicht zwingend verknüpft. Sie eignet sich aber als Basis hierfür und kann damit die Motivation der Mitarbeiter erhöhen. In dieser Form ist die Zielvereinbarung zu einem festen Bestandteil modernen Personalmanagements geworden.

Bei der Heranziehung juristischer Literatur zu diesem Thema im Universitäts-recht muss freilich kritisch vorgegangen und sorgfältig berücksichtigt werden:

1. Die Universitäten sind besondere Organisationen, deren Angehörige als autonome Experten ihre Aufgaben traditionell selbst definieren. Die Wirkungsweise von Zielvereinbarungen ist daher weder mit jener in Wirtschaftsunternehmen noch mit der in der staatlichen Verwaltung vergleichbar.
2. Das UG 2002 sieht die Zielvereinbarung als universitätsinternes Steuerungsinstrument verpflichtend vor, stellt dieses damit in einen völlig neuartigen Regelungskontext und macht es für alle Arten von (öffentlich-rechtlichen und privaten, alten und neuen) Beschäftigungsverhältnissen wirksam.

Im Einzelnen ist auszuführen:

### **III. Zielvereinbarungen an Universitäten nach UG 2002**

#### *1. Die „Leistungsvereinbarung“ zwischen Bund und Universität*

Im Konzept des UG 2002 ist die Vollrechtsfähigkeit der Universitäten mit einem neuen Finanzierungsmodell verknüpft: Nach wie vor hat der Bund die Universitäten aus öffentlichen Mitteln zu finanzieren (§ 12 Abs 1 UG), jedoch nicht mehr durch einseitige „Budgetzuweisung“, sondern im Weg eines öffentlich-rechtlichen Vertrags mit den einzelnen Universitäten: der sogenannten „Leistungsvereinbarung“ (§ 13 UG). Schon für die Zuteilung ihres Grundbudgets muss die Universität ihre Ziele und Strategien nun definieren, damit die Finanzierung „leistungsorientiert“ erfolgen kann.

#### *2. Die Funktion der „Zielvereinbarung“*

Mit der Verbindung aus Globalbudget und Organisations- sowie Personalautonomie hat die Universität aber auch inneruniversitär mehr Gestaltungsspielraum bekommen: Welche Organisationseinheit und welches Personal sie für welche Leistungen wie finanzieren will, kann sie nun weitgehend selbst bestimmen.

Bezogen auf die Leistungsvereinbarung mit dem Bund hat die Zielvereinbarung somit folgende Aufgabe: Sie soll die der Universität zugeteilten öffentlichen Mittel auch inneruniversitär nach Maßgabe eines Beitrags zu den gesamtuniversitären Zielen verteilen. Die Zielvereinbarung dient somit der innenwirksamen Umsetzung und Konkretisierung der – außenwirksamen – Leistungsvereinbarung: Sie soll festlegen, wer innerhalb welches Zeitraums welche Ziele anstrebt und Leistungen erbringen wird, dabei freilich auch klarstellen, in welcher Form Rückmeldungen über die Einschätzung dieser Leistungen erfolgen und wie diese evaluiert werden sollen. Im Gegenzug sind von der Universität 1. Ressourcen zur Verfügung zu stellen sowie – allenfalls – 2. finanzielle Anreize für die Zielerreichung zu schaffen. Die universitären Zielvereinbarungen verfolgen somit zwei Ziele: zum einen die Steuerung von Organisationseinheiten und Wissenschaftsteams im Weg ihrer Ausstattung mit Ressourcen; zum anderen eine individuell leistungsgerechtere Entlohnung des Universitätspersonals.

Eine starke Bindung bedeutet es zwar, dass für das am 1.1.2004 übergeleitete Bundespersonal (Beamte und Vertragsbedienstete) die detaillierten gesetzlichen Gehaltsansätze des GehaltsG und des VertragsbedienstetenG weiter gelten und durch die

bekanntem „Biennalsprünge“ ständig erhöht werden. Nur für spezifische Sonderleistungen kommt auch bei diesem Personal die Zuweisung indikatorgebundener Mittel (insb Prämien) in Betracht. Eine ganz andere Wirkung werden Zielvereinbarungen im Rahmen der neuen Angestelltenverhältnisse erzielen, wo schon die Entlohnungsschemata in Hinblick auf eine stärker ergebnisorientierte Vergütung flexibler gestaltet werden können.

### 3. Zielvereinbarungskaskade

Am besten sichtbar wird die Funktion der Zielvereinbarung, wenn man ihre kaskadenartige Konstruktion betrachtet:

a. Nach Erlassung des Entwicklungsplans und Abschluss der Leistungsvereinbarung mit dem Bund schließt auf der ersten Ebene der Universitätsrat eine Zielvereinbarung mit dem Rektor (§§ 21 Abs 1 Z 4, 23 Abs 4 UG). Diese soll den Arbeitsvertrag des Rektors und die Ausübung seiner Funktion mit Blick auf die Leistungsvereinbarung konkretisieren.

b. Sodann schließt auf der zweiten Ebene das Rektorat Zielvereinbarungen mit den Leitern der Organisationseinheiten (§ 22 Abs 1 Z 6 u Z 14, § 20 Abs 4 UG). Für ein bestimmtes „Arbeitsprogramm“, das einen Beitrag zu den gesamtuniversitären Zielen darstellt und dabei Verbesserungen, Neuerungen und Qualitätssicherungsmaßnahmen umfasst, werden den Leitern der Organisationseinheiten Ressourcen zugewiesen. Diese Zielvereinbarung dient vor allem der gemeinsamen Planung und fakultätsinternen Organisation von Innovationen.

c. Auf der dritten Ebene schließt der Leiter der Organisationseinheit die Zielvereinbarung mit den einzelnen ihm zugeordneten Angehörigen des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals (§ 20 Abs 5 UG). Dabei ist jener Anteil festzulegen, den der Wissenschaftler bzw Künstler – im Rahmen seiner dienstlichen Verpflichtung – zum Arbeitsprogramm „seiner“ Organisations-einheit erbringen soll. Zu diesem Zweck sind ihm ex ante bestimmte Ressourcen zuzuteilen, können ihm aber auch Geldmittel versprochen werden, die Entgeltcharakter aufweisen.

### 4. Bedeutung und Problematik der Zielvereinbarung

Diese dreistufige Konstruktion zeigt, dass der Gesetzgeber die Zielvereinbarung nach UG als zentrales Steuerungsinstrument konzipiert hat, das die Erfüllung der Leistungsvereinbarung durch die Arbeit des Universitätspersonals überhaupt erst ermöglichen soll. Auf jeder der drei Ebenen werden Pflichten aus bestehenden Arbeits- oder Dienstverhältnissen, die nach Gesetz und Beststellungsakt nur vage umschrieben sind, konkretisiert und mit einer Zuteilung von Geld- bzw Sach-mitteln verknüpft.

Die ambivalente rechtliche Problematik der universitären Zielvereinbarung wird deutlich, wenn man bedenkt, dass das wissenschaftliche und künstlerische Universitätspersonal auf Grund des besonderen Charakters seiner Aufgaben nicht nur vor staatlichem Einfluss, sondern auch vor der Ingerenz der eigenen Leitungsorgane in hohem Maß geschützt ist: Verantwortliche Träger der Forschung und Lehre sind Professoren und Dozenten (§ 97 Abs 1, § 122 Abs 4 UG), denen die individuellen Grundrechte der Wissenschafts-, Kunst- und Lehrfreiheit verfassungsrechtlich garantiert sind (Art 17 u 17a StGG). Dies bewirkt eine stark dezentrale Organisationsstruktur, die als unerlässlich für die produktive Aufgabenwahrnehmung empfunden wird. Der Forscher bzw Künstler beurteilt die Qualität seiner Leistungen in erster Linie selbst, orientiert diese an den Kriterien der „Scientific Community“ und mag im Einzelfall wenig Anreiz sehen, die institutionellen Interessen „seiner“ Universität wahrzunehmen. Die

Zielvereinbarung verfolgt nun das fast paradoxe Ziel, hier Defizite zu kompensieren, ohne aber in die geschilderten Freiräume einzugreifen. Inwieweit dies möglich ist, muss auf Basis des Rechtscharakters der Zielvereinbarung beurteilt werden.

#### IV. Rechtscharakter

Der Rechtscharakter der Zielvereinbarung nach UG ist allerdings unklar. Zwar ist das Institut dem geltenden Universitätslehrer-Dienstrecht schon seit dem Jahr 1998 (BesoldungsreformG) bekannt: Nach § 45a BDG sind auf allen Ebenen der Vorgesetztenhierarchie – auch mit Professoren – jährliche Mitarbeitergespräche mit anschließenden „Vereinbarungen“ über die Aufgabenerfüllung zu führen (vgl auch § 5 VBG). Dieses Institut ist freilich nicht mit der Budgetverteilung verknüpft, bildete bisher vielfach „totes Recht“ und trat bisher nicht als eigenständiges Rechtsinstrument in Erscheinung.

##### 1. Verbindlichkeit

Grundlage des Rechtscharakters der Zielvereinbarung ist die Bemerkung des Gesetzgebers in den Materialien, es wolle damit eine „verbindliche“ Festlegung von Leistungszielen erreichen (RV zum UG, 1134 BlgNR, 21. GP, 69). Dennoch wählte man dafür keinen „Vertrag“ i.e.S., sondern ein „weiches“ Instrument, das nach herrschender Lehre bei Nichteinhaltung keine unmittelbaren Sanktionen im Sinn von Einklagbarkeit und Vollstreckbarkeit auslöst, das vielmehr Einsatzbereitschaft, Motivation und Identifikation fördern soll. Bei der Zielvereinbarung nach UG handelt es sich daher auch nicht um eine „verkappte“ Weisung, für die eine Absprache zwischen den jeweiligen Partnern nur die Vorstufe bildet.

##### 2. Mittelbare Verbindlichkeit

Die „Verbindlichkeit“ der Zielvereinbarung ist daher im Regelfall nur eine mittelbare (vgl *Heinz Mayer*, Kommentar zu § 20 UG, <http://ug.manz.at>). Dies bedeutet folgendes:

1. Die Zielvereinbarung legt einen objektiven Maßstab dafür fest, welche Leistungen vom Arbeitnehmer bei Verfügung über bestimmte Ressourcen erwartet werden können. Damit konkretisiert sie jene Bemühungszusage, die der Arbeitnehmer schon bei der Eingehung seines Arbeitsvertrages (bzw der Ernennung in sein Dienstverhältnis) getroffen hat.
2. Abweichungen von der Zielvereinbarung bedeuten – auch im öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis – keine Pflichtverletzung, die eine unmittelbare Sanktion rechtfertigen würde. Wird sie von einem der Partner nicht eingehalten, so kann dieser nur nicht mehr mit der uneingeschränkten Gegenleistung rechnen. Denkbar ist auch eine indirekte Rolle beim späteren Vollzug der arbeits- und dienstrechtlichen Vorschriften, zB als Grund für eine befristete Bestellung (OLG Wien 34 Ra 38/90, ARD 4232/23/91) oder für eine spätere Kündigung.

Bei diesen Wirkungen kann die Zielvereinbarung nicht als eigenständige Rechtsform, vielmehr nur als eine Art „soft law“ qualifiziert werden: bei Angestellten als unselbständiger Bestandteil des Arbeitsvertrags, bei Beamten als eine Art „zweiseitige Richtlinie“, die Leistungsanforderungen aus dem Arbeitsverhältnis konkretisiert und zu Bewusstsein bringt.

### 3. Zielvereinbarung mit Entgeltbezug

Stärker ist die rechtliche Bindung, wenn die Zielvereinbarung neben der Festlegung von Zielen und der Zuteilung von Ressourcen auch einen Entgeltbezug aufweist: so insbesondere bei der Zusage finanzieller Mittel (Leistungsprämien) für bestimmte indikatorgebundene Leistungen. Insoweit werden wohl auch Zielvereinbarungen als „echte“, einklagbare Verträge gedeutet werden müssen.

Ausgehend von dieser rechtlichen Qualifikation sollen kurz Folgendes erörtert werden:

## V. Einzelne Rechtsfragen

### 1. Verhältnis zur Weisung

Eine an Universitäten sehr spezifische Fragestellung ergibt sich daraus, dass das Instrument der Zielvereinbarung auf der zweiten und dritten Ebene in eine Vorgesetztenhierarchie eingebettet ist, dort aber in Konkurrenz zur Weisungsbefugnis gerät. Auch in der Praxis des privaten Arbeitsrechts führt dieses Zusammentreffen immer wieder zu heiklen Problemen. Dazu sind folgende Überlegungen anzustellen:

Zunächst ist wiederholen, dass die echte, im Konsens zustande gekommene Zielvereinbarung selbst keine Weisung darstellt und vom Institut der einseitigen „Zielvorgabe“ zu unterscheiden ist. Die Zielvereinbarung soll Verhaltensweisen gerade *nicht* einseitig dekretieren. Wird ein Dokument als „Zielvereinbarung“ bezeichnet, das dem jeweiligen Partner materiell aufgezwungen wurde, so kann es nur innerhalb der Weisungsbefugnis des Vorgesetzten wirksam sein. Andernfalls liegt wegen der Unzuständigkeit zur Weisungserteilung eine absolut nichtige Weisung vor. Inwieweit Freiwilligkeit gegeben war, wird nach dem Inhalt des Dokuments, vor allem aber nach Art und Verlauf der Zielvereinbarungsgespräche zu beurteilen sein, die zu diesem Zweck zu protokollieren sind.

Da Zielvereinbarungen selbst keine Weisungen sind, ist davon auszugehen, dass sie auch über Gegenstände abgeschlossen werden können, die einer Steuerung durch Weisung gar nicht zugänglich sind: Wenn § 20 Abs 5 UG normiert, dass beim Abschluss der Zielvereinbarungen auf die „Freiheit der Wissenschaft und der Künste“ sowie auf einen „entsprechenden Freiraum“ der einzelnen Wissenschaftler und Künstler Bedacht zu nehmen ist, so wird deutlich, dass Zielvereinbarungen grundsätzlich auch in diesem Bereich Wirkungen entfalten können: So kann der Wissenschaftler in seiner Zielvereinbarung bestimmte Forschungsprojekte, die Bearbeitung von Forschungsthemen oder Leistungssteigerungen in Aussicht stellen, zu denen er niemals einseitig angewiesen werden könnte. Das Gleiche gilt für den Leiter einer Organisationseinheit, wenn er mit der Zielvereinbarung die Verantwortung für ein komplexes Arbeitsprogramm in Wissenschaft und Lehre übernimmt und damit konkrete Innovationen bewirken soll. Gerade auch in der sensiblen Grauzone zwischen den schwer abzugrenzenden Bereichen von Weisungsgebundenheit und Weisungsungebundenheit sollen Zielvereinbarungen die einseitige Zielvorgabe durch Weisung – zumindest vorläufig – ersetzen. Anders als in der Privatwirtschaft waren die universitären Zielvereinbarungen somit wohl primär als „funktionales Äquivalent“ für Weisungen gedacht.

Daraus ergeben sich aber auch Schlussfolgerungen für die Frage, inwieweit Eingriffe in die Zielvereinbarung durch Weisung zulässig bleiben:

Der Vorgesetzte kann in eine Zielvereinbarung durch Weisung nicht eingreifen, wenn er für eine bestimmte Anordnung gar keine Weisungsbefugnis hat. Darüber hinaus ist zu beachten, dass der Vorgesetzte schon nach geltendem öffentlichem Dienstrecht Weisungen nur erteilen darf, wenn sie „erforderlich“ sind, um den Mitarbeiter zur Aufgabenerfüllung anzuhalten (§ 45 Abs 1 BDG, § 5b Abs 1 VBG). Die Zielvereinbarung mag diese Anforderlichkeit zwar nie ganz aufheben, schiebt diese aber zumindest vorläufig hinaus. Jedenfalls verändert sich die Lage, wenn nach Ablauf der Periode feststeht, dass die Zielvereinbarung nicht erfüllt wurde: In diesem Fall wird mit einem – nach Ausbildungsgrad und organisationsrechtlicher Stellung abgestuften – im Einzelfall zu differenzierenden Instrumentarium neuer Zielvereinbarungen, veränderter Verantwortlichkeiten, verminderten Ressourcen, allenfalls auch Weisungen zu reagieren sein. Die Institutionalisierung der Zielvereinbarung im UG sollte somit nicht bedeuten, dass Weisungen in Hinkunft unzulässig sein sollten.

Ähnliches gilt für jenen Teil der Zielvereinbarung, in dem der Vorgesetzte der Organisationseinheit oder dem einzelnen Mitarbeiter Ressourcen zuteilt: Im Zweifel kann nicht angenommen werden, dass sich der Vorgesetzte mit der Vereinbarung seiner Verfügungsbefugnis über die Sach- und Geldmittel der Universität begibt und einen subjektivrechtlichen Anspruch des Mitarbeiters begründet. Er kann die einmal getroffene Ressourcenentscheidung somit auch während des Laufs der Periode revidieren, muss sich dabei nur bewusst sein, dass er die zugesagten Leistungen dann nicht mehr uneingeschränkt erwarten kann und seine eigene Zielvereinbarung dann uU nicht mehr erfüllt. Anderes kann freilich vereinbart sein; so wird bei der Zielvereinbarung mit Entgeltbezug regelmäßig ein Leistungsanspruch des Arbeitgebers bestehen.

## 2. *Verpflichtung zum Abschluss*

a. Auf keiner der drei Ebenen der Zielvereinbarung besteht eine gesetzliche Verpflichtung des Arbeitnehmers (Rektor, Leiter der Organisationseinheit, Mitarbeiter), diese abzuschließen. Dahinter steht der Gedanke des konsensualen Management, für das Freiwilligkeit ist wesentlicher Erfolgsfaktor ist und nur funktioniert, wenn sein Scheitern für den untergeordneten Mitarbeiter keine Sanktionen auslöst. Mangelnde Kooperation des Arbeitnehmers bei der Vorbereitung der Zielvereinbarung führt jedoch zum Ausschluss von budgetären Anreizsystemen und kann – in krassen Fällen – zum Gebrauch „härterer“ Führungsinstrumente führen, insb zur Zielvorgabe im Weg von Weisungen. Um das Scheitern von Gesprächsprozessen zu vermeiden, wie es vor allem auf der dritten Zielvereinbarungsebene vorkommen kann, sollten daher Konfliktlösungsmechanismen vorgesehen werden. Ist nichts vereinbart, kann die Schiedskommission angerufen werden (§ 43 UG).

b. Auf Seite des Arbeitgebers (Universitätsrat, Rektorat, Leiter der Organisationseinheit) besteht dagegen eine gesetzliche Verpflichtung zum Abschluss von Zielvereinbarungen (§ 21 Abs 1 Z 4, § 22 Abs 1 Z 6, § 20 Abs 5 UG). Das danach verpflichtete Organ trifft auch die Verantwortung für die entsprechende Vorbereitung dieses Prozesses durch „Zielvereinbarungsgespräche“. Diese Verpflichtung bedeutet auch, dass die jeweils untergeordneten Mitarbeiter auf den Abschluss einer Zielvereinbarung nicht individuell oder kollektiv „verzichten“ können: Auf Pflicht eines anderen kann nicht verzichtet werden (VwGH 28.10.2004, 2003/09/0045).

## 3. *Gestaltungsspielraum*

Im Übrigen ist festzuhalten, dass für die Ausgestaltung der Zielvereinbarungen einer Universität großer Spielraum der jeweiligen Partner besteht: Mangels näherer gesetzlicher Determinanten können diese – ganz im Sinn der Privatautonomie – alle näheren

Bedingungen innerhalb des durch die Leistungsvereinbarung und das Dienst- bzw Arbeitsverhältnis gegebenen Rahmens frei vereinbaren.

#### *a. Ausgestaltung durch Satzung*

Da das UG hierüber so gut wie keine Regelungen enthält, sieht § 20 Abs 5 UG vor, dass – für die Zielvereinbarungen der dritten Ebene – die Satzung „nähere Bestimmungen“ festzulegen hat. Diese kann etwa auch eine Delegation der Befugnis des Leiters der Organisationseinheit zum Abschluss der Zielvereinbarung auf den Leiter einer Subeinheit (zB Institut) vorsehen. Zu beachten ist freilich, dass die Regelungen der Satzung keine zu starke inhaltliche und formale Schematisierung der Zielvereinbarung bewirken sollten, damit genug Raum für die individuelle leistungsorientierte und fachbezogene Gestaltung bleibt.

#### *b. Inhalt der Zielvereinbarung*

Die Inhalte der Zielvereinbarung sind vielfältig und können sich auf alle Aspekte des Arbeitsprozesses beziehen. Sie werden bei den Zielvereinbarungen der drei verschiedenen Ebenen unterschiedlich zu gestalten sein. Das folgende ist ein grober Raster:

##### Allgemeine Inhalte:

1. Laufzeit
2. Grundlage der Zielvereinbarung: zB Basisdaten betr. bisherige Leistungen und Ressourcenausstattung, Ergebnisse von Evaluationen, Feststellung von Stärken und Schwächen, Zielerreichungsgrad in Bezug auf die vorangegangene ZV.
3. Umsetzungszeiträume

##### Arbeitnehmer:

1. Ziele in Forschung bzw Entwicklung und Erschließung der Künste und Lehre: zB fachliche Schwerpunktsetzung, Innovationen, Qualitätsentwicklung, Praxisbezug, internationale Ausrichtung, Interdisziplinarität, Frauenförderung, Nachwuchsförderung.
2. Leistungen, die zur Zielerreichung führen sollen: zB Publikationen, Vorträge, Teilnahme an Kongressen, Weiterbildungsmaßnahmen, Lehre.
3. Leistungsindikatoren für die Zuweisung indikatorgebundener Mittel: Kennzahlen wie zB Studierendenanzahl, Drittmittel, Publikationsanzahl, Frauenanteil.
4. Kontrolle der Umsetzung der übrigen Maßnahmen und Beurteilung der Zielerreichung: zB Berichterstattung, Evaluation, Beurteilung durch den Vorgesetzten, Kontrollgremien, Verzicht auf die Weisungsbefugnis.
5. Erfüllungsanspruch: zB als leistungsabhängige Prämien
6. Aufstellung eines Zeitplans (insb. ZV der 2. Ebene)
7. Benennung der Person, die für die Umsetzung der Maßnahmen verantwortlich ist (insb. ZV der 2. Ebene)

##### Arbeitgeber:

1. Ressourcen (Raumausstattung, Sachmittel, Personal, Geldmittel)
2. Entgeltbezug (zB einklagbare indikatorgebundene Geldleistungen)
3. Andere Anreize (zB besondere Aufgaben, Flexibilisierung der Arbeitszeit, Maßnahmen der Personalentwicklung)

### c. Verfahren – Mitarbeitergespräch

Nach der geschilderten Funktion der Zielvereinbarung und einhelligen Erfahrungsberichten ist für ihren praktischen Erfolg der Prozess ihres Zustandekommens entscheidend. Grundlegende Voraussetzung für die Erzielung eines echten Konsenses ist das diskursive Aushandeln in Form eines Gespräches („Zielvereinbarungsgespräch“). Dabei handelt es sich um eine Aussprache, bei der die bisherigen Aufgaben und Tätigkeiten überdacht werden (Leistungskomponente) und nach Maßgabe gemeinsamer Leistungserwartungen modifiziert werden (Entwicklungskomponente).

Aus rechtlicher Sicht ist auszuführen: Bezieht man § 45a BDG (§ 5 VBG) in die Interpretation mit ein, so hat das dort – für die meisten Universitätsbediensteten nach wie vor zwingend vorgesehene – „Mitarbeitergespräch“ in Hinkunft ohne Zweifel die Funktion des „Zielvereinbarungsgesprächs“ zu übernehmen. Dieses ist ausschließlich zwischen Vorgesetztem und Mitarbeiter zu führen und kann nicht durch ein Gruppengespräch ersetzt werden (§ 45a Abs 3 BDG). Eine Ergänzung des eigentlichen Zielvereinbarungsgesprächs durch eine Teambesprechung (zB auf Institutsebene) wird allerdings vielfach sinnvoll sein (vgl auch § 45b BDG). Da der Vorgesetzte zur Führung des Gesprächs verpflichtet ist, hat auch er hierzu die Initiative zu ergreifen. Unklar ist, welche Rolle dieser im Gespräch selbst einnimmt. Während ein bottom-up-Ansatz die koordinierende Funktion der Zielvereinbarung verfehlt, gefährdet ein top-down-Ansatz das paritätische Klima und die Erzielung eines echten Konsenses. Als zweckmäßig wird allgemein ein „Gegenstromverfahren“ erachtet, bei dem von beiden Seiten Zielvorschläge erarbeitet werden. Nach einer Entscheidung der DOK darf ein Mitarbeitergespräch vor allem nicht ausschließlich in Vorwürfen bestehen, auch wenn diese berechtigt sind (DOK 15.6.2000, 2/14-DOK/00). Dem Mitarbeiter muss eine reale Chance gegeben werden, am Gesprächsergebnis mitzuwirken. Die Ziele müssen durchschaubar und erreichbar sein. Eine kurze Protokollierung des Gesprächs ist verpflichtend, auch die Zielvereinbarung ist schriftlich niederzulegen und von den Partnern zu unterschreiben (vgl § 45a Abs 4 BDG). Je ein Exemplar der Zielvereinbarung bleibt beim Mitarbeiter und beim Vorgesetzten, ein weiteres ist dem Personalakt beizulegen (§ 45a Abs 6 BDG). Man wird überlegen müssen, ob diese Bestimmungen an Universitäten in allen Fällen und auf allen Ebenen zweckmäßig sind.

## 4. Rahmenbedingungen

Auf Basis der vorstehenden Ausführungen ist festzuhalten, dass für den Abschluss der ersten inneruniversitären Zielvereinbarungen noch eine Reihe von Rechtsakten zu setzen sind und Vorbereitungen getroffen werden müssen, die das Funktionieren dieses Instruments sicher stellen. Die folgende Übersicht soll diese Verknüpfung deutlich machen:

### I. Formulierung strategischer Ziele der Universität

- Schwerpunktsetzung im Entwicklungsplan
- Leistungsvereinbarung mit dem Bund
- Eventuell Erstellung von Balanced Scorecards

### II. Instrumente zur inneruniversitären Umsetzung dieser Ziele

#### 1. Transparenz der Leistungen

- Aussagefähiges Berichtswesen
- Strategisches und operatives Controlling

## 2. Kriterien für die Leistungsbewertung

- Anpassung bzw Erweiterung der Evaluationssysteme mit aussagekräftigen Leistungsindikatoren und Kenndaten für die Qualität von Forschung und Lehre

## 3. Personalmanagement

- Strategische Personalentwicklung (Entwicklung neuer Vergütungssysteme mit Anreizcharakter)
- Neue Entlohnungsschemata für Universitätsangestellte (zB Einfrieren des Grundgehalts, Ermöglichung leistungsgerechter Entlohnung)
- Richtlinien für die Umsetzung von Evaluierungen durch Satzung
- Eckpunkte für die Zielvereinbarungen auf Mitarbeitererebene durch Satzung (zB Laufzeit, Inhalt, Mitarbeitergespräche, Konfliktlösung, Anpassungen während der Laufzeit)
- Abschluss der Zielvereinbarungen

## VI. Ergebnis

Zusammenfassend ist festzuhalten: Es wird noch ein beträchtlicher Vorbereitungs- und Überzeugungsprozess notwendig sein, um die Zielvereinbarungen an Universitäten mit Leben zu erfüllen und – wie vom Gesetz intendiert – als „wesentliches Steuerungsinstrument“ zu etablieren. Einerseits besteht die Gefahr der Formulierung zu „weicher“ Ziele, deren Erreichung niemals überprüfbar ist und die deshalb völlig wirkungslos bleiben; andererseits sind Eingriffe in individuelle Grundrechte durch zu starke Detailsteuerung und Zielvorgaben von oben niemals auszuschließen.

Maßgeblich für Akzeptanz und Effektivität der Zielvereinbarungen wird sein, dass 1. inneruniversitär Transparenz über Inhalte und Wirkung der Zielvereinbarungen hergestellt wird und 2. die Erwartungen – vor allem in der ersten Phase – nicht allzu hoch angesetzt werden. Bei der Schaffung der notwendigen Rahmenbedingungen ist Sorgfalt auf die formalen Methoden ihres Zustandekommens zu legen, auf die Kommunikation innerhalb der Organisationseinheit, vor allem auf die Umgestaltung des Mitarbeitergesprächs gemäß § 45a BDG zum echten „Zielvereinbarungsgespräch“. Bei den dafür erforderlichen Neukonzeptionen ist auf die spezifischen universitären Aufgaben, Freiräume und Hierarchien in besonderer Weise Bedacht zu nehmen.

## Literaturauswahl

### Zielvereinbarungen im Arbeitsrecht

*Geffken*, Zielvereinbarungen – Eine Herausforderung für Personalwesen und Arbeitsrecht, NZA 2000, 1033.

*Köppen*, Rechtliche Wirkungen arbeitsrechtlicher Zielvereinbarungen, DB 2002, 374.

*Kuras*, Möglichkeiten und Grenzen einzelvertraglicher Gestaltungen im aufrechten Arbeitsverhältnis, ZAS 2003, 19.

*Lang*, Das Mitarbeitergespräch als Führungsinstrument. Wesentliches Element einer zielorientierten und partnerschaftlich geprägten Führung, ASoK 2003, 350 ff.

*Deich*, Die rechtliche Beurteilung von Zielvereinbarungen im Arbeitsverhältnis, 2004.

### Zielvereinbarungen in der staatlichen Verwaltung

*Hill*, Zur Rechtsdogmatik von Zielvereinbarungen in Verwaltungen, NVwZ 2002, 1059.

*Wimmer/Müller*, Leistungs- und Zielvereinbarungen in der Verwaltung – Rechtsnatur, Chancen und Risiken für die Praxis, in: Weber/Wimmer (Hrsg), Vom Verfassungsstaat am Scheideweg, 2005, 445.

### Zielvereinbarungen an Universitäten

*Müller-Böling* (Hrsg), Qualitätssicherung in Hochschulen, 1995.

*Nickel/Zechlin*, Zielvereinbarungen als partizipatives Management – ein Anwendungsmodell, in: Hanft (Hrsg), Hochschulen managen? Zur Reformierbarkeit der Hochschulen nach Managementprinzipien, 2000, 153.

*Ziegele*, Mittelvergabe und Zielvereinbarungen, in: Titscher/Winckler ua (Hrsg), Universitäten im Wettbewerb, 2000, 331.

*Mayer* in Mayer (Hrsg), UG 2002, Kommentar zu § 20 UG.

*Eberhard*, Kontraktmanagement und rechtsstaatliches Prinzip. Zugleich ein Beitrag zu Stand und Perspektiven der „Leistungsvereinbarungen“ im österreichischen Universitätsrecht, Öhlinger FS, 2004, 736.

<http://evanet.his.de/evanet/forum/pdf-position/MichaelisPosition.pdf>

### Praxisberichte

*Fedrowitz/Krasny/Ziegele* (Hrsg), Hochschulen und Zielvereinbarungen – Neue Perspektiven der Autonomie, 1999 ([www.che.de/downloads/CHE\\_zielvereinbarungen.pdf](http://www.che.de/downloads/CHE_zielvereinbarungen.pdf))

*Lang*, Das Mitarbeitergespräch als Führungsinstrument, AsoK 2003, 350.

*Müller*, Hochschulentwicklung durch Zielvereinbarungen, in: Verbund Norddeutscher Universitäten (Hrsg), Evaluation – ein Bestandteil des Qualitätsmanagements an Hochschulen, Beiträge zur Hochschulpolitik 9/2004, 129 ([www.aqa.ac.at/](http://www.aqa.ac.at/))

### Beispiele für Zielvereinbarungen zwischen Universitätsleitung und Leitern von Organisationseinheiten

<http://evanet.his.de/infoboerse/index.php>

*Univ.Prof. Dr. Gabriele Kucsko-Stadlmayer*  
*Inst. f. Staats- u. Verwaltungsrecht, Universität Wien*  
*Schottenbastei 10 –16, 1010 Wien*  
*gabriele.kucsko-stadlmayer@univie.ac.at*